2024/2549

1.10.2024

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2024/2549,

annettu 29 päivänä marraskuuta 2023,

valtiontuesta SA.57543 ja SA.58342 (2020/NN) (ex 2020/N), jonka Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta ovat myöntäneet Scandinavian Airlines System AB:lle

(tiedoksiannettu numerolla C(2023) 8356)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Ilmoitusta edeltäneen yhteydenpidon ([2]) jälkeen Tanskan kuningaskunta, jäljempänä 'Tanska', ja Ruotsin kuningaskunta, jäljempänä 'Ruotsi', ilmoittivat komissiolle 11 päivänä elokuuta 2020 sähköisellä ilmoituksella aikomuksestaan osallistua Scandinavian Airlines System AB:n, jäljempänä 'SAS', pääomitukseen, jäljempänä 'toimenpide'.

(2) Tanska ja Ruotsi ilmoittivat toimenpiteestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, sellaisena kuin se on tulkittuna valtiontukitoimenpiteistä talouden tukemiseksi covid-19-epidemiassa annettujen tilapäisten puitteiden ([3]), jäljempänä 'tilapäiset puitteet', 3.11 jaksossa.

(3) Toimenpide koostui kahdesta pääomitusinstrumentista:

— Tanskan ja Ruotsin merkitsemistä valtion hybridivelkapapereista, jäljempänä 'hybridipääomainstrumentti'; sekä

— kyseisten kahden jäsenvaltion merkitsemistä uusista kantaosakkeista, jäljempänä 'oman pääoman ehtoinen instrumentti'.

(4) Tanskan ja Ruotsin 11 päivänä elokuuta 2020 ilmoittaman toimenpiteen kokonaismäärä oli noin 11 miljardia Ruotsin kruunua (1,069 miljardia euroa) ([4]), josta Tanskan oli määrä myöntää noin 6 miljardia Ruotsin kruunua ja Ruotsin 5 miljardia Ruotsin kruunua.

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

([2]) Tanska ja Ruotsi toimittivat ilmoituslomakeluonnoksen 12 päivänä kesäkuuta 2020. Komission kanssa käydyn epävirallisen yhteydenpidon jälkeen Tanska ja Ruotsi toimittivat lisätietoja 16 päivänä kesäkuuta 2020. Komissio lähetti Tanskalle ja Ruotsille 16, 23, 23 ja 30 päivänä kesäkuuta 2020 tietopyynnöt, joihin Tanska ja Ruotsi vastasivat 18, 22 ja 23 päivänä kesäkuuta 2020 sekä 2 päivänä heinäkuuta 2020. Komissio lähetti Tanskalle ja Ruotsille 2, 6 ja 10 päivänä heinäkuuta 2020 tietopyynnöt, joihin Tanska ja Ruotsi vastasivat 3, 8, 13 ja 23 päivänä heinäkuuta 2020. Tanska ja Ruotsi toimittivat lisätietoja 24, 27, 30 ja 31 päivänä heinäkuuta 2020 sekä 1 ja 2 päivänä elokuuta 2020.

([3]) Komission tiedonanto – Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa (EUVL C 91I, 20.3.2020, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna komission tiedonannoilla C(2020) 2215 (EUVL C 112I, 4.4.2020, s. 1), C(2020) 3156 (EUVL C 164, 13.5.2020, s. 35) ja C(2020) 4509 (EUVL C 218, 2.7.2020, s. 3). Alkuperäisen päätöksen hyväksymisen jälkeen tilapäisiä puitteita muutettiin komission tiedonannoilla C(2020) 7127 (EUVL C 340I, 13.10.2020, s. 1), C(2021) 564 (EUVL C 34, 1.2.2021, s. 6), C(2021) 8442 (EUVL C 473, 24.11.2021, s. 1) ja C(2022) 7902 (EUVL C 423, 7.11.2022, s. 9).

([4]) Viitattaessa 11 päivänä elokuuta 2020 ilmoitettuun toimenpiteeseen käytetään 14 päivänä elokuuta 2020 voimassa ollutta vaihtokurssia, kun tuen määrä Ruotsin kruunuina muunnetaan euroiksi.

(5) Lisäksi myös yksityisten sijoittajien oli pääomitussuunnitelman mukaan määrä osallistua pääomitukseen 3,75 miljardin Ruotsin kruunun määrällä. Tätä varten SAS teki muun muassa tiettyjen olemassa olleiden hybridivelkapaperien haltijoiden ja tiettyjen joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa sopimuksia näiden hybridivelkapaperien muuntamisesta uusiksi kantaosakkeiksi ja joukkovelkakirjojen muuntamisesta joko uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi tai uusiksi kantaosakkeiksi.

(6) Komissio antoi 17 päivänä elokuuta 2020 päätöksen, jäljempänä 'alkuperäinen päätös' ([5]), olla vastustamatta toimenpidettä sillä perusteella, että sen katsottiin soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

(7) Tanska ja Ruotsi myönsivät tuen SAS:lle 26 päivänä lokakuuta 2020. Tanska ja Ruotsi maksoivat lopulta tukea noin 9,54 miljardia Ruotsin kruunua (907 miljoonaa euroa), mikä oli vähemmän kuin ilmoituksessa kaavailtu 11 miljardin Ruotsin kruunun määrä, jonka komissio hyväksyi alkuperäisessä päätöksessä (ks. johdanto-osan 4 kappale).

(8) Ryanair DAC, jäljempänä 'Ryanair', nosti 4 päivänä toukokuuta 2021 kanteen alkuperäisen päätöksen kumoamiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi asiassa T-238/21 10 päivänä toukokuuta 2023 antamassaan tuomiossa ([6]), jäljempänä 'SAS II -tuomio', alkuperäisen päätöksen, koska se oli tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan vastainen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut vaatinut korotusmekanismin tai vaihtoehtoisen mekanismin sisällyttämistä oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin tilapäisten puitteiden määräyksissä asetettujen vaatimusten vastaisesti.

(9) Alkuperäisen päätöksen kumoamisen jälkeen komissio pyysi Tanskalta ja Ruotsilta lisätietoja 8, 13 ja 15 päivänä kesäkuuta 2023. Tanska ja Ruotsi vastasivat 12, 15 ja 16 päivänä kesäkuuta 2023.

(10) Komissio ilmoitti Ruotsille ja Tanskalle 4 päivänä heinäkuuta 2023 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa tuesta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, jäljempänä 'aloittamispäätös'.

(11) Päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([7]). Komissio on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa.

(12) Tanska ja Ruotsi toimittivat yhteiset huomautuksensa aloittamispäätöksestä 19 päivänä heinäkuuta 2023.

(13) Komissio sai huomautuksia myös kahdelta asianomaiselta osapuolelta eli SAS:ltä ja Ryanairilta 10 päivänä elokuuta 2023 ja 14 päivänä elokuuta 2023. Komissio toimitti nämä huomautukset Tanskalle ja Ruotsille 23 päivänä elokuuta 2023. Tanska ja Ruotsi toimittivat 25 päivänä syyskuuta 2023 päivätyillä kirjeillä komissiolle yhteisen vastauksen Ryanairin esittämiin huomautuksiin.

(14) Komissio lähetti 2 päivänä lokakuuta 2023 Tanskalle ja Ruotsille tietopyynnön. Tanska ja Ruotsi vastasivat pyyntöön useassa vaiheessa 6, 11, 12, 13, 16, 19 ja 23 päivänä lokakuuta 2023. Komissio lähetti tietopyyntöjä myös 16 päivänä lokakuuta 2023, johon tietopyyntöön Tanska ja Ruotsi vastasivat 24, 26 ja 31 päivänä lokakuuta 2023; 9 päivänä marraskuuta 2023, johon tietopyyntöön Tanska ja Ruotsi vastasivat 14 päivänä marraskuuta 2023; ja 14 päivänä marraskuuta 2023, johon tietopyyntöön Tanska ja Ruotsi vastasivat 20 ja 21 päivänä marraskuuta 2023.

(15) Tanska ja Ruotsi ilmoittivat 24 ja 17 päivänä lokakuuta 2023 päivätyillä kirjeillä, että ne suostuvat poikkeuksellisesti luopumaan vetoamasta SEUT-sopimuksen 342 artiklasta, luettuna yhdessä neuvoston asetuksen N:o 1/1958 ([8]) 3 artiklan kanssa, johtuviin oikeuksiinsa ja hyväksymään tämän päätöksen sekä sitä koskevan tiedoksiannon laatimisen englannin kielellä.

([5]) Komission päätös C(2020) 5750 final, annettu 17 päivänä elokuuta 2020, valtiontuesta SA.57543 (2020/N) – Tanska ja SA.58342 (2020/N) – Ruotsi – SAS AB:n covid-19:ään liittyvä pääomitus (EUVL C 50, 12.2.2021, s. 1). Komissio antoi 23 päivänä elokuuta 2020 oikaisupäätöksen alkuperäisen päätöksen muuttamisesta.

([6]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 10.5.2023, Ryanair v. komissio (SAS II; COVID-19), T-238/21, ECLI:EU:T:2023:247.

([7]) Ks. alaviite 1.

([8]) Asetus N:o 1 Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä (EYVL 17, 6.10.1958, s. 385/58, ELI: https://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj).

2. **TOIMENPITEEN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS**

(16) Seuraavissa jaksoissa selostetaan toimenpidettä ja sen kontekstia toimenpiteen myöntämisajankohtana eli 26 päivänä lokakuuta 2020. Toimenpiteen arvioinnin on unionin yleisen tuomioistuimen kumottua alkuperäisen päätöksen (ks. johdanto-osan 8 kappale) perustuttava tuen myöntämishetkellä vallinneisiin tosiseikkoihin ja tekijöihin.

2.1 **Toimenpiteen tavoite**

(17) Toimenpiteen tarkoituksena oli palauttaa SAS:n oma pääoma ja likviditeetti covid-19-pandemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa.

(18) Toimenpide oli osa Tanskan ja Ruotsin hyväksymää toimenpidekokonaisuutta, jolla pyrittiin varmistamaan, että markkinoilla olisi saatavilla riittävästi likviditeettiä, ja torjumaan pandemian puhkeamisen aiheuttamaa yritysten likviditeettivajetta. Kyseisellä toimenpidekokonaisuudella pyrittiin myös varmistamaan, että pandemian aiheuttamat häiriöt eivät heikentäisi yritysten elinkelpoisuutta, ja säilyttämään taloudellisen toiminnan jatkuvuus pandemian aikana ja sen jälkeen.

2.1.1 *Tanskan ja Ruotsin covid-19-pandemian torjumiseksi hyväksymät rajoittamistoimenpiteet*

(19) Maailman terveysjärjestö julisti 11 päivänä maaliskuuta 2020 covid-19-taudin pandemiaksi. Uuden covid-19-viruksen hoitojen tai rokotteiden puuttumisen aiheuttaman kansanterveysriskin vuoksi tilanne oli poikkeuksellinen. Taudin nopea leviäminen aiheutti valtavia seurauksia sekä suuririskisissä ryhmissä esiintyneiden kuolemantapauksien että taloudellisten ja yhteiskunnallisten häiriöiden muodossa.

(20) Covid-19-pandemian leviämisen rajoittamiseksi jäsenvaltiot, mukaan lukien Tanska ja Ruotsi, ottivat käyttöön laajamittaisia rajoittamistoimenpiteitä, kuten kotoa käsin tapahtuvaa etätyöskentelyä ja julkisten kokoontumisten välttämistä koskevia vaatimuksia, muiden kuin keskeisten yritysten sulkemisia ja öisiä ulkonaliikkumiskieltoja. Lisäksi Tanska ja Ruotsi sekä muut jäsenvaltiot rajoittivat merkittävästi liikkumista ja matkustamista niiden alueella sekä ulkomaille ja ulkomailta ottamalla käyttöön matkustusrajoituksia ja yleisiä terveystoimenpiteitä (esimerkiksi lentokieltoja, karanteeneja tai negatiivista covid-19-testiä koskevia vaatimuksia).

(21) Tanskan ulkoministeriö neuvoi 13 päivänä maaliskuuta 2020 Tanskan kansalaisia ja asukkaita välttämään muuta kuin välttämätöntä matkustamista kaikkiin maihin. Samana päivänä Tanskan viranomaiset sulkivat maan rajat ja asettivat tilapäisen maahantulokiellon Tanskaan. Näitä rajoituksia sovellettiin useimpiin muihin maihin 26 päivään kesäkuuta 2020 saakka ([9]), jolloin Tanska poisti jäsenvaltioihin ja Schengen-maihin matkustamista koskevat rajoitukset joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ([10]). Rajoitusten poistamisesta huolimatta Tanska seurasi edelleen epidemiologisen riskin viikoittaista kehitystä kaikissa muissa maissa, myös muissa jäsenvaltioissa, ja päivitti suosituksiaan Tanskan ulkopuolelle suuntautuvasta matkustamisesta tämän mukaisesti. Lisäksi 26 päivänä kesäkuuta 2020 toteutettuun rajoitusten osittaiseen poistamiseen liittyi kuitenkin kuuden päivän sääntö, jonka mukaan lomailutarkoituksessa matkustavat ulkomaalaiset saivat tulla Tanskaan vain, jos he olivat varanneet lomamajoituksen vähintään kuudeksi yöksi. Tämä sääntö haittasi muista maista tulevaa matkailua Tanskassa, sillä vuoden 2019 kesällä 70 prosenttia maahan saapuneista ulkomaisista matkailijoista oleskeli maassa alle kuuden päivän ajan.

([9]) Tanska oli 29.5.2020 alkanut poistaa Saksaan, Islantiin ja Norjaan suuntautuvia matkoja koskevia matkustusrajoituksia, ja rajoitusten poistaminen tuli voimaan 15.6.2020.

([10]) Poikkeukset koskivat Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Ruotsia, Portugalia, Romaniaa, Maltaa ja Irlantia. Ks. https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/ny-model-for-rejsevejledningerne-for-europa-traeder-i-kraft?publisherId=2012662&releaseId=13596062 (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

(22) Tanska havaitsi myöhemmin epidemiologisen riskin lisääntyneen kaikkialla unionissa syyskuusta 2020 alkaen. Tanska asetti 31 päivänä elokuuta 2020 rajoituksia matkustamiselle Ranskaan ja Kroatiaan, koska covid-19-tartunnat olivat lisääntyneet jyrkästi näissä maissa ([11]). Se asetti 11 päivänä syyskuuta 2020 samanlaisia rajoituksia Tšekkiin suuntautuvalle matkustamiselle ([12]) ja viikkoa myöhemmin Itävaltaan, Unkariin, Alankomaihin, Portugaliin ja Sveitsiin suuntautuvalle matkustamiselle ([13]). Tanska jatkoi jäsenvaltioiden lisäämistä suuririskisten maiden luetteloon koko maailman epidemiologisen tilanteen viikoittaisen seurannan perusteella, ja se asetti Islantia, Irlantia, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Sloveniaa koskevia rajoituksia 25 päivänä syyskuuta 2020 ([14]); Slovakiaa ja San Marinoa koskevia rajoituksia 3 päivänä lokakuuta 2020 ([15]); useita Ruotsin alueita koskevia rajoituksia 9 päivänä lokakuuta 2020 ([16]); Bulgariaa, Italiaa, Liettuaa ja Puolaa koskevia rajoituksia 16 päivänä lokakuuta 2020 ([17]); ja Kyprosta, Latviaa ja Saksaa koskevia rajoituksia 23 päivänä lokakuuta 2020 ([18]). Tämän seurauksena Tanska oli 26 päivään lokakuuta 2020 mennessä asettanut 24:ää jäsenvaltiota ja kaikkia kolmansia maita koskevia matkustusrajoituksia covid-19-pandemian toisen aallon puhkeamisen vuoksi ([19]).

(23) Myös Ruotsi asetti samanlaisia matkustusrajoituksia. Ruotsin viranomaiset neuvoivat 14 päivänä maaliskuuta 2020 kansalaisiaan ja asukkaitaan välttämään muuta kuin välttämätöntä matkustamista kaikkiin maihin. Tämä neuvo oli voimassa 17 päivään kesäkuuta 2020 asti, jonka jälkeen se poistettiin asteittain muihin jäsenvaltioihin suuntautuvien ja niistä tulevien matkojen osalta ([20]). Lisäksi Ruotsi kielsi väliaikaisesti kaikkien ulkomaalaisten tulon unionin alueelle Ruotsin kautta 19 päivän maaliskuuta 2020 ja 31 päivän elokuuta 2020 välisenä aikana. Ruotsi seurasi kesäkuun 17 päivän 2020 jälkeen edelleen Tanskan tavoin säännöllisesti epidemiologisen tilanteen kehitystä kaikissa muissa maissa ja antoi uusia suosituksia matkustamisen välttämisestä kaikkiin sellaisiin maihin, joissa covid-19-tartuntariski oli suuri. Tiettyjä jäsenvaltioita koskevat matkustusrajoitukset poistettiin asteittain heinä-syyskuussa 2020, mutta Ruotsi asetti uudelleen matkustusrajoituksia 22 päivästä lokakuuta 2020 alkaen covid-19-pandemian toisen aallon puhkeamisen vuoksi ([21]).

(24) Koronapandemia oli kaiken kaikkiaan vakava isku maailmantaloudelle ja unionin talouksille, Tanska ja Ruotsi mukaan luettuina, ja sillä oli vakavia taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia. Unionin taloudellinen toiminta supistui jyrkästi vuoden alkupuoliskolla ja elpyi kesällä 2020 vain osittain, kun rajoittamistoimenpiteet vähitellen poistettiin. Pandemian kiihtyminen uudelleen syyskuussa 2020 aiheutti kuitenkin uusia häiriöitä, kun kansalliset viranomaiset ottivat käyttöön uusia kansanterveystoimenpiteitä rajoittaakseen taudin leviämistä. Komissio arvioi syksyn 2020 talousennusteessaan, että euroalueen talous supistuisi 7,8 prosenttia vuonna 2020. Komissio varoitti, että vaikka se ennusti talouskasvun olevan 4,2 prosenttia vuonna 2021 ja 3 prosenttia vuonna 2022, näihin arvioihin liittyi erittäin paljon epävarmuutta ja riskejä covid-19-tilanteen vuoksi ([22]).

(25) Tämän seurauksena Tanska ja Ruotsi katsoivat, että covid-19-pandemia ja siihen liittyvät rajoittamistoimenpiteet, joita ne ja monet muut maat olivat ottaneet käyttöön, haittasivat vakavasti reaalitaloutta ja erityisesti SAS:n kaltaisia yrityksiä.

([11]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([12]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([13]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-arrivals-from-another-five-european-countries/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([14]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-nationals-of-another-four-countries-from-sept-26/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([15]) https://www.schengenvisainfo.com/news/arrivals-from-slovakia-san-marino-to-be-quarantined-in-denmark-from-october-3/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([16]) https://www.schengenvisainfo.com/news/covid-19-denmark-advises-citizens-to-avoid-travel-to-eight-swedish-regions/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([17]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-discourages-its-citizens-from-travelling-to-bulgaria-italy-lithuania-poland/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([18]) https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([19]) https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([20]) Ruotsi poisti 17.6.2020 kehotuksen välttää matkustamista Belgiaan, Kroatiaan, Ranskaan, Kreikkaan, Unkariin, Islantiin, Italiaan, Luxemburgiin, Monacoon, Portugaliin, San Marinoon, Espanjaan, Sveitsiin ja Vatikaanivaltioon; 15.7.2020 kehotuksen välttää matkustamista Andorraan, Saksaan ja Puolaan; ja 29.7.2020 kehotuksen välttää matkustamista Tanskaan, Norjaan ja Tšekkiin.
([21]) https://www.schengenvisainfo.com/news/sweden-extends-its-temporary-entry-ban-until-december-22/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).
([22]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_20_2021 (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023) Nämä ennusteet perustuivat 22.10.2020 mennessä kerättyihin tietoihin.

2.1.2 *Covid-19-pandemian ja siihen liittyvien rajoittamistoimenpiteiden vaikutus SAS:n toimintaan*

(26) Covid-19-pandemia ja siihen liittyvät koko maailmassa, myös Tanskassa ja Ruotsissa, toteutetut rajoittamistoimenpiteet johtivat siihen, että useimpien lentoyhtiöiden, kuten SAS:n, lentoliikennetoiminta pysähtyi.

(27) SAS kuljetti vuonna 2019 yhteensä lähes 30 miljoonaa matkustajaa ([23]), ja keskimääräinen matkustajakäyttöaste oli 75,2 prosenttia ([24]). Tämä oli vain hieman vähemmän kuin vuonna 2018 (–1,1 %). Vastaavasti SAS havaitsi vuonna 2019 samanlaista pientä laskua kuin vuonna 2018 tietyissä keskeisissä suorituskykyindikaattoreissa, kuten tarjotuissa istuinkilometreissä ([25]) (–0,8 %) ja maksetuissa matkustajakilometreissä ([26]) (–1,4 %).

(28) Joulukuun 2019 ja helmikuun 2020 välisenä aikana – eli hieman ennen kuin Maailman terveysjärjestö julisti covid-19-pandemian pandemiaksi – nämä SAS:n keskeiset suorituskykyindikaattorit olivat kehittymässä parempaan päin ([27]). SAS:n kuljettamien matkustajien määrä kasvoi huomattavasti verrattuna joulukuun 2018 ja helmikuun 2019 väliseen ajanjaksoon ([28]), ja myös sen tarjotut istuinkilometrit ([29]) ja maksetut matkustajakilometrit ([30]) lisääntyivät.

(29) Maaliskuussa 2020, ensimmäisten rajoittamistoimenpiteiden (johdanto-osan 21 ja 23 kappale) hyväksymisen jälkeen, SAS kuitenkin menetti noin 60 prosenttia matkustajistaan maaliskuuhun 2019 verrattuna ja sen maksetut matkustajakilometrit vähenivät 62 prosenttia ([31]). Kesäkuuhun 2020 mennessä SAS peruutti lähes kaikki kansainväliset lentonsa ja rajoitti toimintansa muutamille kotimaan reiteille Ruotsissa ja Norjassa. Matkustajien määrä väheni yli 95 prosenttia (huhtikuu 2020) ja 93 prosenttia (toukokuu 2020) verrattuna samoihin ajanjaksoihin vuonna 2019. SAS joutui ottamaan pois liikenteestä suurimman osan kalustostaan, joka koostui yli 150 ilma-aluksesta, ja jatkoi liikennöintiä vain 15 ilma-aluksella ([32]).

([23]) Ks. SAS:n vuosikertomus ja kestävyysselvitys tilivuodelta 2019 (s. 44), saatavilla osoitteessa https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023). Kyseisessä kertomuksessa vuodella 2019 tarkoitetaan SAS:n tilivuotta eli ajanjaksoa marraskuusta 2018 lokakuuhun 2019.

([24]) Matkustajakäyttöaste on lentoliikennealan mittari, jolla mitataan, kuinka suuri osa lentoyhtiön matkustajakapasiteetista on käytössä. Se on tärkeä indikaattori, jonka avulla voidaan arvioida lentoyhtiön kykyä täyttää käyttämiensä ilma-alusten kapasiteetti, joskaan kyseisessä mittarissa ei välttämättä oteta huomioon kyseisen kapasiteetin hinnoittelua ja sen myynnin kannattavuutta.

([25]) Tarjottu istuinkilometri on indikaattori, jolla mitataan tulojen tuottamiseksi käytettävissä olevaa lentokoneen kuljetuskapasiteettia. Sillä tarkoitetaan sitä, kuinka monta istuinkilometriä lentoyhtiöltä voidaan ostaa. Istuinkilometrit lasketaan kertomalla tietyn lentokoneen tietyllä reitillä lentämien kilometrien määrä kyseisessä lentokoneessa tarjottavien istuinpaikkojen määrällä. Tarjottujen istuinkilometrien avulla voidaan arvioida, kuinka tehokkaasti lentoyhtiö tuottaa tuloja asiakkaille tarjottavista istuinpaikoista. Näin ollen lentoyhtiö hyödyntää kapasiteettiaan vajaatehoisesti, jos kaikkia lentokoneen istuinpaikkoja ei ole myyty.

([26]) Maksettu matkustajakilometri lasketaan kertomalla maksavien matkustajien määrä kuljetulla matkalla. Esimerkiksi 100 matkustajaa kuljettava lentokone, joka lentää 250 kilometriä, tuottaa 25 000 maksettua matkustajakilometriä.

([27]) Covid-19 alkoi levitä merkittävästi koko maailmassa helmikuusta 2020 alkaen. SAS huomasi jo kyseisen kuukauden aikana, että kysyntä väheni jonkin verran tietyillä sen liikennöimillä reiteillä, erityisesti mannertenvälisillä (unionin ulkopuolelle suuntautuvilla) reiteillä sekä Italiaan ja Italiasta liikennöidyillä reiteillä. Näistä pandemian ensimmäisistä selkeistä merkeistä huolimatta SAS kirjasi helmikuussa 2020 enemmän kuljetettuja matkustajia kuin vuoden 2019 helmikuussa.

([28]) Tarkemmin ilmaistuna SAS kirjasi kuljetettujen matkustajien määrän kasvaneen yhteensä 2,1 prosenttia joulukuussa 2019 verrattuna samaan kuukauteen vuonna 2018 (ks. https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/nearly-2-million-passengers-traveled-with-sas-in-december/); 3,2 prosenttia tammikuussa 2020 verrattuna samaan kuukauteen vuonna 2019 (ks. https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/1-9-million-passengers-traveled-with-sas-in-january/); ja lähes 4 prosenttia helmikuussa 2020 verrattuna samaan kuukauteen vuonna 2019 (https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---february-2020/) (kaikilla sivustoilla käyty viimeksi 28.11.2023).

([29]) SAS tarjoamat istuinkilometrit lisääntyivät 0,9 prosenttia joulukuussa 2019, 1,9 prosenttia tammikuussa 2020 ja 1,5 prosenttia helmikuussa 2020 verrattuna joulukuuhun 2018, tammikuuhun 2019 ja helmikuuhun 2019.

([30]) SAS:n maksetut matkustajakilometrit lisääntyivät 2,6 prosenttia joulukuussa 2019, 2,8 prosenttia tammikuussa 2020 ja 0,5 prosenttia helmikuussa 2020 verrattuna edellisten vuosien vastaavaan ajanjaksoon.

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

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

(30) Vaikka matkustusrajoitukset poistettiin unionissa suhteellisesti ja vähitellen kesällä 2020, SAS:n liikenneluvut paranivat tuskin lainkaan kesä-syyskuussa 2020. SAS:n kapasiteetin väheneminen edelliseen vuoteen verrattuna vaihteli 73 prosentista (syyskuu 2020) ja 91 prosenttiin (kesäkuu 2020) ja kuljetettujen matkustajien kokonaismäärän väheneminen vaihteli 74 prosentista (elokuu 2020) ja 86 prosenttiin (kesäkuu 2020) ([33]). Covid-19-pandemian toisen aallon puhjettua SAS jatkoi lokakuussa 2020 toimintaansa ympäristössä, jossa kysyntä oli erittäin vähäistä, ja sen kuljettamien matkustajien määrä oli noin 20 prosenttia lokakuun 2019 vastaavasta määrästä ([34]).

(31) Toimenpiteen myöntämisajankohtana Eurocontrol arvioi parhaimman vaihtoehdon skenaariossaan, että tammi-lokakuussa 2020 kerättyjen tietojen perusteella ilmailuala ei palautuisi vuoden 2019 tasolleen ennen vuotta 2024 ([35]). Kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö (Airport Council International Europe) esitti 6 päivänä lokakuuta 2020 vastaavan ennusteen, jonka mukaan Euroopan lentoliikenteen elpyminen vuoden 2019 tasolle oli epätodennäköistä ennen vuotta 2024 tai 2025 ja että lentoliikenteen kehitys vuonna 2021 oli erittäin epävarmaa ([36]).

(32) SAS:lle covid-19-pandemian seurauksista aiheutunut huomattava kysynnän menetys, rajoittamistoimenpiteet ja ilmailualan lyhyen ja keskipitkän aikavälin näkymiin liittyvä merkittävä epävarmuus heikensivät vakavasti sen taloudellista tilannetta.

2.1.3 *SAS:n covid-19-pandemian vuoksi tarvitsema oma pääoma ja likviditeetti*

(33) Tanskan ja Ruotsin mukaan SAS:lle aiheutui merkittäviä tappioita covid-19-pandemian puhkeamisen ja 2.1.1 jaksossa kuvattujen rajoittamistoimenpiteiden käyttöönoton jälkeen. SAS odotti tuottavansa lisää tappiota toimenpiteen myöntämisajankohtana. Tämän seurauksena yritys tarvitsi pääoma- ja likviditeettitukea pääomituksen muodossa selviytyäkseen taloudellisista vaikeuksistaan.

(34) Tanskan ja Ruotsin mukaan SAS tarvitsi tätä tukea huolimatta useista kustannussäästöaloitteista, joita se toteutti tappioidensa lieventämiseksi, ja valtiontuesta, jota se oli saanut aikaisemmin covid-19-pandemian yhteydessä.

2.1.3.1 Kustannussäästöaloitteet, jotka SAS päätti toteuttaa covid-19-pandemian vaikutusten lieventämiseksi

(35) SAS ilmoitti 3 päivänä maaliskuuta 2020 eli pian sen jälkeen, kun covid-19-pandemia oli puhjennut Euroopassa, käynnistävänsä välittömästi useita kustannussäästöaloitteita pandemian seurausten ja lentoliikennepalvelujen kysynnän vähenemisen torjumiseksi ([37]). SAS keskeytti lennot Hongkongiin 5 päivästä maaliskuuta 2020 alkaen ja ilmoitti myös lyhyiden lentojensa vähentämisestä seuraavina kuukausina, jotta se voisi korvata mahdollisimman suuren osan tulonmenetyksistä vähentämällä lentoihin liittyviä kustannuksia (kuten polttoaine- ja henkilöstökustannuksia ja ilma-alusten veroja ja maksuja).

(36) SAS:n hallituksen kokouksessa 12 päivänä maaliskuuta 2020 SAS ilmoitti hallituksen jäsenille, että covid-19-pandemian seurausten ja SAS:n taloudellisen aseman heikkenemisen torjumiseksi oli tehtävä työtä kahdella toimintalinjalla.

(37) Ensinnäkin SAS ilmoitti, että sen oli turvattava käteisvaransa leikkaamalla pikaisesti kustannuksia. Tähän liittyen SAS:n johto suostui alentamaan vapaaehtoisesti palkkojaan 20 prosentilla kolmen kuukauden ajan. Samalla SAS ilmoitti hallitukselle aloittaneensa vuoropuhelun työntekijäjärjestöjen kanssa sopiakseen kaikkien SAS:n työntekijöiden tilapäisestä työajan lyhentämisestä enintään 20 prosentilla (ja vastaavasta palkan alentamisesta) kolmen kuukauden ajan. Lisäksi 12 päivänä maaliskuuta 2020 pidetyn hallituksen kokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, että SAS oli jo aloittanut keskustelut vuokralle antajien kanssa irtisanoakseen lentokoneiden ja muiden omaisuuserien vuokrasopimukset tai lykätäkseen niitä väliaikaisesti. Koska varauksia oli vähän, SAS myös vähentäisi

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

lentoliikennettään 15–20 prosenttia maalis- ja huhtikuussa 2020, keskeyttäisi lennot Kiinaan ja Italiaan 3 päivään huhtikuuta 2020 saakka sekä liikennöisi harvemmin useimpiin kohteisiinsa. Toiseksi SAS ilmoitti hallitukselle laativansa uutta liiketoimintasuunnitelmaa, jossa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutukset ja sen seuraukset yhtiön lyhyen ja pitkän aikavälin kaupallisen strategian kannalta.

(38) SAS ilmoitti 15 päivänä maaliskuuta 2020 keskeyttävänsä väliaikaisesti suurimman osan liikenteestään 16 päivästä maaliskuuta 2020 alkaen covid-19-pandemian kehityksen ja Tanskan ja Ruotsin hyväksymien rajoittamistoimenpiteiden vuoksi (ks. johdanto-osan 21 ja 23 kappale). Lisäksi SAS ilmoitti välittömästi sen jälkeen, kun Tanska (15 päivänä maaliskuuta 2020) ja Ruotsi (16 päivänä maaliskuuta 2020) olivat hyväksyneet tilapäiset irtisanomiset sallivaa lainsäädäntöä, sanovansa tilapäisesti irti jopa 10 000 työntekijää eli 90 prosenttia yhtiön kaikista työntekijöistä ([38]).

(39) Hallituksen kokouksessa 1 päivänä huhtikuuta 2020 SAS ilmoitti, että se liikennöi tuolloin vain 10 prosenttia lennoistaan verrattuna edellisen vuoden vastaavaan ajanjaksoon. SAS ilmoitti myös määritelleensä loppuvuodeksi 2020 useita kustannussäästöaloitteita, joilla oli mahdollista saada aikaan 4,1 miljardin Ruotsin kruunun säästöt. Lisäksi hallitus hyväksyi myynti- ja takaisinvuokraussopimuksen tekemisen viidestä ilma-aluksen varamoottorista, mikä tuottaisi SAS:lle 45 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria käteisvaroja.

(40) SAS esitteli 15 päivänä huhtikuuta 2020 pidetyssä hallituksen kokouksessa liiketoimintasuunnitelmansa, jossa se vahvisti uuden kaupallisen strategiansa covid-19-pandemiasta ja sen seurauksista selviytymiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

(41) SAS:n liiketoimintasuunnitelmassa oletettiin olennaisin osin, että lentoliikennepalveluille ei olisi matkustusrajoitusten vuoksi juurikaan kysyntää huhtikuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana ([39]). Matkustajat aloittaisivat matkustamisen uudelleen vasta heinä-lokakuussa 2020 ja silloinkin rajoitetusti ([40]). Liiketoimintasuunnitelman mukaan matkustajaliikenne elpyisi tasaisesti marraskuusta 2020 alkaen ja nousisi 85 prosenttiin vuoden 2019 tasosta helmikuussa 2022. Tämän jälkeen matkustajaliikenteen kasvun oletettiin hidastuvan covid-19-pandemian pitkällä aikavälillä aiheuttamien matkustuskäyttäytymisen muutosten vuoksi (esimerkiksi kotona työskentely, liikeneuvottelujen väheneminen ja uudet vapaa-ajanviettomallit). Näin ollen SAS odotti saavuttavansa covid-19-pandemiaa edeltäneen tason aikaisintaan vuoden 2023 puolivälissä. Kysyntäennuste perustui olettamukseen, että lokakuun 2020 jälkeen ei tulisi uusia pandemia-aaltoja eikä asetettaisi uusia matkustusrajoituksia.

(42) Tässä skenaariossa SAS ennakoi tekevänsä 22 miljardia Ruotsin kruunua tappiota tilivuosina 2020 ja 2021 ([41]). Yhtiö suunnitteli liiketoimintasuunnitelmassaan lieventävänsä tätä tappiota kolmella keskeisellä keinolla: mukauttamalla tarjontansa kysyntään; aloittamalla aggressiivisen kustannusten vähentämisen; ja hallitsemalla irtisanomisia.

(43) Ensimmäisen keinon osalta (tarjonnan mukauttaminen kysyntään) SAS suunnitteli seuraavansa viikoittain tiiviisti lentoliikennepalvelujen kysynnän kehitystä covid-19-pandemian yhteydessä. SAS pitäisi suurimman osan kalustostaan poissa liikenteestä kesäkuuhun 2020 asti ja lisäisi heinäkuusta 2020 alkaen vähitellen käytössä olevien ilma-alusten määrää kolmen keskeisen indikaattorin tulosten perusteella. Näillä indikaattoreilla mitattaisiin ”mahdollisuutta matkustaa” (analysoimalla eri puolilla maailmaa voimassa olevia valtioiden matkustusrajoituksia ja yritysten kieltoja), ”aikomusta matkustaa” (esimerkiksi mittaamalla hakutietoja tai varausmääriä SAS:n verkkosivustoilla) ja ”todellista matkustamista” (esimerkiksi SAS:n rekisteröimien lennoille saapuneiden matkustajien, kuljetettujen matkustajien ja varausluokkien määrän avulla). Pidemmällä aikavälillä (eli lokakuun 2020 jälkeen), jolloin kysynnän odotettiin elpyvän tasaisesti, SAS keskittäisi palvelunsa kannattavimmille reiteille (erityisesti lyhyille lennoille Skandinaviassa ja Euroopassa) ja kannattavimmille asiakkaille (liikematkustajille) ja vähentäisi samalla kapasiteettia ja lentojen tiheyttä maksimoidakseen ilma-alusten käyttöasteen. Lisäksi se suunnitteli korvaavansa suurimman osan nykyisistä analytiikastaan, järjestelmistään ja työkaluistaan kehittyneemmillä tuotteilla liikennettä ja varauksia koskevien indikaattoreiden tarkkuuden parantamiseksi ja tarkistavansa lennoilla tarjottavia palveluitaan ”turhien” kustannusten poistamiseksi (esimerkiksi vähentämällä lentoja, joilla on kaksi tarjoilua).

([38]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-temporarily-halt-most-of-the-traffic/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023). Ks. myös SAS:n 16.3.2020 pidetyn hallituksen kokouksen pöytäkirja (ilmoituksen liite 40.1).

([39]) Alle 8 prosenttia SAS:n vuonna 2019 kuljettamista matkustajista.

([40]) SAS odotti saavuttavansa lokakuussa 2020 vain 30 prosenttia vuonna 2019 kuljettamastaan matkustajamäärästä.

([41]) Ks. alaviite 23. SAS:n tilivuosi alkaa 1 päivänä marraskuuta ja päättyy 31 päivänä lokakuuta.

(44) Toisen keinon osalta (aggressiivinen kustannusten vähentäminen) SAS ehdotti kiinteisiin kustannuksiin kohdistuvaa aggressiivista kustannusten vähentämistä, jolla pyrittiin saavuttamaan 2,4 miljardin Ruotsin kruunun säästöt lokakuun 2020 loppuun mennessä ja 1 miljardin Ruotsin kruunun lisäsäästö maaliskuun 2021 loppuun mennessä ([42]). SAS aikoi myös vähentää kustannuksia lokakuun 2020 jälkeen vähentämällä kalustoaan; siirtymällä asteittain käyttämään yhtä ilma-alustyyppiä huoltokustannusten tehostamiseksi; ja lykkäämällä ilma-alusten toimituksia käteisvarojen säilyttämiseksi, millä oli tarkoitus saada aikaan 1,1 miljardin Ruotsin kruunun lisäsäästö vuoteen 2024 asti.

(45) Kolmannen keinon osalta (irtisanomisten hallinta) SAS aikoi jatkaa laajojen tilapäisten irtisanomisten käyttöä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa yhteensä 2 miljardin Ruotsin kruunun säästöjen aikaansaamiseksi lokakuun 2020 loppuun mennessä. Tämän jälkeen SAS aikoi toteuttaa lisätoimenpiteitä tuottavuuden lisäämiseksi elpymisen aikana (maaliikennealueen tuottavuutta oli tarkoitus lisätä 25 prosenttia ja matkustamomiehistön tuottavuutta 17 prosenttia), millä saavutettaisiin vielä 2 miljardin Ruotsin kruunun kustannussäästöt. Samaan aikaan SAS käynnistäisi irtisanomisohjelman, jolla oli tarkoitus supistaa pysyvästi yhtiön koko henkilöstöä 30 prosenttia lokakuun 2020 loppuun mennessä ja vähentää edelleen yleiskustannuksia 1,6 miljardilla Ruotsin kruunulla maaliskuuhun 2021 mennessä (vähentämällä yleiskustannuksiin luettavaa henkilöstöä kolmanneksella ja rahtitoiminnon henkilöstöä 50 prosentilla; vähentämällä kiinteitä tietotekniikkakustannuksia 20 prosentilla; lisäämällä rahti- ja maahuolintatoimintojen ulkoistamista; ja vähentämällä markkinointi-, tietotekniikka- ja tuoteinvestointeja siihen, mikä SAS:n on kannalta ehdottoman välttämätöntä).

(46) Kyseisellä kustannusten leikkausohjelmalla SAS pyrki vähentämään kustannuksia yhteensä 5,4 miljardin Ruotsin kruunua tilivuosina 2020 ja 2021 (ja vielä 4,5 miljardia Ruotsin kruunua vuoden 2021 jälkeen).

(47) Hallitus pyysi 15 päivänä huhtikuuta 2020 pitämässään kokouksessa kuitenkin SAS:n johtoa määrittämään liiketoimintasuunnitelmassa lisää kustannussäästöjen lähteitä.

(48) Näin ollen SAS esitteli 22 päivänä huhtikuuta 2020 pidetyssä hallituksen kokouksessa kunnianhimoisemman kustannusten vähentämisohjelman. SAS ehdotti olennaisilta osin ulkoisten menojen vähentämistä edelleen; irtisanomisten määrän lisäämistä (30 prosentista 40 prosenttiin SAS:n koko henkilöstöstä); ja useampien ilma-alusten toimitusten lykkäämistä. Kyseisen kokouksen pöytäkirjasta käy myös ilmi, että SAS tutki mahdollisuutta luopua joistakin keskeisistä omaisuuseristä, muun muassa Eurobonus-kanta-asiakasohjelmasta sekä rahti- ja maahuolintatoiminnoista. SAS punnitsi Eurobonus-ohjelmasta luopumisen etuja ja haittoja ja tuli siihen tulokseen, että muut vaihtoehdot kuin luopuminen olivat asianmukaisempia ([43]). Rahtitoiminnoista luopumisesta SAS totesi, että yksikään ostaja ei osoittanut kiinnostusta ostaa rahtitoiminnot kokonaisuudessaan tai osan niistä ([44]), kun taas maahuolintapalvelujen osalta […] (*).

(49) Tämän tarkistetun liiketoimintasuunnitelman avulla SAS pyrki saavuttamaan yhteensä 7,3 miljardin Ruotsin kruunun kustannusvähennykset vuosina 2020 ja 2021 ja vähentämään ennakoituja kertyneitä tappioita 22 miljardista Ruotsin kruunusta 15 miljardiin Ruotsin kruunuun vuoden 2021 loppuun mennessä.

(50) SAS hyväksyi kyseisen liiketoimintasuunnitelman 24 päivänä huhtikuuta 2020, kun hallitus oli antanut sillä hyväksyntänsä, ja jatkoi kustannussäästöaloitteitaan suunnitelmassa yksilöityjen kolmen keskeisen keinon mukaisesti.

([42]) Tämä kustannusten karsinta koski henkilöstökustannuksia (uusien työntekijöiden palkkaamisen jäädyttäminen ja koulutuksen vähentäminen), joista oli tarkoitus säästää yhteensä yli 800 miljoonaa Ruotsin kruunua; ilma-alusten huoltoa (esimerkiksi ilma-alusten vuokraamista miehistöineen koskevien sopimusten uudelleenneuvottelu, ilma-alusten toimitusten lykkääminen ja huollon vähentäminen), josta oli tarkoitus säästää yhteensä 1,3 miljardia Ruotsin kruunua; ja muita kustannuksia (hankkeiden keskeyttäminen, muihin kuin keskeisiin toimintoihin, kuten markkinointiin, konsultteihin, tietojärjestelmiin ja toimitiloihin, käytettävien menojen vähentäminen), joista oli tarkoitus säästää yhteensä 1,3 miljardia Ruotsin kruunua.

([43]) Yksi syistä oli se, että SAS:n Eurobonus-ohjelma oli yhtiölle tärkeä tulonlähde ja strateginen voimavara tiettyihin vakituisiin asiakkaisiin kohdennetussa liiketoimintastrategiassa. SAS katsoi, että kyseisestä ohjelmasta voitiin saada käteisvaroja muilla tavoilla kuin luopumalla siitä, esimerkiksi siirtämällä kyseinen ohjelma erilliselle oikeushenkilölle, jotta SAS voisi käyttää sitä lähitulevaisuudessa vakuutena velkarahoituksen hankkimiseksi, tai myymällä pisteitä alennuksella uskollisille asiakkaille ja hankkia näin lisää käteisvaroja. Tällaisen siirron toteuttaminen kestäisi kuitenkin useita kuukausia, minkä vuoksi SAS katsoi, ettei tällaisella siirrolla voitaisi lyhyellä aikavälillä ratkaista yhtiön taloudellisia vaikeuksia, vaan sitä voitaisiin harkita vain keskipitkällä aikavälillä.

([44]) SAS ei omista rahti-ilma-aluksia, mutta kuljettaa tavaroita matkustaja-ilma-alustensa ruumassa. Näin ollen mahdollisten huolitsijoiden olisi vaikeaa optimoida tavaravirrat, sillä ne olisivat riippuvaisia SAS:n matkustajalentojen aikatauluista, koska SAS on lentojen liikennöitsijä. Tästä syystä ostajat ilmaisivat kiinnostusta ainoastaan SAS:n ”ruumakapasiteetin” markkinointi- ja myyntitoimintojen ostamista kohtaan, mutta siitä perittäisiin huomattava välityspalkkio. Lisäksi SAS:n aiemmat yritykset myydä kyseinen toiminto olivat osoittautuneet tuloksettomiksi. Sen vuoksi SAS katsoi, että on parempi pitää toiminto konsernissa, mutta vähentää sen henkilöstöä huomattavasti (–50 %).

(*) Luottamuksellista tietoa.

(51) Ensinnäkin SAS liikennöi (johdanto-osan 43 kappale) vain muutamia kotimaan reittejä Ruotsissa ja Norjan, Tanskan ja Ruotsin välillä sekä joitakin kotiuttamislentoja ([45]) ja rahtilentoja ([46]) huhtikuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana. Liikennöityjen lentojen osuus sen kapasiteetista oli huhti- ja toukokuussa alle 10 prosenttia verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2019 (johdanto-osan 29 kappale) ([47]). Viimeisimpien kysyntää koskevien toimenpiteiden (johdanto-osan 43 kappale) rohkaisevien tulosten ([48]) perusteella SAS valmistautui 8 päivänä kesäkuuta 2020 lisäämään vähitellen käytössä olevien ilma-alusten määrää 2 päivänä kesäkuuta 2020 käytössä olleista 16 ilma-aluksesta 45 ilma-alukseen heinäkuun 2020 puolivälissä seuratakseen havaitsemaansa liikenteen kasvusuuntausta ([49]). Lento-ohjelmassa keskityttäisiin pääasiassa Tanskan, Norjan ja Ruotsin kotimaan liikenteeseen ja joihinkin tärkeimpiin eurooppalaisiin liikematkakohteisiin (Belgia, Saksa ja Alankomaat) liikennöitäviin yhteyksiin sekä Skandinavian sisäisten reittien vahvistamiseen. SAS arvioi esimerkiksi, että heinäkuun 2020 ensimmäisellä viikolla sen Skandinaviaan suuntautuvien, Skandinaviasta lähtevien ja Skandinavian sisällä liikennöitävien lentojen muodostama tarjonta olisi 34 prosenttia (istuinkapasiteettina mitattuna) verrattuna samaan viikkoon vuonna 2019, minkä se katsoi vastaavan kilpailijoiden tarjoamaa keskimääräistä kapasiteettia (28 prosenttia) ([50]). Lentojen lisääminen kesä- ja heinäkuussa 2020 toi SAS:lle lisätuloja, mikä vähensi sen tappioita, ja sen ansiosta sekä viimeisimpien kysynnän kehitystä koskevissa mittauksissa saatujen hyvien tulosten perusteella se pystyi suunnittelemaan toista lisäystä elokuussa 2020 eurooppalaisiin lomakohteisiin liikennöitävillä reiteillä käyttöön otettavilla ilma-aluksilla. Tältä osin SAS arvioi, että tällainen lisäys (jolla olisi päästy jopa 45 prosenttiin sen markkinatarjonnasta samalla ajanjaksolla vuonna 2019) vastasi kilpailijoiden tarjontaa elokuussa 2020 ([51]). Koska covid-19-tapausten määrä Euroopassa kuitenkin lisääntyi syyskuussa ja lokakuussa 2020, SAS vähensi kapasiteettiaan selvästi alle 40 prosenttiin lokakuun 2020 loppuun mennessä.

(52) Kiinteiden kustannusten vähentämiseksi (johdanto-osan 44 kappale) SAS vähensi suunniteltuja investointejaan lykkäämällä ilma-alusten toimituksia. SAS aloitti nopeasti ilma-alustoimittajansa Airbusin kanssa vuoropuhelun mahdollisuudesta lykätä toimitusta edeltäviä maksuja ja ilma-alusten toimituksia. Tällä tavoin SAS onnistui lykkäämään [0–300] miljoonan Yhdysvaltain dollarin ([200–500] miljoonan Ruotsin kruunun] toimitusta edeltävät maksut ajanjaksolla […] ja siirtämään neljän […] toimituksen […] ajankohdasta […] ajankohtaan, neljän […] toimituksen […] ajankohdasta […] ajankohtaan ja kahden […] toimituksen […] ajankohdasta […] ajankohtaan. Ruotsi ja Tanska selittivät kuitenkin, että SAS ei voinut peruuttaa tilauksia […]:lta ilman riskiä siitä, että […]. Lisäksi SAS lykkäsi kaikkia vuokrattujen ilma-alusten […] toimituksia […] kuukaudella ja nopeutti prosessia, jolla […] ([52]) vuokrasopimukset myytiin tai irtisanottiin suunniteltua aikaisemmin, saadakseen nopeammin käteisvaroja. Lisäksi SAS neuvotteli uudelleen sopimukset yli 200 toimittajan kanssa kaikissa toiminnoissaan. Tavoitteena oli poistaa muuttuvat kustannukset lyhyellä aikavälillä, neuvotella uudelleen kiinteät kustannukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä ja parantaa maksuehtoja. Näiden uudelleenneuvottelujen ansiosta SAS pystyi saavuttamaan yli 1,5 miljardin Ruotsin kruunun kustannussäästöt vuoden 2020 jäljellä olevilta kuukausilta.

(53) Kolmanneksi irtisanomisten osalta (johdanto-osan 45 kappale) SAS ilmoitti 28 päivänä huhtikuuta 2020 aloittavansa prosessin, jolla sen tulevaa työvoimaa vähennetään pysyvästi jopa 5 000 kokoaikaisella työntekijällä, joista useimpien irtisanomisaika on kuusi kuukautta ([53]). Muita työvoimaan liittyviä toimenpiteitä olivat kerääntyneiden ylityötuntien vähentäminen ja palkattoman vapaan myöntäminen tietyille työntekijöille.

([45]) SAS liikennöi kotiuttamislentoja Brasiliasta, Pakistanista, Kolumbiasta, Guineasta, Perusta ja Turkista.

([46]) Muun muassa useita Tukholman ja Hongkongin välisiä lentoja, joissa käytettiin tyhjiä matkustajalentokoneita lääkinnällisten laitteiden ja farmaseuttisten tuotteiden kuljettamiseen Aasiasta Eurooppaan.

([47]) SAS liikennöi 15.4.2020 vain 7,4 prosenttia lentoreiteistään vuoteen 2019 verrattuna. SAS arvioi Eurocontrolin tietojen perusteella, että tämä vastasi varsin hyvin samankaltaisten yhtiöiden keskimääräistä tarjontaa (5,7 %). Näiden yhtiöiden otos muodostui 25 lentoyhtiöstä (muun muassa Wideroe, Alitalia, Aer Lingus, KLM, Turkish Airlines, Iberia, Wizz Air, Lufthansa, Air France, LOT, Ryanair, Austrian Airlines ja EasyJet). (Lähde: SAS AB:n hallituksen kokous 15.4.2020, ilmoituksen liite 40.1).

([48]) Indikaattorit osoittivat, että matkustusrajoitukset poistettaisiin osittain Euroopassa ja Skandinaviassa kesän 2020 alussa, että myynti oli kasvanut jopa 29 prosenttia edelliseen viikkoon verrattuna ja että kannattavuus/käyttöaste kasvoi kesäkuun alusta lähtien.

([49]) SAS:n heinäkuussa 2020 kirjaama todellinen liikennemäärä oli suurempi kuin 24.4.2024 hyväksytyssä liiketoimintasuunnitelmassa ennakoitiin.

([50]) SAS analysoi muun muassa Norwegianin, Lufthansan, Ryanairin, Air France/KLM:n, Wizz Airin, Wideroen, IAG Groupin, Finnairin, EasyJetin, Braathens Regionalin ja Turkish Airlinesin julkaistua viikkokapasiteettia.

([51]) SAS arvioi Wizz Airin saavuttavan elokuussa 2020 saman tarjonnan tason kuin elokuussa 2019 ja Ryanairin ja Air France / KLM:n saavuttavan noin 65 prosenttia tästä tasosta. Lufthansan arvioitiin saavuttavan alle 40 prosenttia ja Finnairin alle 30 prosenttia elokuun 2019 tarjonnan tasosta.

([52]) 15 […], viisi […] ja yksi […].

([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/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

(54) Kaiken kaikkiaan SAS onnistui vähentämään muuttuvia kustannuksia lähes 40 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna; lykkäsi kymmenen ilma-aluksen toimituksia ja nopeutti 21 ilma-aluksen käytöstä poistamista; neuvotteli uudelleen yli 200 sopimusta toimittajien kanssa maksuehtojen parantamiseksi ja muuttuvien kustannusten vähentämiseksi; ja saattoi päätökseen 5 000 irtisanomista 26 päivään lokakuuta 2020 mennessä.

(55) Näiden kustannussäästötoimenpiteiden lisäksi Tanska ja Ruotsi ilmoittivat, että SAS haki ja sai covid-19-pandemian yhteydessä valtiontukea tappioidensa lieventämiseksi.

2.1.3.2 SAS:lle covid-19-pandemian yhteydessä myönnetty valtiontuki

(56) Toimenpiteen myöntämisajankohtana SAS oli hyötynyt useista valtiontukitoimenpiteistä ja muita valtiontukitoimenpiteitä oli suunnitteilla.

(57) Ensinnäkin komissio hyväksyi 15 päivänä huhtikuuta 2020 ([54]) ja 24 päivänä huhtikuuta 2020 ([55]) Tanskan ja Ruotsin SAS:lle valtiontakauksina myöntämän valtiontuen, jonka määrä oli enintään 90 prosenttia 3,3 miljardin Ruotsin kruunun (324 miljoonan euron) uusiutuvasta luottojärjestelystä. Kyseisten toimenpiteiden tarkoituksena oli korvata osittain lentoyhtiölle covid-19-pandemiasta aiheutuneet välittömät vahingot, ja Tanska ja Ruotsi ilmoittivat niistä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti.

(58) Toiseksi, SAS sai Tanskalta korvauksen kiinteistä kuluistaan komission 8 päivänä huhtikuuta 2020 hyväksymän tukijärjestelmän ([56]) mukaisesti. Tässä yhteydessä SAS sai 59 375 580 Ruotsin kruunua tytäryhtiölleen Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden ([57]) 21 126 457 Ruotsin kruunua maatoimintaansa ja 11 135 382 Ruotsin kruunua rahtitoimintoihin (yhteensä 91 637 419 Ruotsin kruunua eli 8,9 miljoonaa euroa).

(59) Kolmanneksi, Tanskan viranomaiset toimittivat elokuussa 2020 alustavan arvion mahdollisesta tuesta, jota SAS voisi saada kahdesta lentoyhtiöille myönnettävästä tukijärjestelmästä, joista Tanska oli tuolloin ilmoittanut komissiolle etukäteen ([58]). Tämän arvion mukaan SAS saisi ensimmäisestä järjestelmästä enintään 800 000 euroa (noin 6 miljoonaa Tanskan kruunua)ja toisesta järjestelmästä noin 4,7 miljoonaa euroa (35 miljoonaa Tanskan kruunua) ([59]).

(60) Lisäksi SAS sai Norjalta korvausta covid-19-pandemian aiheuttamasta vahingosta EFTAn valvontaviranomaisen 17 päivänä huhtikuuta 2020 asiassa 85047 hyväksymän järjestelmän mukaisesti ([60]). Korvaus oli noin 10 miljoonaa Norjan kruunua (932 723 euroa) ([61]). Lisäksi SAS teki Tanskan ja Ruotsin toimittamien tietojen mukaan palvelunhankintasopimuksen Norjan valtion kanssa. SAS oli arvioinut sopimuksen mukaisten maksujen olevan noin 500 miljoonaa Ruotsin kruunua (49 miljoonaa euroa).

([54]) Komission päätös C(2020) 2416 final, annettu 15 päivänä huhtikuuta 2020, valtiontuesta SA.56795 (2020/N) – Tanska – Covid-19-pandemiasta SAS AB:lle aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen (EUVL C 220, 3.7.2020, s. 1).

([55]) Komission päätös C(2020) 2784 final, annettu 24 päivänä huhtikuuta 2020, valtiontuesta SA.57061 (2020/N) – Ruotsi – Covid-19-pandemiasta SAS AB:lle aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen (EUVL C 220, 3.7.2020, s. 1).

([56]) Komission päätös C(2020) 2294 final, annettu 8 päivänä huhtikuuta 2020, valtiontuesta SA.56774 (2020/N) – Tanska – Korvausjärjestelmä covid-19-pandemiaan liittyvälle merkittävälle liikevaihdon laskulle alttiille yrityksille (EUVL C 144, 30.4.2020, s. 1). Tukijärjestelmä hyväksyttiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla.

([57]) Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden on kolmen SAS:n tytäryhtiön omistama konsortio (ks. myös 2.7 jakso).

([58]) Asia SA.58157 – Covid-19: tuki Tanskan lentoasemille ja Tanskaan saapuville ja sieltä lähteville lentoyhtiöille, ja asia SA.58088 – Covid-19: korvaus Tanskan kotimaan reittejä liikennöiville lentoyhtiöille covid-19-pandemian aiheuttamista vahingoista (SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan, sellaisena kuin se on tulkittuna tilapäisten puitteiden 3.1 jaksossa, ja SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella). Komissio hyväksyi ensimmäisen toimenpiteen 3 päivänä syyskuuta 2020 asiassa SA.58157 antamallaan päätöksellä (EUVL C 7, 7.1.2021, s. 4). Toisen toimenpiteen osalta Tanska lopulta luopui asiassa SA.58088 kohteena olleesta tukijärjestelmästä myönnettävää tukea koskevasta hankkeestaan ja peruutti ilmoituksensa 14 päivänä lokakuuta 2020.

([59]) SAS sai lopulta tukea vain asiassa SA.58157 tarkoitetusta tukijärjestelmästä, ja tuen määrä oli 800 000 euroa. Koska Tanska luopui hankkeestaan myöntää asiassa SA.58088 tarkoitettua tukea, SAS ei saanut tätä arviolta 4,7 miljoonan euron suuruista tukea. Oikeasuhteisuuden arvioinnissa otetaan kuitenkin huomioon sekä asian SA.58157 kohteena olleesta tukijärjestelmästä saatu tuki että asian SA.58088 kohteena olleen tukijärjestelmän arvioitu tuki (6.3.3 jakso).

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

([61]) InforEuro-valuuttalaskurin elokuussa 2020 sovelletun kurssin mukaan.

2.1.3.3 SAS:n oman pääoman ja likviditeetin tarpeet

(61) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset selittivät 11 päivänä elokuuta 2020 toimittamassaan ilmoituksessa, että toteutetut lieventävät toimenpiteet ja SAS:n saama valtiontuki eivät riittäneet korjaamaan covid-19-pandemiasta ja siihen liittyvistä rajoittamistoimenpiteistä johtuvaa yhtiön vaikeaa taloudellista tilannetta.

(62) SAS:n liiketoimintasuunnitelma osoitti, että toteutetuista lieventävistä toimenpiteistä ja saadusta valtiontuesta huolimatta SAS:lle odotettiin kertyvän noin 15 miljardin Ruotsin kruunun tappiot vuosina 2020 ja 2021. SAS odotti, että sen likviditeetti ehtyisi lokakuun 2020 loppuun mennessä ja että sen oma pääoma olisi tilivuoden 2020 päättyessä lähes 11 miljardia Ruotsin kruunua negatiivinen.

(63) Tanska ja Ruotsi selittivät myös, että SAS:n vuoden 2020 toisen vuosineljänneksen osavuosikatsauksen mukaan SAS:n velan suhde omaan pääomaan ([62]) oli negatiivinen huhtikuun 2020 lopussa (– 459,4). Lisäksi SAS:n maksuvalmiussuhde laski 32 prosentista 26 prosenttiin eli lähes Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1008/2008 vaaditun 25 prosentin vähimmäiskynnysarvon tasolle ([63]). Oma pääoma oli kääntynyt negatiiviseksi. Se oli 5,4 miljardia Ruotsin kruunua huhtikuussa 2019 mutta –65 miljoonaa Ruotsin kruunua huhtikuussa 2020. Touko-heinäkuussa 2020 SAS:n tulot vähenivät edelleen yli 80 prosenttia verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2019. Toimintakustannusten pieneneminen (–67 % verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2019), joka johtui vähäisemmästä kysynnästä ja SAS:n toteuttamista lieventävistä toimenpiteistä, ei korvannut tätä tulojen vähenemistä ([64]).

(64) Kokonaisuutena SAS:lle aiheutui tappioita heinäkuuhun 2020 asti, ja tappioita kertyi lähes 6 miljardia Ruotsin kruunua covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen. Myös SAS:n oma pääoma pieneni edelleen, ja kirjattu negatiivinen oma pääoma oli 31 päivänä heinäkuuta 2020 yli miljardi kruunua ([65]). SAS:n taloudellinen tilanne heikkeni edelleen elo-lokakuussa 2020, jolloin tulot laskivat 77 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna ([66]).

(65) Tanska ja Ruotsi vahvistivat 11 päivänä elokuuta 2020 päivätyssä ilmoituksessaan, joka sisälsi päivitettyjä tietoja (heinäkuu 2020), että SAS odotti sen oman pääoman olevan joulukuuhun 2020 mennessä 9,4 miljardia Ruotsin kruunua negatiivinen ja käyttäneensä joulukuuhun 2020 mennessä tai jo aiemmin kaiken käytettävissä olevan likviditeettinsä (joka 31 päivänä tammikuuta 2020 oli 6,598 miljardia kruunua) ([67]). Tätä päätelmää tuki luottoluokituslaitos Moody'sin 10 päivänä kesäkuuta 2020 päivätty analyysi SAS:n taloudellisesta tilanteesta, jossa Moody's arvioi, että SAS:llä oli likviditeettiä toimia vain vuoden loppuun saakka ([68]).

(66) Tanskan ja Ruotsin mukaan esimerkiksi SAS:n mahdollisesta konkurssista tai maksukyvyttömyydestä aiheutunut merkittävä lentoliikenteen häiriö olisi pahentanut merkittävästi Ruotsin ja Tanskan talouksien tilannetta, koska SAS:n merkitys kyseisten jäsenvaltioiden talouksille on suuri.

([62]) Velan suhde omaan pääomaan on taloudellinen indikaattori, joka osoittaa, kuinka suuri osa yrityksestä on velkojien omistuksessa verrattuna siihen, kuinka paljon yrityksellä on omaa pääomaa. Siinä lasketaan kokonaisvelan ja rahoitusvelkojen painoarvo suhteessa kokonaispääomaan. Mitä suurempi tämä suhdeluku on, sitä enemmän yrityksen rahoitus perustuu velkaan. Vahvasti velkarahoitteisiin yrityksiin liittyy suurempi riski siitä, että velkaa ei makseta takaisin tulojen vähentyessä. Niiden on myös vaikeampi saada uutta velkaa. Negatiivinen suhdeluku osoittaa, että yrityksen vastuut ylittävät sen varat. Useimmissa tapauksissa tätä pidetään merkkinä korkeasta riskistä ja kannustimena hakea konkurssisuojaa.

([63]) SAS:n maksuvalmiusvaatimuksen mukaan käteisvaroilla on aina voitava maksaa vähintään 25 prosenttia vuosittaisista kiinteistä kustannuksista. Tanska ja Ruotsi huomauttavat, että maksuvalmiusvaatimus johtuu lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä 24 päivänä syyskuuta 2008 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1008/2008 (EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj), jonka mukaan lentoyhtiöiden on ylläpidettävä maksuvalmiuttaan säilyttääkseen liikennelupansa.

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

([65]) Ks. SAS:n vuoden 2020 kolmannen neljänneksen väliraportti, saatavilla osoitteessa https://www.sasgroup.net/files/documents/financial-reports/Q3-2020/Q320-Presentation-2020-08-25.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

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

([67]) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten ilmoituksen liite 33.

([68]) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten ilmoituksen liite 34.1.

2.1.4 *SAS:n merkitys Tanskan ja Ruotsin talouksille*

(67) Tanska ja Ruotsi viittasivat ensinnäkin SAS:n kyseisiin jäsenvaltioihin, niistä ja niiden sisällä liikennöimiin keskeisiin matkustajaliikennepalveluihin.

(68) Tanskan viranomaiset selittivät, että SAS:n osuus Tanskan kotimaan ja kansainvälisestä matkustajaliikenteestä oli 32 prosenttia vuonna 2019, ja se liikennöi yli 100:aa reittiä Tanskasta, Tanskaan ja Tanskan sisällä ([69]). Pelkästään vuonna 2019 SAS avasi 12 uutta reittiä Tanskan lentoasemilta ([70]).

(69) Tanskan viranomaisten mukaan SAS:n osuus Tanskan kotimaan reiteistä oli 41 prosenttia vuonna 2019 ([71]), ja se liikennöi Aalborgin, Århusin, Billundin, Bornholmin ja Färsaarten lentoasemilta. Vuonna 2019 SAS liikennöi Kööpenhaminasta Billundiin, Århusiin ja Aalborgiin keskimäärin 250 kotimaan lentoa kuukaudessa ja myös Färsaarille (yli 500 lentoa vuodessa) säännöllisesti ympäri vuoden. SAS liikennöi covid-19-pandemian aikana kotimaanlentoja Kööpenhaminasta Aalborgiin, Århusiin ja Färsaarille, mikä mahdollisti välttämättömän matkustamisen Tanskassa huhti-kesäkuussa 2020. Kesäkuusta 2020 lähtien SAS liikennöi kuukausittain 100–200 lentoa kyseisten kohteiden välillä ([72]).

(70) Kansainvälisten kohteiden osalta SAS tarjosi säännöllisiä yhteyksiä Skandinavian maihin ([73]) ja Euroopan unioniin ([74]) sekä kansainvälisiin liiketoimintakeskuksiin (esimerkiksi New York, Chicago, Washington, Hongkong, Lontoo ja Geneve) yleensä ympärivuotisesti ([75]). SAS kuljetti vuonna 2019 Tanskaan ja Tanskasta noin 10 miljoonaa matkustajaa, mikä on lähes 30 prosenttia Tanskaan ja Tanskasta matkustaneiden kansainvälisten matkustajien kokonaismäärästä ([76]). Tammi-syyskuussa 2020 SAS oli edelleen kuljetettujen matkustajien määränä mitattuna suurin lentoyhtiö, ja sen osuus Tanskaan ja Tanskasta kuljetettujen kansainvälisten matkustajien kokonaismäärästä oli edelleen 30 prosenttia ([77]).

(71) Ruotsin viranomaiset selittivät, että koska Ruotsi sijaitsee suurella ja harvaan asutulla niemimaalla unionin reuna-alueella, lentäminen on yleisin Ruotsiin ja Ruotsista tapahtuvassa kansainvälisessä matkustamisessa käytettävä liikennemuoto ja sen osuus kaikesta kansainvälisestä matkustamisesta on noin 70 prosenttia. Ruotsin liikenneviraston mukaan SAS:n osuus oli vuonna 2019 kuljetettujen matkustajien määränä mitattuna 49 prosenttia Ruotsin kotimaan lentoliikenteestä ja neljännes kansainvälisestä lentoliikenteestä ja se liikennöi yli 150:tä reittiä Ruotsista, Ruotsiin ja Ruotsin sisällä ([78]).

([69]) Tanskan viranomaisten Trafikstyrelseniltä (Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomainen) komission 2.10.2023 esittämän tietopyynnön perusteella keräämien vuotta 2019 koskevien tietojen mukaan kolme suurinta Tanskasta, Tanskaan ja Tanskan sisällä liikennöivää lentoyhtiötä (SAS:n lisäksi) olivat Norwegian Air Shuttle (85 reittiä), Ryanair (48 reittiä) ja EasyJet (16 reittiä). Norwegian Air Shuttle liikennöi yhtä kotimaan reittiä, mutta Ryanairilla ja EasyJetillä ei ollut yhtään kotimaan reittiä.

([70]) Ks. SAS:n vuosikertomus ja kestävyysselvitys tilivuodelta 2019, s. 8, saatavilla osoitteessa https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([71]) Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomaisen tietojen mukaan SAS oli vuonna 2019 suurin kotimaan lentoja liikennöivä lentoyhtiö, jonka osuus kotimaan liikenteen matkustajien kokonaismäärästä oli 41 prosenttia, ja seuraavaksi suurimpia olivat Norwegian Air Shuttle (29 %), Danish Air Transport (22 %), Air Alsie (4,5 %) ja Dancopter (0,8 %).

([72]) Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomaisen mukaan SAS pysyi kotimaan liikenteen suurimpana lentoyhtiönä tammi-syyskuussa 2020. Sen osuus Tanskan sisällä kuljetettujen kotimaan matkustajien kokonaismäärästä oli 39 prosenttia, ja seuraavilla sijoilla olivat Danish Air Transport (28,5 %), Norwegian Air Shuttle (24 %) ja Air Alsie (3,1 %).

([73]) Vuonna 2019 SAS esimerkiksi liikennöi kuukausittain 600–700 lentoa Osloon ja Tukholmaan, yli 300 lentoa kuukaudessa Göteborgiin ja Stavangeriin sekä Tanskan ja Helsingin, Aalesundin, Trondheimin ja Bergenin välisiä lentoja.

([74]) Vuonna 2019 SAS esimerkiksi liikennöi kuukausittain yli 100 lentoa Brysseliin, Amsterdamiin, Pariisiin, Gdanskiin, Hampuriin, Frankfurtiin, Düsseldorfiin, Müncheniin, Vilnaan, Varsovaan ja Milanoon.

([75]) Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomaisen ja SAS:n tietojen mukaan SAS liikennöi ympärivuotisesti noin kahta kolmasosaa reiteistään (64 reittiä 102 reitistä), mukaan lukien New Yorkin, Chicagon, Washingtonin, Hongkongin, Lontoon ja Geneven reitit, kun taas norjalainen Air Shuttle liikennöi ympärivuotisesti 29:ää reittiä (85 reitistä), Ryanair 23:a reittiä (48 reitistä) ja EasyJet 11:tä reittiä (16 reitistä).

([76]) Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomaisen tietojen mukaan SAS oli vuonna 2019 Tanskaan ja Tanskasta matkustavien kansainvälisten matkustajien suhteen johtava lentoyhtiö. Seuraavina tulivat Norwegian Air Shuttle (15 %), Ryanair (9 %), EasyJet (5 %) ja KLM (4 %).

([77]) Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomaisen mukaan SAS kuljetti yli 2 miljoonaa matkustajaa tammi-syyskuussa 2020. Seuraavaksi eniten matkustajia kuljettivat Norwegian Air Shuttle (11 % kansainvälisten matkustajien kokonaismäärästä), Ryanair (10 %), KLM (5 %) ja EasyJet (4,5 %).

([78]) Ruotsin liikenneviraston tietojen mukaan SAS oli kotimaan matkustajalentoliikenteen johtava lentoyhtiö ja kuljetti yli 3 miljoonaa matkustajaa. Seuraavilla sijoilla olivat Braathens Regional (30 %), Norwegian Air Shuttle (18 %), LOT Polish airlines (0,8 %) ja Amapola Flyg (0,7 %).

(72) SAS liikennöi kotimaassa Tukholman ja Göteborgin lentoasemilta ja kuljetti matkustajia Uumajan, Luulajan, Malmön, Visbyn, Östersundin, Helsingborgin, Skellefteån, Sundsvallin, Kalmarin, Örnsköldsvikin, Ronnebyn ja Kiirunan lentoasemille yli 150 säännöllisellä lennolla kuukaudessa (kuhunkin kohteeseen) ympäri vuoden. Covid-19-pandemian aikana maalis-kesäkuussa 2020 SAS jatkoi useimpien näiden kotimaan reittien liikennöintiä, mikä mahdollisti välttämättömän matkustuksen Ruotsissa. Kesäkuun 2020 jälkeen SAS avasi uudelleen kaikki kotimaan reittinsä ja liikennöi kuukausittain keskimäärin 50 lentoa kuhunkin kohteeseen ([79]). Kansainvälisten kohteiden ([80]) osalta SAS tarjosi säännöllisiä yhteyksiä Skandinavian maihin ([81]), muihin jäsenvaltioihin ([82]) ja kansainvälisiin liiketoimintakeskuksiin (muun muassa Los Angeles, Pietari, Lontoo ja Zürich) ympäri vuoden.

(73) Sekä Tanska että Ruotsi korostivat myös SAS:n covid-19-pandemian aikana rahtipalveluillaan ja erityislennoillaan antamaa erityistä panosta. Ne korostivat, että SAS lensi noin 50 lentoa, joilla toimitettiin yli 800 tonnia lääkinnällisiä ja farmaseuttisia tuotteita Kiinasta Ruotsiin ja Tanskaan, mukaan lukien 600 tonnia henkilönsuojaimia ja yli 40 miljoonaa kasvosuojusta Ruotsin ja Tanskan terveydenhuoltohenkilöstölle. Lisäksi SAS on liikennöinyt tärkeille ruotsalaisille ja tanskalaisille teollisuusyrityksille rahtitilauslentoja, joilla kuljetettiin muun muassa tuotannossa käytettäviä komponentteja ja varaosia, ja mahdollistanut näin covid-19-pandemian vuoksi häiriintyneen tuotantoketjun jatkuvuuden. Kuten johdanto-osan 51 kappaleessa mainitaan, SAS lensi yhteistyössä Ruotsin ja Tanskan viranomaisten kanssa myös useita kotiuttamislentoja muun muassa Brasiliasta ja Pakistanista näihin maihin jääneiden Ruotsin ja Tanskan asukkaiden kotiuttamiseksi.

(74) Tanska ja Ruotsi selittivät myös, että SAS on ollut niiden kannalta tärkeä työllistäjä. Ne totesivat, että vaikka SAS oli jo sanonut irti noin 5 000 työntekijää tappioidensa lieventämiseksi, se työllisti toimenpiteen myöntämisajankohtana edelleen noin 6 000 henkilöä, joiden irtisanominen olisi pahentanut entisestään covid-19-pandemian aiheuttamaa vakavaa häiriötä ja aiheuttanut vakavia sosiaalisia vaikeuksia kyseisten jäsenvaltioiden taloudelle.

(75) Lisäksi Tanska ja Ruotsi totesivat, että SAS:n mahdollinen konkurssi tai maksukyvyttömyystilanne vaikuttaisi moniin toimittajiin (ilma-alusten ja moottoreiden valmistajat, lentoasemien ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat, polttoainetoimittajat, ateriapalvelujen toimittajat, tietotekniikkapalvelujen toimittajat, teknisten huoltopalvelujen toimittajat, alueelliset kumppanit ja rahoituspalvelut), joiden kannalta SAS oli tärkeä asiakas. Tanska ilmoitti, että SAS:n ostot Ruotsissa sijaitsevilta toimittajilta olivat arvoltaan 4,2 miljardia Ruotsin kruunua ja Tanskassa sijaitsevilta toimittajilta 3,9 miljardia Ruotsin kruunua vuonna 2019. Yleisesti ottaen SAS:n suora panos Ruotsin bruttokansantuotteeseen (BKT) vuonna 2019 oli 5,9 miljardia Ruotsin kruunua ja epäsuora panos 4,7 miljardia Ruotsin kruunua. Lisäksi sen johdannaisvaikutusten arvo oli 6 miljardia Ruotsin kruunua. Näin ollen ilmailualan yhteenlaskettu osuus Ruotsin taloudesta oli 30 prosenttia ([83]). Lisäksi SAS:n osuus Tanskan BKT:stä vuonna 2019 oli 3 miljardia Tanskan kruunua ([84]). Tanskan viranomaiset huomauttivat tältä osin, että 58 prosenttia SAS:n Tanskasta ja Tanskaan vuonna 2020 kuljettamista matkustajista matkusti liiketoimintaa varten.

([79]) Ruotsin liikenneviraston tietojen mukaan SAS oli tammi-syyskuussa 2020 edelleen suurin kotimaan liikenteen lentoyhtiö kuljetettujen matkustajien määränä mitattuna ja sen osuus kokonaisliikenteestä oli 60 prosenttia. Braathens Regionalin vastaava osuus oli 20 prosenttia, Norwegian Air Shuttlen osuus 14 prosenttia, Air Leapin osuus 1,8 prosenttia ja Amapola Flygin osuus 1,8 prosenttia.

([80]) Ruotsin liikenneviranomaisen tietojen mukaan SAS oli vuonna 2019 Ruotsista ja Ruotsiin suuntautuvien kansainvälisten lentoliikennepalvelujen osalta johtava lentoyhtiö ja kuljetti yli 7 miljoonaa matkustajaa. Seuraavilla sijoilla olivat Norwegian Air Shuttle (18 %), Ryanair (8 %), Wizz Air (5,6 %) ja Lufthansa (5 %). Tammi-syyskuussa 2020 SAS:n osuus kansainvälisistä matkustajista laski hieman 25 prosentista 23 prosenttiin. Norwegian Air Shuttlen osuus oli edelleen toiseksi suurin eli 13 prosenttia (18 % vuonna 2019). Ryanairin osuus pysyi vakaana, mutta Wizz Airin osuus kasvoi 5,6 prosentista 7,2 prosenttiin ja Lufthansan 5,1 prosentista 6,6 prosenttiin.

([81]) Vuonna 2019 SAS liikennöi esimerkiksi kuukausittain yli 600 lentoa Osloon ja Kööpenhaminaan ja yli 300 lentoa Helsinkiin; yli 100 lentoa Billundiin, Tampereelle, Turkuun ja Vaasaan; sekä Ruotsin ja Århusin, Stavangerin, Tromssan, Trondheimin ja Oulun välisiä lentoja.

([82]) Vuonna 2019 SAS liikennöi esimerkiksi kuukausittain yli 100 lentoa Brysseliin, Amsterdamiin, Pariisiin, Berliiniin, Frankfurtiin, Vilnaan ja Tallinnaan.

([83]) Ks. Copenhagen Economicsin raportti huhtikuulta 2019, saatavilla osoitteessa https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Filelibrary/file/6/216/1562329592/sas-swedenreport.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([84]) Ks. edellinen alaviite. Raportissa todetaan myös, että SAS:n luomat yhteydet lisäävät Tanskan BKT:tä 18,4 miljardilla Tanskan kruunulla.

(76) Välttääkseen SAS:n konkurssista tai maksukyvyttömyydestä Tanskan ja Ruotsin talouksille aiheutuvat vakavat seuraukset Tanska ja Ruotsi katsoivat, ettei niiden ilmoittamalle toimenpiteelle ollut muita vaihtoehtoja.

2.1.5 *Pääomitustoimenpiteen vaihtoehtojen puute*

(77) Tanska ja Ruotsi selittivät ilmoituksessaan, että SAS ei löytänyt vaihtoehtoista rahoitusta toimenpiteen kohteena olevien pääoma- ja likviditeettitarpeidensa kattamiseksi sen paremmin markkinoilta kuin muista tukitoimenpiteistä.

(78) Heti covid-19-epidemian puhjettua maaliskuussa 2020 SAS yritti sopia erään pankkiryhmän ([85]) kanssa uusiutuvasta luottojärjestelystä. Tämä ei kuitenkaan onnistunut ilman valtiontukea, koska pankit eivät olleet valmiita ottamaan vakuudettomia riskejä. Samanaikaisesti Ruotsin viranomaiset päättivät tukea lentoliikennealaa tukijärjestelmällä, jolla lentoyhtiöille annettiin 90 prosenttia luottolaitoksilta otetuista lainoista kattavia valtiontakauksia. Komissio hyväksyi ohjelman 11 päivänä huhtikuuta 2020 asiassa SA.56812 antamallaan päätöksellä ([86]). SAS yritti saada lainaa luottolaitoksilta Ruotsin myöntämän valtiontakauksen avulla, mutta luottolaitokset olivat haluttomia myöntämään osittain vakuudetonta lainaa. SAS:n vaikeuksien vuoksi Ruotsin viranomaiset päättivät yhdessä Tanskan viranomaisten kanssa myöntää SAS:lle valtiontakauksen, joka voisi mahdollisesti kattaa 100 prosenttia SAS:n tavoittelemasta uusiutuvasta luottojärjestelystä siinä tapauksessa, että luottolaitokset kieltäytyisivät edelleen antamasta luottoa 10 prosentin riskillä tai katsoisivat SAS:n vakuudet riittämättömiksi kattamaan niiden oman riskin. Komissio hyväksyi kyseisen tuen (johdanto-osan 57 kappale). Tanska ja Ruotsi ilmoittivat, että kyseisen yhteisen valtiontakauksen ansiosta SAS onnistui lopulta tekemää sopimuksen uusiutuvasta luottojärjestelystä, josta 90 prosenttia oli taattu valtiontakauksilla, mutta järjestelyn myöntäneet pankit vaativat merkittäviä vakuuksia järjestelyn jäljellä olevalle 10 prosentin vakuudettomalle osalle SAS:n omistamien kiinnittämättömien omaisuuserien muodossa. Kyseisten pankkien kanssa tehdyn uusiutuvaa luottojärjestelyä koskevan sopimuksen ehtojen mukaisesti SAS antoi vakuudeksi ilma-aluksista koostuvan omaisuuserien paketin, jonka kokonaisarvo oli kaksi kertaa suurempi kuin uusiutuvan luottojärjestelyn vakuudettomasta määrästä pankeille jäänyt riski (10 prosenttia lainan nimellisarvosta) ja SAS-konsernin sisäisiä lainoja ja tilejä koskevan panttauskiellon ([87]).

(79) Lisäksi kaksi luottoluokituslaitosta alensi 10 päivänä kesäkuuta 2020 SAS:n luottoluokitusta. Standard & Poor's alensi SAS:n luokituksen luokasta B+ luokkaan CCC ([88]) ja säilytti sen Credit watch with negative implications -tarkkailulistalla, mikä heijasti "lähiviikkoina tapahtuvan velkasaneerauksen suurta todennäköisyyttä", koska SAS:n likviditeettiasema oli heikentynyt entisestään edellisten viikkojen aikana ja lentoyhtiön pääomarakenne vaikutti kestämättömältä ([89]). Moody's alensi SAS:n luottoprofiilin luokasta B2 luokkaan Caa1 ([90]), koska SAS käytti toiminnan ylläpitämiseksi huomattavasti käteisvaroja, minkä vuoksi SAS tarvitsi Moody'sin mukaan väistämättä osakkailtaan pääomistusta ([91]). Moody's katsoi, että SAS:n bruttovivutus mitattuna velan suhteella EBITDA-käyttökatteeseen oli 4,6x tilivuonna 2020, mikä jätti vain pienen puskurin covid-19-epidemian aiheuttamaa markkinoiden vakavaa laskusuhdannetta vastaan ([92]).

([85]) […], […], […] ja […].

([86]) Komission päätös, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2020, valtiontuesta SA.56812 (2021/N) – Ruotsi – covid-19: lentoyhtiöiden hyväksi annettavia lainatakauksia koskeva järjestelmä (EUVL C 269, 14.8.2020, s. 2).

([87]) Panttauskielto on sopimus tai lainasopimuksen lauseke, joka estää lainanottajaa antamasta kaikkia tai nimettyjä omaisuuseriä pantiksi toiselle lainanantajalle. Sillä varmistetaan, että alkuperäinen lainanantaja säilyttää etuoikeusasemansa, jos lainanottaja laiminlyö maksunsa ja sen omaisuuserät ulosmitataan.

([88]) Standard & Poor'sin luottoluokitusasteikon mukaan luokitus CCC tarkoittaa, että yrityksen luottoprofiili on tällä hetkellä haavoittuva ja riippuvainen suotuisista liiketoiminta-, rahoitus- ja talousolosuhteista rahoitussitoumusten täyttämiseksi. Ks. https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([89]) Ks. https://www.airfinancejournal.com/articles/3579433/s-and-p-downgrades-sas-on-debt-default-risk; 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/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([90]) Moody'sin luottoluokitusasteikon mukaan luokitus Caa tarkoittaa, että velvoitteiden katsotaan olevan heikossa asemassa ja niihin kohdistuu erittäin suuri luottoriski. Ks. https://www.moodys.com/sites/products/productattachments/ap075378_1_1408_ki.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([91]) Ruotsin ja Tanskan viranomaisten ilmoituksen liite 34.1.

([92]) Velan suhde EBITDA-käyttökatteeseen on vähimmäisomavaraisuusaste, jolla mitataan yrityksen kykyä maksaa takaisin sille syntynyt velka. Tämä luottolaitosten yleisesti käyttämä suhdeluku kuvaa sitä, kuinka todennäköisesti myönnettyä velkaa ei voida maksaa takaisin. Se on hyödyllinen määritettäessä, kuinka monta vuotta koko velan takaisinmaksuun kuluu kyseessä olevalla EBITDA-käyttökatteella. Tavallisesti on hälyttävää, jos suhdeluku on yli 3, mutta tämä voi vaihdella toimialan mukaan. Ks. esimerkiksi https://www.investopedia.com/terms/l/leverageratio.asp (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

(80) Lisäksi Tanska ja Ruotsi selittivät, että SAS:lle jo myönnetyt valtiontukitoimenpiteet olivat joko riittämättömiä tai epäasianmukaisia vastaamaan sen pääomatarpeisiin, koska niiden tarkoituksena oli puuttua ainoastaan SAS:n välittömään likviditeettivajeeseen eikä sen pääomarakenteen heikkenemiseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

(81) Ruotsin ja Tanskan mukaan valtiontakaustoimenpiteellä tuetulla uusiutuvalla luottojärjestelyllä (johdanto-osan 57 kappale) oli ainoastaan se vaikutus, että SAS:n käteisvarojen kulutusvauhti ([93]) rajoitettiin 500–700 miljoonaan Ruotsin kruunuun kuukaudessa tilivuoden 2020 loppuun asti. Näin ollen SAS ei sen avulla pystynyt palauttamaan covid-19-pandemiaa edeltänyttä pääomarakennettaan (luottojärjestely ei myöskään ollut riittävä käteisvarojen säilyttämiseksi). Lisäksi SAS:n oli uusiutuvan luottosopimuksen ehtojen mukaisesti peruutettava uusiutuva luottojärjestely (ja maksettava mahdollisesti jäljellä oleva määrä takaisin) heti, kun Tanskan ja Ruotsin tutkima pääomitussuunnitelma pantaisiin onnistuneesti täytäntöön ([94]). Kaikki muu SAS:n saama tuki, jonka tarkoituksena oli kattaa vain lyhytaikaisesti osa toimintakustannuksista avustuksina tai julkisen palvelun velvoitteista maksettavana korvauksena (johdanto-osan 58–60 kappale), ei auttanut ratkaisemaan SAS:n huomattavia taloudellisia vaikeuksia eikä varmistamaan sen elinkelpoisuutta.

(82) Tanska ja Ruotsi ilmoittivat myös, että niillä ei **taulukossa 1** ja **taulukossa 2** esitetyistä syistä ollut covid-19-pandemian yhteydessä käytössä muita horisontaalisia tukijärjestelmiä, joilla olisi voitu ratkaista SAS:n taloudellisia vaikeuksia.

Taulukko 1

Luettelo Ruotsin covid-19-pandemian yhteydessä 1 päivän maaliskuuta 2020 ja 26 päivän lokakuuta 2020 välisenä aikana hyväksymistä asiaankuuluvista tukijärjestelmistä ([95])

Tukijärjestelmä	Toimenpiteen kuvaus	Ruotsin selitykset toimenpiteen epäasianmukaisuudesta/riittämättömyydestä
SA.56860 Lainatakausjärjestelmä covid-19-pandemiasta kärsineille yrityksille	Toimenpiteestä myönnettiin tukea lainojen takauksina enintään 75 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 6,8 miljoonaa euroa) yritystä kohti. Suuremmat lainamäärät voitiin sallia poikkeustapauksissa, mutta lainan määrä sai olla enintään 250 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 22,7 miljoonaa euroa).	Tästä järjestelmästä myönnetyn tuen enimmäismäärä ei riittänyt varmistamaan SAS:n elinkelpoisuutta. SAS tarvitsi myös pääomaa sen oman pääoman vahvistamiseksi, eikä se tästä syystä voinut turvautua yksinomaan lainoihin.
SA.56812 Lainatakausjärjestelmä covid-19-pandemiasta kärsineille lentoyhtiöille	Toimenpiteellä myönnettiin valtiontukea uusien lainojen valtiontakauksina tietyille lentoyhtiöille, joilla oli Ruotsin liikennelupa, sen varmistamiseksi, että niillä oli riittävästi likviditeettiä.	SAS ei pystynyt saamaan lainaa markkinoilta kyseisen tukijärjestelmän avulla (johdanto-osan 78 kappale).
SA.56972 Vuokranalennus covid-19-pandemiasta kärsineille vuokralaisille	Tukijärjestelmästä myönnettiin tukea (enintään 800 000 euroa) vuokranantajien ja kestokulutushyödykkeiden (verkkokauppaa lukuun ottamatta) alalla toimivien yritysten, hotellien, ravintoloiden ja eräiden muiden asiakassuhteisiin painottuvien toimintojen sopimien vuokranalennusten kattamiseksi covid-19-pandemian yhteydessä.	Tukijärjestelmä ei soveltunut kattamaan SAS:n likviditeetti- ja pääomatarvetta, ja myönnetty määrä oli selvästi riittämätön.

([93]) Eli se, kuinka nopeasti yritys käyttää tappiollisessa skenaariossa loppuun käteisvaransa tai käteissaldonsa toimintansa vuoksi.

([94]) Kun toimenpide oli myönnetty 26.10.2020, SAS maksoi uusiutuvan luottojärjestelyn kokonaisuudessaan takaisin 29.10.2020. Samalla Ruotsin ja Tanskan valtiontakaukset raukesivat.

([95]) Luettelo sisältää ainoastaan tukijärjestelmät, joiden tukikelpoisuusvaatimukset SAS täytti.

Tukijärjestelmä	Toimenpiteen kuvaus	Ruotsin selitykset toimenpiteen epäasianmukaisuudesta/riittämättömyydestä
SA.58822 Korvausjärjestelmä yrityksille, jotka menettivät covid-19-pandemian vuoksi liikevaihtoaan	Toimenpiteestä myönnettiin tukea (enintään 800 000 euroa) covid-19-pandemian puhkeamisen ja siihen liittyvien rajoittamistoimenpiteiden yrityksille kesä- ja heinäkuussa 2020 aiheuttamiin tappioihin.	Tukijärjestelmä kattoi liikevaihdon menetykset vain rajoitetun ajan. Lisäksi myönnetyn tuen määrä oli selvästi riittämätön vastaamaan SAS:n taloudellisiin tarpeisiin.

Taulukko 2

Luettelo Tanskan covid-19-pandemian yhteydessä 1 päivän maaliskuuta 2020 ja 26 päivän lokakuuta 2020 välisenä aikana hyväksymistä asiaankuuluvista tukijärjestelmistä ([96])

Tukijärjestelmä	Toimenpiteen kuvaus	Tanskan selitykset toimenpiteen epäasianmukaisuudesta/riittämättömyydestä
SA.57027 Luottojärjestely ja arvonlisäveroon ja työnantajamaksuihin liittyvät verojen ja maksujen lykkäykset	Toimenpiteestä, jonka kokonaisbudjetti oli 130 miljoonaa euroa, myönnettiin tukea sekä verolykkäyksinä että luottojärjestelynä, joilla pyrittiin lieventämään heikoimmassa asemassa olevien yritysten likviditeettivaikeuksia keskittyen erityisesti pk-yrityksiin.	Toimenpide ei ollut asianmukainen SAS:n taloudellisen tilanteen korjaamiseksi, koska tuki kattoi ainoastaan verolykkäykset ja luottojärjestelyt. Lisäksi tukea myönnettiin pääasiassa pk-yrityksille ja sen määrä oli suhteellisen pieni.
SA.57932 Korvausjärjestelmä yrityksille, jotka kärsivät rajojen sulkemisesta ja matkustusrajoituksista	Toimenpiteestä myönnettiin tukea matkailuun liittyvillä aloilla toimiville yrityksille, jotka täyttivät tietyt tukikelpoisuusedellytykset.	Järjestelmästä myönnetyn tuen enimmäismäärä (8 miljoonaa euroa yritystä kohti) ei riittänyt varmistamaan SAS:n elinkelpoisuutta.

(83) Lisäksi Tanska ja Ruotsi selittivät, että velan kasvattamisen muodossa myönnettävä rahoitus ei missään tapauksessa olisi vastaus SAS:n pääomatarpeisiin. Yhtiön oli välttämättä hankittava pääomaa täyttääkseen oman pääoman tarpeensa. Tanska ja Ruotsi selittivät, että toimenpiteen tavoitteena oli kattaa mahdollisimman suuri osa SAS:n pääomatarpeista markkinoilta hankittavalla pääomalla houkuttelemalla yksityisiä sijoittajia ja pyytämällä SAS:n nykyisiä yksityisiä osakkeenomistajia jakamaan pääomituksesta aiheutuva taakka Tanskan ja Ruotsin kanssa, kuten 2.2 jaksossa selitetään tarkemmin.

(84) Touko- ja kesäkuussa 2020 pidettyjen SAS:n hallituksen kokousten pöytäkirjoista käy ilmi, että Tanska ja Ruotsi vaativat nimenomaisesti SAS:ää pyytämään yksityisiä sijoittajia jakamaan pääomituksesta aiheutuvan taloudellisen rasituksen, jäljempänä 'vastuunjako', ja asettivat tämän ehdoksi näiden kahden jäsenvaltion osallistumiselle SAS:n pääomitukseen. SAS:n oli siis neuvoteltava yksityisten osakkeenomistajien, joukkovelkakirjojen haltijoiden ja SAS:n velvoitteiden haltijoiden sekä pääomitukseen osallistuvien pankkien kanssa. SAS ilmoitti 30 päivänä kesäkuuta 2020 ensimmäisestä pääomitussuunnitelmasta, johon sisältyi olemassa olevien joukkovelkakirjojen ja hybridivelkapaperien muuntaminen osakkeiksi tietyin edellytyksin, ja kutsui joukkovelkakirjojen haltijat ja velvoitteiden haltijat 17 päivänä heinäkuuta 2020 pidettävään kokoukseen hyväksymään ehdotettu suunnitelma ([97]). SAS ilmoitti kuitenkin 10 päivänä heinäkuuta 2020, että kokous oli peruutettu, koska velvoitteiden haltijoiden ja joukkovelkakirjojen haltijoiden odotettiin kieltäytyvän hyväksymästä ensimmäiseen pääomitussuunnitelmaan sisältyviä muuntamisehtoja ([98]).

([96]) Luettelo sisältää ainoastaan tukijärjestelmät, joiden tukikelpoisuusvaatimukset SAS täytti.

([97]) Ks. 30.6.2020 julkaistu SAS:n lehdistötiedote, jossa esitetään yksityiskohtaisesti ensimmäinen ehdotus pääomitussuunnitelmaksi, saatavilla osoitteessa 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/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([98]) Ks. SAS:n 10.7.2020 julkaistu lehdistötiedote, saatavilla osoitteessa 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/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

(85) SAS:n ehdottaman ja Tanskan ja Ruotsin tukeen perustuvan pääomitussuunnitelman hylkääminen johti siihen, että kyseiset kaksi jäsenvaltiota suostuivat tarkistamaan ehtoja, joiden mukaisesti asianomaiset joukkovelkakirjojen haltijat ja velvoitteiden haltijat hyväksyisivät vastuunjaon. Tässä päätöksessä arvioitu toimenpide oli osa tarkistettua pääomitussuunnitelmaa, ja siitä tehdään selkoa seuraavissa jaksoissa.

2.2 Toimenpiteen eri osatekijöiden kuvaus

(86) Pääomitussuunnitelma koostui kolmesta pääelementistä: oman pääoman ehtoisesta instrumentista (6 miljardia Ruotsin kruunua) ja hybridipääomainstrumentista (6 miljardia Ruotsin kruunua), jotka molemmat muodostavat toimenpiteen, sekä yksityisen velan muuntamisesta oman pääoman ehtoisiksi tai hybridi-instrumenteiksi (3,75 miljardia kruunua). Pääomitussuunnitelmalla olisi siis annettu SAS:lle yhteensä 15,75 miljardin Ruotsin kruunun pääomanlisäys, josta Tanskan ja Ruotsin oli määrä myöntää toimenpiteellä 11 miljardia Ruotsin kruunua.

(87) Tarkemmin ilmaistuna pääomitussuunnitelma sisälsi seuraavat osatekijät:

— hybridipääomainstrumentti, joka koostui

  — suunnatuista hybridivelkapapereista, joiden määrä oli 5 miljardia Ruotsin kruunua ja jotka Tanska ja Ruotsi ostivat ja jotka jakautuivat tasan näiden kahden jäsenvaltion kesken; ja

  — suunnatuista hybridivelkapapereista, joiden määrä oli 1 miljardi Ruotsin kruunua ja jotka vain Tanska osti;

— oman pääoman ehtoinen instrumentti, joka koostui

  — noin 4 miljardin Ruotsin kruunun suuruisesta uusmerkinnästä, jonka puitteissa Tanska ja Ruotsi merkitsivät ja sitoutuivat ostamaan uusia kantaosakkeita enintään 3 miljardin Ruotsin kruunun arvosta (jaettuna tasan näiden kahden jäsenvaltion kesken) ja joka oli avoin kaikille SAS:n osakkeenomistajille ja muille sijoittajille; ja

  — suunnatusta kantaosakkeiden liikkeeseenlaskusta, jonka määrä oli 2 miljardia Ruotsin kruunua ja jonka Tanska ja Ruotsi merkitsivät (kantaosakkeet jakautuivat suunnilleen tasan näiden kahden jäsenvaltion kesken);

— yksityisen velan muuntaminen omaksi pääomaksi tai hybridipääomaksi, joka koostui

  — etuoikeudeltaan huonompien eräpäivättömien vaihtuvakorkoisten pääoma-arvopapereiden, jäljempänä 'olemassa olevat hybridivelkapaperit', joiden määrä oli 1,5 miljardia Ruotsin kruunua, muuntaminen kantaosakkeiksi ([99]), ja

  — marraskuussa 2022 erääntyvien etuoikeutettujen vakuudettomien kiinteäkorkoisten joukkovelkakirjojen, jäljempänä 'joukkovelkakirjat', joiden määrä oli 2,25 miljardia Ruotsin kruunua, muuntaminen uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi, jäljempänä 'uudet myyntikelpoiset hybridivelkapaperit', tai kantaosakkeiksi joukkovelkakirjojen haltijoiden valinnan mukaan ([100]).

2.3 Toimenpiteen muoto

(88) Toimenpide toteutettiin yhteensä 11 miljardin Ruotsin kruunun suuruisena pääomituksena oman pääoman ehtoisen instrumentin (6 miljardia Ruotsin kruunua) ja hybridipääomainstrumentin (5 miljardia Ruotsin kruunua) avulla.

2.4 Oikeusperusta

(89) Tanskan ja Ruotsin osallistuminen SAS:n pääomitukseen perustui i) riskiryhmille maksettavista korvauksista, valtion omistamissa yrityksissä toteutettavista pääomainterventioista ja muista covid-19:ään liittyvistä toimenpiteistä 15 päivänä kesäkuuta 2020 annettuun Ruotsin hallituksen esitykseen nro 2019/20:187, jolla muutettiin vuoden 2020 talousarviota, ja ii) Tanskan parlamentin valtiovarainvaliokunnan 25 päivänä kesäkuuta 2020 antamaan valtuutukseen osallistua SAS:n pääomitukseen tietyin edellytyksin.

([99]) Velvoitteiden haltijat hyväksyivät 2.9.2020 olemassa olevien hybridivelkapaperien muuntamisen 90 prosentilla nimellisarvosta vaihdettaviksi SAS:n kantaosakkeiksi, joiden merkintähinta oli 1,16 Ruotsin kruunua osakkeelta, edellyttäen, että osakkeenomistajien ylimääräinen yhtiökokous hyväksyy sen.

([100]) Velvoitteiden haltijat hyväksyivät 2.9.2020 joukkovelkakirjojen muuntamisen 100 prosentilla nimellisarvosta SAS:ssä vaihdettaviksi Ruotsin kruunun määräisiksi eräpäivättömiksi paremmassa etuoikeusasemassa oleviksi, vakuudettomaksi ja takaamattomiksi vaihtuvakorkoisiksi takaisinosto-optiolla varustetuiksi SAS:n pääoma-arvopapereiksi.

2.5 **Tuen myöntävä viranomainen ja toimenpiteen hallinnointi**

(90) Tuen myöntävät viranomaiset olivat Tanskan valtiovarainministeriö ja Ruotsin hallitus. Toimenpidettä hallinnoivat Tanskan valtiovarainministeriö ja Ruotsin yritys- ja innovaatioministeriö. Toimenpide rahoitettiin Ruotsin ja Tanskan valtioiden talousarvioista.

2.6 **Toimenpiteen talousarvio ja kesto**

(91) Toimenpiteen talousarvio on 11 miljardia Ruotsin kruunua. Kuten johdanto-osan 7 kappaleessa selitetään, Tanska ja Ruotsi maksoivat tukea lopulta 9,54 miljardia Ruotsin kruunua.

(92) Tanska ja Ruotsi myönsivät toimenpiteen 26 päivänä lokakuuta 2020.

2.7 **Tuensaaja**

(93) Toimenpiteen tuensaaja, SAS, on skandinaavinen verkostolentoyhtiö, jonka toiminta kattaa kotimaan lentoliikenteen Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa sekä Skandinavian sisäisen lentoliikenteen. Lisäksi se tarjoaa suoria yhteyksiä tärkeimpiin EU:n ja kansainvälisiin liiketoimintakeskuksiin. Se on myös maailmanlaajuisen Star Alliance -liittoutuman jäsen ([101]).

(94) SAS on ruotsalainen osakeyhtiö, jota säännellään Ruotsin osakeyhtiölailla 2005:551 ([102]), jäljempänä 'Ruotsin osakeyhtiölaki'. SAS on SAS Danmark A/S:n, SAS Norge AS:n ja SAS Sverige AB:n ([103]) sekä SAS Cargo Groupin, SAS Ground Handling Denmark A/S:n, SAS Ground Handling Norway AS:n, SAS Ground Handling Sweden AB:n ja SAS Technical Services -yhtiön emoyhtiö (nämä kaikki yritykset muodostavat SAS-konsernin).

(95) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten mukaan SAS kuljetti vuonna 2019 noin 30 miljoonaa matkustajaa. SAS liikennöi lentoja 233 kohteeseen yli 150 ilma-aluksella. SAS:n tärkein keskuslentoasema on Kööpenhaminan lentoasema, ja Oslon ja Tukholman Arlandan lentoasemat ovat sen toiseksi ja kolmanneksi suurimmat keskuslentoasemat.

(96) Toimenpiteen myöntämisajankohtana SAS oli osittain Ruotsin ja Tanskan valtioiden omistuksessa. Ruotsin omistusosuus oli 14,82 prosenttia ja Tanskan 14,24 prosenttia. Loput 70,92 prosenttia omistuksesta oli yksityisillä osakkeenomistajilla, muun muassa Knut ja Alice Wallenbergin säätiöllä, jäljempänä 'KAW', jonka omistusosuus oli 6,5 prosenttia.

(97) SAS toimitti 8 päivänä toukokuuta 2020 Tanskan ja Ruotsin viranomaisille virallisen kirjallisen pyynnön pääomanlisäyksestä.

(98) Tanska ja Ruotsi vahvistivat ilmoituksessaan, että SAS ei ollut 31 päivänä joulukuuta 2019 komission asetuksessa (EU) N:o 651/2014, jäljempänä 'yleinen ryhmäpoikkeusasetus', tarkoitetuissa vaikeuksissa ([104]), ja toimittivat tämän päätelmän tueksi näyttöä, muun muassa SAS:n konsolidoidun tilinpäätöksen, josta kävi ilmi sen taloudellinen asema 31 päivänä joulukuuta 2019 ([105]). Ne totesivat, että i) SAS:n konsolidoitu tilinpäätös osakeyhtiönä ja SAS-konsernin emoyhtiönä osoittaa, ettei se ollut menettänyt yli puolta merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi (ks. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan a alakohta), koska 31 päivänä joulukuuta 2019 SAS:n merkitty osakepääoma oli 7,7 miljardia Ruotsin kruunua ja sen oma pääoma oli 5,7 miljardia Ruotsin kruunua; ii) SAS:ää ei ollut asetettu yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi eikä se täyttänyt kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja edellytyksiä yleistäytäntöönpanomenettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä (ks. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan c alakohta); ja iii) SAS:n velkaantumisaste 31 päivänä joulukuuta 2019 oli 4,96 eli selvästi alle yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan e alakohdassa vahvistetun kynnysarvon, joka on 7,5.

([101]) Star Alliance on viiden lentoyhtiön vuonna 1997 perustama ensimmäinen maailmanlaajuinen ilmailualan liittoutuma. Siihen kuuluu 26 jäsenlentoyhtiötä, jotka tarjoavat maailmanlaajuisen reittiverkoston. Saksassa Frankfurtissa sijaitseva hankeyritys koordinoi Star Alliancen toimintaa, muun muassa yhteisiä tiloja lentoasemilla, infrastruktuuria, viestintäaloitteita ja muita palveluja.

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

([103]) Nämä kolme tytäryhtiötä omistavat konsortion, jonka nimi on Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden.

([104]) Sellaisena kuin ne määritellään tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti 17 päivänä kesäkuuta 2014 annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj) 2 artiklan 18 kohdassa.

([105]) Selkeyden vuoksi SAS:n vuoden 2019 vuosikertomukseen sisältyvät luvut koskevat tilivuotta, joka alkoi 1.11.2018 ja päättyi 31.10.2019. Sen vuoksi komissio pyysi tätä arviointia varten, että asiaankuuluvat luvut mukautettaisiin vastaamaan SAS:n taloudellista tilannetta 31.12.2019.

2.8 **Toimenpiteen toteuttaminen**

(99) Toimenpide koostui i) oman pääoman ehtoisesta instrumentista (5 miljardia Ruotsin kruunua) ja ii) hybridipääomainstrumentista (6 miljardia Ruotsin kruunua).

(100) Pääomitussuunnitelman mukaisesti SAS sopi myös tiettyjen olemassa olevien hybridivelkapaperien haltijoiden ja tiettyjen joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa i) olemassa olevien hybridivelkapaperien muuntamisesta kantaosakkeiksi (1,5 miljardia Ruotsin kruunua) ja ii) joukkovelkakirjojen muuntamisesta uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi tai kantaosakkeiksi joukkovelkakirjojen haltijoiden valinnan mukaan (2,25 miljardia Ruotsin kruunua).

2.8.1 *Oman pääoman ehtoinen instrumentti*

(101) Toimenpiteen oman pääoman ehtoinen instrumentti sisälsi i) suunnatun liikkeeseenlaskun ja ii) uusmerkinnän.

2.8.1.1 Suunnattu liikkeeseenlasku

(102) Toimenpide sisälsi noin 2 miljardin Ruotsin kruunun suuruisen Tanskalle ja Ruotsille suunnatun kantaosakkeiden liikkeeseenlaskun, joka vastasi noin 1,729 miljardin uuden osakkeen liikkeeseen laskemista 1,16 Ruotsin kruunun merkintähinnalla.

(103) Tanska ja Ruotsi merkitsivät 26 päivänä lokakuuta 2020 uusia osakkeita 1,16 Ruotsin kruunun merkintähintaan yhteensä 2 miljardilla Ruotsin kruunulla (Tanska noin 1 016 miljoonalla ja Ruotsi noin 990 miljoonalla Ruotsin kruunulla).

2.8.1.2 Uusmerkintä

(104) Toimenpide sisälsi uusmerkinnän, joka oli seuraavanlainen:

— Kelpoisuusvaatimukset täyttävät osakkaat ([106]) voivat merkitä uusia kantaosakkeita noin 4 miljardin Ruotsin kruunun arvosta 1,16 Ruotsin kruunun merkintähinnalla. Kelpoisuusvaatimukset täyttävät osakkeenomistajat saivat yhdeksän merkintäoikeutta kutakin niiden hallussa uusmerkinnän kirjauspäivänä ollutta osaketta kohti. Muiden sijoittajien kuin kelpoisuusvaatimukset täyttävien osakkeenomistajien oli mahdollista osallistua uusmerkintään joko ostamalla merkintäoikeuksia markkinoilta tai, jos uusmerkintää ei merkittäisi kokonaan merkintäoikeuksia käyttämällä, pyytämällä osakkeiden merkitsemistä ilman merkintäoikeuksia.

— Uusmerkinnän kokonaismäärästä merkittiin merkintäaikeilla ja -sitoumuksilla 81,5 prosenttia. Noin 3 miljardia Ruotsin kruunua katettiin (samansuuruisin osuuksin) Tanskan ja Ruotsin määräsuhteisilla merkintäaikeilla ja -sitoumuksilla ja noin 259 miljoonaa Ruotsin kruunua KAW:n määräsuhteisella merkintäsitoumuksella, johon liittyi tiettyjä ehtoja.

— Se, kuinka suuren määrän uusmerkinnästä Tanska ja Ruotsi lopulta kattoivat, riippui siitä, kuinka paljon osakkeita muut osakkeenomistajat viime kädessä merkitsivät. Tämä Tanskan ja Ruotsin kattama määrä saattoi olla vähintään 1,16 miljardia Ruotsin kruunua (jos kaikki osakkeet, joista Tanska ja Ruotsi olivat tehneet merkintäsitoumuksen, merkittäisiin yksityisellä pääomalla) ja enintään noin 3 miljardia Ruotsin kruunua (jos mitään osakkeista, joista Tanska ja Ruotsi olivat tehneet merkintäsitoumuksen, ei merkittäisi yksityisellä pääomalla).

(105) Yksityisten toimijoiden kiinnostus 4 miljardin Ruotsin kruunun suuruiseen uusmerkintään osoittautui lokakuussa 2020 odotettua suuremmaksi. Näin ollen Tanska ja Ruotsi merkitsivät uusmerkinnässä kantaosakkeita yhteensä vain 1 540 765 422 Ruotsin kruunulla suunnitellun noin 3 miljardin Ruotsin kruunun enimmäismäärän sijasta.

([106]) Kaikki SAS:n osakkeenomistajat, jotka oli rekisteröity SAS:n osakasluetteloon uusmerkinnän esitteessä määriteltynä kirjauspäivänä.

2.8.2 *Hybridipääomainstrumentti*

(106) Hybridipääomainstrumentti toteutettiin Tanskalle ja Ruotsille myönnettyinä Ruotsin kruunun määräisinä eräpäivättöminä pääoma-arvopapereina, jäljempänä 'uudet valtion hybridivelkapaperit', ja se sisälsi seuraavat osatekijät:

— Yksi Tanskan ja Ruotsin ostama hybridivelkapaperien sarja, jäljempänä 'NSHN1', jonka määrä oli yhteensä 5 miljardia Ruotsin kruunua jaettuna tasan kyseisten maiden kesken ja jonka vaihtuva korko oli kuuden kuukauden STIBOR-korko ja alkumarginaali 340 peruspistettä vuodessa. Tämän jälkeen NSHN1:n suunniteltu marginaali kasvaisi seuraavasti: toisena ja kolmantena vuonna 440 peruspistettä vuodessa; neljäntenä ja viidentenä vuonna 590 peruspistettä vuodessa; kuudentena ja seitsemäntenä vuonna 790 peruspistettä vuodessa; ja kahdeksantena vuonna ja sen jälkeen 1 040 peruspistettä vuodessa. NSHN1 koostui etuoikeusasemaltaan huonommista pääoma-arvopapereista, ja sen etuoikeusluokka oli NSHN2:n kanssa tasavertainen.

— Yksi vain Tanskan ostama hybridivelkapaperien sarja, jäljempänä 'NSHN2', jonka määrä oli yhteensä 1 miljardia Ruotsin kruunua ja jonka vaihtuva korko oli kuuden kuukauden STIBOR-korko ja alkumarginaali 440 peruspistettä vuodessa. Tämän jälkeen NSHN2-velkapaperien suunniteltu marginaali kasvaisi seuraavasti: toisena ja kolmantena vuonna 540 peruspistettä vuodessa; neljäntenä ja viidentenä vuonna 690 peruspistettä vuodessa; kuudentena ja seitsemäntenä vuonna 890 peruspistettä vuodessa; ja kahdeksantena vuonna ja sen jälkeen 1 140 peruspistettä vuodessa. NSHN2 koostui etuoikeusasemaltaan huonommista pääoma-arvopapereista, ja sen etuoikeusluokka oli NSHN1:n kanssa tasavertainen.

(107) Uudet valtion hybridivelkapaperit olivat vapaasti siirrettävissä mutta noteeraamattomia, niitä ei ollut mahdollista muuntaa osakkeiksi, SAS voi milloin tahansa ostaa ne takaisin nimellisarvoon, ja niitä käsiteltiin SAS:n kirjanpidossa omana pääomana kansainvälisten tilinpäätösstandardien, jäljempänä 'IFRS-standardit', mukaisesti.

(108) IFRS-standardien mukainen omana pääomana käsittely edellytti, että uusien valtion hybridivelkapaperien kuponkikorkojen maksaminen ei ollut pakollista vaan SAS:n yksinomaisessa harkintavallassa. Jos kuponkikorkojen maksamista lykättäisiin, niille kertyisi kuitenkin koronkorkoa siihen asti, kunnes kuponkikorko tosiasiallisesti maksettaisiin.

2.8.3 *Olemassa olevien hybridivelkapaperien ja joukkovelkakirjojen muuntaminen*

(109) SAS kävi Tanskan ja Ruotsin hallitusten pyynnöstä osana pääomitussuunnitelmaa neuvotteluja tiettyjen olemassa olevien hybridivelkapaperien suurten haltijoiden ja tiettyjen 2,25 miljardin Ruotsin kruunun arvoisten joukkovelkakirjojen suurten haltijoiden kanssa. Neuvotteluissa päästiin sopimukseen seuraavista seikoista:

— olemassa olevien hybridivelkapaperien muuntoehdot, joiden mukaan velkakirjat ehdotettiin vaihdettavan SAS:n osakkeisiin 90 prosentilla nimellisarvosta merkintähintaan 1,16 Ruotsin kruunua osaketta kohti;

— joukkovelkakirjojen muuntoehdot, joiden mukaan joukkovelkakirjat ehdotettiin vaihdettavan eräpäivättömiin, etuoikeudeltaan huonompiin, vakuudettomiin, takaamattomiin, vaihtuvakorkoisiin ja takaisinosto-optiolla varustettuihin SAS:n pääoma-arvopapereihin, jäljempänä 'uudet myyntikelpoiset hybridivelkapaperit', 100 prosentilla nimellisarvosta. Uusien myyntikelpoisten hybridivelkapaperien vaihtuva korko oli 6 kuukauden STIBOR-korko lisättynä alkumarginaalilla, joka oli 340 peruspistettä vuodessa. Tämän jälkeen uusien myyntikelpoisten hybridivelkapaperien suunniteltu marginaali kasvaisi seuraavasti: toisena ja kolmantena vuonna 440 peruspistettä vuodessa, neljäntenä ja viidentenä vuonna 590 peruspistettä vuodessa, kuudentena ja seitsemäntenä vuonna 1 090 peruspistettä vuodessa, kahdeksantena, yhdeksäntenä ja kymmenentenä vuonna 1 440 peruspistettä vuodessa ja yhdentenätoista vuonna ja sen jälkeen 1 590 peruspistettä vuodessa.

(110) Uusia myyntikelpoisia hybridivelkapapereita käsiteltiin SAS:n kirjanpidossa IFRS-standardien mukaisesti omana pääomana, ne olivat uusiin valtion hybridivelkapapereihin nähden paremmassa etuoikeusasemassa, ne olivat vapaasti siirrettävissä ja SAS voi ostaa ne takaisin milloin tahansa nimellisarvoon.

2.8.4 *Hallinnointia koskevat edellytykset ja kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estäminen*

(111) Tanska ja Ruotsi asettivat toimenpiteen ehdoksi tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa esitettyjen hallintoa ja kilpailua koskevien edellytysten noudattamisen.

(112) SAS:ään ja kaikkiin SAS:n määräysvallassa oleviin yrityksiin sovellettaisiin mainontakieltoa ja yritysostokieltoa. Tanska ja Ruotsi sitoutuivat noudattamaan seuraavia sitoumuksia:

— SAS ja SAS:n määräysvallassa olevat yritykset eivät käytä toimenpidettä kaupalliseen mainontaan.

— SAS ja SAS:n määräysvallassa olevat yritykset eivät hanki yli 10 prosentin osuutta kilpailijoista tai muista saman liiketoimintasegmentin yrityksistä, mukaan lukien tuotantoketjun alkupään ja loppupään liiketoiminta, ennen kuin vähintään 75 prosenttia toimenpiteen instrumenttien kokonaismäärästä on lunastettu. Poikkeuksellisissa olosuhteissa SAS ja SAS:n määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat hankkia yli 10 prosentin omistusosuuden liiketoimintansa tuotantoketjun alkupään tai loppupään yrityksistä, jos yritysosto olisi tarpeen ostajan elinkelpoisuuden säilyttämiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yrityskeskittymien valvontaa ja edellyttäen, että komissio hyväksyy yritysoston etukäteen.

(113) Siihen asti, kunnes vähintään 75 prosenttia toimenpiteen instrumenteista oli lunastettu, Tanska ja Ruotsi sitoutuivat siihen, että i) SAS:n johdolle ei maksettaisi suurempaa palkkiota kuin johdon kiinteä palkkio oli 31 päivänä joulukuuta 2019; jos henkilöstä tulee johdon jäsen pääomituksen yhteydessä tai sen jälkeen, hänen suurin sallittu palkkionsa olisi samalla vastuutasolla toimivien johdon jäsenten saama kiinteä palkkio 31 päivänä joulukuuta 2019; ja ii) SAS ei maksaisi bonuksia tai muita muuttuvia tai vastaavia palkkioita.

(114) Siihen asti, kunnes toimenpiteen instrumentit oli lunastettu kokonaan, SAS ei saisi maksaa osinkoja ja ei-pakollisia kuponkimaksuja eikä ostaa takaisin osakkeita, paitsi jos nämä liittyivät Tanskaan ja Ruotsiin tai sillä oli oikeudellinen velvoite tehdä niin. Osingonjakokieltoa ei sovellettaisi SAS:n (suoraan tai välillisesti) kokonaan omistamien yritysten SAS:lle suorittamiin konsernin sisäisiin osingonmaksuihin.

(115) Ei-pakollisten kuponkimaksujen kieltoa ei kuitenkaan sovellettaisi olemassa olevien joukkovelkakirjojen muuntamisen seurauksena syntyvien uusien myyntikelpoisten hybridivelkapapereiden kuponkimaksuihin. Tanskan ja Ruotsin viranomaiset selittivät, että tietyt joukkovelkakirjojen haltijat pitivät vastuunjakoa koskevissa neuvotteluissa tällaisten kuponkikorkojen maksamista ratkaisevan tärkeänä ja sen odotettiin yleisesti ottaen olevan keskeinen tekijä, jotta kaikki joukkovelkakirjojen haltijat suostuisivat muuntamiseen. Tanskan ja Ruotsin mukaan muuntaminen oli olennainen seikka koko pääomitussuunnitelman onnistumisen kannalta ja sillä pyrittiin saamaan aikaan kolme positiivista vaikutusta.

(116) Ensinnäkin sillä vähennettäisiin SAS:n tarvitseman valtiontuen kokonaismäärää. Ilman muuntamista SAS:n taseessa olisi ollut 2,25 miljardin Ruotsin kruunun pääomavaje, joka Tanskaa ja Ruotsia olisi mitä todennäköisimmin pyydetty kattamaan, koska SAS:n mahdollisuudet hankkia varoja pääomamarkkinoilta olivat rajalliset ennen toimenpidettä. Onnistunut muuntaminen sitä vastoin vähentäisi tarvittavaa valtiontukea ja SAS:n maksettavaksi tulevien kuponkikorkojen määrää. Joukkovelkakirjojen muuntamisen seurauksena SAS voisi vähentää merkittävästi lähteviä rahavirtojaan ensimmäisinä toimenpiteen myöntämisen jälkeisinä vuosina. Tanskan ja Ruotsin mukaan joukkovelkakirjojen pakollinen kuponkikorko oli 5,375 prosenttia vuodessa, kun taas uusien myyntikelpoisten hybridivelkapapereiden ei-pakolliset kuponkimaksut olisivat matalammat viidenteen vuoteen asti. Muuntamalla joukkovelkakirjat osakkeiksi SAS:n ei tarvitsisi maksaa niitä takaisin marraskuussa 2022, ja näin se välttäisi 2,25 miljardin kruunun lähtevän rahavirran, jota olisi ollut vaikea rahoittaa pääomamarkkinoilla.

(117) Toiseksi joukkovelkakirjojen muuntaminen parantaisi SAS:n pääomarakennetta, koska joukkovelkakirjat (jotka luetaan velaksi) muunnetaan uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi (jotka luetaan omaksi pääomaksi) tai kantaosakkeiksi. Näin ollen SAS:n merkitykselliset taloudelliset suhdeluvut (kuten nettovelan suhde omaan pääomaan ([107]), rahoitusvakaus ([108]) ja velkaantuneisuusaste) ja sen likviditeettiasema ([109]) parantuisivat merkittävästi muuntamisen seurauksena.

([107]) Jos EBITDA-käyttökatteen oletetaan olevan 3,4 miljardia Ruotsin kruunua tilivuonna 2021, muuntaminen vähentäisi velkaa 2,25 miljardilla Ruotsin kruunulla ja pienentäisi nettovelan suhdetta EBITDA-käyttökatteeseen 66,2 prosenttia.

([108]) Yrityksen rahoitusvakaudella tarkoitetaan osakkeenomistajilta hankitun oman pääoman ja velkainstrumenttien haltijoilta hankitun ulkoisen pääoman välistä suhdetta. Jos oletetaan, että kokonaisvarat tilivuonna 2021 ovat 54 miljardia Ruotsin kruunua, 2,25 miljardin Ruotsin kruunun suuruinen pääomankorotus lisäisi tätä rahoitusvakautta 4,2 prosenttia.

([109]) Muuntamisen seurauksena SAS:n ei tarvitsisi maksaa takaisin marraskuussa 2022 erääntyneitä olemassa olevia joukkovelkakirjoja, joiden määrä oli 2,25 miljardin Ruotsin kruunua. Lisäksi SAS saattoi muuntamisen avulla säästää noin 0,8 miljardia Ruotsin kruunua uusien myyntikelpoisten hybridivelkapaperien kuponkimaksuja ensimmäisten viiden vuoden aikana verrattuna olemassa olevista joukkovelkakirjoista ja hybridivelkapapereista maksettaviin suunniteltuihin kuponkimaksuihin.

(118) Kolmanneksi joukkovelkakirjojen muuntaminen helpottaisi Tanskan ja Ruotsin oman pääoman ehtoisista instrumenteista ja hybridipääomainstrumenteista maksettavan korvauksen suorittamista ja turvaisi sen johdanto-osan 116 kappaleessa esitetyistä syistä.

(119) Tanska ja Ruotsi ilmoittivat myös, että olemassa olevat joukkovelkakirjat muunnettiin uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi joukkovelkakirjojen haltijoiden kustannuksella. Uusien myyntikelpoisten hybridivelkapaperien nettonykyarvoksi (NPV) laskettiin 80 prosenttia nimellisarvosta SAS:n vakiintuneen normaalitilanteen perusteella (jonka odotettiin olevan saavutettavissa, kun pääomitussuunnitelma oli pantu täytäntöön), kun taas joukkovelkakirjat arvostettaisiin 100 prosenttiin niiden nimellisarvosta samassa tilanteessa (jolloin joukkovelkakirjat lunastettaisiin nimellisarvolla marraskuussa 2022).

(120) Uusien valtion hybridivelkapaperien osalta Tanskan ja Ruotsin viranomaiset myönsivät, että tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa vahvistettuja hallinnointirajoituksia, ei-pakollisten kuponkimaksujen kieltoa lukuun ottamatta, sovellettaisiin edelleen täysimääräiseen lunastukseen (koko nimellismäärän ja kertyneiden kuponkimaksujen maksamiseen) asti tai siihen asti, kunnes kaikki uudet valtion hybridivelkapaperit, mukaan lukien kertyneet kuponkimaksut ja koronkorko, oli myyty nimellisarvoa vastaavaan tai sen ylittävään hintaan.

(121) Lisäksi SAS:ää kiellettäisiin ristiintukemasta konserniin kuuluvia yrityksiä, jotka olivat yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa määriteltyjä vaikeuksissa olevia yrityksiä 31 päivänä joulukuuta 2019.

2.8.5 *Tanskan ja Ruotsin irtautumisstrategia*

(122) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten mukaan Tanskalla ja Ruotsilla oli uusmerkinnän osalta kaksi mahdollista irtautumisstrategiaa: i) SAS voisi ostaa osakkeet takaisin Tanskalta ja Ruotsilta tai ii) Tanska ja Ruotsi voisivat myydä osakkeensa markkinoilla.

(123) Ruotsin viranomaiset selittivät, että Ruotsin osakeyhtiölain mukaan yhtiö ei voi ostaa takaisin kantaosakkeita vain yhdeltä tietyltä osakkeenomistajalta, vaan niitä on ostettava kaikilta osakkeenomistajilta samoin ehdoin.

(124) Sen vuoksi toinen irtautumisstrategia (eli kantaosakkeiden myynti kolmansille osapuolille markkinahintaan) olisi Tanskan ja Ruotsin viranomaisten mukaan ainoa käytännössä toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.

(125) Tanska ja Ruotsi ilmoittivat myös, että SAS aikoi lunastaa toimenpiteen instrumentit vuoteen 2025 mennessä. Tanska ja Ruotsi selittivät, että SAS aikoi käyttää sekä liiketoiminnan positiivisia vapaita kassavirtoja että pääomamarkkinoilla liikkeeseen lasketuista instrumenteista saatuja tuottoja (mukaan lukien vieras ja oma pääoma) valtiontukea sisältävien instrumenttien lunastamiseen ([110]). Lisäksi Tanska ja Ruotsi selittivät harkitsevansa yhtenä todennäköisenä irtautumisstrategiana erityisesti pääomituksessa merkittyjen covid-19:ään liittyvien osakkeiden myyntiä yksityisille kolmansille osapuolille mahdollisimman pian SAS:n taloudellisen tilanteen vakauduttua.

(126) Joka tapauksessa Tanska ja Ruotsi sitoutuivat toimenpiteessä laatimaan ja hyväksymään uskottavan irtautumisstrategian 12 kuukauden kuluessa toimenpiteen myöntämisestä, paitsi jos Tanskan ja Ruotsin tukitoimen osuus supistuu alle 25 prosenttiin omasta pääomasta kyseiseen määräaikaan mennessä.

([110]) Velkarahoitus voi sisältää sekä vakuudellisia että vakuudettomia instrumentteja, joita ovat i) vakuudettomat joukkovelkakirjat, mukaan lukien hybridivelkapaperit, vekselit, yritystodistukset ja syndikaattilainat sekä ii) vakuudelliset instrumentit, kuten Japanin käyttöleasingsopimukset, ilma-alusten rahoitusinstrumentit ja mahdollisesti myynti- ja takaisinvuokrausinstrumentit. SAS tekee rahoitusvälinettä koskevan päätöksen muun muassa seuraavien tekijöiden perusteella: kyseisen instrumentin ehtojen/rahoituskustannusten houkuttelevuus; markkinoiden koko ja SAS:n saatavilla olevat määrät; SAS:n senhetkinen luottoluokitus ja odotettavissa oleva luokitusnäkymä / luokituksen muuttuminen.

2.9 **Valtiontuen kasautuminen**

(127) Toimenpiteellä myönnetty tuki voi kasautua komission asetusten (EU) N:o 1407/2013 ([111]) ja (EU) N:o 360/2012 ([112]) tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tuen kanssa edellyttäen, että kyseisissä asetuksissa vahvistettuja edellytyksiä noudatetaan.

(128) Toimenpiteellä myönnetty tuki voi kasautua myös muiden komission SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan b alakohdan tai tilapäisten puitteiden nojalla hyväksymillä toimenpiteillä myönnetyn tuen kanssa edellyttäen, että kyseisissä oikeusperustoissa vahvistettuja edellytyksiä noudatetaan.

2.10 **Seuranta ja raportointi**

(129) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset vahvistivat noudattavansa tilapäisten puitteiden 4 jaksossa vahvistettuja seuranta- ja raportointivelvoitteita (mukaan lukien velvoite julkaista SAS:lle myönnettyä pääomitusta koskevat merkitykselliset tiedot ([113]) kattavalla valtiontuen verkkosivustolla tai komission tietoteknisellä välineellä kolmen kuukauden kuluessa myöntämisajankohdasta).

(130) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset vahvistivat myös varmistavansa, että:

— SAS raportoi Tanskalle ja Ruotsille tilapäisten puitteiden 82 kohdassa esitetyn aikataulun mukaisesti takaisinmaksuaikataulun täytäntöönpanon edistymisestä ja tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa vahvistettujen edellytysten noudattamisesta;

— SAS julkaisee toimenpiteen edunsaajana 12 kuukauden kuluessa pääomituspäivästä ja sen jälkeen säännöllisin väliajoin 12 kuukauden välein tiedot saadun tuen käytöstä tilapäisten puitteiden 83 kohdan mukaisesti. Näihin tietoihin on sisällyttävä tiedot siitä, miten SAS:n saaman tuen käyttö tukee sen toimintaa digitalisaatioon liittyvien unionin tavoitteiden ja kansallisten velvoitteiden mukaisesti ja miten SAS edistää koko unionin talouden kattavaa tavoitetta saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä muun muassa tämän tuen ja julkisten vaikuttamistoimiensa avulla;

— Tanska ja Ruotsi raportoivat komissiolle vuosittain takaisinmaksuaikataulun täytäntöönpanosta ja tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa ja 54 kohdassa vahvistettujen edellytysten noudattamisesta;

— Tanska ja Ruotsi pitävät yksityiskohtaisesti kirjaa tuen myöntämisestä kymmenen vuoden ajan toimenpiteen myöntämispäivästä ja sitoutuvat toimittamaan tämän kirjanpidon komissiolle pyynnöstä. Kirjanpidon on sisällettävä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen sen toteamiseksi, että tilapäisissä puitteissa vahvistetut edellytykset täyttyvät; ja

— Tanska ja Ruotsi toimittavat rakenneuudistussuunnitelman, jos Tanskan ja Ruotsin tukitoimen osuus ei ole kuuden vuoden kuluessa toimenpiteen myöntämisestä supistunut alle 15 prosenttiin SAS:n omasta pääomasta.

([111]) Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1407/oj).

([112]) Komission asetus (EU) N:o 360/2012, annettu 25 päivänä huhtikuuta 2012, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 114, 26.4.2012, s. 8, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2012/360/oj).

([113]) Tällä tarkoitetaan asetuksen (EU) N:o 651/2014 liitteessä III vaadittuja tietoja.

2.11 Syyt muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen

(131) Komissio antoi aloittamispäätöksen noudattaakseen SAS II -tuomiota. Komissio katsoi aloittamispäätöksessä alustavan tarkastelun perusteella, että toimenpide oli SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ([114]). Se katsoi myös, että vaikka toimenpiteestä oli ilmoitettu SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti alkuperäisen päätöksen tekemiseen johtaneessa menettelyssä, siitä oli tullut sääntöjenvastaista tukea siitä hetkestä alkaen, kun unionin yleinen tuomioistuin kumosi kyseisen päätöksen, koska toimenpidettä ei enää ollut hyväksytty komission päätöksellä ([115]).

(132) Komissio katsoi alustavasti, että koska toimenpiteestä oli tullut sääntöjenvastainen, sen soveltuvuus sisämarkkinoille oli arvioitava tuen myöntämisajankohtana eli 26 päivänä lokakuuta 2020 voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Tuona ajankohtana asiaankuuluvat säännökset sen arvioimiseksi, soveltuiko toimenpide sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, sisältyivät tilapäisiin puitteisiin ([116]).

(133) Komissio katsoi aloittamispäätöksessä alustavasti, että toimenpide ei ollut tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen.

(134) Komissio katsoi SAS II -tuomion mukaisesti alustavasti, ettei toimenpiteeseen sisältyvään oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin näyttänyt liittyvän tilapäisten puitteiden 61 kohdassa edellytettyä korotusmekanismia, jolla korotetaan valtion saamaa korvausta ja kannustetaan tuensaajaa ostamaan takaisin valtion pääomasijoitus. Komissio epäili myös sitä, liittyikö toimenpiteen oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin tilapäisten puitteiden 62 kohdan mukaisesti tilapäisten puitteiden 61 kohdassa tarkoitetun mekanismin sijasta asianmukainen vaihtoehtoinen mekanismi, jolla oli kokonaisuutena tarkasteltuna sellaiset vastaavat kannustavat vaikutukset, että valtio voi irtautua yrityksestä, ja samankaltainen kokonaisvaikutus valtion saamaan korvaukseen.

3. TANSKAN JA RUOTSIN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

(135) Tanska ja Ruotsi keskittyivät aloittamispäätöksestä esittämissään yhteisissä huomautuksissa komission esittämiin epäilyihin siitä, onko toimenpide tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen. Ne käsittelivät lyhyesti myös muutamia muita toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuudesta tehdyssä alustavassa arvioinnissa esitettyjä näkökohtia.

3.1 Toimenpide sisältää jo asianmukaisen korvauksen ja asianmukaiset irtautumiskannustimet Tanskalle ja Ruotsille

(136) Vaikka Tanskan ja Ruotsin viranomaiset tunnustavat SAS II -tuomion ja sen päätelmät tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan noudattamatta jättämisestä, ne katsovat, että toimenpiteen voidaan kuitenkin katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Niiden näkemyksen mukaan toimenpide sisälsi jo asianmukaisen vaihtoehdon tilapäisten puitteiden 62 kohdan mukaiselle korotusmekanismille seuraavassa esitetyistä syistä.

(137) Ensinnäkin toimenpiteellä myönnetty merkittävä alennus osakkeiden enimmäishinnasta, jolla Tanska ja Ruotsi hankkivat SAS:n osakkeita, lisäsi niiden saamaa korvausta.

(138) Toiseksi, SAS:n velvollisuus toimittaa toimenpiteen mukainen rakenneuudistussuunnitelma oli jo vahva kannustin Tanskan ja Ruotsin irtautumiselle.

(139) Kolmanneksi, yksityisten sijoittajien osuus vastuunjaosta vähensi Tanskan ja Ruotsin irtautumiskannustimien tarvetta.

([114]) Aloittamispäätöksen johdanto-osan 71–75 kappale.
([115]) Aloittamispäätöksen johdanto-osan 77 ja 78 kappale.
([116]) Aloittamispäätöksen johdanto-osan 79–85 kappale.

(140) Lisäksi sekä Tanskan että Ruotsin viranomaiset aikoivat poliittisten toimeksiantojensa mukaisesti irtautua SAS:n pääomarakenteesta toimenpiteellä hankittujen covid-19:ään liittyvien osakkeiden osalta. Tanskan valtion SAS:n pääomituksesta ja omistajuudesta 15 päivänä kesäkuuta 2020 tehdyn poliittisen sopimuksen ([117]) ja 24 päivänä kesäkuuta 2020 annetun ministeriön asetuksen mukaan omistusta SAS:ssä oli periaatteessa vähennettävä myymällä osakkeita vastuullisille pitkäaikaisille sijoittajille, kun markkinaolosuhteet olivat suotuisat. Ruotsissa hallitus oli parlamentin aiemmin antamien toimeksiantojen ([118]) mukaisesti nimenomaisesti ilmaissut aikomuksensa vähentää omistustaan SAS:ssä tai luopua siitä milloin tahansa markkinatilanteen sen taas salliessa.

(141) Vaihtoehtoisesti Tanska ja Ruotsi katsovat, että toimenpide voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Tämä johtuu Tanskan ja Ruotsin näkemyksen mukaan SAS:n pääomaomituksen erityispiirteistä ja erityisesti halusta varmistaa vastuunjako ja houkutella uutta yksityistä pääomaa pääomitusta varten. Tanska ja Ruotsi katsovat, että i) näitä pyrkimyksiä ei edellytetty tilapäisissä puitteissa, kuten komissio myönsi alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 95 kappaleessa ja aloittamispäätöksen johdanto-osan 206 kappaleessa, ja että ii) nämä pyrkimykset olisivat osoittautuneet SAS:n tapauksessa tarkoituksenmukaisemmaksi tavaksi varmistaa korvaus Tanskalle ja Ruotsille ja lieventää kilpailun vääristymistä.

3.2 **Muut huomautukset aloittamispäätöksestä**

(142) Tanska ja Ruotsi korostavat, että unionin yleinen tuomioistuin vahvisti SAS II -tuomiossa hybridipääomainstrumentin täyttävän kaikki tilapäisissä puitteissa vahvistetut asiaankuuluvat korvausta ja irtautumiskannustimia koskevat edellytykset.

(143) Ne huomauttavat myös, että unionin yleinen tuomioistuin vahvisti asiassa Lufthansa antamassaan tuomiossa ([119]) menetelmän, jota komissio käytti arvioidessaan huomattavan markkinavoiman olemassaoloa lentoasemakohtaisen lähestymistavan mukaisesti ja jota komissio sovelsi myös aloittamispäätöksessä.

4. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(144) Kaksi asianomaista osapuolta esitti muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä huomautuksia. Ne olivat SAS ja Ryanair.

4.1 **SAS:n huomautukset**

(145) SAS esitti huomautuksia kahdesta seikasta, jotka liittyivät komission aloittamispäätöksessä tekemään alustavaan arvioon toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Huomautukset koskivat tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan soveltamista ja tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohdan soveltamista.

4.1.1 *Toimenpide sisältää jo asianmukaisen korvauksen ja asianmukaiset irtautumiskannustimet Tanskalle ja Ruotsille*

(146) SAS muistuttaa, että Ruotsin osakeyhtiölain mukaan (ks. johdanto-osan 123 kappale) ei ole mahdollista ottaa käyttöön korotusmekanismia, jolla tietylle osakkeiden haltijalle myönnettäisiin lisäosakkeita ja jonka jokin tuleva tapahtuma aktivoisi. Sen vuoksi tilapäisten puitteiden 61 kohdassa nimenomaisesti määrätyn kaltaisen korotusmekanismin soveltamiselle oli olemassa oikeudellinen este.

(147) SAS katsoo lisäksi, että kun otetaan huomioon erityisesti Tanskan ja Ruotsin toimenpiteellä hankkimista osakkeista myönnetty merkittävä ennakkoalennus ja SAS:lle määrätyt menettelytapoja koskevat sitoumukset, toimenpiteeseen sisältyi jo sekä riittävä korvaus Tanskalle että Ruotsille että riittäviä irtautumiskannustimia ja että se tästä syystä muodosti vaihtoehdon, jolla oli kokonaisuutena tarkasteltuna sellaiset vastaavat kannustavat vaikutukset, että valtio voi irtautua yrityksestä, ja samankaltainen kokonaisvaikutus valtion saamaan korvaukseen.

([117]) https://fm.dk/media/18483/aftale-om-rekapitalisering-og-statens-ejerskab-af-sas-ab_a.pdf.

([118]) Viimeisin tällainen toimeksianto oli 15.6.2020 tehty Ruotsin hallituksen esitys 2019/20:187: https://data.riksdagen.se/fil/93D66908-D6E7-4ED0-8D30-7AF1EDAD2AD0.

([119]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 10.5.2023, Ryanair v. komissio, T-34/21 ja T-87/21, ECLI:EU:T:2023:248, 322 kohta.

(148) Tästä näkemyksestä huolimatta SAS on esittänyt vaihtoehtoisen mekanismin, jonka avulla tilapäisten puitteiden määräysten noudattaminen voidaan varmistaa, mikäli komissio katsoo, että Tanskan ja Ruotsin ilmoittama toimenpide ei ole tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen. Tämä vaihtoehtoinen mekanismi toteutettaisiin myöntämällä asianomaiselle jäsenvaltiolle lisää pääoma-arvopapereita ([120]), joilla on seuraavat ominaisuudet:

— Jos jompikumpi tai molemmat jäsenvaltioista eivät ole myyneet vaadittua määrää osakkeita sinä ajankohtana, kun mekanismi on aktivoitava, SAS joko i) muuttaa kyseisen valtion hybridivelkapaperin tai -velkapaperien ehtoja korottaakseen niiden perusteella maksettavaa määrää esimerkiksi lisäämällä pääoman määrää; tai ii) myöntää asianomaiselle valtiolle tai asianomaisille valtioille uuden instrumentin, jonka ehdot (esimeikiksi etuoikeusasema, käsittely kirjanpidossa ja palkkio) ovat samat kuin olemassa olevan hybridivelkapaperin tai -velkapaperien.

— Tämä mekanismi vastaisi rahamääräisesti 10:tä prosenttia määrästä, joka saadaan kertomalla kunkin valtion omistusosuus (eli osakkeiden määrä), joka ylitti valtion SAS:stä omistaman osuuden ennen pääomitusta, mutta joka tässä vaiheessa oli vielä myymättä, i) 1,16 Ruotsin kruunulla (vuoden 2020 osakkeiden merkintähinta) tai ii) SAS:n osakkeista Tukholman Nasdaq-pörssissä mekanismin aktivointipäivää välittömästi edeltänyttä viidettä kaupankäyntipäivää edeltäneiden 20 kaupankäyntipäivän aikana maksetulla volyymipainotetulla keskimääräisellä hinnalla, sen mukaan, kumpi niistä on suurempi. Koska valtion hybridivelkapapereista maksettava korvaus ei välttämättä ole markkinaehtojen mukainen mekanismin aktivointiajankohtana, tästä laskelmasta saatavaa lisäpääomaa mukautettaisiin, jotta voitaisiin ottaa huomioon tähän pääoma-arvopapereiden ylimääräiseen nimellismäärään liittyvät odotettavissa olevat tulevat kassavirrat diskontattuna asianmukaisella markkinakorolla, joka kuvastaa arvopapereiden ehtoja ja liikkeeseenlaskijan riskiä korotusajankohtana. Tällä menetelmällä varmistetaan, että kun otetaan huomioon odotettavissa olevat tulevat kassavirrat ja diskonttokorko korotushetkellä, korvauksen korotus vastaa rahamääräisesti täsmälleen 10:tä prosenttia.

— Tilapäisten puitteiden 61 kohdassa esitetyn erityisen mekanismin mukaisesti kyseinen vaihtoehtoinen mekanismi aktivoitaisiin neljäntenä vuonna toimenpiteen myöntämisen jälkeen, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole myynyt vähintään 40:tä prosenttia osuudestaan covid-19:ään liittyvästä pääomituksesta, ja kuudentena vuonna toimenpiteen myöntämisen jälkeen, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole myynyt osuuttaan pääomituksesta kokonaan.

(149) SAS:n mukaan ehdotettu mekanismi tarjoaisi SAS:lle asianmukaisen kannustimen ostaa takaisin Tanskan ja Ruotsin toimenpiteellä hankkimat osakkeet. Tämä vaihtoehto täyttäisi SAS:n näkemyksen mukaan tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan edellytykset ja olisi oikeassa suhteessa näiden määräysten tavoitteeseen.

4.1.2 *SAS ei pystynyt saamaan rahoitusta markkinoilta kohtuullisin ehdoin*

(150) Alustavana huomautuksena SAS yhtyy Tanskan ja Ruotsin toimenpidettä koskevassa ilmoituksessaan antamiin selityksiin ja komission alkuperäisessä päätöksessä tekemään alustavaan arvioon, joiden mukaan SAS ei pystynyt saamaan markkinoilta rahoitusta kohtuullisin ehdoin pääomatarpeidensa kattamiseksi. SAS toimitti kuitenkin tätä seikkaa koskevia lisä- ja taustatietoja.

(151) SAS:n mukaan se käytti ennen covid-19-pandemiaa erilaisia markkinarahoituslähteitä, kuten pankkilainoja, joukkovelkakirjoja, etuoikeusasemaltaan huonompia lainoja, hybridivelkapapereita ja leasing-vuokrausta. SAS käytti ilma-alustensa rahoittamisessa tyypillisesti leasing-sopimusten sekä vakuudellisten pankkilainojen ja luottojärjestelyjen yhdistelmää. Tämän lisäksi SAS käytti muita rahoituslähteitä, jotka olivat vielä ennen pääomituksen käynnistämistä (elokuussa 2020) maksamatta. Niitä olivat muun muassa i) 1,5 miljardin Ruotsin kruunun vakuudeton joukkovelkakirjalaina (joka laskettiin liikkeeseen marraskuussa 2017), ii) 1,27 miljardin Ruotsin kruunun suuruinen suunnattu kantaosakkeiden anti (joka laskettiin liikkeeseen marraskuussa 2017), iii) 0,75 miljardin Ruotsin kruunun vakuudeton joukkovelkakirjalaina (joka laskettiin liikkeeseen kesäkuussa 2018), ja iv) 1,5 miljardin Ruotsin kruunun hybridivelkapaperi (joka laskettiin liikkeeseen vuonna 2019) ([121]).

([120]) SAS katsoo, että komissio on hyväksynyt vastaavia mekanismeja aiemmissa päätöksissään, esimerkiksi asiassa SA.57659 – Espanja – Covid-19: pääomitusrahasto 31.7.2020 annetussa päätöksessä (EUVL C 269, 14.8.2020, s. 8).

([121]) Molemmat vakuudettomat joukkovelkakirjalainat muunnettiin toimenpiteessä uusiksi hybridivelkapapereiksi tai kantaosakkeiksi (joukkovelkakirjojen haltijoiden valinnan mukaan) ja hybridivelkapaperit muunnettiin kantaosakkeiksi.

(152) Lisäksi SAS selittää, että sillä oli ennen covid-19-pandemiaa suunnattu joukkolainaohjelma […] kanssa keskipitkiä joukkovelkakirjalainoja koskevan eurooppalaisen ohjelman, jäljempänä 'EMTN-ohjelma', puitteissa. Se sisälsi luottoriskinvaihtosopimusten kattamia joukkovelkakirjalainoja. SAS laski liikkeeseen uusia joukkovelkakirjalainoja vuosina 2016, 2017 ja 2018. EMTN-ohjelmaa […] kanssa oli tarkoitus jatkaa vuonna 2020. Covid-19-pandemian vuoksi luottoriskinvaihtosopimuksia ei kuitenkaan ollut saatavilla niiden markkinoilla, koska yksikään sijoittaja ei ollut valmis sijoittamaan SAS:ään. Näin ollen SAS ei kyennyt jatkamaan EMTN-ohjelmaa.

(153) SAS toteaa lisäksi, että covid-19-pandemian vuoksi sen oli vaikea saada rahoitusta myös muista markkinarahoituslähteistä toimenpiteen myöntämisajankohtana. SAS esitti tälle kolme keskeistä selitystä.

(154) Ensinnäkin SAS:n luottoluokitus viittaa siihen, että oli epätodennäköistä, että SAS olisi voinut laskea liikkeeseen vakuudettomia velka- tai hybridi-instrumentteja kohtuullisin ehdoin. Luottoluokituslaitos Standard & Poor's antoi 16 päivänä tammikuuta 2020 eli ennen covid-19-pandemiaa SAS:lle luokituksen B+, koska se katsoi, että yhtiö voisi jatkaa luottotoimenpiteitä; 10 päivänä kesäkuuta 2020 yrityksen luottoluokitus alennettiin luokkaan CCC ja se säilytettiin Credit watch with negative implications -tarkkailulistalla. SAS toimitti Standard & Poor'sin 10 päivänä kesäkuuta 2020 päivätyn muistion, jossa selitettiin kyseisen luottoluokituslaitoksen perustelut luottoluokituksen alentamiselle.

(155) SAS:n mukaan vakuudettomien joukkovelkakirjojen ja hybridi-instrumenttien muodossa kohtuullisin ehdoin saatavan markkinarahoituksen puute käy ilmi siitä, millä tasolla SAS:n rahoitusvälineillä käytiin kauppaa jälkimarkkinoilla. Tämä näyttö viittaa siihen, että kyseisten välineiden rahoituskustannukset olivat erittäin suuret, minkä vuoksi uusien välineiden liikkeeseenlasku yksityisille sijoittajille ei ollut mahdollista.

— Joukkovelkakirjat: SAS:n vuonna 2017 liikkeeseen laskema etuoikeutettu vakuudeton joukkovelkakirja, joka erääntyi vuonna 2022, noteerattiin joulukuun 31 päivänä 2019 Bloombergin mukaan 103,4 prosenttiin nimellisarvosta. Tämä vastaa 375 peruspisteen todellista marginaalia (eli riskittömien korkojen luottomarginaalipreemiota) ja 3,99 prosentin implisiittisiä rahoituskuluja. Sitä vastoin 14 päivänä kesäkuuta 2020 – päivää ennen Ruotsin ja Tanskan hallitusten ilmoitusta tuesta – joukkovelkakirja noteerattiin 67 prosenttiin nimellisarvosta, mikä vastaa 2485 peruspisteen todellista marginaalia ja 24,9 implisiittisiä rahoituskuluja. SAS:n olemassa olevien joukkovelkakirjojen implisiittisten tuottojen huomattava kasvu covid-19-pandemian ensimmäisten kuukausien aikana osoitti, että SAS ei pystynyt saamaan vaihtoehtoista rahoitusta joukkovelkakirjamarkkinoilta kohtuullisin ehdoin.

— Hybridi-instrumentit: Vuonna 2019 liikkeeseen laskettu SAS:n hybridivelkapaperi noteerattiin 31 päivänä joulukuuta 2019 Bloombergin mukaan 102,38 prosenttiin nimellisarvosta, mikä vastasi 802 peruspisteen todellista marginaalia ja 8,17 prosentin implisiittisiä rahoituskuluja. Sitä vastoin 14 päivänä kesäkuuta 2020 hybridivelkapaperi noteerattiin 52 prosenttiin nimellisarvosta, mikä vastasi 1571 peruspisteen todellista marginaalia ja 15,81 prosentin implisiittisiä rahoituskuluja. SAS:n olemassa olevien hybridivelkapaperien implisiittisten tuottojen huomattava kasvu covid-19-pandemian ensimmäisten kuukausien aikana osoitti, että SAS ei pystynyt saamaan vaihtoehtoista rahoitusta hybridivelkapaperimarkkinoilta kohtuullisin ehdoin.

(156) Lisäksi se, että toimenpiteen myöntämisajankohtana liikkeessä olleet vakuudettomat joukkovelkakirjat ja hybridivelkapaperit muunnettiin osakkeiksi osana SAS:n pääomitusta, osoittaa SAS:n mukaan, että SAS:n mahdollisuudet saada rahoitusta joukkovelkakirjojen ja hybridi-instrumenttien markkinoilta kohtuullisin ehdoin olivat hyvin rajalliset. SAS pyysikin jo olemassa olevaa sijoittajapohjaansa muuntamaan olemassa olevat instrumenttinsa oman tai vieraan pääoman ehtoisiksi instrumenteiksi lievemmin ehdoin. Samoja sijoittajia ei olisi tällaisissa olosuhteissa voitu tuloksellisesti pyytää sijoittamaan uusiin joukkovelkakirjoihin tai hybridi-instrumentteihin. Uudet sijoittajat puolestaan arvioisivat väistämättä SAS:n joukkovelkakirjoihin tai hybridi-instrumentteihin tehtyjen sijoitusten luottoriskiä yhtiön luokkaan CCC alennetun ongelmallisen luottoluokituksen perusteella.

(157) SAS:n mukaan myös muut vaihtoehdot saada markkinarahoitusta kohtuullisin ehdoin vakuudellisten lainojen muodossa käyttämällä kiinnittämättömiä ilma-aluksia tai muita omaisuuseriä, kuten Eurobonus-ohjelmaa, olisivat todennäköisesti jääneet tuloksettomiksi kolmesta syystä.

(158) *Ensinnäkin* SAS omisti toimenpiteen myöntämispäivänä 35 prosenttia ilma-aluksistaan. Ilma-aluksista 17 oli kiinnittämättömiä, ja niiden kokonaiskirjanpitoarvo oli noin [0–2] miljardia Ruotsin kruunua. Näistä 17 ilma-aluksesta kymmentä oltiin kuitenkin poistamassa käytöstä, joten ne eivät olleet houkuttelevia mahdollisille luotonantajille annettavana vakuutena ([122]). Lisäksi SAS totesi, että jäljellä olevista seitsemästä kiinnittämättömästä ilma-aluksesta kolmea käytettiin jo osana 324 miljoonan Ruotsin kruunun suuruisen uusiutuvan luottojärjestelyn vakuutta. Tanskan ja Ruotsin takaus kattoi 90 prosenttia tästä luottojärjestelystä, ja pankit kantoivat loput 10 prosenttia riskistä ([123]). SAS:n mukaan riippumaton kolmas osapuoli arvioi näiden kolmen ilma-aluksen arvoksi [50–100] miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. SAS:n mukaan kyseiset ilma-alukset eivät kuitenkaan riittäneet uusiutuvan luottojärjestelyn takaamattoman osan takaukseksi, koska pankit vaativat ilma-alusten lisäksi SAS-konsernin sisäisiä lainoja ja tilejä koskevia sitoumuksia. SAS katsoo, että jos kolme ilma-alusta ei riittänyt takaamaan 10:tä prosenttia 0,3 miljardin Ruotsin kruunun lainasta, oli selvää, että käytettävissä olevat neljä muuta ilma-alusta eivät olisi riittäneet kattamaan mitään merkittävää osaa sen pääomatarpeista.

(159) *Toiseksi*, SAS:llä oli tiettyjä muita omaisuuseriä, joita olisi teoriassa voitu käyttää vakuusvelan vakuutena. Varsinkin Eurobonus-ohjelman käyttäminen vakuutena olisi edellyttänyt merkittäviä sisäisiä rakenneuudistustoimia, kuten sellaisten uusien yhtiöiden perustamista, joille omaisuuserät siirrettäisiin. SAS katsoi toimenpiteen myöntämisajankohtana, että mikään näistä vaihtoehdoista ei ollut toteuttamiskelpoinen asiaan liittyvien aikarajoitusten vuoksi.

(160) *Kolmanneksi*, SAS:n mukaan halukkuus antaa ilmailualan yrityksille lainoja oli kyseisenä aikana hyvin heikkoa, vaikka lainat olisi suojattu vakuuksilla. Tästä on osoituksena se, että ennen pääomitusta SAS pystyi takaamaan uusiutuvan luottojärjestelyn vain siksi, että se oli suojattu 90-prosenttisesti valtiontakauksilla. Vaikka loput 10 prosenttia oli takaamatta, lainan antaneet pankit edellyttivät vakuuksien asettamista (muun muassa ilma-aluksilla) koko kyseiselle 10 prosentin osuudelle.

(161) *Lopuksi* todettiin, että joka tapauksessa uusien velkainstrumenttien liikkeeseenlasku ei olisi auttanut ratkaisemaan SAS:n vakavaraisuusongelmia, koska se tarvitsi uutta pääomaa pääomarakenteensa palauttamiseksi. Koska SAS kärsi huomattavia tappioita, sen osakepääoma pieneni nopeasti. Tältä osin SAS toimitti liitteen, joka sisälsi useita pankkien (Den Norske Bank, Nordea, Sydbank) ja sanomalehtien (Dagens Industri) tutkimusraportteja ([124]) sekä 2 päivänä kesäkuuta 2020 päivätyn kaavion, jossa esitetään SAS:n osakkeita koskevat välittäjien suositukset ([125]). Tällaisessa tilanteessa velan lisääminen ei olisi palauttanut osakepääomaa, vaan se olisi vain lisännyt SAS:n tappioita korkomaksujen kasvun vuoksi. Näin ollen SAS:n mukaan ainoa tapa varmistaa toiminnan jatkuvuus oli hankkia pääomaa oman pääoman muodossa.

([122]) Näiden kymmenen käytöstä poistetun ilma-aluksen kirjanpitoarvo oli [350–400] miljoonaa Ruotsin kruunua. SAS:n mukaan pandemian aikana oli kuitenkin lähes mahdotonta saada rahoitusta vanhaa teknologiaa edustaville tai käytöstä poistetuille ilma-aluksille.

([123]) Osa pääomituksen varoista sovittiin käytettävän uusiutuvan luottojärjestelyn takaisinmaksuun. Tämän jälkeen ne kolme ilma-alusta, joita käytettiin kyseisen luottojärjestelyn vakuutena, olisivat jälleen kiinnittämättömiä.

([124]) Den Norske Bank (DNB) julkaisi 28.5.2020 seuraavan kommentin: ”Kun otetaan huomioon jo negatiivisella alueella oleva kirjanpidollinen oma pääoma, velkatasoltaan kestämätön tase sekä näkymät, joiden mukaan merkittävät tulonmenetykset jatkuvat jopa vuosia kestävässä kasvuskenaariossa, uutta rahoitusta voitaisiin ennusteemme mukaan tarvita jopa 10 miljardia Ruotsin kruunua.” Samana päivänä Sydbank julkaisi seuraavan kommentin: ”Jos tappiot jatkuvat mallinnuksemme mukaisesti tulevina kuukausina, pääomasijoituksia tarvitaan jopa 10 miljardia Ruotsin kruunua.” Nordea julkaisi 29.5.2020 seuraavan kommentin: ”Lyhyellä aikavälillä 4,2 miljardin Ruotsin kruunun käteisvarat ja 3,3 miljardin Ruotsin kruunun suuruiset valtion takaamat luottojärjestelyt pitävät SAS:n lentokoneet ilmassa. Kun otetaan huomioon oman pääoman puute ja mahdollisesti riittävien käteisvarojen puute, SAS:n on muunnettava olemassa oleva velka omaksi pääomaksi ja laskettava liikkeeseen lisää omaa pääomaa.” Dagens Industri -sanomalehti raportoi 2.6.2020, että ”HSBC laski SAS:n osakkeita koskevaa suositustaan [’pidä’-tilasta ’myy’-tilaan”]. […]. Pankki huomauttaa muun muassa, että SAS:n kassavirta on 500–700 miljoonaa Ruotsin kruunua negatiivinen kuukaudessa, ja katsoo, että se kuvastaa yrityksen tarvitsemaa pääomaa.”

([125]) Kaaviossa esitetään välittäjien suositusten kehitys kesäkuun 2018 ja kesäkuun 2020 välisenä aikana sekä SAS:n osakekurssin kehitys. Se osoittaa, että 100 prosenttia välittäjistä suositteli SAS:n osakkeiden ostamista kesäkuun 2018 ja joulukuun 2018 välisenä aikana. Tammikuun 2019 ja helmikuun 2020 välisenä aikana 60 prosenttia välittäjistä suositteli osakkeiden ostamista ja 40 prosenttia niiden pitämistä. Maaliskuun ja huhtikuun 2020 välisenä aikana välittäjät suosittelivat osakkeiden pitämistä. Toukokuussa 2020 välittäjät alkoivat suositella SAS:n osakkeiden myymistä (50 % välittäjistä toukokuussa 2020 ja 67 % kesäkuussa 2020).

(162) Tässä yhteydessä SAS korostaa, että toimenpiteen rakenne oli tosiasiallisesti suunniteltu houkuttelemaan runsaasti yksityistä rahoitusta:

— Oma pääoma: Jotta yksityisiä sidosryhmiä kannustettaisiin osallistumaan uusmerkintään, Tanskan ja Ruotsin merkintäsitoumusten oli katettava 81,5 prosenttia uusmerkinnästä. Viime kädessä yksityiset sijoittajat merkitsivät yhteensä noin 3,99 miljardin Ruotsin kruunun suuruisesta uusmerkinnästä kantaosakkeita huomattavalla, noin 2,45 miljardin Ruotsin kruunun määrällä.

— Vakuudettomat joukkovelkakirjat: Yksityiset sijoittajat muunsivat yhteensä noin 1,615 miljardin Ruotsin kruunun arvosta vakuudettomia joukkovelkakirjoja 100 prosentilla niiden nimellisarvosta uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi, ja loput vakuudettomat joukkovelkakirjat, joiden arvo oli yhteensä noin 0,635 miljardia Ruotsin kruunua, muunnettiin kantaosakkeiksi 100 prosentilla nimellisarvosta.

— Hybridivelkapaperit: Yksityiset sijoittajat muunsivat 1,5 miljardin Ruotsin kruunun arvosta hybridivelkapapereita kantaosakkeiksi 90 prosentilla niiden nimellisarvosta.

4.2 **Ryanairin huomautukset**

(163) Ryanair esitti aloittamispäätöksestä toimittamissaan huomautuksissa huomautuksia toimenpiteen sääntöjenmukaisuudesta sekä seitsemästä näkökohdasta, jotka liittyivät komission aloittamispäätöksessä tekemään alustavaan arviointiin toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

4.2.1 *Toimenpiteen sääntöjenmukaisuus*

(164) Ryanair katsoo, että koska komissio julisti aloittamispäätöksessä toimenpiteen sääntöjenvastaiseksi, sen olisi tästä syystä ja standstill-lausekkeen mukaisesti määrättävä Tanska ja Ruotsi keskeyttämään välittömästi tuki ja maksamaan korkoa siltä ajalta, jonka sääntöjenvastainen tuki on ollut SAS:n käytettävissä ([126]).

4.2.2 *Toimenpide ei ole SEUT-sopimuksen 18, 49 ja 56 artiklan eikä asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklan mukainen.*

(165) Ryanair toteaa ensinnäkin, että vaikka SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrätään poikkeuksesta SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaiseen valtiontuen kieltoon, jos jäsenvaltion taloudessa on vakava häiriö, siinä ei määrätä poikkeuksesta muihin unionin sääntöihin ja yleisiin periaatteisiin. Ryanair väittää, että vakiintuneen oikeuskäytännön ([127]) mukaan komission on valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioidessaan varmistettava, että tukitoimenpide ja siihen erottamattomasti liittyvät seikat ovat kaikkien muiden unionin sääntöjen ja yleisten periaatteiden, kuten yhdenvertaisen kohtelun, mukaisia. Ryanair katsoo, että komissio ei tehnyt tarkasteltavana olevasta toimenpiteestä tällaista arviointia aloittamispäätöksessä.

(166) Ryanair väittää lisäksi, että toimenpiteessä ei noudateta kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa (SEUT-sopimuksen 18 artikla), sijoittautumisvapautta (SEUT-sopimuksen 49 artikla) eikä palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT-sopimuksen 56 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artikla).

(167) Ryanair muistuttaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. Lisäksi unionin tuomioistuin on Ryanairin mukaan katsonut, että asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklan 1 kohdalla, jossa SEUT-sopimuksen 56 artiklan 1 kohdan mukainen palvelujen tarjoamisen vapaus ulotetaan koskemaan myös lentoliikennepalveluja, ”estetään [sellaisen toimenpiteen] soveltaminen, jonka vaikutuksesta jäsenvaltioiden välinen palvelujen tarjoaminen muodostuu vaikeammaksi kuin puhtaasti jäsenvaltion sisäinen palvelujen tarjoaminen”. Vastaavasti SEUT-sopimuksen 49 artiklassa ”kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle”.

([126]) Ryanair viittaa yhteisöjen tuomioistuimen 12.2.2008 asiassa CELF I, C-199/06, antaman tuomion (ECLI:EU:C:2008:79) 63 ja 64 kohtaan.

([127]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.3.1977, Ianelli v. Meroni, C-74/76, ECLI:EU:C:1977:51, 14 kohta.

(168) Ryanair väittää, että koska covid-19-pandemia on haitannut vakavasti kaikkia Ruotsissa ja Tanskassa toimivia lentoyhtiöitä (myös Ryanairia) ja koska toimenpide hyödyttää ainoastaan SAS:ää, toimenpide suosii SAS:ää vastaavassa tilanteessa oleviin lentoyhtiöihin verrattuna. Ryanairin mukaan komissio ei ole esittänyt objektiivisia perusteluja tälle erilaiselle kohtelulle. Se ei varsinkaan ole selittänyt, miksi muut Ruotsissa ja Tanskassa toimivat lentoliikenteen harjoittajat eivät voi saavuttaa tavoiteltua julkista tavoitetta eli korjata Ruotsin ja Tanskan taloudessa olevaa vakavaa häiriötä.

(169) Ryanair toteaa väitteidensä tueksi, että SAS:n osuus Euroopan sisäisistä yhteyksistä oli vain arviolta 35 prosenttia Ruotsissa ja 34 prosenttia Tanskassa ja muut lentoyhtiöt kattoivat jäljelle jäävät 65 prosenttia Ruotsissa ja 64 prosenttia Tanskassa ([128]). Lisäksi vuonna 2020 lentoliikennepalvelujen ylikapasiteetti oli covid-19-pandemian ja sen seurauksena toteutettujen rajoittamistoimenpiteiden vuoksi huomattava, koska tuhannet lentokoneet kaikkialla unionissa joutuivat lopettamaan liikennöinnin ([129]). Ryanairin mukaan muilla lentoyhtiöillä oli runsaasti kapasiteettia tavoitellun julkisen tavoitteen saavuttamiseksi.

(170) Ryanair toteaa lisäksi, että varaamalla toimenpiteen SAS:lle ilman objektiivisia perusteita Tanska ja Ruotsi syrjivät vastaavassa tilanteessa olleita lentoyhtiöitä. Tällainen syrjintä heikentäisi palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta unionissa. Ryanair oli viime vuosina parantanut markkina-asemaansa Ruotsissa ja Tanskassa, mutta toimenpide vaarantaa tämän kehityksen antamalla SAS:lle keinotekoisesti mahdollisuuden vakiinnuttaa kilpailuasemansa ja parantaa sitä kyseisissä maissa.

4.2.3 *SAS ei täyttänyt tukikelpoisuuskriteerejä toimenpiteen saamiseksi (tilapäisten puitteiden 49 kohta).*

4.2.3.1 Komissio ei esittänyt asianmukaisia perusteluja sille, että ilman Tanskan ja Ruotsin tukitoimea SAS joutuisi lopettamaan toimintansa tai sillä olisi vakavia vaikeuksia pitää sitä yllä

(171) Ryanair arvostelee tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdan mukaista komission arviota siitä, että ainoa realistinen vaihtoehto tuelle oli SAS:n maksukyvyttömyysskenaario ja yhtiön vakavat vaikeudet jatkaa toimintaansa (aloittamispäätöksen johdanto-osan 88 kappale) ja viittaa rahoitusennusteisiin, jotka Ryanairin mukaan osoittavat, että SAS joutuisi ”teknisen epälikviditeetin” tilanteeseen joulukuuhun 2020 mennessä (aloittamispäätöksen johdanto-osan 14 ja 88 kappale).

(172) Ryanair katsoo, että toimiessaan tällä tavoin komissio ei arvioinut muuta vaihtoehtoista skenaariota kuin SAS:n konkurssi- tai maksukyvyttömyysskenaarion. Ryanairin mukaan SAS olisi voinut supistaa muuta kuin systeemistä toimintaansa tai löytää markkinoilta vaihtoehtoista rahoitusta kohtuullisin ehdoin.

([128]) Ryanair toimitti nämä luvut huomautuksiensa liitteissä A.2.a (Tanska) ja A.2.b (Ruotsi). Näissä liitteissä viitataan Ryanairin alkuperäisestä päätöksestä tekemänsä valituksen yhteydessä tilaamaan 27.4.2021 päivättyyn erään lentoyhtiöanalyytikon laatimaan selvitykseen, jossa analysoitiin useilla merkittävillä eurooppalaisilla markkinoilla toimivien suurimpien lentoyhtiöiden kokoa ja niiden liikennelupien alkuperää, jäljempänä ’lentoyhtiön markkinatutkimus’. Tämä selvitys kattaa kymmenen jäsenvaltion, myös Tanskan ja Ruotsin, lentoliikennemarkkinat, ja siinä yksilöidään i) tärkeimpien lentoyhtiöiden markkinaosuudet kussakin maassa sekä ii) näiden lentoyhtiöiden kasvuvauhti viiden vuoden aikana (2014–2019), iii) johtavien lentoyhtiöiden osuus tästä kasvusta ja iv) kyseisten lentoyhtiöiden liikennöimien reittien kokonaiskasvu samalla ajanjaksolla. Tutkimuksessa käytetyt tiedot ovat peräisin OAG:ltä, joka on riippumaton maailmanlaajuinen lentoliikenteen tiedonhankintayhtiö. Lentoyhtiön markkinatutkimuksen tiedot esitetään kolmessa taulukossa, jotka molemmat sisältyvät sekä liitteeseen A.2.a (Tanska) että liitteeseen A.2.b (Ruotsi): Taulukossa 1 esitetään Tanskan ja Ruotsin neljä suurinta lentoyhtiötä istuinkapasiteettina ja markkinaosuuksina mitattuna vuonna 2019; taulukossa 2 esitetään tiedot 16 eurooppalaisen lentoyhtiön Euroopassa tarjoaman istuinkapasiteetin kehityksestä vuosina 2014–2019; ja taulukossa 3 esitetään reittien määrän ja istuinkapasiteetin kehitys vuosina 2014–2019 (sekä kotimaan että Euroopan sisäisessä liikenteessä) Tanskassa SAS:n, Danish Air Transportin, halpalentoyhtiöiden ja ”muiden” osalta sekä Ruotsissa SAS:n, Braathens regionalin, halpalentoyhtiöiden ja ”muiden” osalta.

([129]) Ryanair toimitti huomautustensa liitteessä 3 otteen, joka sisälsi useita tietoja liikennöinnin lopettamaan joutuneiden ilma-alusten lukumäärästä Eurocontrolin alueella. Se on saatavilla osoitteessa https://ansperformance.eu/covid/acft_ground/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

4.2.3.2 Komissio ei todennut, että tukitoimen toteuttaminen oli yhteisen edun mukaista

(173) Alustavana huomautuksena Ryanair arvostelee tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaista komission arviota siitä, että arviossa tukeudutaan yksinomaan Ruotsin ja Tanskan viranomaisten esittämiin väitteisiin. Sen sijaan komission olisi pitänyt arvioida itsenäisesti SAS:n systeeminen merkitys näille kahdelle jäsenvaltiolle.

(174) Ryanair katsoo joka tapauksessa, että vaikka komissio tukeutuisi täysin Ruotsin ja Tanskan toimittamiin tietoihin, se ei kuitenkaan pystyisi toteamaan, että SAS on järjestelmän kannalta keskeinen yritys, jota sen kilpailijat eivät voi helposti korvata.

(175) Ensinnäkin aloittamispäätöksessä annetuilla tiedoilla, jotka koskevat ilmailualan osuutta Tanskan ja Ruotsin taloudesta, ei ole merkitystä, koska ne eivät kuvaa SAS:n nimenomaista osuutta.

(176) Toiseksi SAS:n osuus BKT:stä on aloittamispäätökseen sisältyvien lukujen perusteella vain 30 prosenttia Ruotsin ja 10 prosenttia Tanskan ilmailualan kokonaisosuudesta. Ryanairin mukaan nämä luvut eivät ole erityisen korkeita oletettavasti systeemiselle lentoyhtiölle, varsinkaan jos dynaamiset kilpailijat (kuten Ryanair) pystyvät aivan hyvin korvaamaan SAS:n useilla reiteillä. Vielä tärkeämpää Ryanairin mukaan on se, että nämä luvut ovat pandemiaa edeltäneitä lukuja, jotka eivät kerro mitään SAS:n mahdollisesta panoksesta talouteen ja työllisyyteen pandemian jälkeen. Tämä panos on todennäköisesti paljon pienempi, kun otetaan huomioon taloudelliset haasteet, joita komissio itse korosti aloittamispäätöksessä.

(177) Kolmanneksi Ryanair katsoo, että komission on osoitettava, että SAS:n mikään toiminta ei ole korvattavissa, tai arvioitava tarkasti, mitä osaa sen nykyisestä toiminnasta ei voida korvata. Ryanairin mukaan lentoyhtiöitä on Euroopassa joutunut konkurssiin säännöllisesti viime vuosikymmeninä, eikä niiden poistuminen markkinoilta ole koskaan vaarantanut niiden kotimaiden taloutta ja yhteyksiä. Kun lentoyhtiö aloittaa konkurssimenettelyn, sen toiminta siirtyy yleensä tehokkaammille lentoyhtiöille, kuten halpalentoyhtiöille. Ryanairin mukaan tästä on joitakin havainnollistavia ennakkotapauksia, kuten Sabenan konkurssi sekä Malevin ja Spanairin konkurssit vuonna 2012. Kahden viimeksi mainitun konkurssin jälkeen liikenne kasvoi välittömästi Budapestin ja Barcelonan lentoasemilla, joilla kyseiset lentoyhtiöt toimivat. Ryanair katsoo, että tämä skenaario olisi vielä todennäköisempi vuonna 2020 tilanteessa, jossa käytettävissä olevaa kapasiteettia oli huomattavasti enemmän kuin vuonna 2012 (covid-19-kriisin ja jatkuvasti alhaisen kysynnän vuoksi) ja muiden lentoyhtiöiden valmius korvata SAS oli näin ollen parempi. Tämä olisi johdonmukaista myös komission vuonna 2014 tekemän päätelmän kanssa, jonka mukaan kokemus on osoittanut, että vaikka lentoyhtiö joutuu konkurssiin eikä sen elinkelpoisuutta voida palauttaa rakenneuudistuksella, sen katoaminen ei tarkoita, että kyseinen jäsenvaltio menettäisi liikenneyhteytensä ja että niiltä lentoasemilta, joihin konkurssi vaikuttaa, liikennöitävien suorien kohteiden määrä voi kasvaa merkittävästi lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä ja ylittää ennen kansallisen lentoliikenteen harjoittajan kaatumista tarjottujen kohteiden määrän. Tämä kasvu näyttää komission mukaan johtuvan pääasiassa halpalentoyhtiöistä ([130]).

(178) Ryanair katsoi lisäksi, että SAS:n toiminnan väitetty korvaamattomuus on ristiriidassa aloittamispäätöksen kanssa, jossa komissio väitti, että SAS:llä ei sen suuresta markkinaosuudesta huolimatta ollut huomattavaa markkinavoimaa ja että SAS:n kilpailijoiden oli mahdollista tulla markkinoille ja haastaa SAS.

(179) Ryanairin mukaan komissio ei myöskään selittänyt, miksi SAS:n toiminnan supistamiseen liittyvä skenaario ei palvele yhtä hyvin yhteistä etua. Vaikka osa SAS:n toiminnoista todella oli luonteeltaan systeemisiä, komissio ei Ryanairin näkemyksen mukaan määrittänyt, voitaisiinko tällaiset systeemiset toiminnot säilyttää supistamalla konsernia ja vähentämällä tai poistamalla muita kuin systeemisiä toimintoja, kuten maahuolintatoimintoja ([131]).

([130]) Ryanair viittaa huomautustensa liitteeseen A.4, joka sisältää 9.7.2014 päivätyn komission kilpailupolitiikan katsauksen artikkelin *State aid for airline restructuring: Does it give you wings?* (2014 – numero 10, 9.7.2014, s. 1 ja 4), jäljempänä 'kilpailupolitiikan katsaus'.

([131]) Ryanair viittaa huomautustensa liitteeseen A.5, joka sisältää otteen Emmanuel Comben ja Didier Bréchemierin toukokuussa 2020 päivätystä artikkelista (*Before COVID-19, Air Transportation in Europe: an already fragile sector*), jäljempänä 'ajatushautomon artikkeli'). Artikkeli kirjoitettiin Fondation pour l'innovation Politique -säätiölle, joka on Euroopan yhdentymistä ja vapaata taloutta edistävä ranskalainen ajatushautomo. Otteessa esitetään yleiskatsaus tiettyjen eurooppalaisten lentoyhtiöiden taloudellisesta asemasta ennen covid-19-pandemiaa ja sen aikana.

4.2.3.3 SAS pystyi saamaan rahoitusta markkinoilta kohtuullisin ehdoin

(180) Alustavana huomautuksena Ryanair kritisoi tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohtaa koskevaa komission arviota siitä, että arviossa tukeudutaan yksinomaan Ruotsin ja Tanskan hallitusten esittämiin väitteisiin, joiden mukaan SAS ei pystynyt kattamaan pääoma- ja likviditeettitarpeitaan pääomamarkkinoilta.

(181) Lisäksi komission aloittamispäätöksessä esittämä tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohtaa koskeva alustava päätelmä on Ryanairin mukaan virheellinen kolmesta syystä.

(182) Ryanair katsoo ensinnäkin, että SAS olisi todennäköisesti voinut saada uusilta sijoittajilta merkittävästi omaa pääomaa pääomamarkkinoilla. Ryanair toimitti huomautustensa liitteessä 7 tämän päätelmän tueksi taloudellisen raportin, jonka se tilasi Oxera Consulting LLP:ltä, jäljempänä 'Oxeran raportti'. Oxeran raportissa todetaan, että vain SAS:n silloiset osakkaat pystyivät osallistumaan toimenpiteen sisältämään pääomankorotukseen, koska vain Ruotsin ja Tanskan viranomaiset saivat osallistua uusien kantaosakkeiden suunnattuun liikkeeseenlaskuun ja kantaosakkeiden uusmerkintä oli avoin vain SAS:n olemassa oleville osakkaille. Oxeran raportin mukaan monet julkisesti noteeratut yritykset kuitenkin hankkivat rahoitusta osakemarkkinoilta covid-19-pandemian alkuvaiheessa. Oxeran raportin mukaan ilmailualalla yhdeksän lentoyhtiötä hankki yhteensä 6,2 miljardia euroa huhtikuun ja joulukuun 2020 välisenä aikana ([132]). Ryanairin mukaan tämä tarkoittaa, että SAS olisi voinut hankkia oman pääoman ehtoista rahoitusta muilta sijoittajilta kuin silloisilta osakkailtaan julkisella liikkeeseenlaskulla ilman Ruotsin ja Tanskan osallistumista.

(183) Toiseksi Ryanair väittää, että markkinatietojen mukaan useat lentoyhtiöt, joilla oli SAS:ään verrattavissa oleva luottoluokitus covid-19-pandemian alussa, pystyivät hankkimaan huomattavia määriä velkarahoitusta markkinoilta. Tämä näyttö viittaa vahvasti siihen, että myös SAS olisi voinut tehdä niin muun muassa tarjoamalla vakuudeksi omistamiensa 55 ilma-aluksen kiinnittämättömän arvon saadakseen velkaa edullisemmin ehdoin. Oxeran raportissa esitetään tähän liittyen taulukko, jossa verrataan lentoyhtiöitä, joilla oli sama luottokelpoisuus kuin SAS:llä ennen covid-19-pandemiaa ja jotka onnistuivat saamaan velkarahoitusta vuonna 2020 ([133]).

(184) Lisäksi Ryanair arvosteli komissiota siitä, ettei se ottanut huomioon, olisiko SAS voinut toteuttaa yksityisten markkinatoimijoiden kanssa muita transaktioita, jotka olisivat lisänneet SAS:n likviditeettiä lisäämättä sen velkaa, kuten laskea liikkeeseen hybridi-instrumentteja tai myydä kiinnitettyjä ilma-aluksia.

4.2.3.4 Komissio arvioi tilapäisten puitteiden 49 kohdan d alakohdan noudattamista virheellisten tietojen perusteella

(185) Ryanair kyseenalaistaa rahoitustiedot, joita komissio käytti arvioidessaan, voitiinko SAS 31 päivänä joulukuuta 2019 katsoa yritykseksi, joka oli vaikeuksissa yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitetulla tavalla. Ryanair väittää, että arviointi perustui SAS:n konsolidoimattomiin tilinpäätöksiin, joiden sijasta olisi pitänyt käyttää konsolidoituja tilinpäätöksiä.

(186) Ryanair toteaa lisäksi, että komission olisi pitänyt selvittää, onko se käyttänyt arviointinsa muissa osissa asianmukaisia SAS:n konsolidoituja tilinpäätöksiä.

4.2.4 *Toimenpide ei ole asianmukainen eikä vähiten kilpailua vääristävä vaihtoehto (tilapäisten puitteiden 53 kohta).*

(187) Ryanair katsoo, että aloittamispäätöksessä esitetään pelkästään kuvaus toimenpiteestä antamatta selitystä sen asianmukaisuudesta SAS:n pääomitustarpeiden täyttämiseen. Ryanair väittää myös, että aloittamispäätöksessä ei todeta, että toimenpide on vähiten kilpailua vääristävä vaihtoehto. Aloittamispäätöksessä ei Ryanairin mukaan analysoida toimenpiteen aiheuttamia vääristymiä verrattuna muihin mahdollisiin tukivälineisiin.

([132]) Nämä lentoyhtiöt olivat Ryanair, EasyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines ja Hawaiian Airlines.

([133]) Nämä lentoyhtiöt olivat American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines ja GOL Airlines.

4.2.5 *Toimenpide ei ole oikeasuhteinen ja pääomituksen määrä ylittää elinkelpoisuuden varmistamiseksi tarvittavan vähimmäismäärän (tilapäisten puitteiden 54 kohta)*

4.2.5.1 Tilapäisten puitteiden väitetty virheellinen soveltaminen

(188) Ryanair viittaa pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivoihin ([134]) ja katsoo, että tilapäisten puitteiden 54 kohdassa tarkoitettu elinkelpoisuus on saavutettu, ”kun yritys pystyy vastaamaan itse kaikista kustannuksistaan, myös poistoista ja rahoituskuluista ja sille jää sen jälkeen vielä asianmukainen pääoman tuotto”. Ryanairin mukaan aloittamispäätöksessä ei arvioida SAS:n kykyä palata yksityisten sijoittajien kannalta hyväksyttävälle kannattavuustasolle. Ryanair arvostelee komissiota siitä, että komissio rinnastaa elinkelpoisuuden yrityksen pääsyyn yksityisille pääomamarkkinoille ja että sen tekemässä elinkelpoisuutta koskevassa arvioinnissa otetaan huomioon ainoastaan velkaa ja omaa pääomaa koskevat indikaattorit. Ryanair katsoo, että komission olisi pitänyt arvioida useita erilaisia mittareita ja erityisesti kannattavuusindikaattoreita, kuten tulevia voittomarginaaleja, kokonaispääoman tuottoa tai oman pääoman tuottoa.

(189) Ryanair katsoo myös, että komission olisi pitänyt arvioida laskusuuntaisten skenaarioiden vaikutusta SAS:n mahdollisuuksiin palauttaa elinkelpoisuutensa, kuten aiemmissa pankkialaa koskevissa päätöksissä. Ryanairin mukaan komission tekemät SAS:n liiketoimintasuunnitelmaa koskevat herkkyystestit ovat riittämättömiä, ja sen olisi pitänyt tehdä monenlaisia stressitestejä tarkastelemalla mahdollisia laskusuuntaisia skenaarioita, joissa otetaan huomioon markkinoiden nykyinen epävarmuus.

4.2.5.2 Väitetty ilmeinen arviointivirhe tuen määrän laskennassa

(190) Ryanair väittää, että komissio teki useita arviointivirheitä SAS:n tarvitseman tuen määrän laskennassa.

(191) Ryanairin mukaan komission aloittamispäätöksessä elinkelpoisuuden toteamiseksi käyttämät kynnysarvot ovat epäasianmukaisia, koska ne ovat liian korkeita ja perustuvat liian hyvään rahoitusasemaan. Ryanair toteaa, että ennen covid-19-pandemiaa SAS:n nettovelan ja oman pääoman suhde, nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhde sekä omavaraisuusaste (kolme neljästä arvioidusta elinkelpoisuuden arviointiperusteesta) olivat huonommat kuin komission elinkelpoisuuden osoittamiseksi asettamat tavoitearvot, mutta SAS pystyi tästä huolimatta kyseisenä ajankohtana hankkimaan rahoitusta pääomamarkkinoilta. Ryanairin mukaan esimerkiksi SAS:n nettovelan suhde omaan pääomaan tammikuussa 2020 oli 4,75, sen nettovelan suhde omaan pääomaan oli jatkuvasti jopa 3,0–3,5 ja tammikuussa 2020 jopa 4, ja sen omavaraisuusaste oli jatkuvasti alle 18,1 prosenttia ja vaihteli noin 16 prosentista lokakuussa 2019 noin 8 prosenttiin tammikuussa 2020.

(192) Toiseksi Ryanair väittää, että komissio käytti epäasianmukaista vertailuarvoa katsoessaan, että sijoituskelpoinen luottoluokitus on alin tarvittava luokitus, jotta yritys voi saada markkinarahoitusta. Jotkin lentoyhtiöt ovat kuitenkin saaneet rahoitusta pääomamarkkinoilta alhaisemmilla luottoluokituksilla, myös covid-19-pandemian aikana. Koska tuen oikeasuhteisuus on määritetty suhteessa luottokelpoisuuskynnykseen, joka on korkeampi kuin mitä sijoittajat yleensä edellyttävät lentoyhtiöiltä, jotta nämä voivat saada rahoitusta pääomamarkkinoilta, tuki ei rajoitu välttämättömään vähimmäismäärään, joka on tarpeen SAS:n taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamiseksi.

(193) Kolmanneksi Ryanair toteaa, että aloittamispäätös ei sisällä riittävää analyysia SAS:n talousennusteista. Lisäksi komission olisi pitänyt arvioida erityisesti, missä määrin SAS olisi voinut rakenteellisesti pienentää kustannusperustaansa kannattavuuden parantamiseksi tai missä määrin se pystyi vähentämään kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Komissio ei myöskään arvioinut vaihtoehtoisten liikenne-ennusteiden ja liikenteen elpymistä pandemiasta koskevien oletusten vaikutusta.

(194) Ryanair katsoo näin ollen, että tuki ei rajoitu välttämättömään vähimmäismäärään, joka on tarpeen SAS:n taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamiseksi.

([134]) Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (EUVL C 249, 31.7.2014, s. 1).

4.2.6 *Toimenpide ei takaa Tanskan ja Ruotsin saamaa asianmukaista korvausta ja niiden irtautumista (tilapäisten puitteiden 3.11.5 jakso)*

4.2.6.1 Oman pääoman ehtoinen instrumentti ei sisällä korotusmekanismia eikä vastaavaa vaihtoehtoa (tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohta).

(195) Ryanair viittaa SAS II -tuomioon, jonka mukaan oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin ei liittynyt mitään korotusmekanismia, kuten myös aloittamispäätöksen johdanto-osan 134 kappaleessa todetaan. Ryanair yhtyy komission alustavaan päätelmään, jonka mukaan toimenpiteen oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin ei näytä liittyvän asianmukaista vaihtoehtoista mekanismia, jolla on kokonaisuutena tarkasteltuna sellaiset vastaavat kannustavat vaikutukset, että valtio voi irtautua yrityksestä, ja samankaltainen kokonaisvaikutus valtion saamaan korvaukseen kuin tilapäisten puitteiden 61 kohdassa tarkoitetulla korotusmekanismilla.

4.2.6.2 Hybridipääomainstrumentista ei makseta riittävää korvausta Ruotsille ja Tanskalle (tilapäisten puitteiden 65 ja 66 kohta)

(196) Ryanair kiistää komission alustavan päätelmän, jonka mukaan hybridi-instrumenteista maksettiin Ruotsille ja Tanskalle riittävä korvaus.

(197) Se väittää, että NSHN1:n ja NSHN2:n marginaalit, jotka ovat 90 peruspistettä ja 190 peruspistettä suuremmat kuin tilapäisten puitteiden 66 kohdassa vahvistetut vähimmäisvaatimukset, eivät täysin korvaa Ruotsille ja Tanskalle näiden instrumenttien riskiominaisuuksia. Ryanairin toimittamassa Oxeran raportissa analysoidaan eroa sellaisten rahoitusvälineiden, joille on ominaista jokin neljästä komission yksilöimästä keskeisestä riskiominaisuudesta (ks. johdanto-osan 430 kappale), sekä sellaisen merkityksellisen markkinaviitearvon välillä, joka koostuu rahoitusvälineistä, joilla ei ole kyseistä riskiominaisuutta mutta jotka muutoin ovat samanlaisia esimerkiksi liikkeeseenlaskupäivän, maturiteetin ja luottoluokituksen osalta ([135]). Analyysin perusteella päätellään, että Ruotsin ja Tanskan kompensoimiseksi tarvittaisiin tosiasiallisten 90 ja 190 peruspisteen marginaalien sijaan 400 peruspisteen lisämarginaali.

(198) Ryanair toteaa lisäksi, että koska NSHN1 ja NSHN2 ovat riskiprofiililtaan samanlaiset, näiden kahden instrumentin välisen 100 peruspisteen marginaalieron delta-arvo ei perustu konkreettisiin ja uskottaviin näkökohtiin.

4.2.7 *Toimenpiteellä ei estetä kilpailun kohtuutonta vääristymistä (tilapäisten puitteiden 72 kohta).*

(199) Ryanair väittää, että toimenpiteellä ei estetä kilpailun kohtuutonta vääristymistä ja että se on erityisesti tilapäisten puitteiden 72 kohdan vastainen.

(200) Ryanair esittää väitteensä tueksi kaksi perustelua, jotka liittyvät i) merkityksellisten markkinoiden määrittelyyn ja ii) SAS:llä lentoasemilla olevan markkinavoiman arviointiin.

(201) Ryanair väittää ensinnäkin, että komissio poikkesi aloittamispäätöksessä lentoyhtiöiden sulautumia koskevasta päätöksentekokäytännöstään, jossa markkinat määritellään lähtö- ja määräpaikan muodostamiksi kaupunkipareiksi, jäljempänä 'lähtö- ja määräpaikkaan perustuva lähestymistapa', ja ehdotti sen sijaan merkityksellisten markkinoiden määrittelemistä yksinomaan lentoasemakohtaisen lähestymistavan mukaisesti. Ryanair katsoo, että näin menetellessään komissio määritteli merkitykselliset markkinat virheellisesti eikä arvioinut, onko SAS:llä huomattava markkinavoima vähintään yhdellä merkityksellisistä markkinoista, kuten tilapäisten puitteiden 72 kohdassa edellytetään. Ryanairin mukaan se, että toimenpide on suunnattu SAS:lle konsernina eikä tietyille reiteille, ei estä sitä, että myönnetty tuki vaikuttaa SAS:n erityiseen kilpailuasemaan kunkin lähtöpaikka/määräpaikka-kaupunkiparin osalta. Ryanairin mukaan ei siis ole objektiivista syytä keskittyä kilpailuvaikutusten arvioinnissa valtiontuen tarjontapuolen näkökohtiin. Kysyntäpuolen vaikutukset ovat yhtä merkityksellisiä arvioitaessa

([135]) Ryanair vertailee erityisesti etuoikeutettuja ei vaihdettavissa olevia joukkovelkakirjoja etuoikeudettomiin ei vaihdettavissa oleviin joukkovelkakirjoihin (etuoikeusaseman edellyttämän marginaalin arvioimiseksi), vaihtovelkalainoja ja vaihdettavissa olevia joukkovelkakirjoja ei vaihdettavissa oleviin joukkovelkakirjoihin (kuponkimaksuja koskevan liikkeeseenlaskijan harkintavallan edellyttämän marginaalin arvioimiseksi) ja ei vaihdettavissa olevia 10–20 vuoden joukkovelkakirjoja ei vaihdettavissa oleviin eräpäivättömiin joukkovelkakirjoihin (eräpäivättömyyden edellyttämän marginaalin arvioimiseksi).

valtiontukea ilmailualalla, koska tuensaaja saa etua muihin yrityksiin nähden, jotka ovat sen kilpailijoita lähtöpaikka/määräpaikka-kaupunkiparien reiteillä. Lisäksi tilapäisten puitteiden 72 kohdassa komissio valtuutetaan i) arvioimaan, onko edunsaajalla huomattava markkinavoima kullakin niistä merkityksellisistä markkinoista, joilla se toimii, ja ii) vaatimaan korjaustoimenpiteitä kyseisillä markkinoilla. Tämän vuoksi tilapäisissä puitteissa edellytetään kilpailuvaikutusten arviointia, joka on linjassa kilpailunrajoituksia ja yrityskeskittymiä koskevissa tapauksissa tavallisesti vaadittavan arvioinnin kanssa. Ryanair viittasi huomautuksissaan Oxeran raporttiin, jossa analysoitiin SAS:n markkinaosuuksia 567 reitillä, joita SAS liikennöi Skandinavian maihin ja Skandinavian maista IATA:n kesäkaudella 2019.

(202) Toiseksi Ryanair väittää, että komission aloittamispäätöksessä tekemässä arvioinnissa SAS:n markkinavoimasta on useita puutteita: i) komissio ei noudattanut tulevaisuuteen suuntautuvaa lähestymistapaa ja tukeutui vain IATA:n kesäkaudelta 2019 ja talvikaudelta 2019/2020 peräisin olleisiin aiempiin tietoihin; ii) komissio ei ottanut huomioon lentoasemia, joilla SAS:llä ei ollut tukikohtaa, vaikka lentoyhtiöllä ei välttämättä tarvitse olla lentoasemalla tukikohtaa voidakseen toimia sillä menestyksekkäästi; iii) komissio ei ottanut huomioon lähtö- ja saapumisaikojen rajoitetun saatavuuden lisäksi markkinoille pääsyn esteitä, kuten tuotevarioinnin etuja, yritysbrandausta, myynninedistämistä ja asiakasuskollisuutta, verkkoetuja tai vakiintuneiden toimijoiden aggressiivisten vastatoimien riskiä; ja iv) komissio jätti virheellisesti huomiotta kilpailijoiden hajanaisuuden lentoasemilla, keskittyi epäasianmukaisesti lähtö- ja saapumisaikojen osuuksiin markkinaosuuksien sijaan eikä arvioinut lentoasemia riittävän yksityiskohtaisesti.

4.2.8 *Komissio ei voi luopua ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellosta (tilapäisten puitteiden 77 kohta).*

(203) Ryanairin mukaan ei ollut olemassa poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat poikkeamisen tilapäisten puitteiden 77 kohdasta. Covid-19-pandemia ei itsessään voi muodostaa tällaista poikkeuksellista olosuhdetta, koska tilapäisissä puitteissa otetaan jo huomioon kyseisen pandemian poikkeuksellinen luonne ja vahvistetaan sen pohjalta vaatimuksia.

(204) Toimenpiteen erityispiirteiden osalta Ryanair kritisoi useita epäjohdonmukaisuuksia.

(205) Ensinnäkin se katsoo, että kuvaus joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa käydyistä vastuunjakoa koskeneista neuvotteluista on ristiriitainen. Ryanairin näkemyksen mukaan komissio väitti, että kuponkimaksut sisältyivät tiettyjen joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa käytyihin neuvotteluihin, vaikka kuponkimaksujen odotettiin olevan keskeinen tekijä, jotta kaikki joukkovelkakirjojen haltijat olisivat suostuneet muuntamiseen. Toiseksi Ryanair huomauttaa, että komission selityksen mukaan ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellon tarkoituksena on minimoida tarvittavan tuen määrä. Komissio katsoi kuitenkin, että kiellosta luopumisen odotettiin vähentävän myönnettävän valtiontuen määrää. Ryanairin mukaan tilapäisten puitteiden 77 kohdassa määrätyn kiellon tarkoituksena on asettaa pääomituksen tuensaajille sitova velvoite, välttää neuvotteluja sijoittajien kanssa tästä seikasta ja viime kädessä vähentää tarvittavan tuen määrää. Ryanairin näkemyksen mukaan joukkovelkakirjojen haltijoilla oli jo riittävästi kannustimia investoida, koska Tanska ja Ruotsi olivat antaneet tuelle merkittävän takauksen.

(206) Kolmanneksi Ryanair väittää, että komission arvio perustui virheelliseen vaihtoehtoiseen skenaarioon eli siihen, että SAS olisi yksinkertaisesti saanut enemmän tukea rahoitustarpeidensa kattamiseksi, jos joukkovelkakirjojen haltijat eivät olisi suostuneet ei-pakollisten kuponkimaksujen kieltämiseen. Ryanair katsoo, että asianmukainen vaihtoehtoinen skenaario olisi ollut se, että ilman joukkovelkakirjojen haltijoiden suostumusta SAS olisi saanut vähemmän tai ei lainkaan tukea.

(207) Neljänneksi Ryanair katsoo, että se, että luopuminen ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellosta saattoi olla keskeinen tekijä joukkovelkakirjojen haltijoiden pääomitukseen osallistumisen kannalta, ei voi oikeuttaa komission poikkeamista tilapäisistä puitteista. Se, että tilapäisissä puitteissa ei aseteta mitään vastuunjakoa koskevia vaatimuksia (aloittamispäätöksen johdanto-osan 206 kappale), olisi Ryanairin mukaan merkityksetöntä, koska tilapäisten puitteiden 77 kohdassa määrätään väitetysti jonkinasteisesta vastuunjaosta, kuten komissio on myöntänyt menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 198 kappaleessa: kyseisen kappaleen mukaan tilapäisten puitteiden 77 kohdassa asetetaan soveltuvuusvaatimus, joka estää olemassa olevia yksityisiä pääoman tarjoajia hyötymästä valtiontuesta tuensaajan harkinnanvaraisten toimien (kuten osinkojen jaon, osakkeiden takaisinoston tai ei-pakollisten kuponkimaksujen maksamisen) välityksellä.

4.2.9 *Komissio ei edellytä rakenneuudistussuunnitelman toimittamista ajoissa (tilapäisten puitteiden 85 kohta)*

(208) Ryanair toteaa, että kuuden vuoden ajanjakso, jonka jälkeen jäsenvaltiot voidaan velvoittaa toimittamaan pääomitustoimenpiteen tuensaajan rakenneuudistussuunnitelma tilapäisten puitteiden 85 kohdan mukaisesti, ei kannusta valtion irtautumiseen. Se on myös jyrkässä ristiriidassa vuoden 2008 pankkitiedonannon ([136]) kanssa, jossa Ryanairin mukaan edellytettiin, että pankkien oli toimitettava rakenneuudistussuunnitelma, ennen kuin pääomitus voitiin edes hyväksyä. Ryanairin mukaan tällainen leväperäinen lähestymistapa, johon ei liity rakenteellisia toimenpiteitä kilpailun vääristymien korjaamiseksi, ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Se on myös ristiriidassa tilapäisten puitteiden 45 kohdan kanssa, jonka mukaan "[pääomitusinstrumenttien] liikkeeseenlaskuun olisi sovellettava tiukkoja edellytyksiä, koska ne vääristävät merkittävästi yritysten välistä kilpailua". Näin ollen komission olisi vaadittava, että rakenneuudistussuunnitelmasta ilmoitetaan paljon aikaisemmin.

5. TANSKAN JA RUOTSIN HUOMAUTUKSET ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN ESITTÄMISTÄ HUOMAUTUKSISTA

(209) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset vastasivat neljään Ryanairin huomautuksissaan esittämään seikkaan, jotka koskivat tuen sääntöjenvastaisuutta, sitä, oliko tukitoimen toteuttaminen yhteisen edun mukaista, vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä ja tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan noudattamista.

5.1 Tuen väliaikainen takaisinperiminen ei ole perusteltua

(210) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ymmärtävät Ryanairin huomautuksista, että Ryanair pyysi komissiota määräämään sekä sääntöjenvastaisen tuen keskeyttämisestä että sen väliaikaisesta takaisinperimisestä. Viranomaiset myöntävät, että komissio voi muodollisen tutkinnan yhteydessä antaa välipäätöksen, jolla se määrää jäsenvaltion perimään tuen väliaikaisesti takaisin, kunnes komissio on ottanut kantaa tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille. Tuen väliaikainen takaisinperiminen on kuitenkin komission harkintavallassa. Lisäksi neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ([137]), jäljempänä 'menettelyasetus', 13 artiklan 2 kohdan mukaan seuraavien edellytysten on täytyttävä, jotta voidaan määrätä väliaikaisesta takaisinperimisestä:

— vakiintuneen käytännön mukaisesti ei ole epäilyjä asianomaisen toimenpiteen tukiluonteesta;

— on tarpeen toimia pikaisesti;

— on olemassa vakava vaara siitä, että kilpailijalle aiheutuu huomattavaa ja korvaamatonta vahinkoa.

(211) Tässä tapauksessa Tanskan ja Ruotsin viranomaiset korostavat, ettei ole tarpeen toimia pikaisesti eikä toimenpide aiheuta vaaraa siitä, että Ryanairille tai jollekin muulle kilpailijalle aiheutuu huomattavaa ja korvaamatonta vahinkoa.

(212) Lisäksi Tanska ja Ruotsi väittävät, että Ryanair ei perustellut, miten komission antaman tuen väliaikaista takaisinperimistä koskevan välipäätöksen edellytykset täyttyivät tässä tapauksessa.

5.2 Tukitoimen toteuttaminen SAS:n hyväksi oli yhteisen edun mukaista

(213) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset kiistävät Ryanairin väitteen, jonka mukaan SAS:n asema ei toimenpiteen myöntämisajankohtana ollut ainutlaatuinen verrattuna kaikkiin muihin Tanskassa ja Ruotsissa toimiviin lentoyhtiöihin. Tanska ja Ruotsi väittävät, että SAS:llä ja sen laajalla kotimaan ja kansainvälisten reittien verkolla oli (ja on edelleen) keskeinen rooli lentoyhteyksien ylläpitämisessä Ruotsissa ja Tanskassa, Ruotsiin ja Tanskaan sekä Ruotsista ja Tanskasta. Tämän vuoksi ne katsoivat, että oli välttämätöntä vahvistaa SAS:n omaa pääomaa ja sen mahdollisuuksia saada likviditeettiä aikana, jolloin covid-19:n leviämisen vaikutukset uhkasivat vakavasti SAS:n elinkelpoisuutta.

([136]) Komission tiedonanto – Valtiontukisääntöjen soveltaminen maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena rahoituslaitosten suhteen toteutettuihin toimenpiteisiin, jäljempänä 'pankkitiedonanto' (EUVL C 270, 25.10.2008, s. 8);

([137]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj).

(214) Tanskan ja Ruotsin mukaan se, että komission arvio perustui muun muassa jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, ei estä komissiota arvioimasta kyseisiä tietoja riippumattomasti ja perusteellisesti. Komission arvio perustuu erityisiin tosiseikkoihin ja tietoihin, joita Ryanair ei sinänsä kiistä ja jotka osoittavat, että SAS:n vaikutus Tanskan ja Ruotsin työllisyyteen, yhteyksiin ja talouksiin on merkittävä. Lisäksi Tanskan ja Ruotsin viranomaiset huomauttavat, että komissio pyysi useaan otteeseen lisätietoja arvioidakseen, täyttyikö tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohta, mikä osoittaa, että komissio teki riippumattoman arvioinnin.

(215) Vastauksena Ryanairin huomautukseen (johdanto-osan 177 kappale) Tanska ja Ruotsi muistuttavat analyysin keskeisen seikan olevan se, että Tanska ja Ruotsi eivät tuen myöntämisajankohtana voineet olla varmoja siitä, että muut kilpailijat säilyttäisivät SAS:n tarjoamien yhteyksien tason.

(216) Lisäksi Tanska ja Ruotsi katsovat, että Ryanairin väitteet, joiden mukaan halpalentoyhtiöt korvaisivat SAS:n kaikilla reiteillä ja edistäisivät siten Tanskan ja Ruotsin taloutta ja yhteyksiä samalla tavoin kuin SAS, eivät pidä paikkaansa. Ruotsin viranomaiset toteavat, että toimivat lentoliikenneyhteydet ovat erityisesti Ruotsin maantieteellisen sijainnin ja erityispiirteiden vuoksi välttämättömiä maan taloudelle ([138]). Viranomaisten näkemyksen mukaan SAS:n toiminnan jatkaminen oli näin ollen välttämätöntä yhteyksien riittävän tason varmistamiseksi, koska SAS:llä on ratkaiseva asema Ruotsiin ja Ruotsista liikennöitävien ja Ruotsin sisäisten lentoyhteyksien ylläpitämisessä. SAS lentää kolmeentoista Ruotsin kaupunkiin ja kattaa koko maan Malmöstä etelässä Kiirunaan pohjoisessa. Näistä kotimaan kohteista on yhteydet Tukholman ja Kööpenhaminan keskuslentoasemille, joista SAS tarjoaa liityntälentoja sekä kotimaan että kansainvälisiin kohteisiin. Tämän tekee väitetysti SAS:stä ainutlaatuisen. Ryanair ei – toisin kuin SAS – harjoita säteittäiseen reittiverkkoon perustuvaa liiketoimintaa ([139]) eikä tarjoa yhtä paljon liityntälentoja ulkomaan ja kotimaan kohteisiin.

(217) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten näkemyksen mukaan jäsenvaltioilla on yleisesti ottaen huomattava harkintavalta määrittäessään yhteistä etua, jota tukitoimen toteuttaminen tuensaajan hyväksi palvelee, koska komission valvonta koskee vain ilmeisiä arviointivirheitä. Toimenpiteessä ja päätöksessä toteuttaa tukitoimi SAS:n hyväksi tällaista ilmeistä virhettä ei ole.

5.3 Toimenpide on SEUT-sopimuksen 18, 49 ja 56 artiklan mukainen

(218) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset väittävät, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohta sallii yksittäisen tuen myöntämisen ja että jos jäsenvaltiot täyttävät SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdassa asetetut edellytykset, tiettyjen yritysten implisiittisen poissulkemisen ei voida katsoa liittyvän erottamattomasti tukitoimenpiteen kohteeseen. Tämän perusteella Tanska ja Ruotsi väittävät, että komissio ei ole valtiontukimenettelyissä toimivaltainen tarkistamaan, onko kaikkien muiden yritysten kuin SAS:n poissulkeminen perussopimuksen vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten vastaista ([140]).

([138]) Ruotsin viranomaiset huomauttivat, että Ruotsin pohjoisimman ja eteläisimmän kohdan välinen etäisyys on pidempi kuin etäisyys Luxemburgista Tunisiin, Istanbuliin tai Minskiin. Yleisin liikennemuoto matkustettaessa Ruotsiin ja Ruotsista on lentoliikenne, jonka osuus kaikesta kansainvälisestä matkustajaliikenteestä on noin 70 prosenttia. Lisäksi Ruotsin pohjoisimmilla alueilla ilmasto-olot ovat talvisin ankarat ja lumi ja jää aiheuttavat usein ongelmia maantieliikenteessä. Sen vuoksi lentomatkustaminen on erittäin tärkeää toimivien yhteyksien ylläpitämiseksi koko maassa, ja sitä on vaikea korvata useimmilla pidemmillä reiteillä sekä reiteillä kohteisiin, joihin ei ole maantieyhteyttä.

([139]) Säteittäinen kuljetusverkko on liiketoimintaorganisaatio, jossa lentoyhtiö kuljettaa matkustajia paitsi suoraan kahden paikan välillä myös kaukaisten kohteiden välillä keskuslentoasemansa kautta. Säteittäiset reitit yhdistävät kaupunkeja lentoyhtiön keskuslentoaseman kautta. Tämä järjestelmä poikkeaa Ryanairin käyttämästä ”pisteestä pisteeseen” -mallista, jossa ei ole keskuslentoasemia, vaan kaupunkien välillä tarjotaan suoria lentoja.

([140]) Tanska ja Ruotsi viittaavat tältä osin muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 22.3.1977, Iannelli v. Meroni, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, 14 kohta.

(219) Tanska ja Ruotsi katsovat toissijaisesti, että jos komissio arvioisi sisällöllisesti Ryanairin tätä koskevia väitteitä, sillä ei olisi perusteita päätellä, että toimenpide rajoittaa vapaata liikkuvuutta. Tanskan ja Ruotsin mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että sen osoittamiseksi, että tukitoimenpide rajoittaa vapaata liikkuvuutta, on tarpeen yksilöidä tosiseikat tai oikeudelliset seikat, joiden vuoksi tukitoimenpiteellä on rajoittavia vaikutuksia, jotka ylittävät ne vaikutukset, jotka johtavat SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiseen kieltoon ([141]).

5.4 Tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukaisuus

(220) Vastauksena Ryanairin huomautuksiin (johdanto-osan 195 kappale) Tanskan ja Ruotsin viranomaiset viittaavat aloittamispäätöksestä toimittamiinsa yhteisiin huomautuksiin. Ne toistavat, että toimenpide olisi julistettava sisämarkkinoille soveltuvaksi, koska se sisältää jo vaaditut kannustimet tilapäisten puitteiden 62 kohdan mukaisesti. Vaihtoehtoisesti toimenpide olisi julistettava sisämarkkinoille soveltuvaksi suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella.

(221) Komissio pyysi 9 päivänä marraskuuta 2023 päivätyssä Tanskalle ja Ruotsille toimittamassaan tietopyynnössä Tanskaa ja Ruotsia esittämään näkemyksensä mekanismista, jota SAS oli huomautuksissaan ehdottanut.

(222) Tanska ja Ruotsi vahvistivat katsovansa SAS:n tavoin, että SAS:lle 26 päivänä lokakuuta 2023 myönnetty toimenpide on tilapäisten puitteiden 62 kohdan mukainen eikä SAS:n suunnittelemaa mekanismia tarvitse panna täytäntöön (3.1 jakso). Vastauksena komission kysymyksiin Tanskan ja Ruotsin viranomaiset kuitenkin myönsivät, että SAS:n esittämä mekanismi täyttäisi tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan edellytykset. Viranomaiset myönsivät myös, että tällaisen mekanismin käyttöönoton estäviä merkittäviä oikeudellisia tai taloudellisia esteitä ei ole. Viranomaiset myönsivät lisäksi, että ne eivät olleet määritelleet SAS:n suunnittelemalle mekanismille vaihtoehtoa, joka olisi SAS:n tai Tanskan ja Ruotsin kannalta selvästi vähemmän rasittava mutta täyttäisi silti tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan edellytykset.

6. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

6.1 Valtiontuen olemassaolo

(223) Toimenpiteen luokitteleminen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki kyseisessä määräyksessä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin toimenpiteen on johduttava valtiosta ja se on rahoitettava valtion varoista. Toiseksi siitä on oltava etua vastaanottajalle. Kolmanneksi edun on oltava luonteeltaan valikoiva. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja vaikutettava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(224) Toimenpide johtuu valtiosta, koska sen myönsivät Tanskan ja Ruotsin viranomaiset, jotka ovat myös hallinnoineet sitä (johdanto-osan 90 kappale). Toimenpide rahoitettiin valtion varoista, sillä se rahoitettiin Ruotsin ja Tanskan julkisista varoista oman pääoman ehtoisella instrumentilla ja hybridipääomainstrumentilla (johdanto-osan 91 kappale).

(225) Toimenpide aiheutti SAS:lle edun silloisia markkinaolosuhteita suotuisammin ehdoin toteutetun pääomituksen muodossa. Näin ollen toimenpide aiheutti SAS:lle edun tavanomaisiin markkinaolosuhteisiin verrattuna.

(226) Toimenpiteellä annettu etu oli valikoiva, koska Tanska ja Ruotsi myönsivät toimenpiteen vain yhdelle yritykselle eli SAS:lle.

(227) Toimenpide saattoi vääristää kilpailua, koska se vahvisti SAS:n kilpailuasemaa. Se vaikutti myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska SAS toimi aloilla, joilla käydään unionin sisäistä kauppaa.

(228) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tanskan ja Ruotsin viranomaiset eivät kiistä tätä päätelmää.

([141]) Tanska ja Ruotsi viittaavat tältä osin muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon 14.4.2021, Ryanair v. komissio, T-378/20, ECLI:EU:C:2021:194, 81 kohta.

6.2 Valtiontuen sääntöjenmukaisuus

(229) Ilmoittamalla toimenpiteestä ennen sen täytäntöönpanoa Tanskan ja Ruotsin viranomaiset olivat alun perin noudattaneet SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

(230) Unionin yleisen tuomioistuimen kumottua alkuperäisen päätöksen toimenpiteestä tuli kuitenkin sääntöjenvastaista tukea sen myöntämishetkestä alkaen, koska sitä ei enää ole hyväksytty komission päätöksellä.

(231) Kuten johdanto-osan 164 kappaleessa todetaan, Ryanair pyysi komissiota määräämään Tanskan ja Ruotsin keskeyttämään tuen maksaminen välittömästi ja pyytämään SAS:ää maksamaan korkoa siltä ajalta, jona sääntöjenvastainen tuki on ollut SAS:n käytettävissä.

(232) Menettelyasetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”(a)nnettuaan asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa komissio voi tehdä päätöksen, jolla jäsenvaltio velvoitetaan keskeyttämään sääntöjenvastaisen tuen maksaminen, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille”.

(233) Kyseisestä säännöksestä seuraa, että tuen keskeyttämistä koskeva välipäätös on komission harkintavallassa ([142]) ja se edellyttää tiettyjen menettelysääntöjen noudattamista eli komission on tehtävä asiasta erityinen päätös annettuaan jäsenvaltiolle mahdollisuuden esittää huomautuksensa. Oikeuskäytännön mukaan komission ei myöskään tarvitse harkintavaltaansa käyttäessään perustella, miksi se jossakin tietyssä tapauksessa on valinnut olla antamatta välipäätöstä tuen keskeyttämisestä ([143]).

(234) Koska tämän päätöksen tarkoituksena on lopettaa toimenpiteeseen liittyvä muodollinen tutkintamenettely ottamalla lopullinen kanta kyseisen tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille, tässä päätöksessä ei ole tarpeen arvioida tuen keskeyttämistä koskevan välipäätöksen tarvetta.

(235) Kuten 5.1 jaksossa todetaan, Tanska ja Ruotsi huomauttavat, että Ryanair näyttää myös pyytävän komissiota määräämään Tanskan ja Ruotsin perimään sääntöjenvastaisen tuen väliaikaisesti takaisin SAS:ltä ([144]). Tanskan ja Ruotsin mukaan komissio voi kuitenkin määrätä tuen väliaikaisesta takaisinperimisestä vain, jos kaikki menettelyasetuksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

(236) Komissio toteaa, että myös menettelyasetuksen 13 artiklan 2 kohdan mukainen tilapäistä takaisinperimistä koskeva välipäätös on komission harkintavallassa ja siihen sovelletaan edellytyksiä, joihin Tanska ja Ruotsi viittaavat johdanto-osan 211 kappaleessa. Ryanair ei ilmoittanut, täyttyikö jokin menettelyasetuksen 13 artiklan 2 kohdan mukaisista kumulatiivisista edellytyksistä tässä tapauksessa. Koska tämän päätöksen tarkoituksena on lopettaa toimenpiteeseen liittyvä muodollinen tutkintamenettely ottamalla lopullinen kanta kyseisen tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille, tässä päätöksessä ei joka tapauksessa ole tarpeen arvioida tuen takaisinperimistä koskevan välipäätöksen tarvetta.

6.3 Valtiontuen soveltuvuus sisämarkkinoille

(237) Koska toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, on tutkittava, soveltuuko toimenpide sisämarkkinoille. Koska toimenpide on sääntöjenvastaista tukea, sen soveltuvuutta sisämarkkinoille on arvioitava tuen myöntämisajankohtana eli 26 päivänä lokakuuta 2020 voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

(238) Komissio toteaa, että Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ilmoittivat toimenpiteestä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, sellaisena kuin sitä on tulkittu tilapäisissä puitteissa.

(239) Komissio voi SEUT-sopimuksen pitää 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla tukea sisämarkkinoille soveltuvana, jos se on tarkoitettu jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.

([142]) Unionin tuomioistuimen tuomio 22.4.2016, Irlanti ja Aughinish Alumina Ltd v. komissio, T-50/06 RENV II ja T-69/06 RENV II, ECLI:EU:T:2016:227, 79 ja 259 kohta.

([143]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.4.2018, Unkari v. komissio, T-554/15 ja T-555/15, ECLI:EU:T:2018:220, 112 kohta.

([144]) Komissio toteaa kuitenkin, että Ryanairin huomautuksista ei käy täysin selvästi ilmi, että Ryanair pyysi väliaikaista takaisinperimistä menettelyasetuksen 13 artiklan 2 kohdan nojalla.

(240) Hyväksyessään tilapäiset puitteet 19 päivänä maaliskuuta 2020 komissio myönsi (tilapäisten puitteiden 2 jaksossa), että ”covid-19-epidemia vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin ja että jäsenvaltioiden toteuttamat rajoittamistoimenpiteet vaikuttavat yrityksiin”. Komissio katsoi, että ”valtiontuki on perusteltua ja voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti rajoitetun ajan, jotta voidaan lievittää yritysten kohtaamaa likviditeettivajetta ja varmistaa, että covid-19-epidemian aiheuttamat häiriöt eivät heikennä yritysten elinkelpoisuutta”.

(241) Tilapäisten puitteiden 3.11 jaksossa käsitellään pääomitustoimia. Siinä vahvistetaan kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat myöntää julkista tukea oman pääoman ehtoisten tai hybridipääomainstrumenttien muodossa yrityksille, joilla on taloudellisia vaikeuksia covid-19-epidemian vuoksi. Tarkoituksena on varmistaa, ettei talouden häiriintyminen johda sellaisten yritysten tarpeettomaan poistumiseen markkinoilta, jotka olivat elinkelpoisia ennen covid-19-epidemiaa.

(242) Toimenpide kuuluu tilapäisten puitteiden 3.11 jakson soveltamisalaan, koska se on oman pääoman ehtoisen instrumentin ja hybridi-instrumentin muodossa toteutettava pääomitustoimi, jolla pyritään vahvistamaan SAS:n omaa pääomaa ja sen mahdollisuuksia saada likviditeettiä, joita covid-19-pandemian seuraukset uhkaavat (johdanto-osan 17 kappale).

(243) Tilapäisten puitteiden 48 kohdan mukaan covid-19-pandemiaan liittyvät pääomitustoimet on myönnettävä viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2021 ([145]). Komissio toteaa, että Tanska ja Ruotsi myönsivät toimenpiteen 26 päivänä lokakuuta 2020.

(244) Sen vuoksi komissio arvioi seuraavissa jaksoissa toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille tilapäisten puitteiden 3.11 jakson nojalla, joka oli tuen myöntämisajankohtana voimassa ollut oikeusperusta.

6.3.1 *Tukikelpoisuus- ja mukaantuloedellytykset*

(245) Tilapäisten puitteiden 49 kohdan mukaan covid-19-pandemiaan liittyvän pääomitustoimen on täytettävä neljä edellytystä. Näitä edellytyksiä arvioidaan seuraavissa jaksoissa.

6.3.1.1 Tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdan mukaisuus

(246) Tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava, että ”ilman valtion tukitoimea tuensaaja joutuisi lopettamaan toimintansa tai sillä olisi vakavia vaikeuksia pitää sitä yllä. Tällaiset vaikeudet voidaan osoittaa erityisesti tuensaajan velkaantumisasteen heikkenemisellä tai vastaavilla indikaattoreilla”.

(247) Tanskan ja Ruotsin esittämistä tosiseikoista (2.1.3 jakso) käy ilmi, että ilman toimenpidettä SAS olisi lopettanut toimintansa tai sillä olisi ainakin ollut vakavia vaikeuksia jatkaa toimintaansa.

(248) Ensinnäkin SAS kirjasi negatiivisen oman pääoman jo huhtikuussa 2020, mikä vaaransi sen vakavaraisuuden (johdanto-osan 63 kappale). SAS:n velat ylittivät sen varat, mikä käy ilmi sen velan ja oman pääoman välisen suhteen heikkenemisestä. SAS:n kertyneet tappiot kasvoivat edelleen seuraavien kuukausien aikana, ja sen oma pääoma pieneni edelleen (johdanto-osan 64 kappale). Tanska ja Ruotsi arvioivat heinäkuussa 2020, että SAS:n oma pääoma olisi 9,4 miljardia Ruotsin kruunua negatiivinen joulukuuhun 2020 mennessä, jolloin sen pääomarakenne olisi elinkelvoton (johdanto-osan 65 kappale).

(249) Sen lisäksi, että SAS:n oma pääoma heikkeni merkittävästi ja nopeasti, myös sen likviditeettiasema vaikutti kestämättömältä. Tanska ja Ruotsi arvioivat, että SAS:n likviditeetti ehtyisi joulukuun 2020 loppuun mennessä (johdanto-osan 65 kappale). Toisin sanoen ne ennakoivat, että SAS olisi maksukyvyttömyystilanteessa lyhyellä aikavälillä. Markkinaluottoluokituslaitos Moody’s vahvisti selkeästi tämän arvion (johdanto-osan 65 kappale).

([145]) Näin määrätään toimenpiteen myöntämisajankohtana voimassa olleessa tilapäisten puitteiden versiossa.

(250) Lisäksi on huomattava, että SAS:n taloudellinen tilanne oli vaikea huolimatta siitä, että se toteutti tappioiden lieventämiseksi merkittäviä kustannussäästöaloitteita (ks. 2.1.3.1 kohta): se toimi alhaisella kapasiteetilla muuttuvien kustannusten vähentämiseksi (johdanto-osan 51 kappale), toteutti toimia käteisvarojen säilyttämiseksi erityisesti lykkäämällä ilma-alusten toimituksia ja neuvottelemalla uudelleen tavarantoimittajien sopimukset (johdanto-osan 52 kappale) ja järjesti liiketoimintansa uudelleen vastaamaan toimintaympäristöä, jossa kysyntä on vähäistä, henkilöstövähennysten avulla (johdanto-osan 53 kappale).

(251) Komissio katsoo näin ollen Ruotsin ja Tanskan osoittaneen, että ilman valtion tukitoimea SAS olisi lopettanut toimintansa tai sillä olisi ainakin ollut vakavia vaikeuksia jatkaa toimintaansa.

(252) Tätä päätelmää vahvistaa myös se, että toimenpiteen myöntämisajankohtana oli selviä merkkejä covid-19-pandemian toisen aallon puhkeamisesta, jota ei ollut ennakoitu SAS:n liiketoimintasuunnitelmassa, ja Tanskassa ja Ruotsissa otettiin uudelleen käyttöön ja vahvistettiin matkustusrajoituksia (johdanto-osan 22–24, 30–31 ja 41 kappale). Nämä matkustusrajoitukset todennäköisesti vaikuttivat SAS:n jo valmiiksi haavoittuvaan taloudelliseen asemaan ja heikensivät sitä entisestään.

(253) Toisin kuin Ryanair väittää johdanto-osan 172 kappaleessa, tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdan mukaan komission ei tarvitse arvioida vaihtoehtoista skenaariota, jossa SAS olisi supistanut ”muuta kuin systeemistä” toimintaansa tai pystynyt hankkimaan vaihtoehtoista rahoitusta markkinoilta. Tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava, että tuensaaja joutuisi lopettamaan toimintansa tai sillä olisi vakavia vaikeuksia pitää sitä yllä *ilman valtion tukitoimea*. Tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdassa ei siis esitetä muuta vaihtoehtoista skenaariota, kuten skenaariota, jossa tuensaaja olisi supistanut toimintaansa tai järjestänyt sen uudelleen.

(254) Komissio huomauttaa joka tapauksessa, että Tanska ja Ruotsi osoittivat vaaditusti 49 kohdan a alakohdassa asetetun vaatimuksen täyttyneen tilanteessa, jossa SAS supisti toimintaansa merkittävästi.

(255) Kuten johdanto-osan 35–39 kappaleessa todetaan, SAS reagoi nopeasti covid-19-pandemian kehitykseen ja matkustusrajoituksiin. SAS käytti esimerkiksi laajoja tilapäisiä irtisanomisia välittömästi, kun ne sallittiin Ruotsin ja Tanskan lainsäädännössä (johdanto-osan 38 kappale). SAS laati nopeasti, 24 päivään huhtikuuta 2020 mennessä, uuden liiketoimintasuunnitelman, jossa keskityttiin erityisesti kustannusten vähentämistä koskeviin aloitteisiin (johdanto-osan 49 ja 50 kappale), ja aloitti sen täytäntöönpanon viipymättä (johdanto-osan 37, 51 ja 53 kappale) ([146]). Toimenpiteen myöntämisajankohtana SAS oli saanut irtisanomisohjelmansa päätökseen (johdanto-osan 53 kappale), neuvotellut uudelleen sopimuksensa yli 200 tavarantoimittajan kanssa kaikilla aloilla, lykännyt kymmenen ilma-aluksen toimittamista (johdanto-osan 52 ja 54 kappale) ja aloittanut kysynnän viikoittaisen arvioinnin mukauttaakseen kapasiteettiaan kysyntää vastaavasti muuttuvien kustannusten vähentämiseksi (johdanto-osan 51 kappale). Näin ollen SAS reagoi nopeasti ja huolellisesti covid-19-pandemiaan ja matkustusrajoituksiin.

(256) Lisäksi SAS teki huomattavan määrän kustannussäästöaloitteita. SAS esitti alkuperäisessä liiketoimintasuunnitelmassaan saavuttavansa 5,4 miljardin Ruotsin kruunun kustannusvähennystavoitteen vuonna 2020 ja 4,5 miljardin Ruotsin kruunun tavoitteen vuoden 2021 jälkeen eli lähes toimenpiteen määrää vastaavaa kustannusten vähentämistä (johdanto-osan 40–46 kappale). On huomattava, että SAS:n hallitus pyysi kuitenkin lisävähennyksiä (johdanto-osan 47 kappale), jotka SAS yksilöi ja sitoutui toteuttamaan muun muassa luopumalla osittain omaisuuseristä, kuten maahuolintapalveluista (johdanto-osan 48 kappale). Tämän seurauksena vuoden 2020 kustannusvähennystavoitetta nostettiin huomattavasti (johdanto-osan 49 kappale). Paitsi että kustannusvähennystavoitteet olivat huomattavia, ne myös kattoivat kaikki SAS:n eri toiminnot, kuten muun muassa rahdin, maahuolintapalvelut, yleiskustannukset ja matkustajaliikenteen (johdanto-osan 41, 43, 45 ja 48 kappale).

(257) Arviointia siitä, olisiko SAS voinut saada vaihtoehtoista rahoitusta markkinoilta, käsitellään tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohdassa eikä 49 kohdan a alakohdassa.

(258) Kaikkien näiden seikkojen perusteella komissio päättelee, että toimenpide on tilapäisten puitteiden 49 kohdan a alakohdan mukainen.

([146]) SAS oli jo 12.3.2020 aloittanut keskustelut vuokranantajien ja toimittajien kanssa ilma-alusten toimitusten tai muista omaisuuseristä suoritettavien maksujen lykkäämisestä tai niistä luopumisesta. Se myös vähensi merkittävästi kapasiteettiaan huhti- ja toukokuussa 2020 ja käytti alle 10:tä prosenttia kapasiteetistaan sekä ilmoitti 28.4.2020, neljän päivän kuluttua liiketoimintasuunnitelman hyväksymisestä, suuresta irtisanomissuunnitelmasta.

6.3.1.2 Tukitoimen toteuttaminen on yhteisen edun mukaista

(259) Tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava, että ”tukitoimen toteuttaminen on yhteisen edun mukaista. Tämä voi liittyä siihen, että vältetään merkittävästä työpaikkojen menetyksestä johtuvat sosiaaliset vaikeudet ja markkinoiden toimintapuute, innovatiivisen yrityksen lopettaminen, koko järjestelmän kannalta merkittävän yrityksen lopettaminen tai tärkeään palveluun kohdistuva häiriöriski tai vastaavat tilanteet, jotka asianomainen jäsenvaltio perustelee asianmukaisesti”.

(260) Edellä 2.1.4 jaksossa esitetystä tosiseikkojen kuvauksesta käy ilmi, että Tanska ja Ruotsi käyttivät erityisesti kahta tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohtaan sisältyvää seikkaa perustellakseen, että tukitoimen toteuttaminen SAS:n hyväksi oli yhteisen edun mukaista.

(261) Ennen kuin näitä perusteluja tarkastellaan lähemmin, on syytä käsitellä ensin Ryanairin ja sitten Tanskan ja Ruotsin esittämiä yleisiä huomautuksia.

(262) Kuten johdanto-osan 173 kappaleessa todetaan, Ryanair väittää, että komissio tukeutui aloittamispäätöksessä yksinomaan Tanskan ja Ruotsin esittämiin seikkoihin arvioidessaan, oliko toimenpide tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukainen, sen sijaan, että se olisi suorittanut oman itsenäisen arviointinsa. Komissio muistuttaa tältä osin, että Tanska ja Ruotsi olivat toimittaneet yhteisen ilmoituksen toimenpiteestä 11 päivänä elokuuta 2020 ja että ilmoituksessa esitettiin syyt, joiden nojalla Tanska ja Ruotsi katsoivat toimenpiteen olevan tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukainen. Komissio esitti ja arvioi nämä seikat aloittamispäätöksessä ja katsoi alustavasti, etteivät ne herättäneet epäilyjä. Ratkaisevaa ei ole se, tukeutuuko komissio jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, vaan se, ovatko nämä tiedot paikkansapitäviä ja riittäviä ja onko niiden tueksi esitetty näyttöä ja onko komissio arvioinut ne asianmukaisesti. Käsiteltävänä olevassa asiassa mikään kyseisten jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista ei näyttänyt herättävän epäilyjä niiden oikeellisuudesta, riittävyydestä tai pätevyydestä. Muodollisen tutkintamenettelyn tarkoituksena on lisäksi antaa asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää huomautuksensa, jotta komissio voi arvioida käytettävissään olevat tosiseikat ja tiedot kattavasti. Kuten Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ovat aivan oikein todenneet (johdanto-osan 215 kappale), yksikään asianomainen osapuoli, myöskään Ryanair, ei kuitenkaan ole kiistänyt aloittamispäätöksessä esitettyjen tosiseikkojen totuudenmukaisuutta, vaan ainoastaan niiden merkityksellisyyden ja tulkinnan arvioitaessa, onko tukitoimen toteuttaminen SAS:n hyväksi yhteisen edun mukaista.

(263) Toiseksi, mitä tulee kysymykseen siitä, kuinka merkityksellisiä ilmailualan osuutta Tanskan ja Ruotsin taloudesta koskevat tiedot ovat (johdanto-osan 175 kappale), kyseiset tiedot ovat merkityksellisiä sen tutkimiseksi, onko tukitoimen toteuttaminen tuensaajan hyväksi yhteisen edun mukaista tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaisesti.

(264) Toisin kuin Ryanair väittää johdanto-osan 179 kappaleessa, tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava ja komission on arvioitava, että tukitoimen toteuttaminen on yhteisen edun mukaista ainakin yhden kyseisessä alakohdassa esitetyn perusteen nojalla. Sen vuoksi komission ei tarvitse – toisin kuin Ryanair väittää – kyseisen yhteisen edun olemassaolon todettuaan arvioida, voisiko tuensaaja edelleen supistaa tai poistaa muita kuin keskeisiä toimintoja vaarantamatta todetun yhteisen edun toteutumista.

(265) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten johdanto-osan 218 kappaleessa esittämä huomautus, jonka mukaan komission suorittama arviointi siitä, mitä jäsenvaltiot pitävät tukitoimen toteuttamisen oikeuttavana yhteisenä etuna, rajoittuu ilmeisen arviointivirheen valvontaan, on hylättävä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä unionin kannalta katsoen ([147]). Näin ollen tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukainen komission valvonta ei rajoitu jäsenvaltion esittämissä perusteluissa mahdollisesti olevien ilmeisten arviointivirheiden valvontaan.

([147]) Ks. tähän liittyen unionin tuomioistuimen tuomio 12.12.2014, Banco Privado Português, SA v. komissio, T-487/11, ECLI:EU:T:2014:1077, 83 kohta.

(266) Komissio arvioi näiden alustavien näkökohtien valossa, onko toimenpide tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukainen, ottaen huomioon asianomaisten osapuolten sekä Tanskan ja Ruotsin muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä esittämät huomautukset.

Tärkeään palveluun kohdistuva häiriöriski

(267) *Ensinnäkin* SAS:llä on merkittävä kotimaan ja kansainvälisten reittien verkko, jolla varmistetaan yhteydet Tanskan ja Ruotsin sisällä ja ulkopuolella, kuten johdanto-osan 68 ja 71 kappaleessa todetaan. SAS liikennöi molemmissa jäsenvaltioissa ennen covid-19-pandemiaa säännöllisesti ([148]) ja ympäri vuoden lukuisia kotimaan reittejä kyseisten jäsenvaltioiden eri alueille ([149]). SAS:n osuus vuonna 2019 kuljetetuista kotimaan liikenteen matkustajista oli Tanskassa 40 prosenttia ja Ruotsissa 50 prosenttia, ja se oli Tanskan ja Ruotsin suurin lentoliikenteen harjoittaja. Lisäksi SAS tarjosi Kööpenhaminan ja Tukholman keskuslentoasemillaan kotimaan liikenteen matkustajille liityntäyhteyksiä kansainvälisille lennoille, joita se liikennöi tärkeimpiin unionin ja kansainvälisiin liiketoimintakeskuksiin. SAS:n osuus Tanskaan ja Tanskasta kuljetettujen kansainvälisten matkustajien kokonaismäärästä oli 30 prosenttia ja Ruotsiin ja Ruotsista kuljetettujen kansainvälisten matkustajien kokonaismäärästä 25 prosenttia. Nämä lentoliikennepalvelut ovat erityisen välttämättömiä Ruotsille, kun otetaan huomioon maan suhteellisen syrjäinen maantieteellinen sijainti unionissa ja sen alueen laajuus (jonka vuoksi vaihtoehtoiset liikennemuodot eivät ole yhtä tehokkaita tai tarkoituksenmukaisia kuin lentoliikenne), ja myös Tanskalle erityisesti sen saarten (esimerkiksi Färsaaret ja Bornholm) vuoksi. SAS tarjosi kaikkiaan yli 100 reittiä Tanskaan, Tanskasta ja Tanskan sisällä sekä yli 150 reittiä Ruotsiin, Ruotsista ja Ruotsin sisällä.

(268) *Toiseksi* SAS tarjosi välttämättömiä rahti- ja matkustajapalveluja covid-19-pandemian aikana (ennen toimenpiteen myöntämistä) liikennöimällä erityisiä kotiuttamislentoja (johdanto-osan 51 kappale), kuljettamalla lääkinnällisiä laitteita ja lääkkeitä Tanskaan ja Ruotsiin ja varmistamalla osaltaan ruotsalaisten ja tanskalaisten yritysten tuotantoketjun jatkuvuuden (johdanto-osan 73 kappale). Lisäksi SAS piti yllä kotimaisia ja kansainvälisiä yhteyksiä pandemian aikana, mikä mahdollisti välttämättömän matkustamisen (johdanto-osan 68 ja 71 kappale). Muut lentoyhtiöt eivät tarjonneet kyseisissä maissa vastaavia palveluja, jotka olivat erityisen tärkeitä Ruotsin ja Tanskan pyrkiessä rajoittamaan pandemian leviämisen vaikutuksia. Näin ollen SAS:n poistuminen markkinoilta olisi tuolloin voinut covid-19-pandemian vuoksi aiheuttaa tärkeän palvelun keskeytymisen. Näin oli erityisesti siksi, että covid-19-pandemian toinen aalto oli jo puhjennut toimenpiteen myöntämisajankohtana (johdanto-osan 22 ja 23 kappale), minkä vuoksi SAS:n lentoliikennepalveluita oli mahdollisesti otettava uudelleen käyttöön välttämättömän rahdin kuljettamiseksi Ruotsiin ja Tanskaan tai Tanskan ja Ruotsin asukkaiden kotiuttamiseksi ulkomailta.

(269) Näiden seikkojen perusteella komissio toteaa, että SAS tarjosi tärkeitä matkustaja- ja rahtilentoliikennepalveluja Tanskasta ja Ruotsista, Tanskaan ja Ruotsiin sekä näiden maiden sisällä myös covid-19-pandemian aikana. SAS:n kaatuminen tai sen vakavat vaikeudet jatkaa liiketoimintaansa olisivat selvästi aiheuttaneet vaaran siitä, että Tanska ja Ruotsi olisivat välittömästi menettäneet taloutensa kannalta tärkeät lentoliikennepalvelut.

(270) Ryanair väittää, että komission on tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaan osoitettava, että mikään tuensaajan toiminnoista ei ole korvattavissa, tai vaihtoehtoisesti määritettävä sen toiminnan osuus, jota ei voida korvata (johdanto-osan 177 kappale). Komissio katsoo, että tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan sanamuodosta tai tavoitteesta ei voida johtaa tällaista vaatimusta. Tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaan se, että tukitoimen toteuttaminen on yhteisen edun mukaista, voidaan osoittaa ”tärkeään palveluun kohdistuvalla häiriöriskillä”. Kuten Tanska ja Ruotsi perustellusti toteavat johdanto-osan 216 kappaleessa, on riittävää osoittaa, että muut yritykset eivät voi korvata kyseistä tärkeää palvelua samassa tai vastaavassa laajuudessa, koska tällainen päätelmä merkitsee lähtökohtaisesti tärkeään palveluun kohdistuvan häiriöriskin olemassaoloa.

([148]) Se liikennöi kuukausittain 250 kotimaanlentoa Tanskassa Kööpenhaminan ja kolmen muun Tanskan kaupungin välillä ja keskimäärin 150 kotimaanlentoa Ruotsissa Tukholman ja Göteborgin sekä ja 12 muun Ruotsin kaupungin välillä.

([149]) Kaupungit, joihin SAS liikennöi, ovat sekä Tanskassa että Ruotsissa maantieteellisesti hajallaan maiden alueilla eivätkä keskittyneet tietyille alueille.

(271) Selvittääkseen, olisivatko muut lentoyhtiöt voineet korvata SAS:n tärkeät palvelut ja korjata lyhyessä ajassa kyseisten palvelujen keskeytymisen Tanskassa ja Ruotsissa aiheuttamat vaikutukset, komissio analysoi joka tapauksessa täydellisyyden vuoksi jäljempänä kilpailijoiden kapasiteettia ja tarjontaa kotimaan ja kansainvälisessä liikenteessä. Komissio toteaa kuitenkin, että Ryanairin toimittamissa huomautuksissa kiistetään ainoastaan SAS:n tarjoamien kaupallisten matkustajaliikennepalvelujen merkitys, joka on vain yksi monista komission huomioon ottamista tekijöistä. Ryanair ei kiistä huomautuksissaan SAS:n covid-19-pandemian aikana liikennöimien rahti- ja kotiuttamislentojen merkitystä Tanskalle ja Ruotsille (johdanto-osan 269 kappale).

Tanska

(272) Komissio toteaa, että johdanto-osan 68 kappaleessa selostettujen Tanskan esittämien seikkojen perusteella kotimaan liikenteessä ainoastaan Norwegian Air Shuttle ([150]) (joka liikennöi yhtä kotimaan reittiä) ja Danish Air Transport ([151]) tarjosivat merkittävän määrän kotimaan lentoliikennepalveluja vuonna 2019 ([152]). Tammi-syyskuussa 2020 covid-19-pandemian aikana Norwegian Air Shuttle vähensi kotimaan lentoliikennettään Tanskassa ja sen markkinaosuus laski 29 prosentista 24 prosenttiin, kun taas Danish Air Transportin markkinaosuus kasvoi 22,5 prosentista 28,5 prosenttiin. SAS pysyi suurimpana kotimaan liikenteen lentoyhtiönä, ja sen osuus kotimaan liikenteen matkustajien kokonaismäärästä oli lähes 40 prosenttia.

(273) Tanskaan suuntautuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen osalta Norwegian Air Shuttle ja Ryanair ([153]) olivat SAS:n jälkeen merkittävimmät lentoyhtiöt matkustajamäärinä mitattuna. Norwegian Air Shuttlen osuus vuonna 2019 kuljetettujen kansainvälisten matkustajien kokonaismäärästä oli 15 prosenttia ja Ryanairin osuus 9 prosenttia. Komissio toteaa, että sekä Norwegian Air Shuttlen että Ryanairin Tanskasta ja Tanskaan liikennöimistä reiteistä suuri osa oli kausireittejä (Norwegian Air Shuttlella 54 reittiä 85 reitistä ja Ryanairilla 25 reittiä 48 reitistä) verrattuna SAS:ään (36 reittiä yli sadasta reitistä). Tammikuun ja syyskuun 2020 välisenä aikana myös Norwegian Air Shuttlen osuus kuljetetuista matkustajista laski (15 prosentista 11 prosenttiin). Kaikkien muiden lentoyhtiöiden markkinaosuudet pysyivät suurin piirtein ennallaan (Ryanairin markkinaosuus kasvoi hieman, 1 prosentin, ja EasyJetin ([154]) markkinaosuus pieneni hieman). Myös Ryanairin huomautuksista käy ilmi, että Norwegian Air Shuttle joutui vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin covid-19-pandemian puhjetessa ([155]). Tätä tukevat myös SAS:n sisäiset asiakirjat ([156]) ja lehdistötiedotteet ([157]).

(274) Edellä esitettyjen seikkojen perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät. Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että Norwegian Air Shuttlella, joka oli Tanskassa SAS:n pääasiallinen kilpailija sekä kotimaan että kansainvälisessä liikenteessä, oli vakavia taloudellisia vaikeuksia, minkä vuoksi on epätodennäköistä, että kyseinen yritys olisi voinut lyhyellä aikavälillä ottaa hoidettavakseen kaikki SAS:n reitit Tanskaan, Tanskasta ja Tanskan sisällä tai merkittävän osan niistä. Toiseksi komissio panee merkille Danish Air Transportin rajallisen koon, sillä se liikennöi vain muutamia reittejä ([158]) alle 20 ilma-aluksella (jotka olivat pieniä ilma-aluksia) ([159]), minkä vuoksi on epätodennäköistä, että se

([150]) Norwegian Air Shuttle on halpalentoyhtiö, jonka osuus kotimaan, kansainvälisistä ja mannertenvälisistä lennoista oli ennen covid-19-pandemiaa melko samansuuruinen kuin SAS:n osuus.

([151]) Danish Air Transport oli alueellinen lentoyhtiö, jolla oli melko vähän kalustoa (10–20 ilma-alusta).

([152]) Tanskassa Norwegian Air Shuttle kuljetti 29 % ja Danish Air Transport 22 % kaikista kotimaan matkustajista vuonna 2019. Ruotsissa Braathens Regional kuljetti vuonna 2019 kaikista kotimaan liikenteen matkustajista 30 % ja Norwegian Air Shuttle 18 %.

([153]) Myös Ryanair on halpalentoyhtiö. Se on Euroopan suurin lentoyhtiö, joka tarjoaa pääasiassa Euroopan sisäisiä lentoja.

([154]) EasyJet on yksi Euroopan suurimmista halpalentoyhtiöistä.

([155]) Ajatushautomon artikkelin sivulla 29 oleva ote kuuluu seuraavasti: ”Roland Bergerin arvioiden mukaan Norwegianin kassatilanne oli vuoden alussa sellainen, että se selviytyisi alle kuukauden ilman mitään toimintaa. […] Vaikka norjalaisen emoyhtiön tilanne helpottui 4. toukokuuta 2020 jonkin verran pelastuspaketin ansiosta, jolla se sai 880 miljoonaa euroa rahoitusta, sen taloudellinen tilanne on edelleen hyvin epävarma.”.

([156]) Tanskan ja Ruotsin toimittaman ilmoituksen liite 40.1. SAS:n hallitus keskusteli 7.5.2020 pidetyssä kokouksessa Norwegian Air Shuttlen meneillään olevasta rakenneuudistusprosessista.

([157]) Ks. esimerkiksi Reutersin 1.5.2020 päivätty lehdistöartikkeli, saatavilla osoitteessa: https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-norwegianair-histo-idUKKBN22D4QZ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023). Ks. myös CNBC-verkkosivustolla 20.4.2020 julkaistu lehdistöartikkeli, saatavilla osoitteessa https://www.cnbc.com/2020/04/20/norwegian-says-4700-jobs-at-risk-after-unit-bankruptcies-contracts-axed.html (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([158]) Ks. lentoyhtiön markkinatutkimus, jonka taulukosta 3 käy ilmi, että Danish Air Transport liikennöi yhdeksää kotimaan reittiä ja neljää kansainvälistä reittiä vuonna 2019.

([159]) Ks. Danish Air Transportin verkkosivusto: https://dat-corporate.com/about-us/dat-fleet/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2020). Osa Danish Air Transportin kalustosta koostui alueelliseen liikenteeseen suunnitelluista ATR-ilma-aluksista, joiden kapasiteetti on rajallinen (50–70 paikkaa). Ks. myös Planespotters.net-verkkosivustolla esitetty arvio Danish Air Transportin aikaisemmasta kalustosta (arviolta 14 ilma-alusta), saatavilla osoitteessa https://www.planespotters.net/airline/Danish-Air-Transport?refresh=1 (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2020).

olisi lyhyellä aikavälillä voinut korvata edes osan SAS:n palveluista vastaavalla reittiverkolla, kapasiteetilla ja vuorotiheydellä. Myös Ryanairin osalta on epätodennäköistä, että se olisi lyhyellä aikavälillä ottanut hoidettavakseen SAS:n palvelut. Ryanair ei harjoittanut kotimaan liikennettä Tanskassa, ja sen kansainvälinen liikenne rajoittui ennen covid-19-pandemiaa 23:een ympärivuotiseen reittiin eli se liikennöi lähes kolme kertaa vähemmän reittejä kuin SAS, ja Ryanairin Tanskaan ja Tanskasta liikennöimien reittien kokonaismäärä oli puolet SAS:n vastaavasta määrästä. Sen vuoksi on kohtuullista katsoa, että Ryanair ei olisi korvannut SAS:n palveluja lyhyellä aikavälillä, kun otetaan huomioon myös covid-19-pandemiasta johtunut ilmailualan tilanne ja pandemian toinen aalto, joka oli puhjennut toimenpiteen myöntämisajankohtana (johdanto-osan 22–24 kappale ja 31 kappale). Komissio toteaa tältä osin, että Ryanair ei esittänyt mitään suunnitelmia sen toiminnan laajentamisesta Tanskassa toimenpiteen myöntämisajankohtana.

(275) Ryanairin lentoyhtiön markkinatutkimuksessa toimittamien tietojen (johdanto-osan 169 kappale) perusteella ei voida päätyä muuhun päätelmään. Markkinatutkimuksessa esitetään pääasiassa Tanskaan suuntautuvan, Tanskasta lähtevän ja Tanskan sisäisen lentoliikenteen kehitys vuosina 2014–2019 lentoyhtiöiden tarjoamien istuinpaikkojen ja reittien määränä. Lentoyhtiön markkinatutkimuksessa todetaan, että halpalentoyhtiöt laajenivat huomattavasti nopeammin vuosina 2014–2019 (tarjottujen paikkojen määrä kasvoi 66 prosenttia ja liikennöinti aloitettiin 62 uudella reitillä) kuin ”lentoyhtiöt, joiden kotipaikka on Tanskassa”, kuten SAS, joiden osuus istuinkapasiteetin kasvusta oli markkinatutkimuksen mukaan vain 3 prosenttia ja jotka avasivat vain 14 uutta reittiä.

(276) Lentoyhtiön markkinatutkimus on kuitenkin puutteellinen useiden näkökohtien osalta.

(277) *Ensinnäkin* siinä kuvataan ainoastaan Tanskaan suuntautuvan, Tanskasta lähtevän ja Tanskan sisäisen lentoliikenteen kehitystä vuosina 2014–2019, mutta ei anneta mitään viitteitä covid-19-pandemian vaikutuksista Tanskaan suuntautuvaan, Tanskasta lähtevään ja Tanskan sisäiseen lentoliikenteeseen, jotka ovat tässä tapauksessa keskeinen tekijä tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukaisen arvioinnin kannalta. Se, että halpalentoyhtiöt lisäsivät toimintaansa analyysissä tarkastellun viiden vuoden ajanjakson aikana, ei ole todiste siitä, että tällainen kasvu olisi jatkunut koko ilmailualaa koetelleen covid-19-pandemian jälkeen. Tanskan toimittamat tiedot osoittavat päinvastoin, että tammikuun ja syyskuun 2020 välisenä aikana halpalentoyhtiöiden, kuten Norwegian Air Shuttlen ja EasyJetin, osuus Tanskaan ja Tanskasta kuljetetuista matkustajista väheni ja Ryanairin osuus kasvoi vain hieman.

(278) *Toiseksi*, vaikka halpalentoyhtiöt lisäsivät Tanskaan ja Tanskasta suuntautuvan kansainvälisen lentoliikenteen tarjontaansa vuosina 2014–2019, näin ei tapahtunut kotimaan liikenteessä: halpalentoyhtiöt liikennöivät vain kahta kotimaan reittiä, joiden määrä ei lisääntynyt vuosina 2014–2019, ja kyseisillä kotimaan reiteillä tarjottu istuinkapasiteetti väheni kyseisen viisivuotiskauden aikana.

(279) *Kolmanneksi* markkinatutkimuksessa ei esitetä mitään tietoja analysoitujen eri lentoyhtiöiden tarjoamien yhteyksien säännöllisyydestä ja tiheydestä, ei edes niiden reittiverkoista eikä kohteista, joihin ne liikennöivät. Siinä ilmoitetaan ainoastaan tarjottujen paikkojen määrä ja lentoyhtiöiden liikennöimien reittien määrä. Tanskan siviili-ilmailu- ja rautatieviranomaisen toimittamat tiedot osoittavat kuitenkin, että vaikka halpalentoyhtiöt, kuten Norwegian Air Shuttle ja Ryanair, liikennöivät vuonna 2019 huomattavan monia reittejä Tanskaan ja Tanskasta, yli puolet näistä reiteistä oli kausireittejä (johdanto-osan 275 kappale) eli niitä ei liikennöity säännöllisin väliajoin ympäri vuoden.

(280) *Neljänneksi*, analysoitaessa Tanskassa vuosina 2014–2019 tapahtunutta kasvua tarjottujen reittien ja istuinpaikkojen osalta markkinatutkimuksessa erotetaan toisistaan SAS ja ”halpalentoyhtiöt”. Siinä ei kuitenkaan esitetä tarkkoja tietoja kustakin analysoidusta ”halpalentoyhtiöstä”. Kuten johdanto-osan 68 kappaleesta käy ilmi, halpalentoyhtiöiden välillä on suuria eroja, sillä vuonna 2019 Norwegian Air Shuttle liikennöi 85:tä reittiä Tanskaan, Tanskasta ja Tanskan sisällä, ja EasyJet liikennöi vain 16:ta reittiä Tanskaan ja Tanskasta. Kuten Ryanairin toimittamassa ajatushautomon artikkelissa todetaan, kaikki halpalentoyhtiöt eivät myöskään olleet samassa taloudellisessa tilanteessa toimenpiteen myöntämisajankohtana: esimerkiksi Norwegian Air Shuttle oli joutunut vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin Ryanairiin verrattuna.

(281) *Viimeiseksi*, vaikka SAS ei lentoyhtiön markkinatutkimuksen mukaan suurimpana lentoliikenteen harjoittajana ollut merkittävä lentoliikenteen kasvun edistäjä vuosina 2014–2019, tosiasia on, että vuonna 2019 SAS liikennöi 95 reittiä Tanskasta, Tanskaan ja Tanskan sisällä ja tarjosi 7,1 miljoonaa istuinpaikkaa, kuten kyseisestä markkinatutkimuksesta käy ilmi ([160]). Halpalentoyhtiöiden ryhmä ([161]) puolestaan liikennöi 171 reittiä Tanskasta, Tanskaan ja Tanskan sisällä ja tarjosi 7,1 miljoonaa istuinpaikkaa. Toisin sanoen SAS:n vuonna 2019 Tanskaan, Tanskasta ja Tanskan sisällä tarjoama istuinkapasiteetti vastasi kaikkien halpalentoyhtiöiden yhteenlaskettua kapasiteettia ja SAS:n tarjoamien reittien määrä oli yli puolet kaikkien halpalentoyhtiöiden liikennöimien reittien yhteenlasketusta määrästä. Tämä havainto vahvistaa päätelmää, jonka mukaan halpalentoyhtiöiden olisi – toisin kuin Ryanair väittää – vaikea korvata SAS:n toimintaa lyhyellä aikavälillä ilmailualaa vakavasti haittaavan covid-19-pandemian yhteydessä.

Ruotsi

(282) Komissio huomauttaa, että Ruotsin toimittamien ja johdanto-osan 70–71 kappaleessa kuvattujen seikkojen perusteella Braathens Regional ja Norwegian Air Shuttle olivat kotimaan liikenteessä ne lentoyhtiöt, jotka SAS:n lisäksi tarjosivat merkittävän määrän palveluja. Braathens Regionalin osuus kotimaan liikenteen matkustajien kokonaismäärästä oli 30 prosenttia ja Norwegian Air Shuttlen osuus 18 prosenttia. Braathens Regional on alueellinen lentoyhtiö ([162]), joka harjoittaa pääasiassa kotimaan liikennettä Ruotsissa ja jolla on määrältään vähäinen (10–15 ilma-alusta) ([163]) ja pienistä ilma-aluksista koostuva ([164]) kalusto. Komissio toteaa, että tammikuun ja syyskuun 2020 välisenä aikana Braathens Regionalin osuus kuljetetuista kotimaan liikenteen matkustajista laski 30 prosentista 20 prosenttiin. Tältä osin on syytä mainita, että Braathens Regional käynnisti konkurssimenettelyn huhtikuussa 2020 ja keskeytti kaiken liikenteensä syksyyn 2020 asti ([165]). Kuten johdanto-osan 274 kappaleessa todetaan, myös Norwegian Air Shuttlen osuus kuljetetuista matkustajista laski 18 prosentista 14 prosenttiin.

(283) Muiden kuin SAS:n liikennöimien Ruotsiin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen osalta Norwegian Air Shuttlen osuus kaikista vuonna 2019 kuljetetuista kansainvälisistä matkustajista (yli 5 miljoonaa matkustajaa) oli 18 prosenttia, Ryanairin vastaava osuus oli 8 prosenttia (yli 2 miljoonaa matkustajaa) ja Wizz Airin ja Lufthansan osuus noin 5 prosenttia (yli miljoona matkustajaa). Wizz Air on suurin piirtein SAS:n kokoinen halpalentoyhtiö, ja Lufthansa on yksi Euroopan suurimmista lentoyhtiöistä. On syytä huomata, että tammi-syyskuussa 2020 covid-19-pandemian aikana SAS:n pääasiallisen kilpailijan, Norwegian Air Shuttlen, osuus kansainvälisistä matkustajista väheni merkittävästi, 18 prosentista 13 prosenttiin, kun taas Ryanairin osuus pysyi vakaana.

(284) Näiden seikkojen perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät: Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että Norwegian Air Shuttlella, joka oli Ruotsissa SAS:n pääasiallinen kilpailija sekä kotimaan että kansainvälisessä liikenteessä, oli vakavia taloudellisia vaikeuksia, minkä vuoksi on epätodennäköistä, että kyseinen yritys olisi voinut lyhyellä aikavälillä ottaa hoidettavakseen kaikki SAS:n reitit Ruotsiin, Ruotsista ja Ruotsin sisällä tai osan niistä. Toiseksi komissio panee merkille Braathens Regionalin rajallisen koon, sillä se liikennöi paljon SAS:ää vähäisemmällä kalustolla ja sillä oli Norwegian Air Shuttlen tavoin vakavia vaikeuksia jatkaa liiketoimintaansa. Tässä tilanteessa oli epätodennäköistä, että kyseinen yritys olisi voinut lyhyellä aikavälillä korvata osan SAS:n kotimaan liikenteen palveluista. Myös Ryanairin osalta on epätodennäköistä, että se olisi lyhyellä aikavälillä ottanut hoidettavakseen SAS:n palvelut. Ryanair ei harjoittanut kotimaan liikennettä Ruotsissa, ja sen reittiverkko Ruotsiin ja Ruotsista koostui 44 reitistä tammi-syyskuussa 2020, mikä oli noin puolet SAS:n 85 reitistä ([166]). Sen vuoksi on kohtuullista katsoa, että Ryanair ei olisi korvannut SAS:n palveluja lyhyellä aikavälillä, kun otetaan huomioon myös

([160]) Ks. lentoyhtiön markkinatutkimuksen taulukko 3. Taulukossa esitetyt luvut sisältävät ainoastaan Tanskan sisäiset lennot ja Euroopan sisäiset lennot Tanskasta ja Tanskaan. Koska SAS liikennöi myös useita mannertenvälisiä lentoja, SAS:n luvut on arvioitu liian pieniksi.

([161]) Komissio olettaa, että tämä ryhmä koostuu *ainakin* Norwegian Air Shuttlesta, Ryanairista ja EasyJetistä, jotka olivat SAS:n jälkeen suurimmat halpalentoyhtiöt Tanskassa vuonna 2019.

([162]) Ks. Braathens Regionalin verkkosivusto, saatavilla osoitteessa https://www.flygbra.se/en/about-braathens-regional-airlines/corporate-information (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([163]) Ks. myös Planespotters.net-verkkosivustolla esitetty arvio Braathens Regionalin aikaisemmasta kalustosta, saatavilla osoitteessa https://www.planespotters.net/airline/BRA-Braathens-Regional-Airlines (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023). Ks. myös Air 24 -verkkosivustolla esitetyt tiedot, saatavilla osoitteessa https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([164]) Braathens Regional käytti ainoastaan ATR 72/600 -ilma-aluksia, joiden istuinkapasiteetti on 72 matkustajaa.

([165]) Ks. esimerkiksi Air24-verkkosivusto osoitteessa https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023). Ks. myös https://simpleflying.com/covid-airline-bankruptcies/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([166]) Ruotsin liikenneviraston tiedot.

covid-19-pandemiasta johtunut ilmailualan tilanne ja pandemian toinen aalto, joka oli puhjennut toimenpiteen myöntämisajankohtana. Komissio toteaa tältä osin, että Ryanair ei esittänyt mitään suunnitelmia laajentaa toimintaansa Ruotsissa toimenpiteen myöntämisajankohtana.

(285) Johdanto-osan 278–281 kappaleessa esitetyistä syistä Ryanairin lentoyhtiön markkinatutkimuksessa toimittamien tietojen perusteella ei voida päätyä muuhun päätelmään. Vaikka SAS ei markkinatutkimuksen mukaan suurimpana lentoliikenteen harjoittajana ollut Ruotsissa merkittävä lentoliikenteen kasvun edistäjä vuosina 2014–2019, tosiasia on, että vuonna 2019 SAS liikennöi 107 reittiä Ruotsista, Ruotsiin ja Ruotsin sisällä ja tarjosi 10 miljoonaa paikkaa, kuten kyseisestä markkinatutkimuksesta käy ilmi ([167]). Halpalentoyhtiöiden ryhmä ([168]) puolestaan liikennöi 227 reittiä Ruotsista, Ruotsiin ja Ruotsin sisällä ja tarjosi 8,2 miljoonaa paikkaa. Toisin sanoen SAS:n vuonna 2019 tarjoama istuinkapasiteetti oli suurempi kuin kaikkien halpalentoyhtiöiden yhteenlaskettu kapasiteetti ja SAS:n tarjoamien reittien määrä oli lähes puolet kaikkien halpalentoyhtiöiden liikennöimien reittien yhteenlasketusta määrästä. Tämä havainto vahvistaa päätelmää, jonka mukaan halpalentoyhtiöiden olisi vaikea korvata SAS:n toimintaa lyhyellä aikavälillä ilmailualaa vakavasti haittaavan covid-19-pandemian yhteydessä.

Päätelmät

(286) Näin ollen komissio päättelee, että SAS:n poistuminen markkinoilta olisi aiheuttanut häiriön Tanskan ja Ruotsin kannalta tärkeissä lentoliikennepalveluissa sekä kotimaan että kansainvälisten yhteyksien osalta, koska on epätodennäköistä, että yksikään lentoyhtiö, mukaan lukien SAS:n tärkeimmät kilpailijat, olisi kyennyt lyhyellä aikavälillä (tai myöhemminkään) ottamaan hoitaakseen SAS:n toiminnan ja ylläpitämään sitä tai edes merkittävää osaa siitä vastaavalla reittiverkolla, kapasiteetilla ja vuorotiheydellä tilanteessa, jossa koko ilmailuala kärsi vakavasti covid-19-pandemiasta. Tältä osin komissio päättelee, että Tanska ja Ruotsi (johdanto-osan 216 kappale) eivät voineet tuen myöntämisajankohtana olla varmoja siitä, että muut kilpailijat säilyttäisivät SAS:n tarjoamien yhteyksien tason.

(287) Lisäksi, kuten Ruotsin viranomaiset totesivat johdanto-osan 217 kappaleessa, oli olemassa selvä riski siitä, että Tanska ja Ruotsi menettäisivät säteittäiseen reittiverkkoon perustuvan palvelun, jossa SAS tarjosi kotimaan liikenteen matkustajille saumattomat liityntämahdollisuudet kansainvälisille lennoille ja varmisti siten Tanskan ja Ruotsin sekä kotimaan että kansainvälisen liikenteen yhteydet suuriin liiketoimintakeskuksiin unionissa ja sen ulkopuolella. Yksikään SAS:n tärkeimmistä kilpailijoista ei tarjonnut tällaista palvelua ennen covid-19-pandemiaa ja sen jälkeen.

(288) Ryanairin johdanto-osan 177 kappaleessa esittämä ja komission vuoden 2014 kilpailupolitiikan katsaukseen perustuva yleinen väite, jonka mukaan konkurssiin joutuneet lentoyhtiöt ovat aiemmin yleensä korvautuneet halpalentoyhtiöiden kaltaisilla tehokkaammilla lentoyhtiöillä, kuten Sabenan, Malevin ja Spanairin aiempien tapausten väitetään osoittavan, ei kyseenalaista näitä päätelmiä. Komissio toteaa ensinnäkin, että kyseinen kilpailupolitiikan katsauksen artikkeli sisältää nimenomaisen vastuuvapauslausekkeen, jossa todetaan yksiselitteisesti, ettei artikkeli edusta komission virallista kantaa. Komissio toteaa joka tapauksessa, että kyseinen vuonna 2014 kirjoitettu artikkeli ei koskenut lentoyhtiön mahdollista konkurssia tilanteessa, jossa covid-19-pandemian kaltainen pandemia haittaa vakavasti koko alaa. Komissio katsoo vastaavasti Ryanairin mainitsemien Malevin ja Spanairin ennakkotapausten ([169]) osalta, että ne koskevat tilanteita, jotka syntyivät eri yhteyksissä ja eri aikaan maantieteellisiltä olosuhteiltaan ja markkinatilanteeltaan erilaisissa jäsenvaltioissa ja jotka liittyivät eri yrityksiin. Ne eivät anna komissiolle tietoja siitä, oliko käsiteltävänä olevassa tapauksessa olemassa riski SAS:n Ruotsille ja Tanskalle tarjoamien tärkeiden lentoliikennepalvelujen keskeytymisestä koko ilmailualaa koetelleen vakavan terveyskriisin yhteydessä.

([167]) Taulukossa esitetyt luvut sisältävät ainoastaan Ruotsin sisäiset lennot ja Euroopan sisäiset lennot Ruotsista ja Ruotsiin. Koska SAS liikennöi myös useita mannertenvälisiä lentoja, SAS:n luvut on arvioitu liian pieniksi.

([168]) Komissio olettaa, että tämä ryhmä koostuu *ainakin* Norwegian Air Shuttlesta, Ryanairista ja Wizz Airista, jotka olivat SAS:n jälkeen suurimmat halpalentoyhtiöt Ruotsissa vuonna 2019.

([169]) Ryanair ei toimittanut tietoja Sabenan konkurssin seurauksista.

(289) Myös Ryanairin väite, jonka mukaan komissio menettelee ristiriitaisesti todetessaan toisaalta, että SAS:n toimintaa ei voitu korvata, ja toisaalta, että SAS:llä ei ole markkinavoimaa, on perusteeton. Ryanair rinnastaa tärkeiden palvelujen keskeytymisen ja yrityksellä olevan huomattavan markkinavoiman. Yritys voi kuitenkin harjoittaa jäsenvaltion näkökulmasta tärkeitä palveluja ilman, että sillä välttämättä on huomattavaa markkinavoimaa.

Merkittävästä työpaikkojen menetyksestä johtuvien sosiaalisten vaikeuksien ja markkinoiden toimintapuutteen välttäminen

(290) Komissio toteaa myös, että SAS on tärkeä suora ja välillinen työllistäjä Tanskassa ja Ruotsissa. SAS työllisti edelleen suoraan lähes 6 000 työntekijää (johdanto-osan 74 kappale), keskittyi lentoliikennepalveluissaan liikematkustamiseen (yli 50 prosenttia sen matkustajista oli ollut liikematkustajia vuodesta 2015 lähtien) ja käytti vuonna 2019 noin 4 miljardia Ruotsin kruunua tavarantoimittajien kuluihin ja lisäsi näin myös epäsuorasti Ruotsin ja Tanskan BKT:tä (johdanto-osan 75 kappale). Tältä osin Tanska ja Ruotsi mittasivat tutkimuksilla, että SAS:n suora ja välillinen osuus Tanskan ja Ruotsin BKT:stä oli vuosittain useita miljardeja Ruotsin kruunuja (johdanto-osan 75 kappale).

(291) Näin ollen komissio katsoo, että SAS:n poistuminen markkinoilta olisi voinut aiheuttaa vakavia sosiaalisia vaikeuksia niiden välittömien ja välillisten vaikutusten vuoksi, joita SAS:n konkurssista tai maksukyvyttömyydestä johtuva työpaikkojen menetys olisi saattanut aiheuttaa. Tanskan ja Ruotsin tukitoimi oli näin ollen perusteltu työpaikkojen menetyksestä johtuvien sosiaalisten vaikeuksien ja markkinoiden toimintapuutteen välttämiseksi.

(292) Toisin kuin Ryanair väittää johdanto-osan 176 kappaleessa, SAS:n osuus Tanskan ja Ruotsin talouksien työllisyydestä on jo itsessään huomattava, kun otetaan huomioon SAS:n työntekijöiden määrä, mutta myös sen luomien välillisten työpaikkojen vuoksi, eikä tätä osuutta ole tarpeen verrata muuhun ilmailualaan. Myöskään sillä, että SAS:n osuus Tanskan ja Ruotsin työllisyydestä saattaa olla pienempi pandemian jälkeen SAS:n taloudellisten haasteiden vuoksi, ei ole merkitystä. Tanskan ja Ruotsin tarkoituksena oli tuen myöntämisajankohtana myös välttää uusia sosiaalisia vaikeuksia ja markkinoiden toimintapuutteita, jotka johtuvat siitä, että SAS:n mahdollinen poistuminen markkinoilta aiheuttaa merkittäviä suorien ja välillisten työpaikkojen menetyksiä. Näin ollen tuella pyrittiin myös välttämään Tanskan ja Ruotsin talouteen jo tuolloin vaikuttaneen covid-19-pandemian aiheuttaman vakavan häiriön paheneminen.

Päätelmät

(293) Kaikkien näiden seikkojen perusteella komissio päättelee, että koska SAS:n useat tärkeät palvelut (muun muassa matkustajaliikennepalvelut, kotiuttamispalvelut ja lääkinnällisten laitteiden rahtipalvelut) olisivat saattaneet häiriintyä eivätkä muut lentoyhtiöt todennäköisesti olisi korvanneet niitä vastaavassa määrin (jos lainkaan), Tanska ja Ruotsi osoittivat, että tukitoimen toteuttaminen SAS:n hyväksi oli yhteisen edun mukaista, jotta vältettäisiin merkittävästä työpaikkojen menetyksestä johtuvat uudet sosiaaliset vaikeudet ja markkinoiden toimintapuutteet.

(294) Näin ollen toimenpide oli tilapäisten puitteiden 49 kohdan b alakohdan mukainen.

6.3.1.3 Tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohdan mukaisuus

(295) Tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava, että ”tuensaajalla ei ole mahdollisuutta hankkia markkinoilta rahoitusta kohtuullisin ehdoin eivätkä asianomaisessa jäsenvaltiossa käytössä olevat horisontaaliset toimenpiteet, joilla katetaan likviditeettitarpeita, riitä yrityksen elinkelpoisuuden varmistamiseen”.

(296) Komissio toteaa alustavana huomautuksena, että kuten 2.1.3 jaksossa selitetään, toteutetut lieventävät toimenpiteet ja SAS:n saama valtiontuki eivät riittäneet täyttämään lentoyhtiön covid-19-pandemiasta ja siihen liittyvistä rajoittamistoimenpiteistä johtuvia pääoma- ja likviditeettitarpeita. SAS odotti edelleen sen oman pääoman olevan 9,4 miljardia Ruotsin kruunua negatiivinen ja sen likviditeetin ehtyvän joulukuuhun 2020 mennessä. Tämä negatiivinen oma pääoma ei ainoastaan heikentänyt SAS:n likviditeettiä vaan myös uhkasi sen vakavaraisuutta ja elinkelpoisuutta lyhyellä aikavälillä. Vakavaraisuusongelmansa ratkaisemiseksi SAS:n oli pikaisesti tasapainotettava taseensa uudella omalla pääomalla välttääkseen markkinoilta poistumisen (6.3.1.1 jakso). Tällaista tasapainottamista ei näin ollen voitu toteuttaa ottamalla lisää velkaa, koska niin ei olisi saavutettu haluttua tulosta.

(297) Kuten johdanto-osan 151 kappaleessa selitetään, SAS:n rahoituslähteet olivat ennen covid-19-pandemiaa pääasiassa seuraavat:

— vakuudettomat velka- tai hybridi-instrumentit (esimerkiksi uusiutuvat luottojärjestelyt, vakuudettomat joukkovelkakirjat ja hybridivelkapaperit) ([170]);

— vakuudelliset velat ja käyttöleasingsopimukset, joiden vakuutena oli omia varoja (esimerkiksi ilma-aluksia); ja

— oma pääoma.

(298) Edellä 2.1.5 jaksossa kuvatuista Tanskan ja Ruotsin esittämistä tosiseikoista ja 4.1.2 jaksossa tiivistetysti esitetyistä SAS:n huomautuksista käy kuitenkin ilmi, että huolimatta SAS:n toteuttamista lieventävistä toimenpiteistä ja sen aiemmin saamasta valtiontuesta SAS:n vaikea taloudellinen tilanne maaliskuussa 2020 lisäsi sen pääoma- ja likviditeettitarpeita siinä määrin, että niitä ei voitu kattaa markkinoilta kohtuullisin ehdoin hankittavalla rahoituksella eikä Tanskassa ja Ruotsissa käytössä olleilla horisontaalisilla toimenpiteillä.

(299) Ensinnäkin SAS ei voinut saada rahoitusta vakuudettomien velka- ja hybridi-instrumenttien muodossa kohtuullisin ehdoin.

(300) Näyttö viittaa erityisesti siihen, että yksityiset sijoittajat pyrkivät vähentämään SAS:ään liittyvää taloudellista riskiään toimenpiteen myöntämisajankohtana. Komissio toteaa tältä osin, että luotettava lähtökohta tätä arviointia varten on SAS:n luottoluokituksen heikkeneminen, sillä sijoittajat yleensä arvioivat sijoittamiseen liittyvää riskiä luottoluokituksen perusteella. On syytä huomata, että luottoluokituslaitos Standard & Poor's oli 16 päivänä tammikuuta 2020 eli ennen covid-19-pandemiaa antanut SAS:lle luokituksen B+, mutta alensi sen 10 päivänä kesäkuuta 2020 luokkaan CCC (johdanto-osan 154 kappale), mikä vaikutti kielteisesti SAS:n kykyyn hankkia rahoitusta toimintaansa kohtuullisin ehdoin vakuudettomien velka- ja hybridi-instrumenttien markkinoilta. Luottoluokituslaitos Moody's alensi vastaavasti luottoluokitustaan ottaen huomioon SAS:n huonot rahoitusnäkymät ilman pääomitusta (johdanto-osan 79 kappale). SAS:n luottoluokituksen heikkenemisestä on osoituksena myös se, että SAS:n liikkeessä olleilla joukkovelkakirjoilla ja hybridi-instrumenteilla käytiin kesäkuussa 2020 jälkimarkkinoilla kauppaa ongelmallisina instrumentteina (johdanto-osan 155 kappale). Näiden instrumenttien hinnoittelun kehitys joulukuun 2019 ja kesäkuun 2020 välisenä aikana osoittaa selvästi, että yksityiset sijoittajat halusivat pienentää SAS:ään liittyvää taloudellista riskiään. SAS ei myöskään pystynyt jatkamaan EMTN-ohjelmaansa, joka oli ollut käytössä ennen pandemiaa ([171]) (johdanto-osan 152 kappale). Lisäksi liikkeeseen laskettujen velka- ja hybridi-instrumenttien sijoittajapohjan halukkuus sijoittaa uusiin instrumentteihin kohtuullisin ehdoin oli todennäköisesti vähäinen, koska sijoittajia pyydettiin muuntamaan olemassa olevat instrumenttinsa epäedullisemmin ehdoin osakkeiksi osana pääomitusta (johdanto-osan 156 kappale).

(301) Toiseksi SAS ei pystynyt saamaan markkinarahoitusta kohtuullisin ehdoin vakuudellisen velan muodossa käyttämällä kiinnittämättömiä ilma-aluksia tai muun omaisuuseriä.

(302) Covid-19-epidemian puhjettua maaliskuussa 2020 SAS yritti sopia erään pankkiryhmän kanssa uusiutuvasta luottojärjestelystä, mutta tämä ei onnistunut ilman valtiontukea, koska pankit eivät olleet valmiita ottamaan vakuudettomia riskejä (johdanto-osan 78 kappale). Tämä on ehdottomasti osoitus siitä, että halukkuus myöntää vakuudellisiakaan lainoja ilmailualan yrityksille oli tuolloin hyvin vähäistä. Lopulta SAS teki sopimuksen uusiutuvasta luottojärjestelystä, josta 90 prosenttia oli taattu valtiontakauksilla, mutta pankit vaativat vakuuksia järjestelyn jäljellä olevalle 10 prosentin vakuudettomalle osalle SAS:n omistamien kiinnittämättömien omaisuuserien muodossa. Komissio huomauttaa tältä osin, että kyseinen pankkiryhmä edellytti huomattavaa vakuutta verrattuna niiden omaan riskiin (johdanto-osan 78 kappale) ([172]). Kuten SAS on osoittanut (johdanto-osan 158 kappale), sillä ei myöskään ollut riittävästi kiinnittämättömiä ilma-aluksia, jotta se olisi pystynyt kattamaan niiden avulla mitään merkityksellistä osaa likviditeetti- tai pääomatarpeistaan, koska tähän olisi kohtuudella voitu

([170]) Kuten SAS:n vuoden 2019 vuosikertomuksen sivulta 110 käy ilmi, SAS oli tehnyt useita lyhytaikaisia luottojärjestelyjä saadakseen tarvittaessa lisärahoitusta. Vuosikertomus on julkisesti saatavilla osoitteessa https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([171]) Komissio sai pyynnön mukaisesti […] kieltäytymiskirjeen muodossa todisteen siitä, että EMTN-ohjelma ei ollut käytettävissä pääomituksen ajankohtana.

([172]) Uusiutuvan luottojärjestelyn tekemiseksi SAS:n oli annettava vakuudeksi ilma-aluksista koostuva omaisuuserien paketti, jonka kokonaisarvo oli kaksi kertaa uusiutuvan luottojärjestelyn vakuudeton määrä, jonka riski jäi pankkien kannettavaksi (10 prosenttia lainan nimellisarvosta), sekä sitouduttava olemaan panttaamatta SAS-konsernin sisäisiä lainoja ja tilejä. On selvää, että jo tämä sopimus rajoitti jäljellä olevia vakuuksia, jotka olivat SAS:n käytettävissä pääomitusajankohtana.

käyttää vain neljää uudempaa teknologiaa edustavaa ilma-alusta. Myös uusiutuvaan luottojärjestelyyn liittyvät ehdot ovat lisäosoitus siitä, että SAS:n ei todennäköisesti pystynyt hankkimaan vakuudellista velkaa kohtuullisin ehdoin toimenpiteen myöntämisajankohtana (johdanto-osan 158 kappale) ([173]). Lisäksi komissio katsoo, että jäljelle jääneet omaisuuserät, joita olisi teoriassa voitu käyttää vakuutena (esimerkiksi Eurobonus-ohjelma), eivät olisi tarjonneet tehokasta ratkaisua SAS:n maksuvalmius- ja vakavaraisuusongelmiin, kun otetaan huomioon erityisesti kiireellinen toimien tarve toimenpiteen myöntämisajankohtana sekä kyseisten omaisuuserien mahdolliseen myyntiin liittyvät aikarajoitteet (johdanto-osan 48 ja 159 kappale).

(303) Kolmanneksi SAS:n oli toimenpiteen myöntämisajankohtana vallinneen merkittävästä negatiivisesta omasta pääomasta johtuneen vakavaraisuusongelmansa ratkaisemiseksi tasapainotettava pikaisesti taseensa uudella omalla pääomalla välttääkseen markkinoilta poistumisen. Yrityksen tasetta ei voitu tasapainottaa ottamalla lisää velkaa, koska niin ei olisi saavutettu haluttua tulosta (johdanto-osan 297 kappale) ([174]). Tässä tilanteessa SAS tarvitsi olemassa olevilta osakkeenomistajilta ja/tai uusilta sijoittajilta pääomasijoituksen voidakseen ratkaista vakavaraisuusongelmansa ja palauttaakseen asteittain mahdollisuutensa saada rahoitusta rahoitusmarkkinoilta kohtuullisin ehdoin.

(304) Komissio toteaa tältä osin, että toimenpide suunniteltiin tosiasiallisesti helpottamaan yksityisten sijoittajien mahdollisimman laajaa osallistumista SAS:n pääoma- ja likviditeettitarpeiden kattamiseen. SAS helpotti tällaista osallistumista erityisesti tarjoamalla yksityisille sijoittajille houkuttelevat ehdot osallistua uusmerkintään ja neuvottelemalla vastuunjaosta muiden osakkeenomistajien kuin Tanskan ja Ruotsin kanssa (johdanto-osan 84, 85, 117 ja 162 kappale).

(305) Komissio toteaa myös, että mikään muu toimenpiteen myöntämisajankohtana SAS:n käytettävissä ollut horisontaalinen väline ei olisi riittänyt kattamaan SAS:n likviditeettitarpeita ja varmistamaan sen elinkelpoisuutta (johdanto-osan 82 kappale).

(306) Ryanairin toimittamat huomautukset (johdanto-osan 180–184 kappale) eivät muuta näitä päätelmiä.

(307) Mitä tulee Ryanairin väitteeseen, jonka mukaan komission arvio perustui yksinomaan Ruotsin ja Tanskan viranomaisten esittämiin väitteisiin (johdanto-osan 180 kappale), komissio viittaa tämän päätöksen edelliseen jaksoon (johdanto-osan 263 kappale).

(308) Toiseksi Ryanair väittää, että SAS olisi voinut hankkia oman pääoman ehtoista rahoitusta muilta sijoittajilta kuin silloisilta osakkailtaan julkisella liikkeeseenlaskulla ilman Ruotsin ja Tanskan osallistumista. Ryanair toteaa Oxeran raportissa esitetyn näytön perusteella, että ilmailualalla yhdeksän lentoyhtiötä hankki yhteensä 6,2 miljardia euroa huhtikuun ja joulukuun 2020 välisenä aikana (johdanto-osan 182 kappale) ([175]). Ryanair ei huomautuksissaan kuitenkaan esitä konkreettista näyttöä SAS:n käytettävissä toimenpiteen myöntämisajankohtana olleesta yksityisestä rahoituksesta. Se, että useat lentoyhtiöt ehkä saivat oman pääoman ehtoista rahoitusta markkinoilta, ei välttämättä tarkoita, että kyseiset yritykset olivat SAS:ään rinnastettavissa olevassa tilanteessa tai että SAS:n käytettävissä oli (riittävästi) samanlaisia vaihtoehtoja tai että nämä vaihtoehdot olisivat voineet (osittain) korvata toimenpiteen ([176]).

([173]) Pankkien kanssa tehdyn uusiutuvaa luottojärjestelyä koskevan sopimuksen ehtojen mukaisesti SAS oli annettava vakuudeksi kiinnittämättömistä ilma-aluksista koostuva omaisuuserien paketti, jonka kokonaisarvo oli kaksi kertaa uusiutuvan luottojärjestelyn vakuudeton määrä, jonka riski jäi pankkien kannettavaksi (10 prosenttia lainan nimellisarvosta), sekä sitouduttava olemaan panttaamatta SAS:n sisäisiä lainoja ja tilejä.

([174]) SAS:n vakavaraisuusongelmien laajuuden ja sen pelkkien likviditeettitarpeiden välisen suhteen havainnollistamiseksi voidaan verrata sen vuoden 2020 lopussa odotettua negatiivista omaa pääomaa (– 9,4 miljardia Ruotsin kruunua) toimenpiteessä hyväksytyn tuen määrään (11 miljardia Ruotsin kruunua). Kuten alaviitteessä 123 todetaan, tämä näkemys vahvistetaan useissa pankkien tutkimusraporteissa. Muun muassa Den Norske Bank (DNB) julkaisi 28.5.2020 seuraavan kommentin: ”Kun otetaan huomioon jo negatiivisella alueella oleva kirjanpidollinen oma pääoma, velkatasoltaan kestämätön tase sekä näkymät, joiden mukaan merkittävät tulonmenetykset jatkuvat jopa vuosia kestävässä kasvuskenaariossa, uutta rahoitusta voitaisiin ennusteemme mukaan tarvita jopa 10 miljardia Ruotsin kruunua.”

([175]) Ryanairin mukaan nämä lentoyhtiöt olivat Ryanair, EasyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines ja Hawaiian Airlines.

([176]) On myös syytä mainita, että lentoyhtiöiden pääomarakenne, liiketoimintamalli, oikeudellinen asema ja mahdollisuudet saada ulkoista pääomaa voivat vaihdella huomattavasti. Ryanair ei esitä mitään todisteita kaikkien lueteltujen yritysten ja SAS:n välisestä vertailukelpoisuudesta.

(309) Joka tapauksessa on riittävää todeta, että toimenpiteessä sallittiin muiden sijoittajien kuin kelpoisuusvaatimukset täyttävien ja olemassa olevien SAS:n osakkeenomistajien osallistua uusmerkintään (johdanto-osan 104 kappale). Komissio toteaa uusmerkinnän tuloksesta, että vaikka yksityisten sijoittajien kiinnostus oli odotettua suurempaa, markkinasijoittajilta ei saatu riittävästi pääomaa koko transaktion kattamiseksi, koska olemassa olevat ja uudet osakkeenomistajat merkitsivät noin 90 prosenttia uusmerkinnässä liikkeeseen laskettujen osakkeiden kokonaismäärästä. Tämän perusteella Tanskan ja Ruotsin viranomaisten antamat merkintäsitoumukset oli lunastettava tarvittavan pääomankorotuksen saavuttamiseksi. Tämä päätelmä vahvistaa, että vaikka Tanska ja Ruotsi tarjosivat vakuutta merkintäsitoumuksilla, SAS ei saanut toimenpiteen myöntämisajankohtana riittävästi oman pääoman ehtoista rahoitusta yksityisiltä sijoittajilta (johdanto-osan 104 ja 105 kappale).

(310) Lisäksi komissio toteaa, että Ryanairin mainitsemat lentoyhtiöt olivat saaneet aiemmin lainoja edullisin ehdoin likviditeettitarpeidensa kattamiseksi. Nämä lainat ovat saattaneet tehdä uusmerkinnästä tai pääomasijoituksesta houkuttelevamman yksityisille sijoittajille. Näin ollen nämä lainat eivät tarjoa luotettavaa vertailukohtaa, joka tukisi Ryanairin väitettä siitä, että muut lentoyhtiöt pystyivät hankkimaan oman pääoman ehtoista rahoitusta sijoittajilta covid-19-pandemian aikana ilman julkista tukea.

(311) Tämän seikan havainnollistamiseksi Oxeran raportissa todetaan, että IAG hankki yli 2 miljardia euroa uusmerkinnöillä, jotka olemassa olevat osakkeenomistajat merkitsivät määräsuhteessa. On kuitenkin syytä mainita, että toukokuussa 2020 (ennen uusmerkintää) Iberia ja Vueling, jotka ovat kaksi IAG:n tytäryhtiötä, saivat liikepankeilta yhteensä miljardi euroa lainoja, jotka Instituto de Crédito Oficial takasi ([177]). Sama koskee Ryanairia ([178]) ja EasyJetiä ([179]), jotka molemmat saivat Englannin hallitukselta ja Englannin pankilta 600 miljoonan Englannin punnan lainan valtion covid-19-yritysrahoitusjärjestelystä (jonka ansiosta Yhdistyneen kuningaskunnan yritykset pystyivät hakemaan lainoja ennen covid-19-pandemiaa sovelletuilla koroilla). Lisäksi myös Allegiant Air, American Airlines, Hawaiian Airlines ja Spirit Airlines saivat huhtikuussa 2020 Yhdysvaltojen valtiovarainministeriöltä valtion tukea avustuksina ja lainoina ([180]). Sitä vastoin kun SAS sai tukea ennen toimenpidettä (2.1.3.2 jakso), kyseinen tuki myönnettiin pääasiassa valtiontakauksella, jonka määrä oli pienempi kuin edellä mainittujen lentoyhtiöiden saama tuki. Tämä järjestely oli peruutettava välittömästi ja maksettava kokonaisuudessaan takaisin siinä tapauksessa, että SAS toteuttaisi pääomituksen (johdanto-osan 81 kappale).

(312) Kolmanneksi Ryanair väittää, että Oxeran raportissa esitetyn näytön perusteella SAS olisi voinut hankkia velkarahoitusta markkinasijoittajilta ja että useat lentoyhtiöt, joilla oli SAS:ään verrattavissa oleva luottoluokitus, pystyivät hankkimaan huomattavia määriä velkarahoitusta markkinoilta covid-19-pandemian alussa ([181]). Ryanair väittää erityisesti, että SAS olisi voinut käyttää 55:tä kiinnittämätöntä ilma-alustaan vakuutena saadakseen vakuudellista velkaa edullisemmin ehdoin.

(313) Kuten johdanto-osan 309 kappaleessa todetaan, Ryanair ei huomautuksissaan kuitenkaan esitä konkreettista näyttöä SAS:n käytettävissä toimenpiteen myöntämisajankohtana olleesta yksityisestä rahoituksesta. Se, että useat lentoyhtiöt ehkä saivat saada vakuudetonta tai vakuudellista velkaa markkinoilta, ei välttämättä tarkoita, että kyseiset yritykset olivat SAS:ään rinnastettavissa olevassa tilanteessa tai että SAS:n käytettävissä oli (riittävästi) samanlaisia vaihtoehtoja tai että nämä vaihtoehdot olisivat voineet korvata valtion suorittaman pääomituksen ([182]).

([177]) Ks. esimerkiksi https://www.iairgroup.com/en/newsroom/press-releases/newsroom-listing/2020/ib-vy-loan-agreements (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023). Ks. myös samantyyppisen lainan Englannin hallitukselta saaneen IAG-konsernin lehdistötiedotteet: https://www.aljazeera.com/economy/2020/5/7/british-airways-parent-iag-taps-uk-government-funds-for-help (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([178]) Ks. esimerkiksi https://news.sky.com/story/coronavirus-airlines-among-businesses-given-bank-of-england-bailouts-12000568 (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([179]) Ks. esimerkiksi https://www.theguardian.com/business/2020/apr/06/easyjet-secures-600m-coronavirus-loan-from-uk-treasury-and-bank (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([180]) Ks. esimerkiksi https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assisting-american-industry/payroll-support-program-payment (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([181]) Ryanairin mukaan nämä lentoyhtiöt olivat American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines ja GOL Airlines.

([182]) On myös syytä mainita, että lentoyhtiöiden pääomarakenne, liiketoimintamalli, oikeudellinen asema ja mahdollisuudet saada ulkoista pääomaa voivat vaihdella huomattavasti. Ryanair ei esitä mitään todisteita kaikkien lueteltujen yritysten ja SAS:n välisestä vertailukelpoisuudesta.

(314) Kuten myös johdanto-osan 304 kappaleessa selitetään, komissio toteaa uudelleen, että SAS:n oli tasapainotettava pikaisesti taseensa uudella omalla pääomalla ratkaistakseen vakavaraisuusongelmansa ja välttääkseen markkinoilta poistumisen. Ainoastaan hankkimalla uutta omaa pääomaa olemassa olevilta ja/tai uusilta sijoittajilta SAS pystyi aloittamaan taseensa tasapainottamisen, ratkaisemaan vakavaraisuusongelmansa riittävän nopeasti ja palauttamaan asteittain mahdollisuutensa saada rahoitusta rahoitusmarkkinoilta kohtuullisin ehdoin.

(315) Lisäksi Ryanairin esittämät esimerkit lentoyhtiöistä, joiden luottoluokitus vaihtelee luokasta Ba3 luokkaan B1, eivät muodosta tasapuolisen vertailun perustaa, koska SAS:n luottoluokitus alennettiin 10 päivänä kesäkuuta 2020 luokasta B+ luokkaan CCC (ks. johdanto-osan 300 kappale). Näin ollen tiettyjen lentoyhtiöiden toteuttamat edellä luetellut transaktiot eivät tarjoa luotettavaa vertailukohtaa Ryanairin väitteelle, jonka mukaan vertailukelpoiset lentoyhtiöt pystyivät hankkimaan velkarahoitusta sijoittajilta covid-19-pandemian aikana.

(316) Toisin kuin Ryanair väitti, SAS:llä ei myöskään ollut 55:tä kiinnittämätöntä ilma-alusta ([183]), joita se olisi voinut käyttää vakuutena vakuudellisen velan hankkimiseksi edullisemmin ehdoin. Kuten johdanto-osan 303 kappaleessa selitetään, SAS:llä ei ollut riittävästi kiinnittämättömiä ilma-aluksia, jotta se olisi pystynyt kattamaan niiden avulla mitään merkityksellistä osaa likviditeetti- tai pääomatarpeistaan, koska se olisi kohtuudella voinut käyttää tähän vain neljää uudempaa teknologiaa edustavaa ilma-alusta. Myös uusiutuvaan luottojärjestelyyn, jonka valtiontakaus hyväksyttiin huhtikuussa 2020, liittyvät ehdot ovat lisäosoitus siitä, että SAS:n ei todennäköisesti pystynyt hankkimaan kohtuullisin ehdoin vakuudellista velkaa pääomituksen ajankohtana (johdanto-osan 303 kappale).

(317) Neljänneksi Ryanair arvosteli komissiota siitä, ettei se ottanut huomioon, olisiko SAS voinut toteuttaa yksityisten markkinatoimijoiden kanssa muita transaktioita, jotka olisivat Ryanairin mukaan lisänneet SAS:n likviditeettiä lisäämättä sen velkaa, kuten laskea liikkeeseen hybridi-instrumentteja tai myydä kiinnitettyjä ilma-aluksia.

(318) Komissio pitää sille toimitetun näytön perusteella erittäin epätodennäköisenä, että SAS olisi voinut saada rahoitusta hybridi-instrumenttien muodossa kohtuullisin ehdoin (ks. johdanto-osan 300 kappale). On myös otettava huomioon, että SAS:n luottoluokituksia alennettiin kesäkuussa 2020, mikä vaikutti kielteisesti yhtiön kykyyn hankkia rahoitusta kohtuullisin ehdoin hybridi-instrumenttien markkinoilta. Tätä osoittaa myös se, että SAS:n liikkeessä olevilla hybridi-instrumenteilla käytiin pääomituksen ajankohtana jälkimarkkinoilla kauppaa ongelmallisina instrumentteina, mikä käy ilmi kyseisten instrumenttien hinnoittelun kehityksestä joulukuun 2019 ja kesäkuun 2020 välisenä aikana.

(319) Lisäksi tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohdan mukaan komission on arvioitava, voisiko tuensaaja saada vaihtoehtoista markkinarahoitusta kohtuullisin ehdoin. Näin ollen kyseisessä arvioinnissa ei tutkita, voisiko tuensaaja edelleen supistaa toimintaansa, kuten Ryanair väittää. Sen vuoksi Ryanairin väite, jonka mukaan SAS:n olisi harkittava kiinnitettyjen ilma-alusten myyntiä yhtenä kohtuullisin ehdoin hankittavan vaihtoehtoisen markkinarahoituksen muotona, joka tosiasiallisesti johtaisi SAS:n toiminnan supistamiseen, ei ole perusteltu.

(320) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että SAS:llä ei ollut mahdollisuutta hankkia markkinoilta rahoitusta kohtuullisin ehdoin eivätkä asianomaisessa jäsenvaltiossa käytössä olevat horisontaaliset toimenpiteet, joilla katetaan likviditeettitarpeita, riittäneet yrityksen elinkelpoisuuden varmistamiseen. Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 49 kohdan c alakohdan mukainen.

6.3.1.4 Tilapäisten puitteiden 49 kohdan d alakohdan mukaisuus

(321) Tilapäisten puitteiden 49 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava, että ”tuensaaja ei ole yritys, joka oli jo vaikeuksissa (yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitetulla tavalla) 31. joulukuuta 2019”.

(322) Ryanair huomautti alustavana huomautuksena perustellusti, että komissio tukeutui alkuperäisessä päätöksessään SAS:n konsolidoimattomaan tilinpäätökseen arvioidessaan tilapäisten puitteiden 49 kohdan d alakohdan mukaisuutta (ks. johdanto-osan 185 kappale). Komissio on nyt arvioinut lisäksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan a ja c alakohdassa säädettyjen edellytysten täyttymisen sovellettavien rahoitus- ja kirjanpitosääntöjen mukaisesti laaditun SAS:n konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

([183]) Tämän määrän arvioimiseksi Ryanair olettaa yksinkertaisesti, että kaikki 31.10.2019 omistetut ilma-alukset olivat edelleen kiinnittämättömiä pääomituksen ajankohtana.

(323) Näin ollen komissio tarkasteli Tanskan ja Ruotsin viranomaisten toimittaman näytön (johdanto-osan 98 kappale) perusteella SAS:n konsolidoitua tilinpäätöstä osakeyhtiönä ja SAS-konsernin emoyhtiönä. Komissio totesi, että SAS menetti enintään puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi (ks. ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan a alakohta). SAS:n konsernitilinpäätöksen mukaan sen oma pääoma 31 päivänä joulukuuta 2019 (5,7 miljardia Ruotsin kruunua) oli yli puolet merkitystä osakepääomasta (7,7 miljardia Ruotsin kruunua). Toiseksi komissio totesi, ettei SAS:ää ollut asetettu yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi eikä se täyttänyt kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja edellytyksiä yleistäytäntöönpanomenettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä (ks. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan c alakohta). Lopuksi komissio laski SAS:n konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella velkaantumisasteen 31 päivänä joulukuuta 2019 (4,96). Komissio toteaa, että tämä arvo jäi alle yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdan e alakohdassa vahvistetun kynnysarvon, joka on 7,5.

(324) Tästä seuraa, että SAS ei ollut jo 31 päivänä joulukuuta 2019 ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 49 kohdan d alakohdan mukainen.

6.3.2 *Pääomitustoimien tyypit*

(325) Tilapäisten puitteiden 52 kohdan mukaan ”(j)äsenvaltiot voivat toteuttaa covid-19:ään liittyviä pääomitustoimia käyttämällä kahdenlaisia pääomitusinstrumentteja: a) oman pääoman ehtoiset instrumentit, erityisesti uusien kantaosakkeiden tai etuosakkeiden liikkeeseenlasku; ja/tai b) instrumentit, joihin liittyy oman pääoman komponentti, jäljempänä ’hybridipääomainstrumentit’ ([184]), erityisesti voitto-osuustodistukset, äänettömät osakkuudet ja vakuudelliset tai vakuudettomat vaihtovelkakirjat.” Tilapäisten puitteiden 53 kohdassa todetaan, että ”(v)altion tukitoimessa voidaan käyttää mitä tahansa edellä mainittujen instrumenttien muunnosta tai oman pääoman ehtoisten ja hybridipääomainstrumenttien yhdistelmää”. Joka tapauksessa ”(j)äsenvaltion on varmistettava, että valitut pääomitusinstrumentit ja niihin liittyvät edellytykset ovat asianmukaisin keino täyttää tuensaajan pääomitustarpeet ja että ne vääristävät vähiten kilpailua”.

(326) Kuten johdanto-osan 99 kappaleessa mainitaan, toimenpide on oman pääoman ehtoisen instrumentin ja hybridipääomainstrumentin yhdistelmä.

(327) Oman pääoman ehtoinen instrumentti koostui lopulta yhteensä 3,54 miljardin Ruotsin kruunun suuruisesta omasta pääomasta, jonka Tanska ja Ruotsi maksoi SAS:lle sen uusien kantaosakkeiden liikkeeseenlaskua vastaan (johdanto-osan 103–105 kappale).

(328) Hybridipääomainstrumentti muodostui 6 miljardin Ruotsin kruunun arvoisista uusista eräpäivättömistä hybridivelkapapereista, jotka olivat Tanskan ja Ruotsin hallussa ja jotka ne maksoivat kokonaisuudessaan (johdanto-osan 106 kappale). Nämä instrumentit katsotaan IFRS-standardien mukaan omaksi pääomaksi.

(329) Erityisesti tilapäisten puitteiden 53 kohdan osalta Ryanair totesi huomautuksissaan, että komissio ei selittänyt, miksi toimenpide oli asianmukainen SAS:n pääomitustarpeiden täyttämiseksi, eikä arvioinut toimenpiteen vääristävän kilpailua vähiten erityisesti muihin mahdollisiin tukivälineisiin verrattuna (johdanto-osan 187 kappale).

(330) Vastauksena tähän huomautukseen on syytä muistuttaa, että pääomitusinstrumenttia ja siihen liittyviä ehtoja voidaan pitää asianmukaisina tuensaajan pääomitustarpeiden täyttämiseksi ja tilapäisten puitteiden 53 kohdan mukaisesti kilpailua vähiten vääristävinä, mikäli ne täyttävät tilapäisissä puitteissa tätä tarkoitusta varten asetetut eri vaatimukset, jotka liittyvät pääomituksen määrään (3.11.4 jakso), korvaukseen ja valtion irtautumiseen (3.11.5 jakso), hallinnointiin ja kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseen (3.11.6 jakso) ja pääomituksella hankittua omistusosuutta koskevaan valtion irtautumisstrategiaan (3.11.7 jakso). Kaikkien näiden vaatimusten tarkoituksena on nimenomaan varmistaa, että kyseinen toimenpide ja siihen liittyvät ehdot eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista tuensaajan pääomitustarpeiden täyttämiseksi, ja että ne vääristävät vähiten kilpailua. Jos nämä vaatimukset täyttyvät, valitun pääomitusinstrumentin on katsottava olevan tilapäisten puitteiden 53 kohdan mukainen. Kaikkia näitä vaatimuksia arvioidaan seuraavissa jaksoissa.

([184]) Hybridipääomainstrumentit ovat instrumentteja, joilla on sekä omalle että vieraalle pääomalle tyypillisiä ominaisuuksia. Esimerkiksi vaihtovelkakirjoista maksetaan korvausta kuten joukkovelkakirjoista, kunnes ne muunnetaan omaksi pääomaksi. Hybridipääomainstrumenteista maksettavan kokonaiskorvauksen määrittäminen riippuu toisaalta korvauksesta, jota niistä maksetaan, kun ne ovat velan kaltaisia instrumentteja, ja toisaalta ehdoista, joiden mukaisesti ne muunnetaan oman pääoman kaltaisiksi instrumenteiksi.

(331) Vaihtoehtoisten tukivälineiden olemassaolosta komissio katsoi jo 6.3.1.3 jaksossa, ettei toimenpiteelle ollut tässä tapauksessa muita vaihtoehtoja. Lisäksi komission ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarvitse osoittaa varmuudella, että mikään muu mahdollinen tukitoimenpide, joka on lähtökohtaisesti hypoteettinen, ei olisi asianmukaisempi eikä aiheuttaisi vähemmän todennäköisesti kilpailun vääristymistä ([185]).

6.3.3 *Pääomituksen määrä (tilapäisten puitteiden 54 kohta)*

(332) Tilapäisten puitteiden 54 kohta kuuluu seuraavasti: ”Jotta voidaan varmistaa tuen oikeasuhteisuus, covid-19:ään liittyvän pääomituksen määrä ei saa ylittää vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuensaajan elinkelpoisuuden varmistamiseen, ja sillä olisi ainoastaan palautettava covid-19-epidemiaa edeltänyt tuensaajan pääomarakenne eli 31. joulukuuta 2019 vallinnut tilanne menemättä sen pidemmälle. Arvioitaessa tuen oikeasuhteisuutta on otettava huomioon covid-19-epidemian yhteydessä saatu tai suunniteltu valtiontuki.”

(333) Tilapäisten puitteiden 54 kohdan mukaisessa oikeasuhteisuuden arvioinnissa on kaksi kumulatiivista edellytystä. Yhtäältä covid-19:ään liittyvän pääomituksen määrä ei saa ylittää vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuensaajan elinkelpoisuuden varmistamiseen, eli se ei voi ylittää pääomituksen vähimmäismäärää, joka tarvitaan palauttamaan yrityksen mahdollisuudet hankkia rahoitusta yksityisiltä pääomamarkkinoilta (ja siten saada velkarahoitusta ja/tai oman pääoman ehtoista rahoitusta kohtuullisin hinnoin markkinoilta). Toisaalta covid-19:ään liittyvällä pääomituksella voidaan ainoastaan palauttaa covid-19-epidemiaa edeltänyt tuensaajan pääomarakenne.

(334) Kuten johdanto-osan 16 kappaleessa todetaan, toimenpiteen arvioinnin on unionin yleisen tuomioistuimen kumottua alkuperäisen päätöksen perustuttava tuen myöntämishetkellä vallinneisiin tosiseikkoihin ja tekijöihin. Tästä syystä komission arvioinnissa käytetään tiettyjen lukujen osalta kyseisenä ajankohtana laadittuja ennusteita. Arvioidessaan toimenpiteen oikeasuhteisuutta tilapäisten puitteiden 54 kohdan mukaisesti komissio on tukeutunut koko SAS-konsernin, mukaan lukien SAS ja sen tytäryritykset, konsolidoituun tilinpäätökseen.

(335) Sen arvioimiseksi, vastaako tuki vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuensaajan covid-19-epidemiaa edeltäneen pääomarakenteen palauttamiseksi, komissio otti huomioon talousennusteet, jotka koskivat i) tuensaajan omaa pääomaa; ja ii) tuensaajan velan suhdetta omaan pääomaan. Nämä ennusteet koskivat tilannetta covid-19:ään liittyvän pääomituksen jälkeen tilivuoden 2021 lopussa. Komissio vertasi näiden indikaattoreiden arvoja covid-19-epidemiaa edeltäneisiin arvoihin ([186]).

(336) Arvioidessaan, vastaako tuki SAS:n elinkelpoisuuden varmistamiseksi tarvittavaa vähimmäismäärää, komissio määritti pääomitukseen käytettävän valtiontuen vähimmäismäärän, joka tarvitaan palauttamaan yrityksen mahdollisuudet hankkia rahoitusta (velkarahoitusta ja/tai oman pääoman ehtoista rahoitusta) pääomamarkkinoilta. Tätä varten komissio analysoi seuraavia (ennusteiden mukaisia) indikaattoreita:

— Nettovelan ja oman pääoman suhde, jonka luokituslaitokset yleensä ottavat huomioon arvioidessaan yritysten luottokelpoisuutta. Komissio vertaa erityisesti tuensaajan nettovelan ja oman pääoman suhdetta toimenpiteen jälkeen muiden eurooppalaisten lentoyhtiöiden covid-19-epidemiaa edeltäneiden nettovelan ja oman pääoman suhteiden muodostamaan vertailuarvoon eli 31 päivänä joulukuuta 2019 vallinneeseen tilanteeseen. Komissio pitää vertailukelpoisten yritysten kolmannen kvartiilin nettovelan ja oman pääoman suhdetta hyödyllisenä ja asianmukaisena vertailukohtana.

— Nettovelan ja EBTIDA-käyttökatteen suhde, joka on toinen indikaattori, jota luokituslaitokset käyttävät yrityksen luottokelpoisuuden määrittämiseen. Komissio arvioi erityisesti, jääkö nettovelan suhde EBTIDA-käyttökatteeseen covid-19:ään liittyvän pääomituksen jälkeen alle kynnysarvon, joka on 3,0–3,5. Tämä on varovainen arviointi, koska yleisesti katsotaan, että jos nettovelan suhde EBITDA-käyttökatteeseen on suurempi kuin 3,5, tämä on merkki heikosta luottokelpoisuudesta. Vaikka todelliset luottoluokitukset riippuvat useista tekijöistä, yrityksillä, joiden nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhde on tätä tasoa, ei yleensä ole sijoituskelpoista luokitusta, mikä tarkoittaa, että niiden on vaikeampaa ja kalliimpaa hankkia rahoitusta yksityisiltä pääomamarkkinoilta.

([185]) Ks. tähän liittyen unionin tuomioistuimen tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ECLI:EU:T:2019:287, 94 kohta.

([186]) Koska SAS:n tilivuosi alkaa 1 päivänä marraskuuta ja päättyy 31 päivänä lokakuuta, 31 päivänä tammikuuta päättyneen tilivuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen tase on viimeisin ennen covid-19-epidemiaa. Sen vuoksi komissio katsoo asianmukaiseksi käyttää covid-19-pandemiaa edeltäneen tilanteen arvioimiseen tilivuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen (joka päättyi tammikuussa 2020) tietoja joulukuun 31 päivän 2019 tietojen sijasta.

— Omavaraisuusaste, joka sekin on yrityksen luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettävä indikaattori. Komissio käytti tätä suhdelukua suorittaakseen saman vertailutestin kuin nettovelan ja oman pääoman suhteen osalta.

— Maksuvalmiussuhde, joka on yrityksen likvidien varojen, mukaan lukien käyttämättömät luottolimiitit, suhde sen kiinteisiin kustannuksiin. Komissio vertasi tätä suhdetta 25 prosentin kynnysarvoon. Alle 25 prosentin maksuvalmiusindeksi käynnistäisi ilmailuviranomaisen tiukemman seurannan. Jotta SAS säilyttäisi toimilupansa tällaisessa tilanteessa, ilmailuviranomainen edellytti, että se julkaisee tilinpäätökset neljännesvuosittain vuosittaisten tilinpäätösten sijasta ja että sillä on tervehdyttämissuunnitelma, josta käyvät ilmi toimenpiteet indeksin arvon palauttamiseksi yli 25 prosenttiin.

(337) Ryanair rinnastaa elinkelpoisuuden käsitteen yksityisten sijoittajien kannalta hyväksyttävään kannattavuustasoon ja katsoo, että komission olisi pitänyt arvioida kannattavuusindikaattoreita, kuten oman pääoman tuottoa (johdanto-osan 188 kappale). Tilapäisten puitteiden 54 kohdassa ei kuitenkaan mainita kannattavuutta. Sen sijaan tilapäisistä puitteista käy selvästi ilmi, että niiden keskeisenä tavoitteena on kattaa likviditeettitarpeet, jotta yritysten toiminta voi jatkua covid-19-epidemian aikana ja sen jälkeen. Tilapäisten puitteiden 9 kohdassa todetaan, että julkinen tuki on tarpeen ”sen varmistamiseksi, että markkinoilla on edelleen riittävästi likviditeettiä” ja että voidaan ”säilyttää taloudellisen toiminnan jatkuvuus covid-19-epidemian aikana ja sen jälkeen”. Tilapäisten puitteiden 11 kohdassa selvennetään, että tilapäisissä puitteissa esitellään jäsenvaltioiden mahdollisuuksia ”varmistaa yritysten likviditeetti ja rahoituksen saanti”. Lisäksi tilapäisten puitteiden 18 kohdassa todetaan, että ”valtiontuki on perusteltua […] rajoitetun ajan, jotta voidaan lievittää yritysten kohtaamaa likviditeettivajetta ja varmistaa, että covid-19-epidemian aiheuttamat häiriöt eivät heikennä yritysten elinkelpoisuutta”.

(338) Näin ollen komission ei tarvitse käyttää kannattavuusindikaattoreita, kuten oman pääoman tuottoa ja kokonaispääoman tuottoa (johdanto-osan 188 kappale), koska sen ei tarvitse arvioida SAS:n kannattavuutta sen elinkelpoisuuden arvioimiseksi. Kuten edellä on selitetty, komission tarkastelemat indikaattorit (erityisesti nettovelan ja oman pääoman suhde, nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhde sekä omavaraisuusaste) ovat keskeisiä mittareita yrityksen luottokelpoisuuden ja sen markkinarahoituksen saantimahdollisuuksien arvioimiseksi.

(339) Komissio teki johdanto-osan 336 ja 337 kappaleessa mainitut analyysit Tanskan ja Ruotsin yhteisessä ilmoituksessaan toimittamien SAS:n talousennusteiden perusteella. Komissio pyysi ja analysoi sisäisiä asiakirjoja arvioidakseen, vastaavatko ennusteet todella SAS:n omaa sisäistä suunnitteluaan varten laatimia ennusteita. Komissio tarkasteli erityisesti ennakoitujen tappioiden määrää, koska ne vaikuttavat suoraan pääomitustarpeisiin vähentämällä yrityksen omaa pääomaa. Kaiken kaikkiaan SAS:n sisäisten asiakirjojen analyysi vahvisti, että SAS odottamien tappioiden määrä vastasi Tanskan ja Ruotsin komissiolle toimittamassa liiketoimintasuunnitelmassa ilmoitettuja tappioita.

(340) Ryanair väittää lisäksi, että komission olisi pitänyt arvioida, missä määrin SAS olisi rakenteellisesti voinut alentaa kustannusperustaansa ja lisätä kannattavuuttaan tai missä määrin se olisi voinut alentaa kustannuksia lyhyellä aikavälillä, ja että sen vuoksi komission olisi pitänyt kyseenalaistaa SAS:n talousennusteet (johdanto-osan 193 kappale). Komissio toteaa, että tilapäisten puitteiden 54 kohdassa ei ole tällaista vaatimusta. Ryanairin väite näyttää perustuvan rinnastukseen pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivojen kanssa (johdanto-osan 188 kappale). Tilapäisissä puitteissa ei kuitenkaan edellytetä rakenneuudistusta muun muassa siksi, että covid-19-pandemian yhteydessä myönnettävän pääomitustuen saaja ei ole vastuussa sen elinkelpoisuutta heikentävistä tapahtumista.

(341) Komissio teki oikeasuhteisuuden arvioinnin ilmoituksessa toimitettujen taloudellisten tietojen eli kesäkuuhun 2020 ulottuvien todellisten taloudellisten tietojen sekä liiketoimintasuunnitelman sisältämien, heinäkuusta 2020 tilivuoden 2025 loppuun ulottuvien ennusteiden perusteella. Lisäksi komissio sisällytti arvioinnissaan pääomituksen määrään sekä Tanskan ja Ruotsin että yksityisten sijoittajien rahoitusosuudet. Näin ollen tässä päätöksessä tarkastellun pääomituksen määrä on 14,25 miljardia Ruotsin kruunua, vaikka i) myös yksityisten osakkeenomistajien odotettiin osittain täyttävän pääomitustarpeen ([187]); ja ii) toimenpiteen määrä oli lopulta vain 9,54 miljardia Ruotsin kruunua (ks. johdanto-osan 7 kappale). Näin ollen komission oletus on hyvin varovainen.

([187]) Tarkastellessaan toimenpiteen oikeasuhteisuutta komissio sisällyttää arvioonsa yksityisten sijoittajien hallussa olevien 2,25 miljardin Ruotsin kruunun arvoisten liikkeessä olevien osakkeiden muuntamisen kantaosakkeiksi, koska myös tämän odotettiin täyttävän osan SAS:n pääomitustarpeesta. Tanskan ja Ruotsin rahoitusosuus oli lopulta enintään noin 9,54 miljardia Ruotsin kruunua (ks. johdanto-osan 7 kappale).

(342) Ryanair katsoo, että komission olisi pitänyt arvioida vaihtoehtoisten liikenne-ennusteiden vaikutusta (johdanto-osan 193 kappale).

(343) Kun SAS laati 15 päivänä huhtikuuta 2020 pidetyssä hallituksen kokouksessa esittämänsä liiketoimintasuunnitelman (ks. johdanto-osan 40 kappale), toimialan ennusteet ([188]) olivat optimistisempia kuin SAS:n käyttämät ennusteet (johdanto-osan 41 kappale). Heinäkuussa 2020 toimialan ennusteita kuitenkin tarkistettiin alaspäin ([189]), koska liikenne oli elpynyt hitaammin ja covid-19-pandemiaa koskevat näkymät olivat heikentyneet. SAS päätti olla tarkistamatta liiketoimintaennusteitaan, minkä seurauksena sen liikenne-ennusteet vastasivat toimialan päivitettyjä ennusteita, joissa liikenteen odotettiin elpyvän täysin vuosina 2023–2024. Komissio katsoo, ettei ole mitään syytä päätellä, että SAS:n olisi pitänyt soveltaa optimistisempaa lähestymistapaa tai että sen toimialan ennusteiden mukaiset liikenne-ennusteet eivät olleet asianmukaisia.

(344) Arvioidessaan toimenpiteen oikeasuhteisuutta komissio otti lisäksi huomioon i) tuen, joka toimenpiteen myöntämisajankohtana SAS:lle oli jo myönnetty muilla valtiontukitoimenpiteillä (ks. johdanto-osan 57–60 kappale) ja ii) tuen, joka 11 päivänä elokuuta 2020 annetun ilmoituksen mukaan SAS:lle oli tarkoitus myöntää tällä toimenpiteellä (ks. johdanto-osan 342 kappale). Liiketoimintasuunnitelman ennusteet, joiden perusteella oikeasuhteisuutta arvioitiin, sisälsivät kaiken toimenpiteen myöntämisajankohtana myönnetyn tuen. Lisäksi niiden tukien osalta, jotka toimenpiteen ilmoittamisajankohtana odotettiin myönnettävän SAS:lle tulevaisuudessa, herkkyysanalyysi (ks. 6.3.3.3 jakso) vahvisti, että oikeasuhteisuuden arviointi sisälsi riittävän puskurin mahdollisen lisätuen varalta. Komission lähestymistapa on tältäkin osin varovainen, koska siinä otetaan huomioon tuki, jonka SAS olisi voinut saada Tanskan tukijärjestelmästä (SA.58088), jota Tanskan viranomaiset eivät lopulta hyväksyneet (ks. johdanto-osan 59 kappale).

6.3.3.1 Julkinen tuki rajoittui vähimmäismäärään, joka tarvittiin SAS:n pääomarakenteen palauttamiseksi

(345) **Taulukossa 4** esitetään pääomituksen vaikutus covid-19-epidemiaa edeltäneeseen SAS:n pääomarakenteeseen eli 31 päivänä tammikuuta 2020 vallinneeseen tilanteeseen.

Taulukko 4

Oikeasuhteisuuden indikaattorit (miljoonaa Ruotsin kruunua) ([190])

Covid-19:ään liittyvä pääomitus yhteensä	14 250
Oma pääoma ilman pääomitusta (31.10.2021)	– 10 024
A. Oma pääoma (31.1.2020) ([191])	4 433
B. Odotettu oma pääoma pääomituksen jälkeen (31.10.2021)	4 226
Oikeasuhteisuuden indikaattori I: B – A ≤ 0	**–207**
C. Nettovelan suhde omaan pääomaan (31.1.2020) ([192])	4,75
D. Nettovelan suhde omaan pääomaan pääomituksen jälkeen (31.10.2021)	6,81
Oikeasuhteisuuden indikaattori II: C – D ≤ 0	**–2,06**

([188]) Kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö ennusti 27.4.2020 varovaisessa skenaariossaan, että matkustajaliikenne palautuisi covid-19-pandemiaa edeltäneelle tasolleen aikaisintaan vuoteen 2022 mennessä ja 90 prosenttiin tästä tasosta joulukuuhun 2021 mennessä. Ks. https://www.aci-europe.org/downloads/resources/200427%20ACI%20EUROPE%20updated%20estimates%20of%20COVID19%20related%20traffic%20and%20financial%20losses%20FY%20European%20Airports.pdf (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([189]) Kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö arvioi tuolloin, että täysimääräinen elpyminen toteutuisi vasta vuonna 2024, kun taas IATA ennakoi sen tapahtuvan vuonna 2023. Ks. https://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.07.2020.pdf ja https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2020-press-releases/2020-07-28-02/ (sivustolla käyty viimeksi 28.11.2023).

([190]) Lähde: "1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls", toimitettu 3.8.2020. Vuoden 2021 oma pääoma ilman tukea lasketaan tuen sisältävän oman pääoman ja pääomituspaketin määrän erotuksena.

([191]) SAS:n oma pääoma oli 31.10.2019 eli SAS:n tilivuoden viimeisen neljänneksen alussa 5 372 miljoonaa Ruotsin kruunua. Sen vuoksi on varovaisen lähestymistavan mukaista verrata SAS:n odotettua pääomituksen jälkeistä omaa pääomaa yhtiön 31.1.2020 kirjattuun omaan pääomaan, joka oli pienempi.

([192]) SAS:n nettovelan suhde omaan pääomaan oli 31.10.2019 eli SAS:n tilivuoden viimeisen neljänneksen alussa 4,70. Sen vuoksi on varovaisen lähestymistavan mukaista verrata SAS:n pääomituksen jälkeistä nettovelan ja oman pääoman suhdetta 31.1.2020 kirjattuun nettovelan ja oman pääoman suhteeseen, joka oli suurempi.

(346) **Taulukosta 4** käy ilmi, että SAS:n odotettu oma pääoma pääomituksen jälkeen (31 päivänä lokakuuta 2021) oli 4,226 miljardia Ruotsin kruunua. Tähän oman pääoman määrään sisältyvät seuraavat pääomitustoimet ([193]): i) 2 miljardin Ruotsin kruunun suuruinen osakkeiden suunnattu liikkeeseenlasku, joka jakautui suunnilleen tasan Tanskan ja Ruotsin kesken; ii) 4 miljardin Ruotsin kruunun suuruinen uusien kantaosakkeiden uusmerkintä; iii) 5 miljardin Ruotsin kruunun arvoiset suunnatut hybridivelkapaperit, jotka jakautuivat tasan Tanskan ja Ruotsin kesken; iv) 1 miljardin Ruotsin kruunun arvoiset suunnatut hybridivelkapaperit, jotka Tanska osti; v) 2,25 miljardin Ruotsin kruunun arvoiset liikkeessä olevat joukkovelkakirjat, jotka muunnettiin kantaosakkeiksi (ks. johdanto-osan 342 kappale).

(347) Covid-19-epidemian vuoksi jälkeen SAS ennusti tappioidensa määräksi 9,354 miljardia Ruotsin kruunua tilivuonna 2020 ja 3,939 miljardia Ruotsin kruunua tilivuonna 2021. Pääomitustoimien seurauksena SAS:n oma pääoma tilivuonna 2021 ei olisi suurempi kuin ennen covid-19-epidemiaa eli 31 päivänä tammikuuta 2020.

(348) Komissio päättelee, että SAS:n pääomituksella ainoastaan palautettiin covid-19-epidemiaa edeltänyt tuensaajan pääomarakenne, koska SAS:n nettovelan ja oman pääoman suhteen odotettiin 31 päivänä lokakuuta 2021 olevan 6,81, kun se 31 päivänä tammikuuta 2020 oli 4,75. Tanskan ja Ruotsin toimittamien ennusteiden perusteella SAS:n vuonna 2019 kirjatun nettovelan ja oman pääoman suhteen odotettiin palautuvan vasta tilivuonna 2024.

6.3.3.2 Julkinen tuki rajoittui vähimmäismäärään, joka tarvittiin SAS:n elinkelpoisuuden varmistamiseksi

(349) Talousennusteidensa mukaan ([194]) SAS olisi ilman valtion pääomitustoimea käyttänyt loppuun 31 päivänä tammikuuta 2020 käytettävissä olleen likviditeettinsä (6,598 miljardia Ruotsin kruunua) joulukuuhun 2020 mennessä ja SAS:n kassatilanne olisi 31 päivänä lokakuuta 2021 ollut 4,935 miljardia Ruotsin kruunua negatiivinen. Toimenpide esti SAS:n likviditeetin ehtymisen ja johti ennusteeseen, jonka muukaan kassatilanne olisi 31 päivänä lokakuuta 2021 ollut 3,666 miljardia Ruotsin kruunua.

(350) Arvioidakseen tilapäisten puitteiden 54 kohdan mukaista elinkelpoisuutta koskevaa edellytystä, jonka mukaan covid-19:ään liittyvän pääomituksen määrä ei saa ylittää vähimmäismäärää, joka tarvitaan tuensaajan elinkelpoisuuden varmistamiseen, komissio sovelsi johdanto-osan 337 kappaleessa mainittuja neljää arviointia.

(351) Ensimmäisessä arvioinnissa verrataan SAS:n ennustettua nettovelan ja oman pääoman suhdetta, jossa pääomitus on otettu huomioon, vertailukelpoisten lentoyhtiöiden otoksen vastaavaan suhteeseen 31 päivänä joulukuuta 2019 ([195]). Otos koostuu kymmenestä eurooppalaisesta lentoyhtiöstä ([196]). Niistä kolmella oli 31 päivänä joulukuuta 2019 luottoluokitus, joka oli joko BBB tai BBB+ ([197]).

(352) Komissio käyttää vertailukohtana SAS:n vertaisyritysten nettovelan ja oman pääoman suhteen jakauman kolmatta kvartiilia (eli huonoimmin suoriutuneiden yritysten suhdelukuja) keskilukujen, kuten keskiarvon tai mediaanin, sijasta. Tämä on varovainen lähestymistapa, sillä suuremman nettovelan ja oman pääoman välistä suhdetta koskevan vertailuarvon käyttäminen pienentää SAS:n elinkelpoisuuden varmistamiseksi ja yrityksen pääomamarkkinoille pääsyn palauttamiseksi tarvittavan tuen vähimmäismäärää (koska nettovelan ja oman pääoman välistä suhdetta koskeva vertailuarvo voidaan saavuttaa pienemmällä tukimäärällä).

([193]) Sillä, että yksityiset osakkeenomistajat muunsivat olemassa olevat hybridivelkapaperit kantaosakkeiksi (1,5 miljardia Ruotsin kruunua) ei ole vaikutusta SAS:n omaan pääomaan.

([194]) Lähde: "1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls", toimitettu 3.8.2020.

([195]) Näistä kymmenestä lentoyhtiöstä kahden tilivuosi päättyy 31 päivänä maaliskuuta, ja vertailukelpoisuuden varmistamiseksi komissio käytti niiden osalta kolmannen vuosineljänneksen taseen tietoja.

([196]) Otokseen kuuluvat Ryanair, Deutsche Lufthansa, International Consolidate Airline Group, Air France-KLM, Wizz Air, Norwegian Air Shuttle, Aegean Airlines, Finnair, Croatia Airlines ja Icelandair Group. Näiden lentoyhtiöiden nettovelan ja oman pääoman suhteen mediaani 31.12.2019 oli 0,65 ja kolmas kvartiili 1,92.

([197]) Vertailukelpoiset lentoyhtiöt, joilla oli luottoluokitus, ovat Ryanair, International Consolidate Airline Group ja Deutsche Lufthansa (Lähde: Capital IQ). Niiden nettovelan suhde omaan pääomaan 31.12.2019 oli 0,12–1,11.

(353) Komissio toteaa, että pääomitustoimet huomioon ottaen SAS:n odotettu nettovelan suhde omaan pääomaan 31 päivänä lokakuuta 2021 (6,81) oli selvästi suurempi kuin vertaisyritysten kyseisen suhdeluvun jakauman kolmas kvartiili ennen covid-19-epidemiaa (1,92). SAS:n pääomarakenteen odotettiin kehittyvän vertaisyrityksiä paremmaksi vasta tilivuonna 2025, jolloin ennustettu nettovelan suhde omaan pääomaan olisi 1,64. Lisäksi komissio toteaa, että SAS:n odotettu nettovelan suhde omaan pääomaan 31 päivänä lokakuuta 2021 oli myös suurempi kuin luottoluokiteltujen vertaisyritysten suurin suhde.

(354) Toisessa arvioinnissa komissio arvioi, odottiko SAS nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhteen laskevan alle kynnysarvojen 3–3,5 ja jos odotti, minä tilivuonna. Normaali markkinakäytännön mukaisesti yrityksiä, joiden nettovelka suhteessa EBITDA-käyttökatteeseen ylittää nämä kynnysarvot, pidetään erittäin riskialttiina. Näin ollen yritysten, joilla on tällainen nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhde, on vaikeaa saada rahoitusta yksityisiltä pääomamarkkinoilta. SAS:n talousennusteiden mukaan nettovelan suhde EBITDA-käyttökatteeseen oli tilivuoden 2021 lopussa 7,3 eli selvästi yli kynnysarvon 3,0–3,5.

(355) SAS:n nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhteen odotettiin ajan mittaan vähitellen pienenevän 3,4:ään tilivuoden 2023 lopussa ja 2,6:een tilivuoden 2024 lopussa. Tämä dynamiikka osoittaa, että pääomitustoimet antaisivat SAS:lle mahdollisuuden selviytyä covid-19-kriisin haittavaikutuksista ja palauttaa mahdollisuutensa saada rahoitusta yksityisiltä pääomamarkkinoilta vuodesta 2023 alkaen (jolloin sen nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhteen odotettiin laskevan alle kynnysarvon 3–3,5).

(356) Kolmannessa arvioinnissa verrataan SAS:n ennustettua omavaraisuusastetta, jossa on otettu huomioon pääomitus, johdanto-osan 352 kappaleessa mainittujen vertailukelpoisten lentoyhtiöiden omavaraisuusasteeseen 31 päivänä joulukuuta 2019 ([198]). Komissio käytti SAS:n vertailuarvona vertaisyritysten jakauman ensimmäistä kvartiilia (eli heikoimmin suoriutuneita yrityksiä) keskilukujen, kuten keskiarvon tai mediaanin, sijasta. Tämä on varovainen lähestymistapa, sillä pienemmän omavaraisuusastetta koskevan vertailuarvon käyttäminen pienentää SAS:n elinkelpoisuuden varmistamiseksi ja yrityksen pääomamarkkinoille pääsyn palauttamiseksi tarvittavan tuen vähimmäismäärää (koska omavaraisuusastetta koskeva vertailuarvo voidaan saavuttaa pienemmällä tukimäärällä).

(357) Komissio toteaa, että kun pääomitus otetaan huomioon, SAS:n odotettu omavaraisuusaste 31 päivänä lokakuuta 2021 (7,87 %) oli selvästi pienempi kuin vertaisyritysten kyseisen suhdeluvun jakauman ensimmäinen kvartiili ennen covid-19-epidemiaa (18,12 %). Komissio toteaa myös, että SAS ei odottanut saavuttavansa sen vertaisyritysten ensimmäisen kvartiilin ylittävää omavaraisuusastetta suunnitelman kattaman kauden aikana eli ennen tilivuotta 2025. Lisäksi komissio toteaa, että SAS:n odotettu omavaraisuusaste 31 päivänä lokakuuta 2021 oli pienempi kuin luottoluokiteltujen vertaisyritysten pienin omavaraisuusaste.

(358) Neljännessä arvioinnissa verrataan SAS:n maksuvalmiussuhdetta 25 prosentin kynnysarvoon (johdanto-osan 337 kappale). Tämä kynnysarvo on vähimmäisvaatimus toimiluvan jatkamiselle ilman lisävelvoitteita, kuten tiheämpää raportointia ilmailuviranomaiselle ja tervehdyttämissuunnitelman toimittamista. SAS ennusteen mukaan maksuvalmiussuhde ei olisi yli 25 prosenttia ennen tilivuotta 2023.

(359) Ryanairin mukaan komission käyttämät kynnysarvot (johdanto-osan 337 kappale) ovat epäasianmukainen vertailuarvo, koska ne perustuvat sijoituskelpoiseen luottoluokitukseen, vaikka lentoyhtiöt, joiden luokitus on tätä heikompi, voivat tavallisesti saada rahoitusta pääomamarkkinoilta (johdanto-osan 190 kappale).

([198]) Otos ei sisällä yhtä nettovelan ja oman pääoman suhteen arvioinnissa käytettyä vertaisyritystä, koska kyseinen yritys, jonka tilikausi päättyy 31 päivänä maaliskuuta, ei ilmoittanut kokonaisvarojensa arvoa 31 päivänä joulukuuta 2019. Arvioidakseen, mitä vaikutuksia kyseisen yrityksen sisällyttämisellä analyysiin olisi ollut, komissio arvioi lisätarkastuksena myös kyseisen yrityksen omavaraisuusasteen käyttämällä sen tasearvoa tilivuoden lopussa 31 päivänä maaliskuuta 2020. Kun kyseinen yritys sisällytettiin otokseen, tämän omavaraisuusasteen muodostama vertailuarvo ei ollut merkittävästi erilainen (18,39 prosenttia 18,12 prosentin sijasta).

(360) Komissio ottaa sijoituskelpoisen luottoluokituksen käsitteen huomioon vain yhdessä neljästä arvioidusta indikaattorista (nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhde). Muun muassa nettovelan ja oman pääoman suhdetta ja omavaraisuusastetta verrataan kymmeneen SAS:n kanssa vertailukelpoiseen eurooppalaiseen lentoyhtiöön. Vaikka kolmella näistä lentoyhtiöistä olikin sijoituskelpoinen luottoluokitus (johdanto-osan 352 kappale), komissio vertaa indikaattoreita varovaisesti vertaisryhmän heikoimmin suoriutuvaan kvartiiliin (joka koostuu yrityksistä, joilla ei ollut sijoituskelpoista luottoluokitusta). Tällöinkin se saa tulokseksi, että SAS:n suhdeluvun odotetaan olevan pääomituksen jälkeen (31 päivänä lokakuuta 2021) huomattavasti heikompi kuin vertailuarvona käytetty suhdeluku (johdanto-osan 354 ja 358 kappale).

(361) Ryanair väittää myös, että komission asettamat kynnysarvot perustuvat liian suotuisaan taloudelliseen asemaan, sillä SAS:n taloudellinen asema ennen covid-19-pandemiaa oli kolmen neljästä indikaattorista perusteella heikompi kuin asetetut tavoitteet (johdanto-osan 191 kappale), mutta se pystyi tuolloin edelleen saamaan rahoitusta markkinoilta.

(362) Kuten edellä on todettu, tilapäisten puitteiden 54 kohdan mukaisessa oikeasuhteisuuden arvioinnissa arvioidaan kahta kumulatiivista edellytystä: toisaalta covid-19:ään liittyvällä pääomituksella voidaan ainoastaan palauttaa covid-19-epidemiaa edeltänyt tuensaajan pääomarakenne ja toisaalta covid-19:ään liittyvä pääomitus ei voi ylittää pääomituksen vähimmäismäärää, joka tarvitaan palauttamaan yrityksen mahdollisuudet hankkia rahoitusta yksityisiltä pääomamarkkinoilta (johdanto-osan 334 kappale). Arvioinnin ensimmäinen osa on suoritettu edellä 6.3.3.1 jaksossa ja siinä todetaan, että SAS:n pääomarakenne ei ole parempi kuin sen covid-19-epidemiaa edeltänyt pääomarakenne.

(363) Komissio katsoo, että arvioinnin toisessa osassa, joka liittyy siihen, että palautetaan yrityksen pääsy yksityisille pääomamarkkinoille, on perusteltua käyttää indikaattoreita, jotka liittyvät selvästi luottokelpoisuuteen, ja sitten vertailla näitä indikaattoreita – varovaisesti – vertaislentoyhtiöiden ryhmään (nettovelan ja oman pääoman välisen suhteen ja omavaraisuusasteen osalta) tai yleisesti käytettyyn kynnysarvoon (nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen välisen suhteen osalta), kuten johdanto-osan 337 kappaleessa selitetään. Komissio toteaa myös, että toimenpiteen ei tosiasiassa ennustettu palauttavan pääomituksen jälkeen (31 päivänä lokakuuta 2021) SAS:n taloudellista asemaa asetettuihin kynnysarvoihin tai siihen taloudelliseen asemaan, joka sillä oli ennen covid-19-epidemiaa. SAS:n arvioitu nettovelan suhde omaan pääoman oli pääomituksen jälkeen (31 päivänä lokakuuta 2021) 6,81 (johdanto-osan 354 kappale) eli huonompi kuin sen nettovelan suhde omaan pääoman ennen covid-19-epidemiaa (joka oli 4,75, kuten johdanto-osan 191 kappaleessa todetaan). Sama koskee nettovelan suhdetta EBITDA-käyttökatteeseen (joka oli pääomituksen jälkeen 7,3 ja ennen covid-19-epidemiaa enintään 4,0, kuten johdanto-osan 355 ja 191 kappaleessa todetaan) ja omavaraisuusastetta (pääomituksen jälkeen 7,87 % ja ennen covid-19-epidemiaa 8–16 %, kuten johdanto-osan 358 ja 191 kappaleessa todetaan). Lisäksi voidaan todeta, että covid-19-pandemiaa edeltäneen ajanjakson käyttäminen vertailukohtana on itse asiassa varovaista, kun otetaan huomioon covid-19-pandemian ilmailualalle aiheuttamista seurauksista johtunut rahoitusmarkkinoiden epävarmuus (johdanto-osan 24 ja 31 kappale).

(364) Komissio katsoo kaiken kaikkiaan nettovelan ja oman pääoman suhteesta, nettovelan ja EBITDA-käyttökatteen suhteesta, omavaraisuusasteesta ja maksuvalmiussuhteesta saadun näytön perusteella, että pääomitustoimia myönnettäessä saatavilla olleiden tietojen perusteella ne eivät ylittäneet vähimmäismäärää, joka oli tarpeen SAS:n elinkelpoisuuden sekä sen yksityisille pääomamarkkinoille pääsyn varmistamiseksi tilivuoden 2023 lopussa.

6.3.3.3 Herkkyysanalyysi

(365) Komissio arvioi myös SAS:n hyväksi toteutettujen pääomitustoimien oikeasuhteisuutta herkkyysanalyysillä. Analyysin perusteluna on, että oikeasuhteisuuden arviointi perustuu merkittävältä osin ja väistämättä Tanskan ja Ruotsin esittämiin SAS:n talousennusteisiin ja erityisesti ennustettuihin tappioihin. Näin ollen komissio määritti sen tappioiden määrän, jonka ylittyessä pääomitustoimet eivät – muiden tekijöiden säilyessä ennallaan – enää olisi oikeasuhteisia 31 päivänä tammikuuta 2020 vallinneen SAS:n pääomarakenteen ja johdanto-osan 337 kappaleessa esitettyjen indikaattorien perusteella. Komission laskelmassa oletetaan, että jos SAS:lle olisi aiheutunut pienempiä tappioita, SAS:n käytettävissä olevat käteisvarat olisivat lisääntynet vastaavalla määrällä, mikä on varovainen oletus ([199]).

([199]) Oletus on varovainen, koska kaikki tappiot eivät esimerkiksi vaikuta kassatilanteeseen samalla ajanjaksolla (sen sijaan, että maksettava määrä maksetaan käteisellä, se voidaan kirjata maksettavaksi myöhemmin). Lisäksi tappiot voivat olla peräisin kustannuseristä, jotka eivät sisälly EBITDA-käyttökatteeseen, kuten rahoituskuluista. Jos tappiot eivät vaikuta samassa suhteessa käteisvaroihin (ja siten nettovelkaan) ja EBITDA-käyttökatteeseen, nettovelan suhde omaan pääomaan ja nettovelan suhde EBITDA-käyttökatteeseen olisivat suuremmat kuin komission oletuksissa.

(366) Herkkyysanalyysin tulokset osoittavat, että pääomitustoimet olisivat olleet yhä oikeasuhteisia, vaikka SAS:lle olisi aiheutunut lopulta noin miljardi Ruotsin kruunua alkuperäistä ennustetta pienemmät tappiot. Jos maksuvalmiusindikaattoria (johdanto-osan 359 kappale) ei oteta huomioon, ennustettujen tappioiden olisi oltava yli 1,5 miljardia Ruotsin kruunua pienemmät, jotta pääomitustoimet eivät olisi oikeasuhteisia ([200]).

(367) Koska SAS:n ennustetut kertyneet tappiot olivat 13,2 miljardia Ruotsin kruunua ja koska SAS:n talousennusteet vaikuttavat aidoilta ja oikeilta, sillä ne vastaavat SAS:n sisäisissä asiakirjoissa (johdanto-osan 342 kappale) esitettyjä tietoja, komissio katsoo, että 1–1,5 miljardin Ruotsin kruunun suuruinen puskuri riittää tekemään oikeasuhteisuuden arvioinnista luotettavan talousennusteita koskeviin vaihtoehtoisiin oletuksiin nähden.

(368) On myös tärkeää huomata, että 1–1,5 miljardin Ruotsin kruunun suuruinen puskuri toimi myös toimenpiteen oikeasuhteisuuden lisätakeena, kun otetaan huomioon sen mahdollisen korvauksen enimmäismäärä, joka SAS:llä olisi oikeus saada kahdesta lentoyhtiöiden hyväksi toteutettavasta Tanskan tukijärjestelmästä, joista toimenpiteen myöntämisajankohtana oli ilmoitettu etukäteen komissiolle. Ensimmäisen tukijärjestelmän mukainen määrä oli noin 6 miljoonaa Tanskan kruunua ja toisen tukijärjestelmän mukainen määrä 35 miljoonaa Tanskan kruunua, eli yhteensä 5,5 miljoonaa euroa (johdanto-osan 59 kappale).

(369) Ryanair väittää, että komission olisi pitänyt harkita monenlaisia stressitestejä, joissa käytetään useita mahdollisia laskusuuntaisia skenaarioita (johdanto-osan 189 kappale).

(370) Tilapäisten puitteiden 54 kohdan mukaan komission on arvioitava, ylittääkö tuen määrä vähimmäismäärän, ”joka tarvitaan tuensaajan elinkelpoisuuden varmistamiseen”. Ennusteet, joissa otetaan huomioon pessimistisempiä laskusuuntaisia skenaarioita, voisivat johtaa vain siihen päätelmään, että tukea tarvittiin enemmän. Tällä perusteella herkkyysanalyysia ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa kattamaan muita laskusuuntaisia skenaarioita. Lisäksi SAS:n liiketoimintaennusteet olivat alan standardien mukaisia (johdanto-osan 343 kappale) ja niissä ennustettiin SAS:n kumulatiivisiksi tappioiksi 13,2 miljardia Ruotsin kruunua. Lopuksi komissio muistuttaa, että se otti arvioinnissaan huomioon riittävän 1–1,5 miljardin Ruotsin kruunun puskurin, jotta oikeasuhteisuuden arviointi olisi luotettava talousennusteita koskeviin vaihtoehtoisiin oletuksiin nähden – mukaan lukien noususuuntaiset skenaariot (johdanto-osan 367 kappale).

6.3.3.4 Päätelmät

(371) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että kun otetaan huomioon myös toimenpiteen myöntämisajankohtana SAS:lle jo myönnetty tuki sekä SAS:lle myönnettävä tuki, jota olisi voitu odottaa toimenpiteen lisäksi, toimenpide ei ylittänyt vähimmäismäärää, joka tarvittiin SAS:n elinkelpoisuuden varmistamiseksi, ja sillä ainoastaan palautettiin SAS:n 31 päivänä joulukuuta 2019 vallinnut pääomarakenne. Edellä esitetty analyysi antaa riittävän näytön siitä, että toimenpide on oikeasuhteinen.

6.3.4 *Korvaus ja valtion irtautuminen*

(372) Tilapäisten puitteiden 55–59 kohdassa esitettyjen korvausta ja valtion irtautumista koskevien yleisten periaatteiden mukaan jäsenvaltioiden on saatava sijoituksestaan asianmukainen korvaus ja otettava käyttöön mekanismeja, joilla kannustetaan asteittain lunastamiseen.

(373) Tilapäisten puitteiden 57 kohdan mukaan ”(c)ovid-19:ään liittyvistä pääomitusinstrumenteista maksettavaa korvausta olisi korotettava, jotta lähestyttäisiin markkinahintoja. Tällä kannustettaisiin tuensaajaa ja muita osakkeenomistajia lunastamaan valtion pääomitusinstrumentit ja minimoitaisiin kilpailun vääristymisen riski.” Tilapäisten puitteiden 58 kohdassa selvennetään 57 kohdan tarkoituksena olevan, että ”covid-19:ään liittyvien pääomitustoimien on sisällettävä asianmukaisia kannustimia, joilla yrityksiä kannustetaan lunastamaan pääomitusinstrumentit ja etsimään vaihtoehtoista pääomaa, kun markkinaolosuhteet sen sallivat. Sen vuoksi pääomituksesta on vaadittava riittävän suuri korvaus.”

(374) Erityisesti korvauksen osalta tilapäisten puitteiden 59 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ”ilmoittaa ohjelmista tai yksittäisistä toimista, joissa korvausmenetelmää mukautetaan pääomainstrumentin ominaisuuksien ja etuoikeusaseman perusteella. Edellytyksenä on kuitenkin, että niillä on kokonaisuutena tarkasteltuna sellaiset vastaavat kannustavat vaikutukset, että valtio voi irtautua yrityksestä, ja samankaltainen kokonaisvaikutus valtion saamaan korvaukseen.”

([200]) Jos maksuvalmiussuhde jätetään analyysin ulkopuolelle, oikeasuhteisuusarvioinnin ”tiukin” vertailuarvo on ennen covid-19-kriisiä kirjatun nettovelan ja oman pääoman suhteen vertailu tähän suhteeseen tilivuoden 2021 lopussa.

(375) Johdanto-osan 377–437 kappaleessa komissio arvioi, onko toimenpide näiden yleisten periaatteiden sekä tilapäisissä puitteissa eri tyyppisille pääomitusinstrumenteille vahvistettujen erityissääntöjen mukainen (erityisesti tilapäisten puitteiden 60–64 kohta oman pääoman ehtoisten instrumenttien osalta ja 65–70 kohta hybridipääomainstrumenttien osalta).

6.3.4.1 Oman pääoman ehtoisista instrumenteista maksettava korvaus ja valtion irtautuminen

6.3.4.1.1 Lähtöhinta

(376) Oman pääoman ehtoisten instrumenttien osalta komissio toteaa, että tilapäisten puitteiden 60 kohdan mukaan valtion pääomasijoitus on toteutettava hinnalla, joka ei ylitä tuensaajan osakkeiden keskihintaa 15 päivän ajalta ennen pääomasijoituspyyntöä, jäljempänä 'osakkeen enimmäishinta'. Koska SAS:n pääomasijoitusta koskeva virallinen kirjallinen pyyntö on päivätty 8 päivänä toukokuuta 2020 (johdanto-osan 97 kappale), osakkeen enimmäishinnaksi lasketaan 8,71 Ruotsin kruunua osakkeelta.

(377) Komissio huomauttaa, että pääomankorotuksen uusien osakkeiden hinta sekä uusmerkinnässä että suunnatussa liikkeeseenlaskussa on 1,16 Ruotsin kruunua osakkeelta (johdanto-osan 103 ja 104 kappale), mikä merkitsee 86,7 prosentin alennusta osakkeen enimmäishintaan verrattuna. Tästä seuraa, että tilapäisten puitteiden 60 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät.

6.3.4.1.2 Korotusmekanismi

(378) Valtion saaman korvauksen korottamiseksi ja siksi, että tuensaajaa kannustettaisiin ostamaan takaisin valtion pääomasijoitus, tilapäisten puitteiden 61 kohdassa edellytetään korotusmekanismia, joka aktivoidaan kahdesti eli neljän ja kuuden vuoden kuluttua covid-19:ään liittyvästä pääomasijoituksesta. Tilapäisten puitteiden 62 kohdassa todetaan, että komissio voi hyväksyä vaihtoehtoisia mekanismeja, jos niillä on kokonaisuutena tarkasteltuna sellaiset vastaavat kannustavat vaikutukset, että valtio voi irtautua yrityksestä, ja samankaltainen kokonaisvaikutus valtion saamaan korvaukseen.

Korotusmekanismin tai sen asianmukaisen vaihtoehdon puuttuminen

(379) Komissio toteaa, että toimenpiteen oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin ei sisälly tilapäisten puitteiden 61 kohdassa tarkoitettua ja siinä asetettujen vaatimusten mukaista korotusmekanismia.

(380) Sen vuoksi komission on tilapäisten puitteiden 62 kohdan nojalla arvioitava, sisältyykö oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin tilapäisten puitteiden 61 kohdassa edellytetylle mekanismille vaihtoehtoinen mekanismi.

(381) Komissio katsoi alkuperäisessä päätöksessä, että toimenpiteen yleinen rakenne, sellaisena kuin Tanska ja Ruotsi ilmoittivat siitä 11 päivänä elokuuta 2020, muodosti tällaisen vaihtoehtoisen mekanismin. Komissio katsoi erityisesti, että toimenpiteen molempien osatekijöiden (eli oman pääoman ehtoisen instrumentin ja hybridipääomainstrumentin) tiiviisti toisiinsa liittyvän luonteen vuoksi oli perusteltua ottaa huomioon niiden yhteisvaikutukset, jotka kannustavat valtion irtautumiseen. Komissio päätteli useiden tekijöiden perusteella, että toimenpiteen kokonaisrakenteeseen sisältyi riittävän voimakkaita kannustinvaikutuksia, jotka edistivät valtion irtautumista SAS:n pääomasta. Niitä olivat erityisesti seuraavat: i) merkittävä alennus, jonka Tanska ja Ruotsi saivat hankkiessaan SAS:n osakkeita, ii) se, että korvaus uusista valtion hybridivelkapapereista maksettaisiin nousevalla kuponkikorolla, mikä lisäsi merkittävästi valtiontuen säilyttämisestä SAS:ssä aiheutuvia kustannuksia, ja iii) SAS:lle määrätyt menettelytapoja koskevat sitoumukset, erityisesti osinkojen maksamista koskeva kielto, joka olisi voimassa, kunnes tuki oli maksettu kokonaisuudessaan takaisin.

(382) Kuten johdanto-osan 8 kappaleessa todetaan, unionin yleinen tuomioistuin katsoi SAS II -tuomiossaan, että komissio oli alkuperäisessä päätöksessään rikkonut tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohtaa, koska se ei ollut vaatinut korotusmekanismin tai vaihtoehtoisen mekanismin sisällyttämistä oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin.

(383) Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että niiden osakkeiden hinnalla, jotka Tanska ja Ruotsi hankkivat tullessaan mukaan SAS:n pääomaan, ei ole riittävän läheistä yhteyttä korotusmekanismin tai vaihtoehtoisen mekanismin kohteeseen ja tarkoitukseen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että osakkeiden alkuperäistä ostohintaa koskeva vaatimus vaikuttaa SAS:n tilanteeseen vain etukäteen eli silloin, kun Tanska ja Ruotsi tulevat mukaan SAS:n pääomaan, eikä sen tarkoituksena ole lisätä ajan mittaan SAS:n kannustinta ostaa kyseinen omistusosuus takaisin, koska osakkeiden hinta voi nousta ja laskea.

(384) Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että se seikka, että Tanskan ja Ruotsin uusista valtion hybridivelkapapereista maksettaisiin korvaus kasvavalla kuponkikorolla, oli tilapäisten puitteiden 66 kohdassa asetettu erillinen vaatimus, joka koskee hybridipääomainstrumentteja, kunnes ne muunnetaan oman pääoman kaltaisiksi instrumenteiksi.

(385) Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että se, että SAS:ään sovellettaisiin tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa esitettyjä menettelytapoja koskevia sitoumuksia, kuten osinkojen maksamisen kieltoa, liittyy myös erillisiin vaatimuksiin, jotka täydentävät tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdassa asetettua vaatimusta mutta eivät korvaa sitä.

(386) Tämän unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin perusteella alkuperäisessä päätöksessä yksilöityjä tekijöitä, joita selostetaan johdanto-osan 382 kappaleessa, ei voida tässä tapauksessa pitää tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdassa tarkoitettuna korotusmekanismina tai sen vaihtoehtona. Sen vuoksi Tanskan ja Ruotsin johdanto-osan 137 kappaleessa esittämät väitteet sekä SAS:n johdanto-osan 147 kappaleessa esittämät väitteet on hylättävä.

(387) Unionin yleinen tuomioistuin totesi myös, että tilapäisten puitteiden 85 kohdan mukainen velvoite toimittaa rakenneuudistussuunnitelma ei sinänsä vaikuta valtion saaman korvauksen määrään ja maksutapaan. Lisäksi velvoitetta sovelletaan vain, jos valtion tukitoimen osuus ei ole supistunut alle 15 prosenttiin tuensaajan omasta pääomasta kuuden vuoden kuluttua pääomituksesta. Näin ollen tällä velvoitteella ei unionin yleisen tuomioistuimen mukaan voi olla samankaltaista vaikutusta korvaukseen eikä vastaavaa kannustavaa vaikutusta valtion irtautumiseen kuin tilapäisten puitteiden 61 kohdassa tarkoitetulla korotusmekanismilla. Tästä seuraa, että myös Tanskan ja Ruotsin johdanto-osan 138 kappaleessa esittämät väitteet on hylättävä.

(388) Unionin yleinen tuomioistuin totesi lopuksi, että vaikka on kiistatonta, että Ruotsin osakeyhtiölain mukaan yritys ei saa ostaa takaisin kantaosakkeita vain yhdeltä tietyltä osakkeenomistajalta, SAS ei esittänyt näyttöä väitteestään, jonka mukaan Ruotsin osakeyhtiölaki estää lisäosakkeiden myöntämisen osakkeenomistajalle ilman kustannuksia. Aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissakaan SAS ei esittänyt perusteluja sille, että Ruotsin osakeyhtiölaki estäisi lisäosakkeiden myöntämisen osakkeenomistajalle ilman kustannuksia. Tämän perusteella myös SAS:n johdanto-osan 146 kappaleessa esittämät väitteet on hylättävä. Vaikka Ruotsin kansallinen lainsäädäntö olisi estänyt tilapäisten puitteiden 61 kohdassa määrätyn korotusmekanismin käyttöönoton, komissio toteaa joka tapauksessa, että SAS:n Ruotsin osakeyhtiölakiin liittyvä ongelma ei ole ainutlaatuinen ja että vastaavissa tilanteissa muiden komission hyväksymien pääomitustoimien yhteydessä on otettu käyttöön vaihtoehtoja korotusmekanismille ([201]).

(389) Tanska ja Ruotsi esittivät aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa uusia perusteluja, joita ei käsitelty alkuperäisessä päätöksessä tai SAS II -tuomiossa ja jotka liittyivät vastuunjaon määrään (johdanto-osan 139 kappale) ja Tanskan ja Ruotsin valtioiden poliittisiin toimeksiantoihin vähentää irtautumiskannustimien tarvetta (johdanto-osan 140 kappale).

(390) Johdanto-osan 139 kappaleessa esitettyjen huomautusten osalta komissio toteaa, että tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohtaa voidaan soveltaa riippumatta Tanskan ja Ruotsin alkuperäisen omistusosuuden määrästä SAS:ssä tai vastuunjaosta. Tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukaisen korotusmekanismin tavoitteena on palauttaa aiemmin vallinnut tilanne. Koska toimenpide lisäsi Tanskan ja Ruotsin SAS:stä omistamaa osuutta, kuten aloittamispäätöksen johdanto-osan 96 kappaleessa todetaan, siihen olisi pitänyt liittää kannustimia, joilla kannustetaan Tanskan ja Ruotsin irtautumista SAS:stä ja niiden paluuta covid-19-pandemiaa edeltäneeseen omistusosuuteen, esimerkiksi tilapäisten puitteiden 61 kohdan mukainen korotusmekanismi tai asianmukainen vaihtoehtoinen mekanismi, kuten tilapäisten puitteiden 62 kohdassa määrätään.

(391) Johdanto-osan 140 kappaleessa esitetyn väitteen osalta voidaan todeta, ettei Tanskan ja Ruotsin poliittisissa toimeksiannoissa aseteta erityisiä tavoitteita valtioiden irtautumiselle eikä määrätä lisäkorvauksesta. Ne ovat kaiken kaikkiaan epämääräisiä eivätkä sido Tanskaa ja Ruotsia ja vielä vähemmän SAS:ää. Nämä poliittiset toimeksiannot eivät näin ollen täytä tilapäisten puitteiden 61 kohdassa asetettuja vaatimuksia eikä niillä ole kokonaisuutena tarkasteltuna sellaisia vastaavia kannustavia vaikutuksia, että valtio voi irtautua yrityksestä, eikä samankaltaista kokonaisvaikutusta valtion saamaan korvaukseen, kuten tilapäisten puitteiden 62 kohdassa määrätään.

(392) Toisin kuin Tanska ja Ruotsi väittävät, toimenpiteen ei näin ollen voida katsoa olevan tilapäisten puitteiden 62 kohdan mukainen.

(393) Tanska ja Ruotsi vetosivat vaihtoehtoisesti poikkeuksellisiin olosuhteisiin, jotka oikeuttavat tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdasta poiketen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välittömän soveltamisen. Komissio arvioi nyt, voidaanko tällaisten poikkeuksellisten olosuhteiden katsoa olevan olemassa tämän seikan osalta.

([201]) Esimerkiksi asiassa SA.57659 komissio hyväksyi mekanismin, jossa korvaus maksettiin velkainstrumentin tai vastaavan instrumentin muodossa (ks. kyseisen päätöksen johdanto-osan 30 ja 73 kappale).

SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan välittömän soveltamisen oikeuttavien poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolo

(394) Kuten johdanto-osan 141 kappaleessa todetaan, Tanska ja Ruotsi väittivät, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välitön soveltaminen on perusteltua pääasiassa pääomitussuunnitelmaan liittyneen vastuunjaon vuoksi ja koska pääomitukseen haluttiin houkutella yksityistä pääomaa.

(395) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ([202]) komissiolla on harkintavalta sen arvioidessa tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan nojalla. Komissio voi tätä harkintavaltaa käyttäessään vahvistaa suuntaviivoja vahvistaakseen perusteet, joiden mukaisesti se haluaa arvioida jäsenvaltioiden suunnittelemien tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille. Kun komissio antaa tällaisia suuntaviivoja ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä suuntaviivoista ilman, että sen katsotaan loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta ([203]).

(396) Näin ollen valtiontukia koskevalla erityisellä alalla komission hyväksymät suuntaviivat ja tiedonannot sitovat komissiota edellyttäen, ettei niillä poiketa perussopimuksen määräyksistä ([204]). Suuntaviivojen hyväksyminen, jolla komissio rajoittaa harkintavaltaansa, ei kuitenkaan vapauta komissiota sen velvollisuudesta tutkia ne erityiset poikkeukselliset olosuhteet, joihin jäsenvaltio on tietyssä yksittäisessä tapauksessa vedonnut vaatiakseen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välitöntä soveltamista ([205]).

(397) Koska Tanska ja Ruotsi eivät ottaneet käyttöön tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukaista korotusmekanismia (tai asianmukaista vaihtoehtoista mekanismia), on näin ollen arvioitava, onko tässä tapauksessa olemassa poikkeuksellisia olosuhteita, jotka voisivat oikeuttaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välittömän soveltamisen ja siten tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdassa edellytetyn korotusmekanismin tai sen asianmukaisen vaihtoehdon puuttumisen.

(398) Komissio katsoo, että vaikka SAS:n pääomituksen erityispiirteet, erityisesti tavoite taata pääomituksen houkuttelevuus yksityisten sijoittajien kannalta ja näiden sijoittajien hyväksymä merkittävä vastuunjako, ovat SAS:n pääomituksen keskeinen ominaisuus ja ne ovat osaltaan auttaneet vähentämään merkittävästi tarvittavan tuen määrää, ne eivät kuitenkaan oikeuta soveltamaan välittömästi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, jossa sallitaan poikkeaminen tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdassa asetetuista vaatimuksista.

(399) Komissio katsoo ensinnäkin, etteivät Tanska ja Ruotsi ole osoittaneet, että korotusmekanismin puuttuminen olisi ollut yksityisten sijoittajien kannalta tärkeä näkökohta ja että tällaisen mekanismin sisällyttäminen toimenpiteeseen olisi vaarantanut niiden osallistumisen pääomitukseen. Näin ollen ei voida katsoa, että tällaisen mekanismin sisällyttäminen olisi merkittävässä määrin estänyt yksityisiä sijoittajia osallistumasta SAS:n pääomitukseen.

([202]) Ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([203]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja unionin tuomioistuimen tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, 39 ja 40 kohta.

([204]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 2.12.2010, Holland Malt v. komissio, C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:733, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([205]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, 70–72 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, 41 kohta.

(400) Toiseksi Tanskan ja Ruotsin omistusosuus SAS:stä kasvoi toimenpiteen seurauksena huomattavasti riippumatta yksityisten sijoittajien osallistumisesta SAS:n pääomitukseen. Sen vuoksi toimenpiteeseen ja tarkemmin sanottuna toimenpiteen oman pääoman ehtoiseen instrumenttiin olisi pitänyt liittää kannustimia, joilla kannustettiin Tanskan ja Ruotsin hankkimien covid-19:ään liittyvien osakkeiden myyntiin, kuten tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdassa edellytetään.

(401) Kolmanneksi, vaikka korotusmekanismin aktivointi erityisesti lisäosakkeiden myöntämisen muodossa laimentaisi entisestään yksityisten osakkeenomistajien osakkeiden – myös yksityisten sijoittajien SAS:n pääomituksen yhteydessä hankkimien uusien osakkeiden – muodostamaa omistusosuutta, korotusmekanismin tavoitteena oli kuitenkin palauttaa aiemmin vallinnut tilanne eli Tanskan ja Ruotsin omistusosuus ennen covid-19-pandemiaa. Sen tarkoituksena on kannustaa tuensaajaa tai muita sijoittajia ostamaan takaisin covid-19:ään liittyvän pääomituksen yhteydessä hankittuja jäsenvaltion osakkeita tekemällä valtion omistamista osakkeista SAS:lle kalliimpia. Tämän kannustimen avulla SAS:ää tai muita sijoittajia kannustetaan ostamaan kyseiset covid-19ään liittyvät osakkeet takaisin jäsenvaltiolta, jotta kyseisen jäsenvaltion omistusosuus laskee covid-19-pandemiaa edeltäneelle tasolle. Tilapäisten puitteiden 61 kohdassa jätetään covid-19:ään liittyvän pääomituksen jälkeen neljän ja kuuden vuoden liikkumavara (kahdessa peräkkäisessä vaiheessa), jonka kuluessa tuensaaja tai muut sijoittajat voivat ostaa takaisin kyseiset covid-19:ään liittyvät osakkeet. Tänä aikana niiden on mahdollista ostaa takaisin covid-19:ään liittyvät osakkeet jäsenvaltiolta, jotta korotusta ei aktivoida ja yksityisten osakkeenomistajien omistuksen laimeneminen vältetään. Näin ollen korotusmekanismi tai sen asianmukainen vaihtoehto ei ole ristiriidassa sen kanssa, että yksityiset sijoittajat osallistuvat covid-19:ään liittyvään pääomitukseen.

(402) Näiden seikkojen vuoksi komissio katsoo, että Tanska ja Ruotsi eivät ole osoittaneet, että korotusmekanismin tai sen asianmukaisen vaihtoehdon käyttöönotto olisi haitannut olennaisesti SAS:n kykyä houkutella yksityisiä sijoittajia osallistumaan pääomituksesta aiheutuvan taakan jakamiseen.

(403) Sen vuoksi komissio katsoo, että poikkeaminen tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan vaatimuksesta ei ole tässä tapauksessa oikeutettu.

(404) Tästä seuraa, että toimenpide, sellaisena kuin se myönnettiin SAS:lle 26 päivänä lokakuuta 2020, ei ole tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen, koska siihen ei liity korotusmekanismia tai asianmukaista vaihtoehtoista mekanismia.

(405) Sen vuoksi komissio tarkastelee vaihtoehtoista mekanismia, jota SAS ehdotti siltä varalta, että komissio katsoo, että toimenpide ei ole tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen.

SAS:n tarjoama korotusmekanismin vaihtoehto

(406) Kuten johdanto-osan 148 ja 149 kappaleessa todetaan, SAS ehdotti aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa mekanismia, joka sen näkemyksen mukaan täyttäisi tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan vaatimukset.

(407) Tämä mekanismi i) aktivoitaisiin neljän vuoden kuluttua toimenpiteen myöntämisestä, jos kyseinen valtio ei ole myynyt vähintään 40:tä prosenttia pääomaosuudestaan, ja kuuden vuoden kuluttua covid-19:ään liittyvästä pääomasijoituksesta, jos kyseinen valtio ei ole myynyt koko pääomaosuuttaan; ja ii) lisäisi aktivoiduttuaan Tanskan ja/tai Ruotsin saamaa korvausta 10 prosentilla osuudesta, jonka kyseinen valtio on hankkinut covid-19:ään liittyvällä pääomituksella ja jota ei ole vielä maksettu takaisin. Korvausta ei korotettaisi myöntämällä lisäosakkeita, kuten tilapäisten puitteiden 61 kohdassa nimenomaisesti esitetään. Sen sijaan SAS muuttaisi i) Tanskan ja/tai Ruotsin hybridipääomainstrumenttien ehtoja niistä maksettavan määrän kasvattamiseksi; tai ii) laskisi liikkeeseen Tanskalle ja/tai Ruotsille uuden instrumentin, jonka ehdot ovat samat kuin hybridipääomainstrumenteilla.

(408) Komissio toteaa ensinnäkin, että SAS:n tarjoama mekanismi aktivoitaisiin puitteiden 61 kohdassa määrätyssä aikataulussa ja kyseisessä kohdassa määrätyin ehdoin eli neljä vuotta toimenpiteen myöntämisen jälkeen, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole myynyt vähintään 40:tä prosenttia pääomaosuudestaan, ja kuuden vuoden kuluttua covid-19:ään liittyvästä pääomasijoituksesta, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole myynyt koko pääomaosuuttaan.

(409) Toiseksi tämän mekanismin ansiosta Tanskalle ja/tai Ruotsille maksettavaa korvausta korotettaisiin sekä neljän että kuuden vuoden kuluttua toimenpiteen myöntämisestä 10 prosentilla niiden covid-19:ään liittyvällä pääomituksella hankkimasta lisäosuudesta, jota ei ole vielä maksettu takaisin. Korvauksen korotus vastaa tilapäisten puitteiden 61 kohdassa edellytettyä vähimmäiskorotusta.

(410) Kolmanneksi komissio toteaa, että SAS:n ehdottamassa mekanismissa korvausta ei koroteta myöntämällä lisäosakkeita. Komissio huomauttaa kuitenkin myös, että vaikka lisäosakkeiden myöntäminen on tilapäisten puitteiden 61 kohdassa nimenomaisesti mainittu mekanismi, kyseisessä säännöksessä viitataan myös ”muihin mekanismeihin”. Lisäksi tilapäisten puitteiden 62 kohdassa vahvistetaan, että komissiolla on joustovaraa hyväksyä kyseisen korvauksen muodon suhteen vaihtoehtoisia mekanismeja. SAS:n esittämässä mekanismissa korvaus maksetaan joko korottamalla Tanskan ja Ruotsin hallussa olevien valtion hybridivelkapaperien nojalla maksettavaa määrää tai siten, että SAS laskee liikkeeseen Tanskalle ja Ruotsille uuden instrumentin, jonka ehdot ovat samat kuin kyseisten valtion hybridivelkapaperien ehdot mekanismin aktivointiajankohtana ([206]).

(411) Edellä esitetystä seuraa, että SAS:n ehdottamalla mekanismilla olisi i) sama vaikutus Tanskan ja Ruotsin saamaan korvaukseen kuin tilapäisten puitteiden 61 kohdassa säädetyllä korotusmekanismilla ja ii) sillä kannustettaisiin Tanskan ja Ruotsin toimenpiteellä hankkimien osakkeiden takaisinostoon tekemällä näistä osakkeista (joita ei myydä ennen mekanismin aktivointia niiden covid-19-pandemiaa edeltäneellä hinnalla) asteittain kalliimpia SAS:lle.

(412) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että SAS:n ehdottamalla mekanismilla olisi kokonaisuutena tarkasteltuna vastaavat kannustavat vaikutukset kuin tilapäisten puitteiden 61 kohdassa tarkoitetulla korotusmekanismilla sekä samankaltainen vaikutus valtion saamaan korvaukseen. Sen vuoksi komissio katsoo, että johdanto-osan 148 kappaleessa kuvattu mekanismi olisi tilapäisten puitteiden 62 kohdan mukainen. Näiden seikkojen vuoksi komissio tutkii, olisiko tässä tapauksessa asianmukaista ja oikeasuhteista vaatia Tanskaa ja Ruotsia liittämään toimenpiteeseen tällainen mekanismi edellytyksenä sille, että toimenpide voidaan julistaa tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukaiseksi.

Tanskalle ja Ruotsille edellytyksenä toimenpiteen julistamiselle tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukaiseksi asetettavan edellä kuvatun mekanismin käyttöönottoa koskevan vaatimuksen asianmukaisuus ja oikeasuhteisuus

(413) Kuten johdanto-osan 405 ja 413 kappaleessa todetaan, toimenpide ei ole tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen. Mekanismi, jota SAS ehdottaa aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, olisi kuitenkin tilapäisten puitteiden määräysten mukainen, jos Tanska ja Ruotsi ottaisivat sen käyttöön.

(414) Komissio esitti Tanskalle ja Ruotsille tätä koskevan tietopyynnön selvittääkseen, olisiko kyseisen mekanismin käyttöönotto kyseisten jäsenvaltioiden näkemysten mukaan asianmukaista ja oikeasuhteista (johdanto-osan 222 kappale).

(415) Tanska ja Ruotsi totesivat, että SAS:n tarjoama mekanismi täyttäisi niiden näkemysten mukaan tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan vaatimukset.

(416) Lisäksi Tanska ja Ruotsi vahvistivat, että SAS:n ehdottaman mekanismin käyttöönotolle ei olisi merkittäviä esteitä ja että kyseiselle mekanismille ei olisi muita vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja, jotka täyttäisivät tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan vaatimukset.

(417) Kuten johdanto-osan 408–412 kappaleessa todetaan, komissio katsoo, että SAS:n ehdottama korotusmekanismin vaihtoehto on tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen.

([206]) Kuten johdanto-osan 148 kappaleessa selitetään, korotuksen ajankohtana vallinneet markkinaolosuhteet, kuten korko, jolla SAS:n suorittamat tulevat maksut olisi diskontattava, otetaan huomioon siten, että valtion hybridivelkapaperien nojalla maksettavan määrän (tai uuden instrumentin nojalla maksettavan määrän) korotus on nettonykyarvoltaan täsmälleen 10 prosenttia covid-19:ään pääomituksesta johtuvan ja vielä takaisin maksamatta olevan lisäosuuden rahallisesta arvosta.

(418) Lisäksi komissio katsoo, että Tanskalle ja Ruotsille toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytyksenä asetettava kyseisen mekanismin käyttöönottoa koskeva vaatimus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan noudattamisen varmistamiksi. Kuten johdanto-osan 409 ja 410 kappaleessa todetaan, SAS:n ehdottama mekanismi otetaan käyttöön tilapäisten puitteiden 61 kohdassa edellytettyinä ajankohtina ja korvauksen korotus vastaa kyseisen kohdan mukaista vähimmäiskorotusta.

(419) Komissio toteaa erityisesti, että jos mekanismi otetaan käyttöön, se aktivoitaisiin ensimmäisen kerran neljän vuoden kuluttua toimenpiteen myöntämisestä eli viimeistään 26 päivänä lokakuuta 2024, jos Tanska ja Ruotsi eivät siihen mennessä olisi vielä myyneet vähintään 40:tä prosenttia pääomaosuuksistaan. Vaikka kyseinen mekanismi ei sisältynyt 26 päivänä lokakuuta 2020 myönnettyyn toimenpiteeseen, sen käyttöönotto kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta Tanskalle ja Ruotsille tapahtuisi näin ollen kuitenkin juuri ja juuri tilapäisten puitteiden 61 kohdassa asetetussa määräajassa.

(420) Komissio toteaa lisäksi, että toimenpiteen tuensaaja on ehdottanut kyseistä mekanismia näiden kahden jäsenvaltion hyväksi.

(421) Näiden seikkojen perusteella komissio katsoo, että SAS:n ehdottaman mekanismin sisällyttäminen toimenpiteeseen varmistaisi tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan noudattamisen ja että tässä tapauksessa on asianmukaista ja oikeasuhteista vaatia Tanskaa ja Ruotsia ottamaan kyseinen mekanismi käyttöön kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta edellytyksenä sille, että toimenpide voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohtaa koskeva päätelmä

(422) Näin ollen komissio päättelee, että toimenpide on tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukainen edellyttäen, että Tanska ja Ruotsi ottavat johdanto-osan 148 kappaleessa kuvatun mekanismin käyttöön kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta.

6.3.4.1.3 Valtion irtautuminen

(423) Lopuksi komissio toteaa, että Ruotsin osakeyhtiölain mukaan SAS ei voinut ostaa takaisin kantaosakkeita vain tietyiltä osakkeenomistajilta, vaan ainoastaan kaikilta osakkeenomistajilta samoilla ehdoilla (johdanto-osan 122–124 kappale). Se huomauttaa kuitenkin, että Tanska ja Ruotsi voivat milloin tahansa myydä covid-19:ään liittyvän pääomaosuutensa markkinahintaan muille ostajille kuin SAS:lle. Sen vuoksi komissio katsoo, että tilapäisten puitteiden 63 ja 64 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät.

6.3.4.2 Hybridipääomainstrumenteista maksettava korvaus ja valtion irtautuminen

(424) Komissio arvioi tilapäisten puitteiden 65 kohdan mukaisesti kohdennetuista hybridivelkapapereista maksettavaa kokonaiskorvausta ottamalla huomioon instrumentin ominaisuudet (106 ja 107 kappale), siihen sisältyvät irtautumiskannustimet ja asianmukaisen koron.

(425) Tilapäisten puitteiden 66 kohdan mukaan vähimmäiskorvauksen, jota maksetaan hybridipääomainstrumenteista, kunnes ne muunnetaan oman pääoman kaltaisiksi instrumenteiksi, on oltava vähintään yhtä suuri kuin peruskorko (komission julkaisema 1 vuoden IBOR tai vastaava) ([207]), johon lisätään **taulukossa 5** esitetty preemio.

Taulukko 5

Hybridipääomainstrumenteista maksettava korvaus: 1 vuoden IBOR tai vastaava +

Tuensaajatyyppi	1. vuosi	2. vuosi	3. vuosi	4. vuosi	5. vuosi	6. vuosi	7. vuosi	8. vuosi ja sen jälkeen
Suuret yritykset	250 peruspistettä	350 peruspistettä	350 peruspistettä	500 peruspistettä	500 peruspistettä	700 peruspistettä	700 peruspistettä	950 peruspistettä

(426) Kuten johdanto-osan 106 kappaleessa selitetään, hybridi-instrumenteista maksettavassa korvauksessa käytetään peruskorkona kuuden kuukauden STIBOR-korkoa (Stockholm Interbank Offered Rate 6 Months). Komissio toteaa, että Ruotsin kruunun määräisillä markkinoilla ei ole julkista yhden vuoden STIBOR-korkoa, jota voitaisiin käyttää peruskorkona ([208]). Komissio toteaa myös, että toimenpiteen myöntämisajankohtana pisin julkaistu STIBOR-korko oli kuuden kuukauden korko (myöskään yhdeksän kuukauden STIBOR-korkoa ei ollut saatavilla). Komissio on hyväksynyt kuuden kuukauden STIBOR-koron Ruotsin kruunun määräisten valuuttamarkkinoiden peruskoroksi, joka on laskettu viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta annetun komission tiedonannon ([209]) mukaisesti. Sen vuoksi komissio katsoo, että kuuden kuukauden STIBOR-korko on asianmukainen peruskorko SAS:n liikkeeseen laskemista uusista valtion hybridivelkapapereista maksettavan korvauksen vahvistamiseksi Ruotsin kruunuina, ja tästä syystä korko maksettaisiin puolivuosittain.

(427) Johdanto-osan 106 kappaleen mukaisesti SAS:n Tanskalle ja Ruotsille liikkeeseen laskemista uusista hybridi-instrumenteista maksettava korvaus esitetään **taulukossa 6**.

Taulukko 6

Uusista valtion hybridivelkapapereista maksettava korvaus: 6 kuukauden STIBOR +

Hybridivelka-paperit	1. vuosi	2. vuosi	3. vuosi	4. vuosi	5. vuosi	6. vuosi	7. vuosi	8. vuosi ja sen jälkeen
NSHN1 (5 miljardia Ruotsin kruunua)	340 peruspistettä	440 peruspistettä	440 peruspistettä	590 peruspistettä	590 peruspistettä	790 peruspistettä	790 peruspistettä	1 040 peruspistettä
NSHN2 (1 miljardi Ruotsin kruunua)	440 peruspistettä	540 peruspistettä	540 peruspistettä	690 peruspistettä	690 peruspistettä	890 peruspistettä	890 peruspistettä	1 140 peruspistettä

(428) Verrattaessa uusista valtion hybridivelkapapereista maksettavaa korvausta (**taulukko 6**) tilapäisissä puitteissa vahvistettuun vähimmäiskorvaukseen (**taulukko 5**) komissio toteaa, että NSHN1:stä maksettava korvaus on 90 peruspistettä suurempi kuin tilapäisissä puitteissa vaadittu vähimmäiskorvaus. Tanskan ostaman NSHN2:n osalta korvaus on 190 peruspistettä suurempi kuin vaadittu vähimmäiskorvaus. Komissio toteaa myös, että NSHN1:n ja NSHN2:n välinen korvauksen ero (100 peruspistettä) johtuu pikemminkin Tanskan ja Ruotsin välisestä sopimuksesta kuin eroista hybridi-instrumenttien riskiprofiilissa ([210]).

([207]) Peruskorot lasketaan viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta annetun komission tiedonannon (EUVL C 14, 19.1.2008, s. 6) mukaisesti ja julkaistaan kilpailun pääosaston verkkosivustolla osoitteessa https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

([208]) Swedish Financial Benchmark Facility (SFBF) on riippumaton vertailuarvon hallinnoija, joka on 20.4.2020 lähtien vastannut STIBOR-koron hallinnoinnista ja laskennasta. Ks. https://swfbf.se/

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

([210]) Korvauksen 100 peruspisteen eroa ja liikkeeseen laskettuja määriä lukuun ottamatta kaikki muut NSHN1:n ja NSHN2:n ehdot ovat täsmälleen samat.

(429) Komissio huomauttaa lisäksi, että näitä hybridi-instrumentteja käsitellään IFRS-standardien mukaisesti omana pääomana (johdanto-osan 107 kappale), koska niillä on monia oman pääoman kaltaisia ominaisuuksia, jotka tekevät kyseisistä instrumenteista sijoittajille riskialttiimpia. Näin ollen niistä maksettavissa korkeammissa korvauksissa, jotka ylittävät tilapäisten puitteiden 66 kohdassa edellytetyn vähimmäiskorvauksen (90 peruspistettä ja 190 peruspistettä), otetaan huomioon Tanskan ja Ruotsin sijoittajina kantama lisäriski, joka johtuu seuraavista seikoista: i) kyseiset hybridipääomainstrumentit ovat etuoikeusasemaltaan lähellä omaa pääomaa ([211]); ii) niitä ei voida muuntaa osakkeiksi (johdanto-osan 107 kappale); iii) niistä maksetaan kuponkikorkoa ainoastaan SAS:n harkinnan mukaan (johdanto-osan 108 kappale) ([212]); iv) ne ovat eräpäivättömiä (johdanto-osan 106 kappale).

(430) Sen varmistamiseksi, että kuponkikorot lopulta maksetaan, erityisesti kun otetaan huomioon, että SAS:llä on mahdollisuus olla maksamatta kuponkeja, vahvistetaan useita kannustinmekanismeja: i) maksamattomista (lykätyistä) kuponkikoroista kertyy koronkorkoa; ii) kuponkikorko kertyy aina hybridivelkapaperien alkuperäisen nimellisarvon mukaan; ja iii) menettelytapoja koskevia vaatimuksia sovelletaan siihen asti, kunnes yritys on maksanut hybridivelkapaperien nimellismäärän ja niihin liittyvät saatavat kokonaisuudessaan takaisin riippumatta mahdollisesta saatavien myynnistä, paitsi jos kaikki uudet valtion hybridivelkapaperit myydään nimellisarvoon tai sitä korkeampaan hintaan, mukaan lukien kertyneet kuponkimaksut (myös koronkorko).

(431) Tanskan ja Ruotsin pääomaosuutta koskevien irtautumiskannustimien osalta uusiin valtion hybridivelkapapereihin sisältyy vuosittain nouseva korko (sekä maksamattomien kuponkikorkojen koronkorko), joka tekee niistä ajan mittaan yrityksen kannalta yhä kalliimman rahoituslähteen. Lisäksi nämä hybridi-instrumentit on tilapäisten puitteiden mukaan lunastettava, jotta SAS:lle ja sen tytäryhtiöille asetetut menettelytapoja koskevat sitoumukset voidaan poistaa. Kaikki nämä tekijät luovat SAS:lle vahvoja kannustimia maksaa takaisin tai jälleenrahoittaa valtion hybridivelkapaperit mahdollisimman pian.

(432) Kun otetaan huomioon valtion uusien hybridivelkapaperien erityinen riskiprofiili, ominaisuudet ja niihin sisältyvät irtautumiskannustimet, komissio katsoo, että **taulukossa 6** esitetty 90 peruspisteen korotus vähimmäiskorvaukseen ([213]) muodostaa Tanskalle ja Ruotsille asianmukaisen korvauksen niiden uusista hybridivelkapapereista. Kuten johdanto-osan 428–429 kappaleessa selitetään, tämä vaatimus täyttyy valtion uusien hybridivelkapaperien osalta.

(433) Ryanairin mukaan Ruotsille ja Tanskalle maksettava asianmukainen korvaus edellyttäisi 400 peruspisteen marginaalia, joka ylittää tilapäisissä puitteissa vahvistetun vähimmäiskorvausta koskevan vaatimuksen (ks. johdanto-osan 196 kappale). Kuten Oxeran raportissa selitetään, menetelmä, jonka tuloksena päädytään 400 peruspisteeseen, perustuu markkinoiden viitearvoihin. Ryanair katsoo lisäksi, että molempien Ryanairin mukaan riskiprofiililtaan identtisten hybridivelkapaperien marginaalien välinen 100 peruspisteen ero on itsessään osoitus siitä, että korvausta ei ole määritetty konkreettisten tai uskottavien näkökohtien perusteella.

(434) Komissio toteaa, että tilapäisten puitteiden nojalla myönnetyt toimenpiteet ovat valtiontukea, koska niillä myönnetään etu, jota tuensaaja ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Näin ollen tilapäisissä puitteissa ei edellytetä, että hybridipääomainstrumenteista maksettava asianmukainen korvaus perustuisi markkinoiden viitearvoihin. Sen sijaan tilapäisten puitteiden 65 kohdassa edellytetään, että hybridipääomainstrumentista maksettavassa kokonaiskorvauksessa on otettava asianmukaisesti huomioon instrumentin ominaisuudet, siihen sisältyvät irtautumiskannustimet ja asianmukainen viitekorko. Komissio tarkastelee näitä seikkoja johdanto-osan 425–433 kappaleessa ja katsoo niiden perusteella, että tässä tapauksessa on asianmukaista maksaa korvaus, joka on 90 peruspistettä suurempi kuin tilapäisissä puitteissa vahvistettu vähimmäiskorvausta koskeva vaatimus. Komissio toteaa, että kyseisten hybridivelkapaperien välinen 100 peruspisteen marginaaliero ei perustu eroihin näiden instrumenttien riskiprofiileissa, vaan Tanskan ja Ruotsin välisen sopimukseen (ks. johdanto-osan 429 kappale). Koska komissio katsoo, että tilapäisissä puitteissa vahvistetun vähimmäiskorvausvaatimuksen 90 peruspisteellä ylittävä marginaali on tässä tapauksessa asianmukainen korvaus, sama pätee luonnollisesti väistämättä vielä suurempaan 190 peruspisteen marginaaliin.

([211]) Maksukyvyttömyystilanteessa uudet valtion hybridivelkapaperit ovat etuoikeudeltaan parempia kuin merkitty pääoma ja pääomavaraukset.

([212]) Yksi riskiä pienentävä tekijä on se, että maksamattomille kuponkikoroille kertyy koronkorkoa, kuten johdanto-osan 108 kappaleessa selitetään.

([213]) Tilapäisten puitteiden 66 kohta.

(435) Vaikka komission ei tarvitse määrittää asianmukaista korvausta jonkin markkinoiden viitearvon perusteella, on lisäksi syytä huomata, että Ryanairin arviossa ei määritetä luotettavaa viitearvoa kyseessä oleviin hybridi-instrumentteihin liittyvälle markkinakorvaukselle. Esimerkiksi useat rahoitusvälineet, joita Ryanair käytti analyysissaan arvioidessaan tarvittavaa lisämarginaalia, kuten etuoikeutetut ei vaihdettavissa olevat joukkovelkakirjat (ks. johdanto-osan 197 kappale), eivät ole hybridi-instrumentteja vaan velkainstrumentteja. Sen sijaan tilapäisten puitteiden 66 kohdassa vahvistettu vähimmäiskorvaus (johon tässä tapauksessa lisätään 90 peruspisteen ja 190 peruspisteen marginaalit) on korvaus, jota sovelletaan nimenomaan hybridipääomainstrumentteihin ja jossa otetaan huomioon heikompi etuoikeusasema ja muita oman pääoman ehtoisiin tai kaltaisiin instrumentteihin liittyviä riskitekijöitä, ja se on huomattavasti suurempi kuin tilapäisten puitteiden 27 kohdan a alakohdassa tarkoitettu velkainstrumentteihin liittyvä korvaus.

6.3.4.3 Päätelmät

(436) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että oman pääoman ehtoisen instrumentin osalta Tanskan ja Ruotsin saama korvaus ja irtautumiskannustimet ovat tilapäisten puitteiden 60–64 kohdan mukaisia edellyttäen, että Tanska ja Ruotsi täyttävät johdanto-osan 423 kappaleessa esitetyn edellytyksen. Hybridipääomainstrumentin suhteen komissio katsoo, että Tanskan ja Ruotsin saama korvaus ja irtautumiskannustimet ovat sekä NSHN1:n että NSHN2:n osalta tilapäisten puitteiden 65–70 kohdassa vahvistettujen periaatteiden mukaisia.

6.3.5 *Hallinnointi ja kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estäminen*

6.3.5.1 Tilapäisten puitteiden 72 kohdan mukaisuus

(437) Tilapäisten puitteiden 72 kohdassa todetaan, että jos yli 250 miljoonan euron arvoisen covid-19-pandemiaan liittyvän pääomitustoimen edunsaajana on yritys, jolla on huomattava markkinavoima vähintään yhdellä niistä merkityksellisistä markkinoista, joilla se toimii, jäsenvaltioiden on ehdotettava lisätoimia tehokkaan kilpailun säilyttämiseksi kyseisillä markkinoilla.

(438) Toimenpide koskee 11 miljardin Ruotsin kruunun (1 069 miljoonan euron) suuruista pääomitusta SAS:n hyväksi. Pääomitusmäärän vuoksi komission on tässä päätöksessä arvioitava, oliko SAS:llä tilapäisten puitteiden 72 kohdassa tarkoitettu huomattava markkinavoima.

6.3.5.1.1 Merkityksellisten markkinoiden määrittäminen

(439) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 ([214]), jäljempänä 'sulautuma-asetus' mukaisessa aiemmassa ilmailualaa koskevassa päätöksentekokäytännössään komissio on määritellyt säännöllisten matkustajalentoliikennepalvelujen merkitykselliset markkinat kahden lähestymistavan perusteella: i) lähtö- ja määräpaikkaan perustuvalla lähestymistavalla, jos kohteena oli aktiivinen lentoliikenteen harjoittaja ([215]); ja ii) lentoasemakohtaisella lähestymistavalla tietyissä olosuhteissa, kun kohteeseen sisältyi merkittävä lähtö- ja saapumisaikojen varanto ([216]).

(440) Lähtö- ja määräpaikkaan perustuvan lähestymistavan mukaan kaikki lähtölentoaseman tai -kaupungin ja kohdelentoaseman tai -kaupungin yhdistelmät määritellään erillisiksi markkinoiksi. Tämä markkinoiden määritelmä heijastaa kysyntäpuolen näkökulmaa eli sitä, että matkustajat, jotka haluavat matkustaa lähtökaupungista määränpäänä olevaan kaupunkiin, eivät pidä eri kaupunkipareja toisiaan korvaavina.

([214]) Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") (EUVL L 24, 29.1.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([215]) Ks. esimerkiksi asiat M.8869 – Ryanair/LaudaMotion, 96–97 kohta; M.7541 – IAG / Aer Lingus, 14 kohta; M.7333 – Alitalia/Etihad, 63 kohta; ja M.6447 – IAG/bmi, 31 kohta.

([216]) Ks. esimerkiksi asiat M.8869 – Ryanair/LaudaMotion, 116 kohta; M.8672 – easyJet / Tietty Air Berlinin omaisuus, 41 kohta; M.8633 – Lufthansa / Tietty Air Berlinin omaisuus, 58 kohta; ja M.6447 – IAG/bmi, 483 kohta. Komissio teki asioissa M.8672 – easyJet / Tietty Air Berlinin omaisuus ja M.8633 – Lufthansa / Tietty Air Berlinin omaisuus ainoastaan lentoasemakohtaisen arvioinnin, koska kyseessä olevia omaisuuseriä ei käytetty millään reitillä transaktion ajankohtana (Air Berlin oli lopullisesti lopettanut lentotoimintansa kaikilla reiteillä maksukyvyttömyytensä vuoksi). Ryanair väittää, että molemmissa Air Berliniä koskevissa sulautuma-asioissa vallinneita olosuhteita ei voida soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan, koska SAS toimii edelleen. On kuitenkin kiistatonta, että lentoyhtiöiden, joiden oli määrä hankkia Air Berlinin omaisuuseriä ja lähtö- ja saapumisaikoja (easyJet ja Lufthansa), oli tarkoitus jatkaa hankittujen omaisuuserien ja lähtö- ja saapumisaikojen käyttöä sulautumisen jälkeen.

(441) Komissio on yleisesti ottaen asettanut etusijalle kysyntäpuolen korvattavuuden, mutta myös tarjontapuolen näkökulma on otettu huomioon sekä markkinoiden määrittelyä että kilpailuvaikutusten arviointia tällä alalla koskevassa käytännössä. Komissio on esimerkiksi todennut, että lentoliikenteen harjoittajien välistä kilpailua käydään myös reittiverkkojen tasolla, koska reittilentoyhtiöt rakentavat verkkojaan ja päättävät liikennöidä pääasiassa reiteillä, jotka liittyvät niiden keskuslentoasemiin ([217]). Jotkin halpalentoyhtiöt ovat myös väittäneet, että tarjontapuolen korvattavuus on yhä tärkeämpi osa markkinoiden määritelmää, kun otetaan huomioon kahden kohteen välillä suoraan liikennöivien lentoyhtiöiden lisääntyminen ([218]).

(442) Lentoasemakohtaisen lähestymistavan mukaan kaikki lentoasemat (tai korvattavissa olevat lentoasemat) määritellään erillisiksi markkinoiksi. Tämän markkinoiden määritelmän perusteella komissio voi arvioida transaktion vaikutuksia matkustajalentoliikennepalvelujen yleiseen toimintaan tietyllä lentoasemalla erityisesti lentoasemalla toimivan lentoyhtiön hallussa olevan lähtö- ja saapumisaikojen varannon perusteella erottamatta toisistaan kyseiselle lentoasemalle saapuvia tai sieltä lähteviä reittejä. Tuensaajan markkinavoimaa tällaisilla merkityksellisillä markkinoilla arvioidaan muun muassa lentoaseman ruuhkautumisasteen sekä sen perusteella, kuinka suurta osaa lentoaseman infrastruktuurikapasiteetista tuensaajalla on lupa käyttää toimintaansa (eli lähtö- ja saapumisaikojen osuuksien perusteella) ([219]).

(443) Lentoasemakohtaista lähestymistapaa on sovellettu erityisesti arvioitaessa lentoyhtiön aseman vahvistamisen vaikutuksia tietyillä lentoasemilla ja tiettyjen lentoasemien lähtö- ja saapumisaikojen keskittymisestä yhden yrityksen käsiin aiheutuvia riskejä tehokkaalle kilpailulle ([220]). Komissio on lentoasemapolitiikkansa yhteydessä todennut, että ”lähtö- ja saapumisajat ovat niukka voimavara” ja että ”(t)ällaisten voimavarojen saatavuus on keskeisen tärkeää lentoliikennepalvelujen tarjoamiselle ja tehokkaan kilpailun säilyttämiselle” ([221]). Komissio on yhdistänyt kaikki lentokentältä lähtevät tai sille päättyvät reitit määrittääkseen ilman transaktiota syntyvän tilanteen erityisesti silloin, kun on kyse maksukyvyttömyysmenettelyn aloittaneen lentoliikenteen harjoittajan hankinnasta ([222]).

(444) Näistä syistä komissio katsoo, että arvioitaessa toimenpiteen kilpailua vääristäviä vaikutuksia tilapäisten puitteiden 72 kohdan soveltamiseksi merkitykselliset markkinat, joilla tuensaaja toimii, ovat sellaisille lentoasemille saapuvien ja niiltä lähtevien matkustajalentoliikenteen palvelujen markkinat, joille tuensaaja liikennöi. Tämän päätelmän vahvistaa se, että toimenpiteellä pyritään säilyttämään tuensaajan yleinen kyky tarjota lentoliikennepalveluja ja erityisesti varmistamaan omaisuuserien ja toimintaoikeuksien säilyminen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Näitä omaisuuseriä ja oikeuksia ei ole osoitettu lähtökohtaisesti millekään tietylle reitille. Tämä pätee erityisesti koordinoidulla lentoasemalla ([223]) oleviin lähtö- ja saapumisaikoihin, jotka voisivat olla erittäin arvokkaita ja joita voitaisiin käyttää millä tahansa kyseiselle lentoasemalle suuntautuvalla ja sieltä lähtevällä reitillä. Tätä päätelmää tukee myös komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä ([224]), jonka alaviitteessä 1 todetaan, että valtiontukiasioiden tarkastelussa huomio kohdistuu kyseiseen tuen saajaan ja kyseiseen teollisuuden alaan tai sektoriin eikä niinkään tuensaajan kohtaamiin kilpailurajoituksiin.

([217]) Ks. esim. asiat M.7541 – IAG / Aer Lingus, 17–18 kohta; M.6607 – US Airways / American Airlines, 10 kohta; ja M.6447 – IAG/bmi, 31 kohta.

([218]) Ks. esimerkiksi asia M.6663 – Ryanair / Aer Lingus III, 57 kohta.

([219]) Ks. seuraavat analogiset esimerkit: asia M.8633 – Lufthansa / Tietty Air Berlinin omaisuus; asia M.8672 easyJet / Tietty Air Berlinin omaisuus.

([220]) Ks. esimerkiksi asiaa M.8869 – Ryanair/LaudaMotion.

([221]) Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lähtö- ja saapumisaikojen jakamista Euroopan unionin lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä, johdanto-osan 4 kappale (KOM(2011) 827 lopullinen, 1.12.2011).

([222]) Ks. asia M.6447 – IAG/bmi, 136–157 kohta.

([223]) Lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18 päivänä tammikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 (EYVL L 14, 22.1.1993, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1993/95/oj), jäljempänä ’lähtö- ja saapumisaikoja koskeva asetus’, 2 artiklan mukaan ’koordinoidulla lentoasemalla’ tarkoitetaan ”lentoasemaa, jolle on nimetty koordinaattori edistämään sellaisten lentoliikenteen harjoittajien toimintaa, jotka toimivat tai aikovat toimia kyseisellä lentoasemalla”.

([224]) Komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (EYVL C 372, 9.12.1997, s. 5).

(445) Toimenpide tukee SAS:n toimintaa yleisesti ja voi näin ollen vaikuttaa kilpailuun kaikilla sellaiselle lentoasemalle suuntautuvalla ja sieltä lähtevällä reiteillä, jolla SAS:llä on lähtö- ja saapumisaikoja, riippumatta sen erityisestä kilpailuasemasta millä tahansa näistä reiteistä. Kun otetaan huomioon, että toimenpide ei vahvista SAS:n asemaa tietyissä lähtöpaikka-/määräpaikkapareissa ja että sillä on vaikutuksia SAS:n kokonaistilanteeseen, ei ole asianmukaista analysoida erikseen toimenpiteen vaikutusta kullakin reitillä. Sen sijaan tilapäisten puitteiden 72 kohdan soveltamiseksi on asianmukaista noudattaa lentoasemakohtaista lähestymistapaa ja määritellä merkityksellisiksi markkinoiksi lentoasemat, joilla SAS tarjoaa matkustajalentoliikenteen palveluja.

(446) Ryanair väittää huomautuksissaan, että toimenpiteen vaikutukset SAS:n yleiseen toimintakykyyn eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että toimenpide vaikuttaa SAS:n erityiseen kilpailuasemaan kussakin lähtöpaikka-/määräpaikkaparissa. Se katsoo, että ei ole pätevää syytä olla arvioimatta yhtäkään toimenpiteen kohteena olevaa lähtöpaikka-/määräpaikkaparia.

(447) Ryanairin päätelmä, jonka mukaan mitään lähtöpaikka-/määräpaikkaparia ei lentoasemakohtaisessa lähestymistavassa katsota merkityksellisiksi markkinoiksi, perustuu virheelliseen käsitykseen komission hyväksymästä markkinoiden määritelmästä ja sen seurauksista. Lentoasemakohtaisen lähestymistavan mukaan kaikki tietylle lentoasemalle saapuvat ja sieltä lähtevät lähtöpaikka-/määräpaikkaparien mukaiset reitit ovat merkityksellisiä ja otetaan huomioon tuen vaikutusten kokonaisarvioinnissa, joskaan ei erikseen. Jokaisen erillisen SAS:n ennen covid-19-epidemiaa liikennöimän lähtöpaikka-/määräpaikkaparin määrittäminen merkitykselliseksi, kuten Ryanair esittää, ei muodostaisi asianmukaista arviointikehystä pääomitustoimelle, joka luonteensa vuoksi ei vahvista tuensaajan asemaa tietyillä lähtöpaikka-/määräpaikkaparien markkinoilla muihin verrattuna. Samasta syystä ei voida hyväksyä Ryanairin väitettä, jonka mukaan komission olisi pitänyt arvioida SAS:n markkinavoimaa lähtöpaikka-/määräpaikkapareissa lentoasemakohtaisen arvioinnin ohella ([225]).

6.3.5.1.2 Yleiskatsaus merkityksellisistä lentoasemista

(448) Komissio katsoo, että vain ne Euroopan talousalueella, jäljempänä 'ETA', sijaitsevat koordinoidut lentoasemat, joilla SAS:llä oli tukikohta ([226]) ennen covid-19-pandemiaa, ovat merkityksellisiä tilapäisten puitteiden 72 kohdan soveltamiseksi seuraavista syistä:

(449) Ensinnäkin tämän arvioinnin yhteydessä SAS:llä ei voida katsoa olevan huomattavaa markkinavoimaa niillä lentoasemilla, joilla sillä ei ole tukikohtaa. Se, että lentoliikenteen harjoittajalla on tukikohta tietyllä lentoasemalla, osoittaa yleensä, että se on sijoittautunut pysyvästi tälle lentoasemalle, minkä ansiosta se voi aiheuttaa jatkuvampaa kilpailupainetta samalla lentoasemalla toimiville kilpailijoilleen. Oikeuskäytännön mukaan tukikohdan pitäminen tuo myös tiettyjä etuja, kuten reittien joustavan vaihtomahdollisuuden, koneiden uudelleensijoittamisen, häiriöistä johtuvien kustannusten minimoinnin, miehistön vaihdon, asiakaspalvelun tai tuotemerkin tunnettuuden ([227]). Lisäksi tukikohdan perustaminen tietylle lentoasemalle merkitsee yleisesti sitä, että kyseisen lentoliikenteen harjoittajan henkilöstö on sidoksissa tähän tukikohtaan ja että tähän tukikohtaan pysäköityjä lentokoneita voidaan käyttää millä tahansa tästä tukikohdasta lähtevällä lähtö- ja määräpaikkaan perustuvalla reitillä. Tästä seuraa, että lentoliikenteen harjoittajalla, jolla on tukikohta tietyllä lentoasemalla, on paremmat edellytykset harjoittaa vakaata ja kestävää kaupallista toimintaa kuin lentoliikenteen harjoittajalla, joka toimii kyseisellä lentoasemalla ilman tukikohtaa.

(450) Ryanair väittää, ettei ole perusteltua rajoittaa merkityksellisten markkinoiden määritelmää niihin lentoasemiin, joilla SAS:llä on tukikohta. Ryanair toteaa lisäksi, että asiassa Lufthansa annetun tuomion 331 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin ei sulkenut pois sitä, että komissiolla on velvollisuus arvioida tuensaajan huomattavaa markkinavoimaa lentoasemilla, joilla sillä ei ole tukikohtaa, jos tämän tueksi esitetään riittävä näyttö. Ryanair viittaa huomautuksensa tueksi i) Ryanairin omaan malliin, joka sen mukaan osoittaa, että lentoyhtiöllä ei tarvitse olla lentoasemalla tukikohtaa toimiakseen sillä menestyksekkäästi; ja ii) esimerkkeihin lentoasemista, joilla SAS:n osuus tarjotuista istuinpaikoista oli yli 40–50 prosenttia, vaikka SAS:llä ei ollut tukikohtaa kyseisillä lentoasemilla (Ålesund, Umeå, Haugesund, Åre-Östersund ja Ängelholm-Helsingborg).

([225]) Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että komissio ei tarkastele lähemmin niitä monia lähtöpaikka-/määräpaikkaparien markkinoita, joilla SAS:llä voi Ryanairin mukaan olla huomattava markkinavoima ottaen huomioon SAS:n markkinaosuudet tarjottuina istuinpaikkoina mitattuna, koska kyseiset yksittäiset lähtöpaikka-/määräpaikkaparien markkinat eivät vastaa tilapäisten puitteiden 72 kohdassa tarkoitettuja merkityksellisiä markkinoita.

([226]) Tukikohta tarkoittaa, että ilma-alukset pysäköidään yön yli lentoasemalle ja että niillä liikennöidään useita reittejä kyseiseltä lentoasemalta.

([227]) Ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 6.7.2010, Ryanair v. komissio, T-342/07, ECLI:EU:T:2010:280, 269 kohta.

(451) Komissio katsoo, että nämä väitteet eivät aseta sen päätelmää kyseenalaiseksi. Ryanairin huomautusten liitteenä toimitetun ajatushautomon artikkelin mukaan Ryanairilla oli Euroopassa 87 tukikohtaa ennen covid-19-pandemiaa ([228]). Ryanair ei selitä, miksi se katsoo, ettei sen oma malli perustu ETA:n alueelle, myös alueellisille lentoasemille, perustettuihin tukikohtiin, eikä sitä, miksi ”menestyksellisen toiminnan” edellyttäisi huomattavaa markkinavoimaa. Mitä tulee esimerkkeihin lentoasemista, joille SAS liikennöi muilla kuin niille sijoitetuilla ilma-aluksilla, Ryanair jättää mainitsematta, että näiden lentoasemien hyvin pienen koon vuoksi SAS saavutti tällaiset istuinpaikkaosuudet liikennöimällä yhtä kullekin lentoasemalle saapuvaa ja siltä lähtevää reittiä ([229]). Näin vähäinen toiminta jollain lentoasemalla ei tue sitä, että yhtiöllä olisi kyseisellä lentoasemalla huomattava markkinavoima ([230]). Lisäksi Ryanairin perustelut, jotka koskevat mahdollisuutta, että lentoyhtiöllä on huomattava markkinavoima lentoasemalla, jolla sillä ei ole tukikohtaa, ovat ristiriidassa sen esittämien markkinoille pääsyn esteitä koskevien perustelujen kanssa ([231]). Ryanairin mukaan komission olisi etenkin pitänyt ottaa huomioon, että tuotevarioinnin edut ([232]) ja verkkoedut ([233]) ovat tekijöitä, jotka voivat estää mahdollista kilpailijaa vakiinnuttamasta tai laajentamasta läsnäoloaan lentoasemalla. Tällä väitteellä Ryanair itse asiassa myöntää, että tukikohdan – jopa suuren tukikohdan (keskuslentoaseman) – käyttö on ratkaisevan tärkeä tekijä, jotta lentoyhtiö voi hankkia huomattavan markkinavoiman jollain lentoasemalla.

(452) Toiseksi SAS:llä ei tilapäisten puitteiden 72 kohdan soveltamiseksi voida katsoa olevan huomattavaa markkinavoimaa lentoasemilla, joita ei lähtö- ja saapumisaikoja koskevan asetuksen nojalla voida pitää koordinoituina lentoasemina. Koordinoiduilla lentoasemilla lentoasemainfrastruktuurin, erityisesti lähtö- ja saapumisaikojen, kysyntä ylittää huomattavasti lentoaseman kapasiteetin, eikä lentoasemainfrastruktuurin laajentaminen kysyntään vastaamiseksi ole mahdollista lyhyellä aikavälillä. Sitä vastoin koordinoimattomilla lentoasemilla lentoaseman kapasiteetti ylittää yleensä lentoyhtiöiden kysynnän, ja käytettävissä on riittävästi lähtö- ja saapumisaikoja, jotta kilpailija voi aloittaa toiminnan riittävässä laajuudessa tai laajentaa sitä haastaakseen tosiasiallisesti SAS:n kaikilla lentoasemalle saapuvilla ja siltä lähtevillä lähtöpaikka-/määräpaikkaparien mukaisilla reiteillä.

(453) Kolmanneksi valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan ETA:n alueella. Komissiolla ei ole toimivaltaa tutkia näiden sääntöjen nojalla, onko SAS:llä merkittävää markkinavoimaa ETA:n ulkopuolisessa maassa sijaitsevalla lentoasemalla.

(454) Neljänneksi tilapäisten puitteiden 72 kohta edellyttää, että tuensaajan markkinavoima arvioidaan sen toiminnan perusteella, jota tuensaaja harjoitti ennen tuen myöntämistä niillä merkityksellisillä markkinoilla, ”joilla se toimii”. SAS:n markkinavoiman arvioinnin kannalta merkityksellinen ajanjakso ovat näin ollen viimeisimmät liikennöintijaksot ennen covid-19-pandemiaa eli IATA:n kesäkausi 2019 ja IATA:n talvikausi 2019/2020. Ryanair väittää, että komission olisi tehtävä tulevaisuuteen suuntautuva analyysi SAS:n markkinavoimasta. Tämä väite poikkeaa kuitenkin selvästi tilapäisten puitteiden 72 kohdan sanamuodosta ja tarkoituksesta.

(455) Tanska ja Ruotsi selittivät ilmoituksessaan, että SAS:llä oli tukikohta 23:lla Euroopan talousalueella sijaitsevalla lentoasemalla IATA:n kesäkaudella 2019 ja IATA:n talvikaudella 2019/2020 ([234]). Näistä 23 lentoasemasta 16 oli koordinoituja lentoasemia ([235]). Komissio arvioi SAS:n markkinavoimaa kyseisillä 16 merkityksellisellä lentoasemalla seuraavissa jaksoissa.

([228]) Ajatushautomon artikkeli, s. 26.

([229]) Tanskan ja Ruotsin viranomaisten toimittama ilmoitus.

([230]) Vaikka SAS olisi poistunut markkinoilta ja palauttanut kaikki lähtö- ja saapumisajat kyseisillä lentoasemilla, näin kilpailijoiden käytettäviin vapautunut kapasiteetti ei olisi vaikuttanut merkittävästi niiden kilpailuasemaan. Näin ollen SAS:n jatkuva läsnäolo ei vaikuta olennaisesti sen kilpailijoiden kykyyn ja kannustimeen aloittaa toiminta tai laajentaa sitä kyseisillä lentoasemilla.

([231]) Ks. myös johdanto-osan 464 kappale.

([232]) Ryanairin määritelmän mukaan tuotevarioinnin etuja syntyy, kun lentoyhtiöllä on keskuslentoasemia useilla lentoasemilla ja se voi jakaa useiden eri reittien kustannuksia, mikä vaikeuttaa kilpailijoiden toimintaa.

([233]) Ryanairin määritelmän mukaan verkkoetuja syntyy, kun lentoyhtiöllä on keskuslentoasemia ja se pystyy saavuttamaan suuremmat käyttöasteet ja siten parantamaan kustannustehokkuutta kuljettamalla liityntälentojen matkustajia. Ryanair lisää, että SAS:n kolme tärkeintä operatiivista keskusta sijaitsevat Kööpenhaminan, Oslon ja Tukholman lentoasemilla, joiden se kuvailee muodostavan SAS:n reittiverkon ”selkärangan”.

([234]) Nämä lentoasemat ovat Kööpenhaminan lentoasema; Tukholman Arlandan lentoasema; Oslon lentoasema; Trondheimin lentoasema; Bergenin lentoasema; Stavangerin lentoasema; Göteborgin Landvetterin lentoasema; Billundin lentoasema; Helsinki-Vantaan lentoasema; Lontoon Heathrow'n lentoasema; Århusin lentoasema; Luulajan lentoasema; Tallinnan lentoasema; Aalborgin lentoasema; Malagan lentoasema; Vilnan lentoasema; Tromssan lentoasema; Düsseldorfin lentoasema; Stuttgartin lentoasema; Gdanskin Lech Wałęsan lentoasema; Bodøn lentoasema; Hampurin lentoasema; ja Amsterdamin lentoasema.

([235]) Nämä lentoasemat ovat Kööpenhaminan lentoasema; Tukholman Arlandan lentoasema; Oslon lentoasema; Trondheimin lentoasema; Bergenin lentoasema; Stavangerin lentoasema; Göteborgin Landvetterin lentoasema; Billundin lentoasema; Helsinki-Vantaan lentoasema; Lontoon Heathrow'n lentoasema; Malagan lentoasema; Tromssan lentoasema; Düsseldorfin lentoasema; Stuttgartin lentoasema; Hampurin lentoasema; ja Amsterdamin lentoasema.

6.3.5.1.3 SAS:llä merkityksellisillä lentoasemilla olevan markkinavoiman arviointiperusteet

(456) Huomattavan markkinavoiman toteaminen edellyttää erityisesti kaikkien niiden tekijöiden tutkimista, jotka voivat rajoittaa riittävästi asianomaisen yrityksen toimintaa. Yritykseen kohdistuvaa kilpailupainetta ei voida arvioida pelkästään nykyisen markkinatilanteen perusteella. Myös todellisten kilpailijoiden laajentumisen tai mahdollisten kilpailijoiden markkinoille tulon mahdollinen vaikutus sekä tällaisen laajentumisen tai markkinoille tulon uhka ovat merkityksellisiä seikkoja.

(457) Arvioidessaan SAS:n markkinavoimaa tässä tapauksessa komissio on ottanut huomioon kunkin merkityksellisen lentoaseman kilpailurakenteen ja erityisesti i) matkustajalentoliikenteen palvelujen nykyisten tarjoajien (lentoasemalla toimivien lentoyhtiöiden) aiheuttaman paineen ja erityisesti tuensaajan ja sen todellisten kilpailijoiden markkina-aseman (6.3.5.1.3.1 jakso) ja ii) näiden todellisten kilpailijoiden uskottavan laajentumisuhan tai mahdollisten kilpailijoiden markkinoille tulon aiheuttaman paineen (6.3.5.1.3.2 ja 6.3.5.1.3.3 jakso).

6.3.5.1.3.1 Lentojen ja istuinpaikkojen määränä ilmaistut markkinaosuudet olemassa olevien kilpailurakenteiden indikaattoreina

(458) Kyseessä olevalla lentoasemalla tarjottavien lentojen (vuorojen) tai istuinpaikkojen määränä ilmaistut markkinaosuudet ovat hyödyllinen ensimmäinen viite lentoyhtiön markkina-asemasta ja yhtiöön kohdistuvista tosiasiallisista kilpailupaineista.

(459) Osuus lennoista (tai vuoroista) ([236]) määritellään lentoliikenteen harjoittajan lentoasemalla liikennöimien lentojen (tai vuorojen) lukumäärän sekä kaikkien lentoliikenteen harjoittajien lentoasemalla liikennöimien lentojen (tai vuorojen) kokonaismäärän välisenä suhteena. Se vastaa lentoliikenteen harjoittajan lentoasemalla käyttämien lähtö- ja saapumisaikojen määrän ja kaikkien lentoasemalla toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttämien lähtö- ja saapumisaikojen kokonaismäärän välistä suhdetta. Se vastaa myös suurin piirtein lentoliikenteen harjoittajalle lentoasemalla jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen määrän ja kaikille lentoasemalla toimiville lentoliikenteen harjoittajille jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen kokonaismäärän välistä suhdetta ([237]).

(460) Osuus istuinpaikoista määritellään lentoliikenteen harjoittajan lentoasemalla tarjoamien istuinpaikkojen lukumäärän sekä kaikkien lentoliikenteen harjoittajien lentoasemalla tarjoamien istuinpaikkojen kokonaismäärän välisenä suhteena. Näin ollen se osoittaa lentoliikenteen harjoittajan tarjoaman kapasiteetin prosenttiosuuden lentoasemalla tarjotusta kokonaiskapasiteetista.

(461) Komissio on määräävää markkina-asemaa koskevan oikeuskäytännön ([238]) mukaisesti katsonut, että i) SAS:llä ei todennäköisesti ollut huomattavaa markkinavoimaa niillä merkityksellisillä lentoasemilla, joilla sen osuus lennoista ja istuinpaikoista oli alle 40 prosenttia; ii) arvioitaessa tilapäisten puitteiden 72 kohdan soveltamiseksi markkinavoiman olemassaoloa olisi otettava huomioon lisätekijät, erityisesti ne, jotka heijastavat mahdollisesta kilpailusta johtuvaa painetta ([239]), jos SAS:n osuus lennoista tai istuinpaikoista oli merkityksellisillä lentoasemilla vähintään 40 prosenttia.

([236]) Tässä päätöksessä vuorolla tarkoitetaan edestakaista lentoa tai kahta lentoa (yksi lähtevä lento asianomaiselta lentoasemalta määräpaikkaan ja yksi saapuva lento tästä määräpaikasta asianomaiselle lentoasemalle).

([237]) Lähtö- ja saapumisaikoja koskevan asetuksen mukaan liikenteenharjoittajan on käytettävä vähintään 80 prosenttia sille jaetusta lähtö- ja saapumisaikojen sarjasta. Muussa tapauksessa jaettu lähtö- ja saapumisaikojen sarja palautetaan lähtö- ja saapumisaikojen pooliin (niin kutsuttu ”käytä tai menetä” -sääntö). Tiedot osoittavat, että ruuhkaisimmilla lentoasemilla lähtö- ja saapumisaikojen käyttöaste on joka tapauksessa yleensä yli 95 prosenttia (ks. esim. IATA Submission – Steer EU Fact-Finding Study: Airport Slots, joulukuu 2019, s. 37, saatavilla osoitteessa iata-airport-slots-submission-eu-study-steer-dec-2019.pdf). Tästä syystä kyseisillä lentoasemilla käytettyjen ja jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen välinen ero on vähäinen.

([238]) Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.2.1978, United Brands ja United Brands Continental v. komissio, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.2.1979, Hoffmann-La Roche v. komissio, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

([239]) Huomattava käyttämätön tuotantokapasiteetti (tässä yhteydessä käyttämättömät lähtö- ja saapumisajat) voivat synnyttää potentiaalista kilpailua (ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.2.1979, Hoffmann-La Roche v. komissio, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, 48 kohta).

6.3.5.1.3.2 Laajentumisen tai markkinoille tulon esteet

(462) Komissio katsoo, että arvioitaessa tosiasiallisesta ja mahdollisesta kilpailusta johtuvaa kilpailupainetta olisi otettava huomioon muiden lentoliikenteen harjoittajien kuin tuensaajan laajentumisen tai markkinoille tulon esteet. Jotta lentoliikenteen harjoittaja voi tarjota matkustajalentoliikenteen palveluja, sen on voitava käyttää lentoasemainfrastruktuuria. Koordinoiduilla lentoasemilla lentoliikenteen harjoittajalla on oltava lähtö- ja saapumisaikoja, jotta se voi liikennöidä reittejä kyseisiltä lentoasemilta tai kyseisille lentoasemille. Oikeuskäytännön mukaan tärkein este lentoliikenteen alalle tuloon unionissa ovatkin riittämättömät käytettävissä olevat lähtö- ja saapumisajat suurilla lentokentillä ([240]). Tässä yhteydessä lentoaseman suuri ruuhkautumisaste on osoitus lentoliikenteen harjoittajaan kohdistuvista lentoaseman kapasiteettirajoituksista, jotka heikentävät sen kykyä hillitä tehokkaasti tuensaajan käyttäytymistä.

(463) Ryanair arvostelee huomautuksissaan komissiota siitä, että tämä keskittyy lähtö- ja saapumisaikoihin liittyviin rajoitteisiin ainoana markkinoille pääsyn esteenä. Ryanair toteaa, että on olemassa muita tekijöitä, jotka voivat estää mahdollista kilpailijaa vakiinnuttamasta tai laajentamasta läsnäoloaan, kuten tuotevarioinnin edut; yritysbrandaus, myynninedistäminen ja asiakasuskollisuus; verkkoedut; tai vakiintuneiden toimijoiden aggressiivisten vastatoimien riski. Ryanair vain luettelee nämä neljä tekijää.

(464) Komissio huomauttaa kuitenkin, että i) kaksi näistä tekijöistä (tuotevarioinnin edut ja verkkoedut) liittyvät itse asiassa lähtö- ja saapumisaikoihin liittyviin rajoitteisiin, koska se, pystyykö lentoyhtiö saavuttamaan nämä edut (kustannustehokkuuden) riippuu sen kyvystä liikennöidä riittävän suurta määrää reittejä lentoasemalle ja lentoasemalta ja siten sen kyvystä saada käyttöönsä riittävän suuri määrä lähtö- ja saapumisaikoja lentoasemalla; ii) yritysbrandaus, myynninedistäminen ja asiakasuskollisuus liittyvät kykyyn palvella tiettyä matkustajaryhmää (premium-matkustajat tai matkustajat, joille aika on merkittävä tekijä) eivätkä yleiseen kykyyn liikennöidä reittejä lentoasemalle tai lentoasemalta, ja ne ovat joka tapauksessa yleensä osa keskuslentoaseman toiminnoista saatavia hyötyjä ([241]), jotka otetaan huomioon merkityksellisten lentoasemien määrittämisessä (joka rajoittuu tuensaajan tukikohtiin); ja iii) jäljelle jäävää tekijää (vakiintuneiden toimijoiden aggressiivisten vastatoimien riskiä) käsitellään erityisesti tilapäisten puitteiden 71 kohdassa kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseksi esitetyssä toisessa toimenpiteessä, jota sovelletaan muun muassa markkinoihin, joilla SAS:llä on huomattava markkinavoima.

(465) Toisaalta Ryanair toteaa, että merkityksellisillä lentoasemilla (lukuun ottamatta Kööpenhaminan lentoasemaa) tarjottuina paikkoina ilmaistujen SAS:n markkinaosuuksien suhteellinen vakaus ajan mittaan korostaa sitä, että esteet, joiden vuoksi kilpailijat eivät voi aloittaa toimintaa näillä lentoasemilla tai laajentaa läsnäoloaan niillä merkittävästi, johtuvat todennäköisesti muistakin tekijöistä kuin lentoasemien ruuhkautumisesta.

(466) Ryanair ei kuitenkaan esitä mitään todisteita tällaisten markkinoille tulon tai laajentumisen esteiden olemassaolosta merkityksellisillä lentoasemilla eikä viitteitä siitä, että lentoyhtiöt olisivat näiden väitettyjen esteiden vuoksi jättäneet tulematta markkinoille tai laajentamatta toimintaansa. Ryanairin huomautukset markkinoille tulon ja laajentumisen esteistä näyttävät päinvastoin olevan ristiriidassa sen esittämien syrjimättömyyteen ja vapaata liikkuvuutta koskeviin sääntöihin liittyvien väitteiden kanssa (johdanto-osan 169 kappale). Ryanair toimitti tietoja ([242]), jotka osoittavat, että halpalentoyhtiöiden osuus istuinkapasiteetin kasvusta Tanskassa vuosina 2014–2019 oli 66 prosenttia, kun taas SAS:n ja Danish Air Transportin osuus kasvusta oli vain 3 prosenttia tällä viisivuotiskaudella. Ruotsissa halpalentoyhtiöiden osuus Euroopan sisäisten lentojen istuinkapasiteetin kasvusta vuosina 2014–2019 oli 40 prosenttia, mutta SAS:n ja Braathensin osuus kasvusta oli vain 22 prosenttia tällä viisivuotiskaudella. Näitä kansallisen tason tietoja tukevat Tanskan ja Ruotsin lentoasemien tasolla keräämät tiedot, jotka osoittavat, että halpalentoyhtiöiden kuljettamien matkustajien määrä kasvoi 43 prosenttia Kööpenhaminan lentoasemalla ja 25 prosenttia Tukholman Arlandan lentoasemalla vuosina 2014–2019 ([243]). Halpalentoyhtiöiden kasvu osoittaa, että Ryanairin esittämät väitteet muista markkinoille tulon ja laajentumisen esteistä kuin lähtö- ja saapumisaikoihin liittyvistä rajoitteista ovat perusteettomia, ja se lähinnä vahvistaa aloittamispäätöksessä esitetyt komission alustavat päätelmät, joiden mukaan SAS:n kilpailijoilla ei ole merkittäviä markkinoille tulon tai laajentumisen esteitä millään merkityksellisellä lentoasemalla.

([240]) Ks. yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.7.2006, easyJet v. komissio, T-177/04, ECLI:EU:T:2006:187, 166 kohta.

([241]) Ks. esimerkiksi asia AT.39964 – Air France / KLM / Alitalia / Delta, 59 kohta; asia AT.39595 – Continental / United / Lufthansa / Air Canada, 49 kohta.

([242]) Lentoyhtiön markkinatutkimus.

([243]) Vastaus komission 16.10.2023 esittämään tietopyyntöön.

(467) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että kun se arvioidessaan SAS:n markkinavoimaa merkityksellisillä lentoasemilla tutkii, onko olemassa markkinoille tulon ja laajentumisen esteitä, on asianmukaista keskittyä lähtö- ja saapumisaikoihin liittyviin rajoitteisiin.

6.3.5.1.3.3 Lähtö- ja saapumisaikojen osuudet ja ruuhkautumisasteet mahdollisten kilpailurakenteiden indikaattoreina

(468) Aloittamispäätöksessä komissio käytti jokaisen sellaisen merkityksellisen lentoaseman osalta, jolla SAS:n lentojen ja istuinpaikkojen määrään perustuvat markkinaosuudet eivät riittäneet sulkemaan pois SAS:n huomattavan markkinavoiman mahdollisuutta, kahta muuta indikaattoria eli SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuutta lentoasemalla sekä lentoaseman ruuhkautumisastetta.

(469) Lähtö- ja saapumisaikojen osuudella tarkoitetaan lentoliikenteen harjoittajalle lentoasemalla jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen määrän suhdetta kyseisellä lentoasemalla käytettävissä olevien lähtö- ja saapumisaikojen kokonaismäärään (eli lentoaseman kapasiteettiin, joka on kaikille lentoliikenteen harjoittajille myönnettyjen lähtö- ja saapumisaikojen määrän ja lentoliikenteen harjoittajien laajentumiseen tai markkinoille tuloon kyseisellä lentoasemalla käytettävissä olevien jakamattomien lähtö- ja saapumisaikojen määrän summa).

(470) Komissio on käyttänyt hyväksymistä lähtö- ja saapumisaikoja koskevan asetuksen mukaiseksi koordinoiduksi lentoasemaksi alustavana osoituksena lentoaseman korkeasta ruuhkautumisasteesta.

(471) Koordinoitujen lentoasemien kohdalla todellinen ruuhkautumisaste lasketaan jakamalla kaikille lentoasemalla toimiville lentoliikenteen harjoittajille kyseisellä IATA-kaudella jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen määrä lentoaseman kokonaiskapasiteetilla (ilmaistuna lähtö- ja saapumisaikoina) kyseisellä IATA-kaudella. Alle 60 prosentin keskimääräinen ruuhkautumisaste toiminta-aikoina ei olisi lähtökohtaisesti ongelmallinen ([244]).

(472) Ryanair väittää huomautuksissaan, että komissio keskittyy SAS:n markkinavoiman arvioinnissa epäasianmukaisesti lähtö- ja saapumisaikojen osuuksiin markkinaosuuksien sijaan. Väite johtuu siitä, että Ryanair on käsittänyt tilapäisten puitteiden 72 kohdan mukaisen tuensaajan markkinavoiman analyysin tarkoituksen väärin. Tarkoituksena on määrittää markkinat, joilla tuki todennäköisesti vaikuttaa kielteisesti kilpailuun, eli markkinat, joilla tuensaajalla on taloudellinen valta-asema, jonka perusteella se voi estää toimivan kilpailun ylläpitämisen. Koska tuen tarkoituksena on säilyttää tuensaajan toimintakyky (eikä niinkään sen tosiasiallinen toiminta), tuensaajan huomattava markkinavoima liittyy suoraan sen kykyyn jatkaa merkityksellisiltä lentoasemilta lähtevien ja niille saapuvien lentojen liikennöintiä kilpailijoiden markkinoille tulon tai laajentumisen kustannuksella. SAS:n lentovuoroina tai istuinpaikkoina ilmaistut markkinaosuudet ovat indikaattoreita, jotka kuvaavat SAS:ään kohdistuvaa tosiasiallista kilpailua matkustajalentoliikennepalvelujen tarjoamisessa tietyllä lentoasemalla. Sen sijaan SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuus lentoasemalla täydennettynä lentoaseman ruuhkautumisasteen arvioinnilla kuvaa sekä SAS:ään kohdistuvaa tosiasiallista että mahdollista kilpailupainetta. Nämä indikaattorit eivät kuvaa pelkästään lentoasemalla jo läsnä olevien eri lentoyhtiöiden matkustajalentoliikennepalvelujen nykyistä toimintaa, vaan myös niiden mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa (esimerkiksi avaamalla uusia reittejä tai lisäämällä vuoroja) sekä sellaisten lentoyhtiöiden markkinoille tulon mahdollisuuksia, jotka eivät vielä toimi lentoasemalla ([245]).

([244]) Ks. esim. asiat M.8672 – easyJet / Tietty Air Berlinin omaisuus, 114 kohta; M.8633 – Lufthansa / Tietty Air Berlinin omaisuus, 196 kohta. Ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 20.10.2021, Polskie Linie Lotnicze ”LOT” v. komissio, T-296/18, ECLI:EU:T:2021:724, 111 kohta. Toiminnan edellytykset voivat vaihdella merkityksellisillä lentoasemilla erityisesti erilaisten toiminta-aikojen, yölentokieltojen ja liikkumisrajoitusten vuoksi. Vertailukelpoisuuden vuoksi komissio on tarkastellut lähtö- ja saapumisaikoja sekä lentoasemien ruuhkautumisasteita aikavälillä klo 6.00–21.59 paikallista aikaa (eli klo 4.00–19.59 koordinoitua yleisaikaa IATA:n kesäkaudella ja klo 5.00–20.59 koordinoitua yleisaikaa IATA:n talvikaudella).

([245]) Oxeran raportin 5.62 kohta tukee tätä päätelmää: ”Markkinaosuudet kuvaavat SAS:n asemaa verrattuna nykyisiin kilpailijoihin, kun taas käytettävissä oleva kapasiteetti (kun ruuhkautumisaste on alhainen) kuvaa uusien kilpailijoiden mahdollisuuksia tulla markkinoille tai nykyisten kilpailijoiden mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa (olettaen, että muita markkinoille pääsyn esteitä ei ole). Lähtö- ja saapumisaikojen osuuksissa nämä molemmat mittarit yhdistyvät.” On kuitenkin huomattava, että Oxeran raportin seuraavassa kohdassa (5.63 kohta) esitetään virheellisesti komission soveltama analyysikehys, koska komissio ei käytä SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuutta viittaamatta lentoaseman ruuhkautumisasteeseen. Ryanairin huomautuksista poiketen ja käyttäen Oxeran raportissa ehdotettua numeerista esimerkkiä komissio erottaa tilanteet, joissa i) SAS:n osuus lähtö- ja saapumisajoista on 40 % ja lentoaseman ruuhkautumisaste 60 % (SAS:n osuus lennoista on 66,7 %); ja ii) SAS:n osuus lähtö- ja saapumisajoista on 40 % ja lentoaseman ruuhkautumisaste 100 % (SAS:n osuus lennoista on 40 %, mutta sitä ”ei voitu kyseenalaistaa”).

(473) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Ryanairin huomautukset eivät kyseenalaista SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuuden sekä lentoaseman ruuhkautumisasteen asianmukaisuutta, sillä ne ovat erityisen merkityksellisiä arvioitaessa nykyisen ja mahdollisen kilpailun aiheuttamaa SAS:ään kohdistuvaa kilpailupainetta ja siten myös arvioitaessa SAS:n markkinavoimaa ([246]).

6.3.5.1.3.4 Päätelmät

(474) Komissio päättelee, että seuraavat indikaattorit ovat tarkimmat mittarit SAS:n markkinavoiman arvioimiseksi tilapäisten puitteiden 72 kohdan mukaisesti: ensinnäkin SAS:n osuus lennoista ja vuoroista merkityksellisillä lentoasemilla ja toiseksi, jos ainakin toinen näistä osuuksista on 40 prosenttia, SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuus yhdessä lentoaseman ruuhkautumisasteen kanssa täydennettynä tarvittaessa sen kilpailijoiden lähtö- ja saapumisaikojen osuuksilla tai niiden lentoasemalle sijoitetun ilma-aluskannan suhteellisella koolla.

6.3.5.1.4 SAS:llä merkityksellisillä lentoasemilla olevan markkinavoiman arviointiperusteiden soveltaminen

(475) Tanska ja Ruotsi ovat toimittaneet tietoja SAS:n osuuksista vuoroista, istuinpaikoista ja lähtö- ja saapumisajoista merkityksellisillä lentoasemilla sekä kyseisten lentoasemien ruuhkautumisasteista. SAS:n kilpailijoiden osalta Tanska ja Ruotsi ovat toimittaneet tiedot niille myönnettyjen lähtö- ja saapumisaikojen määrästä sekä arvion niiden merkityksellisille lentoasemille sijoittamien ilma-alusten määrästä. Komissio on tarkistanut Tanskan ja Ruotsin toimittamien tietojen yleisen tarkkuuden muun muassa Online Coordination System -järjestelmän ([247]) keräämien tilastotietojen perusteella.

(476) Näiden tietojen perusteella 16:sta merkityksellisestä lentoasemasta 11:llä koordinoidulla lentoasemalla SAS:n osuus viikoittain liikennöidyistä vuoroista sekä sen osuus tarjotuista istuinpaikoista oli IATA:n kesäkaudella 2019 ja IATA:n talvikaudella 2019/2020 kaudella alle 40 prosenttia ([248]). Aloittamispäätöksessä komissio katsoi määräävää markkina-asemaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti (ks. 441 kappale), että SAS:llä ei todennäköisesti ollut huomattavaa markkinavoimaa kyseisillä lentoasemilla.

(477) Ryanair katsoo, että komission olisi arvioitava ainakin kaikkia 16:ta merkityksellistä lentoasemaa yksityiskohtaisemmin muun muassa arvioimalla ruuhkautumisastetta eri vuorokaudenaikoina sekä muita markkinoille tulon esteitä kuin lähtö- ja saapumisaikoihin liittyviä rajoitteita. Ryanair ei kuitenkaan esitä mitään seikkoja, jotka kyseenalaistaisivat sen, ettei SAS:llä ollut huomattavaa markkinavoimaa niillä merkityksellisillä lentoasemilla, joilla sen osuudet vuoroista ja tarjotuista istuinpaikoista ovat alle 40 prosenttia. Ryanairin huomautuksissa ei esitetä viitteitä etenkään siitä, että SAS:n tosiasialliset tai mahdolliset kilpailijat eivät voisi rajoittaa tehokkaasti SAS:n toimintaa kyseisillä lentoasemilla. Ryanairin huomautukset osoittavat pikemminkin, että SAS:n kilpailijat voivat kasvaa esteettömästi kyseisillä lentoasemilla.

(478) Ne viisi ETA:n alueella sijaitsevaa koordinoitua lentoasemaa, joilla SAS:n osuus viikoittaisista vuoroista tai tarjotuista paikoista ylitti 40 prosenttia IATA:n kesäkaudella 2019 ja IATA:n talvikaudella 2019/2020, ovat seuraavat: Kööpenhaminan lentoasema; Tukholman Arlandan lentoasema; Trondheimin lentoasema; Stavangerin lentoasema; ja Tromssan lentoasema. Näiden lentoasemien osalta SAS:n markkinaosuudet lentoasemalla tarjottavien vuorojen ja istuinpaikkojen osalta ovat alustava viite huomattavan markkinavoiman mahdollisesta olemassaolosta. Nämä mittarit eivät kuitenkaan yksinään riitä lopullisen päätelmän tekemiseen siitä, onko SAS:llä tilapäisten puitteiden 72 kohdan mukainen huomattava markkinavoima.

(479) Tästä syystä komissio arvioi tarkemmin SAS:n markkinavoimaa kyseisillä viidellä lentoasemalla ottamalla huomioon seuraavat lisäindikaattorit yhdessä: i) SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuudet lentoasemalla, erityisesti Kööpenhaminan ja Tukholman Arlandan lentoasemilla, ruuhka-aikoina ([249]); ja ii) lentoaseman ruuhkautumisaste. Täydellisyyden vuoksi komissio vertailee myös SAS:n ja sen kilpailijoiden lentoasemalle sijoittamien ilma-alusten määrää. Näin saadaan täydentävä likimääräinen arvio SAS:n ja sen kilpailijoiden suhteellisista vahvuuksista.

([246]) Tämä päätelmä vastaa analyysikehystä, jota komissio on soveltanut lentoasemakohtaisen lähestymistavan mukaisesti aiemmissa sulautumapäätöksissä (ks. erityisesti asia M.8633 – Lufthansa / Tietyt Air Berlinin omaisuus, 2017, 165–184 kohta).

([247]) Online Coordination System on useiden koordinaattorinen ylläpitämä verkkoportaali, jota käytetään 118 lentoasemalla 31 maassa eri puolilla maailmaa. Se tarjoaa rekisteröidyille käyttäjille kattavan valikoiman työkaluja, joiden avulla ne voivat hakea, lajitella, tarkastella ja ladata lähtö- ja saapumisaikoja ja aikatauluja koskevia tietoja.

([248]) Nämä lentoasemat ovat Oslon lentoasema (alle 40 %); Bergenin lentoasema (alle 40 %); Göteborgin Landvetterin lentoasema (alle 20 %); Billundin lentoasema (alle 20 %) Helsinki-Vantaan lentoasema (alle 5 %); Lontoon Heathrow'n lentoasema (alle 5 %); Malagan lentoasema (alle 5 %); Düsseldorfin lentoasema (alle 5 %); Stuttgartin lentoasema (alle 5 %); Hampurin lentoasema (alle 5 %); Amsterdamin lentoasema (alle 5 %).

([249]) Komissio pitää "ruuhka-aikoina" niitä tunteja, joina ruuhkautumisaste tietyllä lentoasemalla on hyvin korkea ja näin ollen kapasiteettia markkinoille tuloon tai laajentumiseen on jäljellä hyvin vähän tai ei lainkaan.

(480) Kuten 6.3.5.1.4.1–6.3.5.1.4.5 jaksossa selostetaan, SAS:n osuus vuoroista tai istuinpaikoista ei ole millään näistä viidestä lentoasemasta yli 50 prosenttia, ja mikä tärkeintä, SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuus kullakin lentoasemalla on pieni tai kohtuullinen eikä kyseisten lentoasemien ruuhkautumisaste ole korkea. Aloittamispäätöksessä komissio katsoi, että nämä indikaattorit riittivät osoittamaan, että SAS:llä ei ole huomattavaa markkinavoimaa Kööpenhaminan, Tukholman Arlandan, Trondheimin, Stavangerin ja Tromssan lentoasemilla. Ryanair väittää huomautuksissaan, että SAS:n markkinavoiman arvioinnissa on otettava huomioon muut markkinarakenteen ominaisuudet, kuten kilpailijoiden hajanaisuus merkityksellisillä lentoasemilla tai niiden SAS:lle aiheuttama kilpailupaine. Ryanair ei kuitenkaan selitä, miten nämä muut ominaisuudet asettaisivat kyseenalaiseksi, että SAS:ään kohdistuu kilpailupainetta erityisesti kilpailijoiden mahdollisen markkinoille tulon tai laajentumisen vuoksi, joka olisi lentoasemien suhteellisen alhaisen ruuhkautumisasteen ansiosta todennäköistä, oikea-aikaista ja riittävää. Kuten johdanto-osan 480 kappaleessa todetaan, komissio ottaa täydellisyyden vuoksi huomioon myös SAS:n kilpailijoiden suhteellisen markkina-aseman arvioidessaan jäljempänä SAS:n markkinavoimaa Kööpenhaminan, Tukholman Arlandan, Trondheimin, Stavangerin ja Tromssan lentoasemilla ([250]).

6.3.5.1.4.1 SAS:llä Kööpenhaminan lentoasemalla olevan markkinavoiman arviointi

(481) Kööpenhaminan lentoasemalla SAS:n ainoastaan viikoittaisiin vuoroihin perustuvat markkinaosuudet olivat 40 prosenttia (IATA:n kesäkausi 2019 ja talvikausi 2019/2020: 40 %). Tarjottujen istuinpaikkojen perusteella ne olivat alle 40 prosenttia (IATA:n kesäkausi 2019: 36 %; IATA:n talvikausi 2019/2020: 38 %).

(482) Kuten **taulukosta 7** käy ilmi, Kööpenhaminan lentoaseman ruuhkautumisaste ennen covid-19-epidemiaa oli lisäksi suhteellisen alhainen. Lentoliikenteen harjoittajilla, jotka olivat halukkaita laajentumaan tai tulemaan markkinoille Kööpenhaminan lentoasemalla, ei ollut merkittäviä esteitä. Näin ollen kilpailupainetta SAS:ää kohtaan aiheuttivat paitsi Kööpenhaminan lentoasemalla jo toimivat kilpailijat (joiden yhteenlaskettu markkinaosuus oli vähintään 60 % molemmilla IATA:n kausilla) myös näiden kilpailijoiden laajentumisen ja uusien kilpailijoiden markkinoille tulon uhka. SAS:ään kohdistunutta voimakasta kilpailupainetta havainnollistaa SAS:n keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus, joka vuonna 2019 oli enintään 16 prosenttia.

Taulukko 7

SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuus ja ruuhkautumisaste Kööpenhaminan lentoasemalla

IATA:n kausi	SAS:n keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus	SAS:n kolme suurinta lähtö- ja saapumisaikojen osuutta	Lentoaseman keskimääräinen ruuhkautumisaste	Lentoaseman kolme suurinta ruuhkautumisastetta
Kesä 2019	16 %	32 % (tunti: 5.00–5.59 UTC) 32 % (tunti: 6.00–6.59 UTC) 30 % (tunti: 14.00–14.59 UTC)	43 %	73 % (tunti: 6.00–6.59 UTC) 72 % (tunti: 5.00–5.59 UTC) 70 % (tunti: 17.00–17.59 UTC)
Talvi 2019/2020	14 %	34 % (tunti: 6.00–6.59 UTC) 32 % (tunti: 7.00–7.59 UTC) 28 % (tunti: 16.00–16.59 UTC)	37 %	67 % (tunti: 7.00–7.59 UTC) 64 % (tunti: 18.00–18.59 UTC) 63 % (tunti: 19.00–19.59 UTC)

([250]) Komissio toteaa yleisesti, että Ryanairin väitteet SAS:n kilpailijoiden markkina-aseman heikkoudesta merkityksellisillä lentoasemilla ovat perusteettomia. Ryanair ei etenkään esitä mitään seikkoja, jotka tosiasiallisesti asettaisivat kyseenalaiseksi Norwegian Air Shuttlen vahvan läsnäolon Norjan lentoasemilla (erityisesti Trondheimin, Stavangerin ja Tromssan lentoasemilla) sekä Kööpenhaminan ja Tukholman Arlandan lentoasemilla. Ryanair ei myöskään selitä, miksi Wideroen asema Tromssan lentoasemalla, jota se käyttää Norjan pohjoisosan keskuslentoasemana, olisi jätettävä huomiotta. Kun otetaan huomioon kyseisten merkityksellisten lentoasemien erityinen profiili, Norwegian Air Shuttlen taloudelliset vaikeudet tuen myöntämisajankohtana tai Wideroen alueellinen keskittyminen eivät sinänsä voi toimia perusteluna Ryanairin väitteelle siitä, että nämä lentoyhtiöt eivät aiheuttaneet merkittävää kilpailupainetta SAS:lle etenkään Norjan lentoasemilla ja että merkityksellisille lentoasemille oli ominaista elinkelpoisten kilpailijoiden huomattava hajanaisuus.

(483) Lisäksi komissio toteaa, että SAS oli sijoittanut lentoasemalle 12 ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020. Tanskan ja Ruotsin toimittamien arvioiden mukaan useilla muilla lentoyhtiöillä oli tukikohta Kööpenhaminan lentoasemalla. Niihin kuuluivat muun muassa Norwegian Air Shuttle (jolla oli 10 lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta IATA:n kesäkaudella 2019 ja seitsemän ilma-alusta IATA:n talvikaudella 2019/2020), Lufthansa-konserni (Lufthansa, Brussels Airlines, Austrian, Swiss: viisi lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta IATA:n kesäkaudella 2019 ja neljä ilma-alusta IATA:n talvikaudella 2019/2020) sekä Air France-KLM (kaksi lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020).

(484) Kun otetaan huomioon i) SAS:n suhteellisen pienet osuudet viikoittaisista vuoroista ja tarjotuista istuinpaikoista Kööpenhaminan lentokentällä molemmilla IATA:n kausilla (enintään 40 %); ii) SAS:n vähäinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus Kööpenhaminan lentoasemalla molemmilla IATA:n kausilla (keskimäärin alle 20 %); iii) Kööpenhaminan lentoasemalla käytettävissä ollut lähtö- ja saapumisaikakapasiteetti molemmilla IATA:n kausilla; ja iv) suhteellisen vahvojen kilpailijoiden läsnäolo, komissio päättelee, että tässä päätöksessä SAS:llä ei ole huomattavaa markkinavoimaa Kööpenhaminan lentoasemalle saapuvien ja Kööpenhaminan lentoasemalta lähtevien matkustajalentoliikennepalvelujen markkinoilla.

6.3.5.1.4.2 SAS:llä Tukholman Arlandan lentoasemalla olevan markkinavoiman arviointi

(485) Tukholman Arlandan lentoasemalla SAS:n viikoittaisiin vuoroihin ja tarjottuihin istuinpaikkoihin perustuvat markkinaosuudet olivat yli 40 prosenttia mutta alle 50 prosenttia (IATA:n kesäkausi 2019: 48 % viikoittaisten vuorojen ja 42 % tarjottujen istuinpaikkojen perusteella; IATA:n talvikausi 2019/2020: 47 % viikoittaisten vuorojen ja 45 % tarjottujen istuinpaikkojen perusteella).

(486) Kuten **taulukosta 8** käy ilmi, Tukholman Arlandan lentoaseman ruuhkautumisaste ennen covid-19-epidemiaa oli kuitenkin suhteellisen alhainen. Lentoliikenteen harjoittajilla, jotka olivat halukkaita laajentumaan tai tulemaan markkinoille Tukholman Arlandan lentoasemalla, ei ollut merkittäviä esteitä. Näin ollen kilpailupainetta SAS:ää kohtaan aiheuttivat paitsi Tukholman Arlandan lentoasemalla jo toimivat kilpailijat (joiden yhteenlaskettu markkinaosuus oli vähintään 52 % molemmilla IATA:n kausilla) myös näiden kilpailijoiden laajentumisen ja uusien kilpailijoiden markkinoille tulon uhka. SAS:ään kohdistunutta voimakasta kilpailupainetta havainnollistaa SAS:n vähäinen keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus, joka vuonna 2019 oli enintään 16 prosenttia.

Taulukko 8

SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuus ja ruuhkautumisaste Tukholman Arlandan lentoasemalla

IATA:n kausi	SAS:n keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus	SAS:n kolme suurinta lähtö- ja saapumisaikojen osuutta	Lentoaseman keskimääräinen ruuhkautumisaste	Lentoaseman kolme suurinta ruuhkautumisastetta
Kesä 2019	16 %	30 % (tunti: 6.00–6.59 UTC) 29 % (tunti: 5.00–5.59 UTC) 29 % (tunti: 12.00–12.59 UTC)	36 %	59 % (tunti: 13.00–13.59 UTC) 58 % (tunti: 6.00–6.59 UTC) 58 % (tunti: 15.00–15.59 UTC)
Talvi 2019/2020	14 %	32 % (tunti: 16.00–16.59 UTC) 28 % (tunti: 6.00–6.59 UTC) 27 % (tunti: 7.00–7.59 UTC)	31 %	62 % (tunti: 7.00–7.59 UTC) 56 % (tunti: 16.00–16.59 UTC) 52 % (tunti: 19.00–19.59 UTC)

(487) Lisäksi komissio toteaa, että SAS oli sijoittanut lentoasemalle 17 ilma-alusta IATA:n kesäkaudella 2019 ja 16 ilma-alusta IATA:n talvikaudella 2019/2020. Tanskan ja Ruotsin toimittamien arvioiden mukaan useilla muilla lentoyhtiöillä oli tukikohta Tukholman Arlandan lentoasemalla. Niihin kuuluivat muun muassa Norwegian Air Shuttle (jolla oli 11 lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta IATA:n kesäkaudella 2019 ja viisi ilma-alusta IATA:n talvikaudella 2019/2020), Lufthansa-konserni (Lufthansa ja Austrian: kolme lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020) sekä Air France-KLM (kaksi lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020).

(488) Vaikka SAS:n osuudet viikoittaisista vuoroista ja tarjotuista istuinpaikoista Tukholman Arlandan lentoasemalla ovat molemmilla IATA:n kausilla suhteellisen suuret (eivät kuitenkaan yli 48 %), komissio päättelee, että koska i) SAS:n lähtö- ja saapumisaikojen osuus Tukholman Arlandan lentoasemalla oli molemmilla IATA:n kausilla vähäinen (keskimäärin alle 20 %), ii) Tukholman Arlandan lentoasemalla oli molemmilla IATA:n kausilla, myös ruuhka-aikoina, käytettävissä merkittävästi lähtö- ja saapumisaikakapasiteettia, ja iii) lentoasemalla on läsnä suhteellisen vahvoja kilpailijoita, SAS:llä ei ole tässä päätöksessä huomattavaa markkinavoimaa Tukholman Arlandan lentoasemalle saapuvien ja Tukholman Arlandan lentoasemalta lähtevien matkustajaliikennepalvelujen markkinoilla.

6.3.5.1.4.3 SAS:llä Trondheimin lentoasemalla olevan markkinavoiman arviointi

(489) Trondheimin lentoasemalla viikoittaisten vuorojen ja tarjottujen istuinpaikkojen perusteella lasketut SAS:n markkinaosuudet ylittivät 40 prosenttia. Markkinaosuus nousi 50 prosenttiin vain yhdellä kaudella ja vain tarjottujen istuinpaikkojen perusteella (IATA:n kesäkausi 2019: 43 % viikoittaisten vuorojen ja 50 % tarjottujen istuinpaikkojen perusteella; IATA:n talvikausi 2019/2020: 41 % viikoittaisten vuorojen ja 48 % tarjottujen istuinpaikkojen perusteella).

(490) Lentoaseman ruuhkautumisaste ennen covid-19-pandemiaa oli kuitenkin suhteellisen alhainen, joten lentoliikenteen harjoittajilla, jotka halusivat laajentaa toimintaansa tai tulla markkinoille Trondheimin lentoasemalla, ei ollut merkittäviä esteitä ([251]). Lisäksi SAS:n arvioitu keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus oli rajallinen ja joka tapauksessa alle 20 prosenttia vuonna 2019 (IATA:n kesäkausi: 19 %; IATA:n talvikausi 2019/2020: 17 %). Näin ollen kilpailupainetta SAS:ää kohtaan aiheuttivat paitsi Trondheimin lentoasemalla jo toimivat kilpailijat (joiden yhteenlaskettu markkinaosuus oli vähintään 49 % molemmilla IATA:n kausilla) myös näiden kilpailijoiden laajentumisen ja uusien kilpailijoiden markkinoille tulon uhka ([252]).

(491) Lisäksi komissio toteaa, että Tanskan ja Ruotsin toimittamien arvioiden mukaan Trondheimin lentoasemaa käyttivät tukikohtana SAS:n lisäksi (SAS:llä oli 10 lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että IATA:n talvikaudella 2019/2020) myös Norwegian Air Shuttle (kaksi lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020) ja KLM (yksi lentoasemalle sijoitettu ilma-alus sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020).

(492) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että tässä päätöksessä SAS:llä ei ole huomattavaa markkinavoimaa Trondheimin lentoasemalle saapuvien ja Trondheimin lentoasemalta lähtevien matkustajalentoliikennepalvelujen markkinoilla.

([251]) Koordinointi Trondheimin lentoasemalla johtuu pikemminkin terminaaleihin kuin kiitoteihin liittyvistä rajoituksista, joten Trondheimin lentoaseman kapasiteetti ilmaistaan erityisesti lähtevien tai saapuvien matkustajien enimmäismääränä tai lähtevien kansainvälisten lentojen enimmäismääränä eikä lentojen lukumääränä. Sen vuoksi lentoaseman kapasiteettia on vaikea muuntaa lähtö- ja saapumisaikojen määräksi. Kun otetaan huomioon enimmäiskapasiteetti, joka ilmaistaan lähtevien kansainvälisten lentojen määränä tunnissa (seitsemän), ja varovainen arvio, jonka mukaan kaikki lentoyhtiöille jaetut lähtöajat (joiden arvioidaan muodostavan puolet kaikista jaetuista lähtö- ja saapumisajoista, kun loput ovat saapumisaikoja) on osoitettu kansainvälisille lennoille, Trondheimin ruuhkautumisaste olisi tästä huolimatta vuonna 2019 alle 50 prosenttia (IATA:n kesäkausi 2019: 45 %; IATA:n talvikausi 2019/2020: 43 %).

([252]) Kun otetaan huomioon enimmäiskapasiteetti, joka ilmaistaan lähtevien kansainvälisten lentojen määränä tunnissa (seitsemän), ja varovainen arvio, jonka mukaan kaikki SAS:lle jaetut lähtöajat (joiden arvioidaan muodostavan puolet kaikista sille jaetuista lähtö- ja saapumisajoista, kun loput ovat saapumisaikoja) on osoitettu kansainvälisille lennoille, SAS:n keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus olisi vuonna 2019 alle 20 prosenttia (IATA:n kesäkausi 2019: 19 %; IATA:n talvikausi 2019/2020: 17 %). Tämä havainnollistaa SAS:ään ennen covid-19-epidemiaa tällä lentoasemalla kohdistunutta voimakasta kilpailupainetta.

6.3.5.1.4.4 SAS:llä Stavangerin lentoasemalla olevan markkinavoiman arviointi

(493) Stavangerin lentoasemalla viikoittaisten vuorojen ja tarjottujen istuinpaikkojen perusteella lasketut SAS:n markkinaosuudet ylittivät 40 prosenttia. Markkinaosuus nousi 50 prosenttiin vain yhdellä kaudella ja vain tarjottujen istuinpaikkojen perusteella (IATA:n kesäkausi 2019: 48 % viikoittaisten vuorojen ja 50 % tarjottujen istuinpaikkojen perusteella; IATA:n talvikausi 2019/2020: 47 % viikoittaisten vuorojen ja 48 % tarjottujen istuinpaikkojen perusteella).

(494) Keskimääräinen ruuhkautumisaste lentoasemalla ennen covid-19-epidemiaa oli kuitenkin alhainen (kesä 2019 IATA-kausi: 21 %; IATA:n talvikausi 2019/2020: 22 %), joten lentoliikenteen harjoittajilla, jotka olivat halukkaita laajentumaan tai tulemaan markkinoille Stavangerin lentoasemalla, ei ollut merkittäviä esteitä. Näin ollen kilpailupainetta SAS:ää kohtaan aiheuttivat paitsi Stavangerin lentoasemalla jo toimivat kilpailijat (joiden yhteenlaskettu markkinaosuus oli vähintään 50 % molemmilla IATA:n kausilla) myös näiden kilpailijoiden laajentumisen ja uusien kilpailijoiden markkinoille tulon uhka. SAS:ään kohdistunutta voimakasta kilpailupainetta havainnollistaa SAS:n hyvin vähäinen keskimääräinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus, joka oli IATA:n kesäkaudella 2019 keskimäärin 10 prosenttia ja IATA:n talvikaudella 2019/2020 keskimäärin 8 prosenttia.

(495) Lisäksi komissio toteaa, että Tanskan ja Ruotsin toimittamien arvioiden mukaan Stavangerin lentoasemaa käyttivät tukikohtana SAS:n lisäksi (SAS:llä oli kahdeksan lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että IATA:n talvikaudella 2019/2020) myös Norwegian Air Shuttle (kaksi lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020), Wideroe (yksi lentoasemalle sijoitettu ilma-alus sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020) ja KLM (yksi lentoasemalle sijoitettu ilma-alus sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020).

(496) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että tässä päätöksessä SAS:llä ei ole huomattavaa markkinavoimaa Stavangerin lentoasemalle saapuvien ja Stavangerin lentoasemalta lähtevien matkustajalentoliikennepalvelujen markkinoilla.

6.3.5.1.4.5 SAS:llä Tromssan lentoasemalla olevan markkinavoiman arviointi

(497) Tromssan lentoasemalla vain tarjottuihin paikkoihin perustuvat SAS:n markkinaosuudet olivat vähintään 40 prosenttia (kesä 2019 IATA-kausi: 49 %; IATA:n talvikausi 2019/2020: 46 %). Viikoittaisten vuorojen perusteella ne olivat alle 40 prosenttia (IATA:n kesäkausi 2019: 30 %. IATA:n talvikausi 2019/2020: 28 %).

(498) Keskimääräinen ruuhkautumisaste lentoasemalla ennen covid-19-pandemiaa oli kuitenkin alhainen (kesä 2019 IATA-kausi: 18 %. IATA:n talvikausi 2019/2020: 20 %), joten lentoliikenteen harjoittajilla, jotka olivat halukkaita laajentumaan tai tulemaan markkinoille Tromssan lentoasemalla, ei ollut merkittäviä esteitä. Näin ollen kilpailupainetta SAS:ää kohtaan aiheuttivat paitsi Tromssan lentoasemalla jo toimivat kilpailijat (joiden yhteenlaskettu markkinaosuus oli vähintään 51 % molemmilla IATA:n kausilla) myös näiden kilpailijoiden laajentumisen ja uusien kilpailijoiden markkinoille tulon uhka. SAS:ään kohdistunutta voimakasta kilpailupainetta havainnollistaa SAS:n hyvin vähäinen lähtö- ja saapumisaikojen osuus, joka oli IATA:n kesäkaudella 2019 keskimäärin 5 prosenttia ja IATA:n talvikaudella 2019/2020 keskimäärin 4 prosenttia.

(499) Lisäksi komissio toteaa, että Tanskan ja Ruotsin toimittamien arvioiden mukaan SAS ei ollut se lentoyhtiö, jolla oli suurin Tromssan lentoasemalle sijoitettu ilma-aluskanta. Wideroella oli neljä lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020, kun taas SAS:llä oli kaksi lentoasemalle sijoitettua ilma-alusta sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020. Myös Norwegian Air Shuttlella oli tukikohta lentoasemalla (yksi lentoasemalle sijoitettu ilma-alus sekä IATA:n kesäkaudella 2019 että talvikaudella 2019/2020).

(500) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että tässä päätöksessä SAS:llä ei ole huomattavaa markkinavoimaa Tromssan lentoasemalle saapuvien ja Tromssan lentoasemalta lähtevien matkustajalentoliikennepalvelujen markkinoilla.

6.3.5.1.4.6 Markkinavoimaa koskeva päätelmä

(501) Koska SAS:llä ei ole huomattavaa markkinavoimaa millään niistä lentoasemista, joilla se toimii, komissio katsoo, että edellytykset, joiden mukaan Tanskan ja Ruotsin olisi tilapäisten puitteiden 72 kohdan nojalla ehdotettava lisätoimia, eivät täyty.

6.3.5.2 Tilapäisten puitteiden 3.11.6 jakson muiden edellytysten mukaisuus

6.3.5.2.1 Tilapäisten puitteiden 71 kohta

(502) Tilapäisten puitteiden 71 kohdan mukaan covid-19:ään liittyvän pääomituksen edunsaaja ei saa käyttää valtiontukea aggressiiviseen liiketoiminnan laajentamiseen tai liialliseen riskinottoon.

(503) Tältä osin komissio toteaa, että Tanska ja Ruotsi asettivat toimenpiteen ehdoksi kaikkien tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa vahvistettujen edellytysten noudattamisen. Tähän sisältyy 71 kohdan noudattaminen. Näin ollen SAS:ltä kielletään aggressiivinen liiketoiminnan laajentaminen ja liiallinen riskinotto (johdanto-osan 111 kappale).

(504) Lisäksi komissio arvioi SAS:n 24 päivänä huhtikuuta 2020 laatiman liiketoimintasuunnitelman. Kuten johdanto-osan 41 kappaleessa todetaan, liiketoimintasuunnitelmassa ennakoitiin liikenteen varovaista ja asteittaista palautumista covid-19-pandemiaa edeltäneelle tasolle aikaisintaan vuoden 2023 puolivälissä sekä pitkää elpymisaikaa, joka kestäisi marraskuusta 2020 helmikuuhun 2022. Nämä ennusteet perustuivat oletukseen, jonka mukaan hallitukset eivät soveltaisi matkustusrajoituksia lokakuun 2020 jälkeen. Komissio toteaa, että SAS:n laatiessa liiketoimintasuunnitelmansa toimialan ennusteet olivat optimistisempia kuin SAS:n käyttämät ennusteet. Esimerkiksi kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö ennusti 27.4.2020 varovaisessa skenaariossaan, että matkustajaliikenne palautuisi covid-19-pandemiaa edeltäneelle tasolleen aikaisintaan vuoteen 2022 mennessä ja 90 prosenttiin tästä tasosta joulukuuhun 2021 mennessä.

(505) Heinäkuussa 2020 joitakin toimialan ennusteita tarkistettiin ottaen huomioon touko- ja kesäkuussa 2020 kirjattu hitaampi elpyminen, matkustusrajoitusten jatkuminen ja epävarmuus covid-19-pandemian kehityksestä. Kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö arvioi tämän jälkeen, että täysimääräinen elpyminen ei toteutuisi ennen vuotta 2024, kuten myös IATA arvioi 28.7.2020 julkaisemassaan raportissa. Nämä ennusteet koskivat tosin maailmanlaajuista liikennettä ([253]).

(506) Tanska ja Ruotsi selittivät ilmoituksessaan, että SAS päätti heinäkuun 2020 loppuun mennessä olla tarkistamatta liiketoimintaennusteitaan, koska huhtikuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana tosiasiallisesti rekisteröity liikenne sekä sen liiketoiminnan tuotot olivat odotettua suuremmat. Sen liikennettä koskevat indikaattorit osoittavat myös, että varausten määrä kasvoi tasaisesti heinä- ja elokuussa 2020 (johdanto-osan 51 kappale). Lisäksi SAS selitti, että sen ydinliiketoiminta keskittyi kotimaan liikenteen ja kansainvälisiin lyhyisiin lentoihin (erityisesti Skandinavian sisällä), jotka elpyivät nopeammin kuin pitkät lennot. Joka tapauksessa SAS:n liikenne-ennusteet pysyivät suunnilleen toimialan päivitettyjen ennusteiden mukaisina ja niissä odotettiin täydellistä elpymistä vuosina 2023–2024.

(507) Komissio toteaa myös, että kuten 2.1.3.1 jaksosta käy ilmi, SAS:n liiketoimintasuunnitelmassa keskityttiin selvästi toiminnan oikeaan mitoitukseen (esimerkiksi henkilöstön jatkuva vähentäminen ja maahuolinnan kaltaisten toimintojen vähentäminen) ja yhtiön liiketoimintaan vuosina 2020 ja 2021 eikä liiketoiminnan laajentamiseen tai liialliseen riskinottoon.

(508) Komissio toteaa lisäksi, että SAS:n on noudatettava kaikkia tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa asetettuja edellytyksiä ja erityisesti sen 74 kohdassa vahvistettua yritysostokieltoa.

(509) Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 71 kohdan mukainen.

6.3.5.2.2 Tilapäisten puitteiden 73 kohta

(510) Tilapäisten puitteiden 73 kohdan mukaan ”(c)ovid-19:ään liittyvien pääomitustoimien edunsaajat eivät saa mainostaa pääomitusta kaupallisissa tarkoituksissa”.

([253]) Kotimaan liikenteen ja kansainvälisten lyhyiden lentojen ennakoitiin elpyvän vuonna 2023. Näitä ennusteita tarkistettiin edelleen lokakuun 2020 lopussa covid-19-pandemian toisen aallon puhjettua.

(511) Toimenpiteen mukaan SAS ja SAS:n määräysvallassa olevat yritykset eivät saa käyttää toimenpidettä kaupalliseen mainontaan (johdanto-osan 112 kappale).

(512) Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 73 kohdan mukainen.

6.3.5.2.3 Tilapäisten puitteiden 74 ja 75 kohta.

(513) Tilapäisten puitteiden 74 kohdassa määrätään, että niin kauan kuin vähintään 75 prosenttia covid-19:ään liittyvien pääomistustoimien instrumenteista on lunastamatta, muut tuensaajat kuin pk-yritykset eivät saa hankkia yli 10 prosentin osuutta kilpailijoissa tai muissa saman alan toimijoissa, tuotantoketjun alku- ja loppupään toimijat mukaan luettuina.

(514) Toimenpiteen mukaan SAS ja kaikki SAS:n määräysvallassa olevat yritykset ovat velvollisia noudattamaan tätä edellytystä ottaen huomioon tilapäisten puitteiden 75 kohdassa mainitun mahdollisen poikkeuksen (johdanto-osan 112 kappale).

(515) Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 74 ja 75 kohdan mukainen.

6.3.5.2.4 Tilapäisten puitteiden 76 kohta

(516) Komissio toteaa, että toimenpiteessä edellytetään SAS:n noudattavan tilapäisten puitteiden 76 kohtaa, jossa kielletään valtiontuen käyttö sellaisten yritysten tukemiseen, jotka olivat vaikeuksissa jo 31 päivänä joulukuuta 2019 (johdanto-osan 121 kappale).

(517) Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 76 kohdan mukainen.

6.3.5.2.5 Tilapäisten puitteiden 77 kohta

(518) Tilapäisten puitteiden 77 kohdassa määrätään, että niin kauan kuin covid-19:ään liittyvien pääomitustoimien instrumentteja ei ole lunastettu kokonaan, tuensaajat eivät saa maksaa osinkoja ja ei-pakollisia kuponkimaksuja eivätkä ostaa takaisin osakkeita, paitsi jos nämä liittyvät valtioon.

(519) Tanska ja Ruotsi asettivat toimenpiteen ehdoksi tilapäisten puitteiden 77 kohdan noudattamisen ja määräsivät poikkeuksesta, joka koskee tuensaajan kieltoa maksaa ei-pakollisia kuponkimaksuja olemassa olevien joukkovelkakirjojen muuntamisen tuloksena saaduista uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista (johdanto-osan 115 kappale). Tanska ja Ruotsi selittivät, että kyseisestä kiellosta luopuminen oli välttämätöntä, jotta yksityiset velkojat saataisiin osallistumaan transaktioon (johdanto-osan 115 kappale).

(520) Tanska ja Ruotsi sovelsivat toisin sanoen (osittaista) poikkeusta tilapäisten puitteiden 77 kohdasta, joka koskee ei-pakollisten kuponkimaksujen maksamista uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista. Tilapäisten puitteiden 77 kohdassa ei kuitenkaan määrätä tällaisesta (osittaisesta) poikkeuksesta.

(521) Tältä osin komissio viittaa alustavana huomautuksena johdanto-osan 396 ja 397 kappaleessa selostettuun oikeuskäytäntöön.

(522) Vaikka tilapäisten puitteiden 77 kohdan sanamuoto edellyttää ei-pakollisten kuponkimaksujen kieltämistä osana pääomitustoimea, on kuitenkin varmistettava, liittyikö tähän tapaukseen poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttavat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan välittömän soveltamisen käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoihin ja siten poikkeuksen tilapäisten puitteiden 77 kohdasta uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista maksettujen ei-pakollisten kuponkimaksujen osalta.

(523) Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio katsoo, että toimenpide i) oli osa sääntelyjärjestelmää, jota leimasivat covid-19-pandemian aiheuttamat poikkeukselliset olosuhteet, ja että ii) siinä oli hyvin erityisiä, sille ominaisia piirteitä, joiden perusteella oli perusteltua luopua ei-pakollisista kuponkimaksuista uusien myyntikelpoisten hybridivelkapaperien osalta.

Sääntelyjärjestelmää leimasivat covid-19-pandemian aiheuttamat poikkeukselliset olosuhteet

(524) Ensinnäkin kyseisten poikkeuksellisten olosuhteiden taloudelliset vaikutukset vaativat välittömiä toimia sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla. Komissio hyväksyi tätä varten tilapäiset puitteet 19 päivänä maaliskuuta 2020 eli muutamia päiviä sen jälkeen, kun jäsenvaltiot olivat ottaneet käyttöön ensimmäiset rajoittamistoimenpiteet, jotta kyseiset valtiot voisivat toimia tilanteen vaatimalla nopeudella. Tässä tarkoituksessa komissio ilmoitti tilapäisissä puitteissa edellytykset, joiden täyttyessä tilapäiset valtiontukitoimenpiteet katsottaisiin sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla ja hyväksyttäisiin hyvin nopeasti asianomaisen jäsenvaltion ilmoitettua ne. Koska nämä puitteet hyväksyttiin äärimmäisen kiireellisissä olosuhteissa, niissä ei voitu ottaa huomioon kaikkia toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön covid-19-pandemian aiheuttamasta kriisistä kärsivien talouden toimijoiden hyväksi.

(525) Ryanairin esittämä tilapäisten puitteiden 77 kohtaa koskeva huomautus (johdanto-osan 203 kappale) ei muuta tätä päätelmää. Se, että tilapäisissä puitteissa jo otetaan covid-19-pandemia huomioon, ei tarkoita, että niissä olisi niiden hyväksymisajankohtana voitu ottaa huomioon kaikki toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön covid-19-pandemian aiheuttamasta kriisistä kärsivien talouden toimijoiden hyväksi. Kuten johdanto-osan 525 kappaleessa todetaan, komissio hyväksyi tilapäiset puitteet hyvin lyhyessä ajassa covid-19-pandemian seurauksena toteutettujen ensimmäisten sulkutoimien jälkeen. Tilapäiset puitteet olivat rajallinen ja jatkuvasti kehittyvä väline, mikä käy ilmi niistä useista muutoksista, joita komissio teki siihen sen hyväksymispäivän ja toimenpiteen myöntämispäivän välisenä aikana. Komissio ottaa tämän poikkeuksellisen tilanteen huomioon arvioidessaan käsiteltävänä olevassa asiassa mahdollisuutta poiketa tilapäisistä puitteista.

Toimenpiteellä oli sille ominaisia erityispiirteitä

(526) Toimenpiteeseen liittyvien erityispiirteiden osalta on syytä muista, että tilapäisten puitteiden 77 kohdassa asetetaan soveltuvuusvaatimus, joka estää olemassa olevia yksityisiä sijoittajia ja velkojia hyötymästä valtiontuesta tuensaajan harkinnanvaraisten toimien (kuten osinkojen jaon, osakkeiden takaisinoston tai ei-pakollisten kuponkimaksujen maksamisen) välityksellä. Tässä mielessä tilapäisten puitteiden 77 kohta auttaa minimoimaan tarvittavan tuen määrän vähentämällä tuensaajan lähteviä rahavirtoja ja rajoittamalla tällä tavoin tuen määrän siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä tuensaajan pääomarakenteen palauttamiseksi ja sen elinkelpoisuuden varmistamiseksi.

(527) Komissio katsoo tässä tapauksessa, että toimenpiteellä oli sille ominaisia erityispiirteitä, seuraavista kuudesta syystä:

(528) Ensinnäkin komissio muistuttaa, että SAS:n pääomitukseen liittyi merkittävä yksityisten sijoittajien osallistuminen, jonka ansiosta SAS pystyi keräämään jopa 3,75 miljardia Ruotsin kruunua yksityistä pääomaa. Joukkovelkakirjojen muuntaminen tuotti itsessään 2,25 miljardia Ruotsin kruunua eli yli 15 prosenttia SAS:n pääomituksen kokonaismäärästä. Näin ollen tämä muuntaminen muodosti merkittävän osan SAS:n pääomituksen rahoituksesta.

(529) Toiseksi komissio huomauttaa, että SAS:n mahdollisuus maksaa ei-pakollisia kuponkimaksuja joukkovelkakirjojen muuntamisesta saaduista uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista oli ratkaisevan tärkeä seikka tiettyjen joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa käydyissä neuvotteluissa ja yleisemmin merkittävä näkökohta kaikkien joukkovelkakirjojen haltijoiden saamiseksi suostumaan joukkovelkakirjojen muuntamiseen (johdanto-osan 115 kappale). Toisin kuin Ryanair väittää (johdanto-osan 205 kappale), tämä lausuma ei ole sinänsä ristiriitainen: SAS neuvotteli suoraan tiettyjen joukkovelkakirjojen haltijoiden kanssa, jotka edustivat kaikkien asianomaisten joukkovelkakirjojen haltijoiden etuja, eikä erikseen kunkin joukkovelkakirjojen haltijan kanssa. Kun sopimukseen oli päästy, kaikilla joukkovelkakirjojen haltijoilla oli mahdollisuus yhtiökokouksessa toimitetussa äänestyksessä hyväksyä tai hylätä ehdotettu pääomitus, kuten SAS:n 7 päivänä elokuuta 2020 julkaisemasta lehdistötiedotteesta käy ilmi ([254]). Jos luopuminen ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellosta olisi ollut ratkaisevan tärkeää niille joukkovelkakirjojen haltijoille, jotka neuvottelivat SAS:n kanssa, Tanska ja Ruotsi olisivat kohtuudella voineet odottaa, että se olisi ollut merkittävä seikka myös kaikkien joukkovelkakirjojen haltijoiden kannalta.

([254]) Ks. SAS:n 7.8.2020 julkaisema lehdistötiedote (sivustolla käyty viimeksi marraskuussa 2023).

(530) Kolmanneksi on syytä huomata, että joukkovelkakirjojen haltijat olivat jo hylänneet ensimmäisen ehdotuksen pääomitussuunnitelmaksi, koska ne eivät aluksi suostuneet joukkovelkakirjojen muuntamisen ehtoihin (johdanto-osan 83 kappale). SAS:n sekä Tanskan ja Ruotsin kannalta oli olennaisen tärkeää varmistaa, että neuvottelut kysymyksistä, jotka olivat ratkaisevia näiden joukkovelkakirjojen haltijoiden kannalta, eivät epäonnistuisi uudelleen. Ryanairin väite (johdanto-osan 206 kappale), jonka mukaan joukkovelkakirjojen haltijoilla oli Tanskan ja Ruotsin merkittävän tuen vuoksi jo riittävästi kannustimia investoida, on ilmeisen perusteeton, koska nämä joukkovelkakirjojen haltijat kieltäytyivät jo alun perin osallistumasta transaktioon.

(531) Neljänneksi komissio toteaa, että joukkovelkakirjojen muuntaminen uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi ei rikastuttanut SAS:n pääomitukseen osallistuneita joukkovelkakirjojen haltijoita. Kuten johdanto-osan 119 kappaleessa todetaan, näiden joukkovelkakirjojen haltijoiden alkuperäinen sijoitus joukkovelkakirjoihin päinvastoin menetti arvoaan, kun ne muunnettiin uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi. Toisin sanoen joukkovelkakirjojen haltijoilla olisi ollut oikeus suurempaan sijoitetun pääoman tuottoon, jos ne olisivat säilyttäneet joukkovelkakirjat eivätkä muuntaneet niitä uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi. Näin ollen muuntaminen tapahtui kyseisten joukkovelkakirjojen haltijoiden kustannuksella ja joukkovelkakirjojen haltijat jakoivat SAS:n pääomituksesta aiheutuvan taakan Tanskan ja Ruotsin kanssa.

(532) Viidenneksi komissio toteaa Tanskan ja Ruotsin odottaneen, että olemassa olevien joukkovelkakirjojen muuntaminen uusiksi yksityisten sijoittajien omistamiksi hybridi-instrumenteiksi tuottavan SAS:lle, Tanskalle ja Ruotsille kolme myönteistä vaikutusta: i) se parantaisi pääomarakennetta, likviditeettiasemaa ja SAS:n keskeisiä taloudellisia suhdelukuja (johdanto-osan 116 kappale); ii) se vähentäisi tarvittavan valtiontuen määrää (johdanto-osan 117 kappale); ja iii) se helpottaisi Tanskan ja Ruotsin saamaa korvausta ja varmistaisi sen paremmin (johdanto-osan 118 kappale).

(533) Ryanair toteaa tältä osin, että tilapäisten puitteiden 77 kohdan mukaisella ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellolla pyritään estämään pääomitustuen saajaa neuvottelemasta yksityisten velkojiensa kanssa ja vähentämään siten tarvittavan tuen määrää (johdanto-osan 206 kappale). Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Vaikka on totta, kuten johdanto-osan 527 kappaleessa todetaan, että ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellon tavoitteena on välttää tuensaajan lähteviä rahavirtoja ja siten vähentää tuen määrää, tilapäisten puitteiden 77 kohta ei estä pääomitustuen saajaa neuvottelemasta yksityisten velkojien (kuten joukkovelkakirjojen haltijoiden) kanssa ehdoista, joilla nämä velkojat ottavat riskin ja sijoittavat uutta yksityistä pääomaa jäsenvaltion pääoman lisäksi palauttaakseen tuensaajan pääomarakenteen ja varmistaakseen sen elinkelpoisuuden. Ryanairin toteamus ei kuitenkaan muuta päätelmää siitä, että ellei uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista maksettavien ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellosta olisi luovuttu, riski siitä, että yksityiset sijoittajat eivät olisi suostuneet osallistumaan SAS:n pääomitukseen, olisi ollut suuri.

(534) Vastaavasti Ryanairin huomautus, jonka mukaan komissio oletti virheellisesti, että ilman vastuunjakoa SAS olisi saanut enemmän tukea (johdanto-osan 207 kappale), ei ole merkityksellinen. Kuten 6.3.3 jaksossa osoitetaan, toimenpide on tilapäisten puitteiden 54 kohdan mukainen. Komissio päätyi tähän päätelmään olettaen, että Tanska ja Ruotsi voisivat osallistua SAS:n pääomitukseen jopa 14,25 miljardilla Ruotsin kruunulla, i) ilman yksityistä pääomaa ja ii) huolimatta siitä, että lopulta myönnetty tuki oli 9,54 miljardia Ruotsin kruunua (johdanto-osan 342 kappale). Näin ollen Tanska ja Ruotsi olisivat voineet täyttää joukkovelkakirjojen haltijoiden jättämän 2,25 miljardin Ruotsin kruunun vajeen, jos joukkovelkakirjojen haltijat olisivat päättäneet olla osallistumatta transaktioon. Komissio ei voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Tanska ja Ruotsi olisivat ilman vastuunjakoa myöntäneet enemmän tukea. Tämä olisi johtanut tulokseen, joka olisi vastoin tilapäisten puitteiden ja SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoitetta, jonka mukaan tuki on rajoitettava siihen, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi.

(535) Kuudenneksi komissio toteaa, että tilapäisissä puitteissa ei aseteta mitään vastuunjakoa koskevia vaatimuksia, jotka pääomituksen muodossa myönnettävän valtiontuen olisi täytettävä soveltuakseen sisämarkkinoille. Toimenpiteen mukainen vastuunjako on tässä tapauksessa seurausta SAS:n pyrkimyksistä löytää Tanskan ja Ruotsin pyynnöstä kohtuullisin ehdoin vaihtoehtoista rahoitusta markkinoilta myönnetyn valtiontuen määrän minimoimiseksi (johdanto-osan 84 kappale).

(536) Komissio hylkää Ryanairin väitteen, jonka mukaan tilapäisten puitteiden 77 kohtaan sisältyy jo vastuunjako (johdanto-osan 208 kappale). Tilapäisten puitteiden 77 kohdassa ei vaadita yksityisiä velkojia eikä muita yksityisiä sidosryhmiä osallistumaan tuensaajan pääomitukseen saati toteuttamaan sen omalla kustannuksellaan.

(537) Edellä esitetystä seuraa, että luopuminen uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista maksettavien ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellosta oli tässä tapauksessa ratkaiseva tekijä, jotta yksityiset joukkovelkakirjojen haltijat, joiden osuus SAS:n pääomituksesta oli huomattava, saatiin osallistumaan tähän pääomitukseen. SAS:n ja näiden joukkovelkakirjojen haltijoiden välisten neuvottelujen tuloksesta ei ollut varmuutta, koska joukkovelkakirjojen haltijat olivat jo hylänneet SAS:n ensimmäisen pääomitussuunnitelman. Nämä joukkovelkakirjojen haltijat olivat vapaaehtoisesti (eli ilman, että tätä olisi vaadittu tilapäisissä puitteissa tai muissa säännöissä) hyväksyneet sijoituksensa tappiollisuuden, joka johtui joukkovelkakirjojen muuntamisesta uusiksi myyntikelpoisiksi hybridivelkapapereiksi, mutta muuntamisella oli myönteisiä vaikutuksia SAS:n taloudelliseen tilanteeseen ja Tanska ja Ruotsi pystyivät sen avulla rajoittamaan yrityksen likviditeetti- ja pääomatarpeisiin tarvittavan valtiontuen määrää.

(538) Näin ollen komissio katsoo, että (uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista maksettavien) ei-pakollisten kuponkimaksujen kieltäminen olisi todennäköisesti estänyt joukkovelkakirjojen haltijoita osallistumasta SAS:n pääomitussuunnitelmiin, mikä puolestaan olisi johtanut yrityksen pääomarakenteeseen sijoitettavan valtiontuen lisäämiseen. Tässä tilanteessa mainitun kiellon säilyttäminen olisi johtanut tulokseen, joka olisi ollut vastoin tilapäisten puitteiden ja SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoitetta, jonka mukaan tuki on rajoitettava siihen, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi.

(539) Kyseessä olevan toimenpiteen rakenteessa oli pyritty pitämään tuen määrä mahdollisimman pienenä, joten yksityisten sijoittajien merkittävän osallistumisen varmistamiseksi nämä oli tarpeen vakuuttaa siitä, että ne saisivat maksuja uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista. Näin oli varsinkin siksi, että covid-19-pandemiaan liittyvät poikkeukselliset olosuhteet olivat väistämättä johtaneet ilmailualan investointi-ilmapiirin heikkenemiseen. Tästä syystä Tanska ja Ruotsi eivät voineet kohtuudella odottaa yksityisten sijoittajien merkittävää osallistumista ilman kannustimia.

(540) Sen vuoksi komissio katsoo, että uusista myyntikelpoisista hybridivelkapapereista maksettavien ei-pakollisten kuponkimaksujen kiellosta luopuminen – ja siten tilapäisten puitteiden 77 kohdassa asetetusta vaatimuksesta poikkeaminen – on tässä tapauksessa perusteltua tapauksen poikkeuksellisten olosuhteiden ja toimenpiteen erityispiirteiden vuoksi.

6.3.5.2.6 Tilapäisten puitteiden 78 kohta

(541) Tilapäisten puitteiden 78 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Niin kauan kuin vähintään 75 prosenttia covid-19:ään liittyvien pääomittamistoimien instrumenteista on lunastamatta, kenellekään tuensaajien johdon jäsenistä ei saa maksaa suurempaa palkkiota kuin kyseisen henkilön kiinteä palkkio oli 31. joulukuuta 2019. Jos henkilöstä tulee johdon jäsen pääomituksen yhteydessä tai sen jälkeen, hänen suurin sallittu palkkionsa on samalla vastuutasolla toimivien johdon jäsenten saama kiinteä palkkio 31. joulukuuta 2019. Bonuksia ja muita muuttuvia tai vastaavia palkkioita ei saa maksaa missään tapauksessa.”

(542) Komissio toteaa, että toimenpide sisältää tilapäisten puitteiden 78 kohdassa määrätyn kiellon (johdanto-osan 113 kappale).

(543) Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 78 kohdan mukainen.

6.3.5.3 Päätelmä hallinnointia ja kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämistä koskevien edellytysten noudattamisesta

(544) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että toimenpide täyttää kaikki tilapäisten puitteiden 3.11.6 jaksossa vahvistetut edellytykset, jotka koskevat hallinnointia ja kilpailun kohtuuttoman vääristymisen. Vaikka toimenpide poikkeaa tilapäisten puitteiden 77 kohdasta, komissio katsoo, että poikkeus on tässä nimenomaisessa tapauksessa perusteltu 6.3.5.2.5 jaksossa esitetyistä syistä.

6.3.6 *Pääomituksella hankittua omistusosuutta koskeva valtion irtautumisstrategia ja raportointivelvoitteet*

(545) Tilapäisten puitteiden 79 kohdan mukaan ”(t)uensaajien, jotka eivät ole pk-yrityksiä ja joiden saama covid-19:ään liittyvä pääomitus on yli 25 prosenttia niiden omasta pääomasta tukitoimen toteuttamisajankohtana, on esitettävä uskottava irtautumisstrategia jäsenvaltion osuutta varten, paitsi jos valtion tukiosuus supistetaan alle 25 prosenttiin omasta pääomasta 12 kuukauden kuluessa tuen myöntämisestä” ([255]). Tilapäisten puitteiden 80 kohdan mukaan irtautumisstrategiassa on esitettävä tuensaajan suunnitelma siitä, miten sen jatkaa toimintansa ja käyttää valtion sijoittamia varoja, mukaan lukien takaisinmaksuaikataulu, ja toimet, jotka tuensaaja ja valtio toteuttavat takaisinmaksuaikataulun noudattamiseksi.

(546) SAS on suuri yritys, joka olisi tukitoimen ajankohtana saanut yli 25 prosentin pääomituksen. Näin ollen Tanska ja Ruotsi toimittivat SAS:n laatiman liiketoimintasuunnitelman, jonka mukaan Tanskan ja Ruotsin myöntämät instrumentit lunastettaisiin tilivuoteen 2025 mennessä (johdanto-osan 125 kappale). Tanska ja Ruotsi selittivät, että SAS aikoi käyttää sekä liiketoiminnan positiivisia vapaita kassavirtoja että pääomamarkkinoilla liikkeeseen lasketuista instrumenteista saatuja tuottoja (mukaan lukien vieras ja oma pääoma) valtiontukea sisältävien instrumenttien lunastamiseen ([256]). Lisäksi Tanska ja Ruotsi selittivät harkitsevansa yhtenä todennäköisenä irtautumisstrategiana erityisesti pääomituksessa merkittyjen covid-19:ään liittyvien osakkeiden myyntiä yksityisille kolmansille osapuolille mahdollisimman pian SAS:n taloudellisen tilanteen vakauduttua. Tanska ja Ruotsi sitoutuivat joka tapauksessa laatimaan ja hyväksymään uskottavan irtautumisstrategian 12 kuukauden kuluessa tuen myöntämisestä, paitsi jos valtion tukitoimen osuus supistuu alle 25 prosenttiin omasta pääomasta kyseiseen määräaikaan mennessä (johdanto-osan 126 kappale).

(547) Sen vuoksi komissio katsoo, että tilapäisten puitteiden 79 ja 80 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät.

(548) Lisäksi Tanska ja Ruotsi vahvistivat, että SAS raportoi Tanskalle ja Ruotsille takaisinmaksuaikataulun täytäntöönpanon edistymisestä tilapäisten puitteiden 82 kohdan mukaisesti (johdanto-osan 130 kappale). SAS, Tanska ja Ruotsi vahvistivat noudattavansa tilapäisten puitteiden 83 ja 84 kohdassa vahvistettuja julkaisu- ja raportointivelvoitteita (ks. johdanto-osan 130 kappale).

(549) Tilapäisten puitteiden 85 kohdan mukaisesti Tanska ja Ruotsi sitoutuivat toimittamaan rakenneuudistussuunnitelman, jos niiden pääomitustoimen osuus ei ole supistunut alle 15 prosenttiin tuensaajan omasta pääomasta ([257]) kuuden vuoden kuluttua toimenpiteen myöntämisestä (ks. johdanto-osan 130 kappale). Näin ollen toimenpide on tilapäisten puitteiden 85 kohdan mukainen.

(550) Komissio toteaa, että Ryanair arvostelee tilapäisten puitteiden 85 kohdassa määrättyä kuuden vuoden määräaikaa (johdanto-osan 209 kappale). Se väittää, että tällainen löyhä vaatimus ei kannusta valtiota irtautumiseen ja on suhteellisuusperiaatteen sekä tilapäisten puitteiden 45 kohdan vastainen Ryanair ei kuitenkaan ilmoita, mikä olisi asianmukainen määräaika.

(551) Komissio toteaa, että rakenneuudistussuunnitelmaa koskevan vaatimuksen ei ole tarkoitus toimia kannustimena sille, että jäsenvaltio irtautuu covid-19:ään liittyvällä pääomituksella hankitusta pääomaosuudesta. Tilapäisten puitteiden 3.11.5 jakso sisältää jo tällaisia kannustimia, ja vasta kuuden vuoden kuluttua on mahdollista todeta, että eri kannustinmekanismit eivät ole tuottaneet odotettua tulosta ja rakenneuudistussuunnitelma on tästä syystä toimitettava. Tällainen määräaika on myös täysin yhdenmukainen tilapäisillä puitteilla käyttöön otettujen erilaisten mekanismien kanssa, joilla kannustetaan valtion irtautumiseen tuensaajan omasta pääomasta ja nopeutetaan sitä ja joista osa jakautuu vastaavalle ajanjaksolle.

([255]) Tilapäisten puitteiden alaviitteen 66 mukaisesti valtion myöntämät hybridi-instrumentit olisi laskettava omaksi pääomaksi.

([256]) Velkarahoitus voi sisältää sekä vakuudellisia että vakuudettomia instrumentteja, joita ovat i) vakuudettomat joukkovelkakirjat, mukaan lukien hybridivelkapaperit, vekselit, yritystodistukset ja syndikaattilainat sekä ii) vakuudelliset instrumentit, kuten Japanin käyttöleasingsopimukset, ilma-alusten rahoitusinstrumentit ja mahdollisesti myynti- ja takaisinvuokrausinstrumentit. SAS tekee rahoitusvälinettä koskevan päätöksen muun muassa seuraavien tekijöiden perusteella: kyseisen instrumentin ehtojen/rahoituskustannusten houkuttelevuus; markkinoiden koko ja SAS:n saatavilla olevat määrät; SAS:n senhetkinen luottoluokitus ja odotettavissa oleva luokitusnäkymä / luokituksen muuttuminen.

([257]) Tilapäisten puitteiden alaviitteen 66 mukaisesti valtion myöntämät hybridi-instrumentit olisi laskettava omaksi pääomaksi.

(552) Näin ollen ei ole millään tavalla suhteellisuusperiaatteen vastaista määrätä tilapäisten puitteiden 85 kohdassa, että tällainen rakenneuudistussuunnitelma on toimitettava vain, jos Tanskan ja Ruotsin tukitoimen osuus ei ole kuuden vuoden kuluttua supistunut alle 15 prosenttiin SAS:n omasta pääomasta.

(553) Lisäksi rinnastus pankkitiedonantoon on epäasianmukainen, koska kuten siinä todetaan, siinä käsitelty kriisi johtui ainakin osittain tiettyjen rahoituslaitosten ottamista liiallisista riskeistä, toisin kuin covid-19-pandemia, joka on terveyskriisi. Näin ollen ei voida edellyttää, että komission covid-19-kriisin seurausten korjaamiseksi toteuttamat toimenpiteet olisivat luonteeltaan samanlaisia kuin toimenpiteet, joilla vastattiin kyseiseen finanssikriisiin.

(554) Lisäksi tilapäisten puitteiden 45 kohtaan perustuva Ryanairin huomautus on hylättävä. Vaikka kyseisessä kohdassa edellytetään, että pääomitustoimiin sovelletaan tiukkoja edellytyksiä kilpailun vääristymisen rajoittamiseksi, siinä selitetään, että nämä edellytykset koskevat valtion mukaantuloa, korvauksia ja irtautumista kyseisten yritysten omasta pääomasta, hallinnointisäännöksiä ja asianmukaisia toimenpiteitä, joilla voidaan rajoittaa kilpailun vääristymistä. Tämä on selvä viittaus tilapäisten puitteiden 3.11.2–3.11.7 jaksossa vahvistettuihin ehtoihin.

(555) Näin ollen komissio päättelee, että toimenpide täyttää kaikki tilapäisten puitteiden 3.11.7 jaksossa vahvistetut vaatimukset.

6.3.7 **Tilapäisten puitteiden 4 jakso**

(556) Tanska ja Ruotsi vahvistivat noudattavansa tilapäisten puitteiden 4 jaksoon sisältyviä raportointi- ja seurantavelvoitteita (johdanto-osan 129 ja 130 kappale).

6.3.8 **Toimenpiteen yhdenmukaisuus unionin oikeuden muiden säännösten kanssa**

(557) Ryanair väitti huomautuksissaan, että toimenpide rikkoo useita SEUT-sopimuksen määräyksiä ja erityisesti sen 18, 49 ja 56 artiklaa sekä asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklaa (johdanto-osan 166 kappale). Siinä viitataan myös syrjintäkiellon, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, rikkomiseen (johdanto-osan 167 kappale).

(558) Ryanair muistuttaa tältä osin perustellusti, että valtiontukea, joka on sellaisenaan tai joiltain yksityiskohdiltaan unionin oikeuden määräysten tai säännösten tai sen yleisten periaatteiden vastainen, ei voida todeta sisämarkkinoille soveltuvaksi ([258]).

(559) Ryanairin väitteestä, jonka mukaan toimenpide on SEUT-sopimuksen 18 artiklan vastainen, komissio toteaa, että kyseisen artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”(k)aikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”. SEUT-sopimuksen 18 artiklaa on tarkoitus soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisissa unionin oikeudessa säännellyissä tilanteissa, joita koskevia syrjinnän kieltäviä erityissääntöjä ei ole vahvistettu SEUT-sopimuksessa. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään poikkeuksista SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille, ja 107 artiklan 2 ja 3 kohta mahdollistavat siten yritysten erilaisen kohtelun edellyttäen, että kyseisissä poikkeuksissa vahvistetut edellytykset täyttyvät. Unionin tuomioistuimen mukaan näitä poikkeuksia on pidettävä SEUT-sopimuksen 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuina perussopimusten ”erityismääräyksinä” ([259]).

([258]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 31.1.2023, Kreikka v. Braesch ym., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, 96 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 28.9.2023, Ryanair v. komissio, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, 109 kohta.

([259]) Unionin tuomioistuimen tuomio 28.9.2023, Ryanair v. komissio, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, 111 kohta.

(560) Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevassa asiassa on tutkittava ainoastaan, onko toimenpiteestä johtuva erilainen kohtelu sallittu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Näin ollen komissio arvioi, onko toimenpide SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan, sellaisena kuin sitä on tulkittu tilapäisissä puitteissa, mukainen. Komissio on todennut, että toimenpide on kyseisten vaatimusten mukainen eli se myönnetään niissä tarkoitettua tavoitetta varten ja sellaisten rajojen puitteissa, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista ja oikeasuhteista kyseisen tavoitteen toteuttamiseksi ([260]). Sen vuoksi ei ole tarpeen arvioida SEUT-sopimuksen 18 artiklan mahdollista rikkomista. Ryanair ei joka tapauksessa selitä, miten käsiteltävänä olevassa asiassa olisi rikottu SEUT-sopimuksen 18 artiklan 1 kohtaa.

(561) SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklalla suojellaan palvelujen vapaata tarjoamista sisämarkkinoilla ja asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklalla suojellaan lentoliikennepalvelujen vapaata tarjoamista sisämarkkinoilla. Komissio toteaa, että SEUT-sopimuksen 58 artiklan mukaan SEUT-sopimuksen 56 artiklaa ei sovelleta liikennealaan; sen vuoksi toimenpide ei voi olla kyseisen määräyksen vastainen. Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklan osalta Ryanair väittää, että varaamalla toimenpiteen ainoastaan SAS:lle kaikkien sellaisten lentoyhtiöiden vahingoksi, joita covid-19-pandemia haittasi yhtä lailla, Tanska ja Ruotsi estivät palvelujen vapaan tarjoamisen sekä kyseisten lentoyhtiöiden, myös Ryanairin, sijoittautumisvapauden (johdanto-osan 170 kappale). Ryanair väittää olennaisilta osin, että tuensaajan valinta rajoittaa sen vapautta tarjota palveluja sekä sen sijoittautumisvapautta.

(562) Komissio toteaa tältä osin, että oikeuskäytännön mukaan tukitoimenpiteen rajoittavat vaikutukset palvelujen tarjoamisen vapauteen tai sijoittautumisvapauteen eivät merkitse perussopimuksessa kiellettyä rajoitusta, koska kyseessä voi olla sellainen vaikutus, joka kuuluu valtiontuen luonteeseen, esimerkiksi tuen valikoivuus ([261]).

(563) Samassa oikeuskäytännössä todetaan, että jos tuen tietyt yksityiskohdat liittyvät niin erottamattomasti tuen kohteeseen, että niitä ei voida arvioida erikseen, niiden vaikutusta koko tuen sisämarkkinoille soveltuvuuteen tai soveltumattomuuteen on välttämättä arvioitava SEUT-sopimuksen 108 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti ([262]).

(564) Unionin tuomioistuin katsoi tältä osin, että tällaisessa tilanteessa sen, että yritys valittiin toimenpiteen edunsaajaksi, vaikutusta sisämarkkinoihin ei voida tarkastella erikseen verrattuna sen seikan tarkasteluun SEUT-sopimuksen 108 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, soveltuuko kyseinen tukitoimenpide kokonaisuudessaan sisämarkkinoille Ryanairin huomautuksista käy ilmi, että se on tästä samaa mieltä, koska se väittää, että komission olisi kiellettävä toimenpide SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä, mutta sillä perusteella, että toimenpide rikkoo väitetysti asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklaa ja SEUT-sopimuksen 49 artiklaa.

(565) Kuten johdanto-osan 563 kappaleessa esitetyssä oikeuskäytännössä todetaan, valtiontuen mahdolliset rajoittavat vaikutukset palvelujen tarjoamisen vapauteen tai sijoittautumisvapauteen eivät merkitse perussopimuksessa kiellettyä rajoitusta, koska kyseessä voi olla sellainen vaikutus, joka kuuluu valtiontuen luonteeseen, esimerkiksi tuen valikoivuus. Tässä tapauksessa komissio ei havaitse mitään seikkaa, joka osoittaisi, että toimenpiteellä ja tarkemmin sanottuna SAS:n valitsemisella toimenpiteen ainoaksi edunsaajaksi olisi ollut rajoittavia vaikutuksia, jotka ylittäisivät SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan vaatimusten mukaisesti myönnetyn valtiontuen luontaiset vaikutukset. Myöskään asianomaiset osapuolet eivät ole toimittaneet tällaista näyttöä.

([260]) Yleisen syrjintäkiellon periaatteen mahdollisen rikkomisen osalta komissio katsoo, että vaikka oletettaisiin, että SAS ja muut lentoyhtiöt ovat vertailukelpoisessa tilanteessa toimenpiteen tavoitteen kannalta, tällainen erilainen kohtelu olisi joka tapauksessa perusteltua, koska toimenpide on tarpeen johdanto-osan 17 kappaleessa esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi, kuten 6.3.1 jaksossa osoitetaan (ja erityisesti koska tukitoimen toteuttaminen SAS:n hyväksi oli yhteisen edun mukaista 6.3.1.2 jaksossa esitetyistä syistä), ja oikeasuhteinen kyseiseen tavoitteeseen nähden, kuten 6.3.3 jaksossa (tuen oikeasuhteisuus), 6.3.4 jaksossa (korvaus ja valtion irtautuminen), 6.3.5 jaksossa (hallinnointia koskevat edellytykset ja kilpailun vääristymisen ehkäiseminen) ja 6.3.6 jaksossa (valtion irtautumisstrategia) osoitetaan, koska toimenpiteellä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi.

([261]) Unionin tuomioistuimen tuomio 28.9.2023, Ryanair v. komissio, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, 132 kohta.

([262]) Unionin tuomioistuimen tuomio 28.9.2023, Ryanair v. komissio, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, 133 kohta. Ks. tähän liittyen myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, Iannelli & Volpi, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, 14 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 31.1.2023, komissio v. Braesch ym., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, 97 kohta.

(566) Näin ollen toimenpide ei ole SEUT-sopimuksen 49 artiklan eikä asetuksen (EY) N:o 1008/2008 15 artiklan vastainen.

(567) Edellä esitetyn perusteella toimenpide ei ole ristiriidassa minkään Ryanairin huomautuksissaan mainitseman unionin oikeuden määräyksen tai säännöksen kanssa.

7. **PÄÄTELMÄ**

(568) Komissio katsoo, että Ruotsi ja Tanska ovat toteuttaneet toimenpiteen sääntöjenvastaisesti ja rikkoneet siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo kuitenkin, että toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukainen sillä edellytyksellä, että Tanska ja Ruotsi panevat täytäntöön johdanto-osan 148 kappaleessa kuvatun mekanismin tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdan mukaisesti kahden kuukauden kuluessa siitä, kun tämä päätös on annettu tiedoksi kyseisille jäsenvaltioille,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan Scandinavian Airlines System AB:lle myöntämä ja sen hyväksi toteuttama tuki, jonka määrä on 9,54 miljardia Ruotsin kruunua, soveltuu sisämarkkinoille 2 artiklassa vahvistetuin edellytyksin.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytyksenä on, että Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta vaativat, että Scandinavian Airlines System AB laskee tilapäisten puitteiden 61 ja 62 kohdassa vahvistettujen edellytysten täyttämiseksi liikkeeseen Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle lisää pääoma-arvopapereita, joilla korotetaan näiden jäsenvaltioiden niiden 1 artiklassa tarkoitetulla tuella hankkimista covid-19:ään liittyvistä osakkeista saamaa korvausta Scandinavian Airlines System AB:n uusien kantaosakkeiden merkitsemisen avulla.

Ensimmäisessä kohdassa mainitut instrumentit lasketaan liikkeeseen neljän vuoden (jos Tanskan kuningaskunta ja/tai Ruotsin kuningaskunta eivät ole myyneet vähintään 40:tä prosenttia hankkimistaan covid-19:ään liittyvistä osakkeista) ja kuuden vuoden (jos Tanskan kuningaskunta ja/tai Ruotsin kuningaskunta eivät ole myyneet covid-19:ään liittyviä osakkeitaan kokonaisuudessaan) kuluttua 1 artiklassa tarkoitetun tuen myöntämispäivästä.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen instrumenttien liikkeeseenlaskua varten Scandinavian Airlines System AB joko i) muuttaa kyseisen yrityksen Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle liikkeeseen laskemien valtion hybridivelkapaperien ehtoja niiden perusteella maksettavan määrän korottamiseksi; tai ii) laskee liikkeeseen Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle uuden instrumentin, jonka ehdot ovat samat kuin kyseisen yrityksen Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle liikkeeseen laskemien valtion hybridivelkapaperien ehdot.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen instrumenttien nojalla maksettavan korvauksen korotus vastaa 10:tä prosenttia määrästä, joka saadaan kertomalla Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan hallussa olevien sellaisten osakkeiden määrä, joita ei ole vielä myyty ennen toisessa kohdassa mainittuja ajankohtia ja jotka ylittävät kyseisten jäsenvaltioiden hallussa ennen ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun tuen myöntämistä olleiden Scandinavian Airlines System AB:n osakkeiden määrän, i) 1,16 Ruotsin kruunulla tai ii) Scandinavian Airlines System AB:n osakkeista Tukholman Nasdaq-pörssissä toisessa kohdassa mainittua korotuksen aktivointiajankohtaa välittömästi edeltänyttä viidettä kaupankäyntipäivää edeltäneiden 20 kaupankäyntipäivän aikana maksetulla volyymipainotetulla keskimääräisellä hinnalla, sen mukaan, kumpi niistä on suurempi. Tästä laskelmasta saatavaa lisäpääomaa mukautetaan niin, että siinä otetaan huomioon tähän pääoma-arvopapereiden ylimääräiseen nimellismäärään liittyvät odotettavissa olevat tulevat kassavirrat diskontattuna asianmukaisella markkinakorolla, joka kuvastaa pääoma-arvopapereiden ehtoja ja liikkeeseenlaskijan riskiä toisessa kohdassa mainittuna ajankohtana.

3 artikla

Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta 2 artiklassa vahvistettujen edellytysten täyttämiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 29 päivänä marraskuuta 2023.

Komission puolesta
Didier REYNDERS
Komission jäsen