2024/2549

1.10.2024.

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2024/2549

od 29. studenoga 2023.

o državnim potporama SA.57543 i SA.58342 (2020/NN) (ex 2020/N) koje su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska provele za Scandinavian Airlines System AB

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2023) 8356)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama ([1]) i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Nakon pretprijavnih kontakata ([2]) Kraljevina Danska („Danska”) i Kraljevina Švedska („Švedska”) obavijestile su Komisiju elektroničkim prijavama od 11. kolovoza 2020. o svojim planovima za sudjelovanje u dokapitalizaciji („mjera”) društva Scandinavian Airlines System AB („SAS”).

(2) Danska i Švedska prijavile su mjeru na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) kako se tumači u odjeljku 3.11. Privremenog okvira za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u pandemiji COVID-a 19 („Privremeni okvir”) ([3]).

(3) Mjera se sastojala od dva instrumenta dokapitalizacije:

— upis državnih hibridnih vrijednosnih papira („hibridni instrument kapitala”) koji su provele Danska i Švedska, i

— upis novih redovnih dionica („vlasnički instrument”) koji su provele te dvije države članice.

(4) Ukupni maksimalni iznos mjere, koji su Danska i Švedska prijavile 11. kolovoza 2020., iznosio je približno 11 milijardi SEK (1,069 milijardi EUR) ([4]), od čega je Danska trebala osigurati približno 6 milijardi SEK, a Švedska 5 milijardi SEK.

([1]) SL C 250, 14.7.2023., str. 11.

([2]) Danska i Švedska su 12. lipnja 2020. dostavile nacrt obrasca za prijavu. Nakon neformalnih razmjena mišljenja s Komisijom Danska i Švedska su 16. lipnja 2020. dostavile dodatne informacije. Komisija je Danskoj i Švedskoj 16., 19., 23. i 30. lipnja 2020. poslala zahtjeve za informacije, na koje su Danska i Švedska odgovorile 18., 22. i 23. lipnja 2020. te 2. srpnja 2020. Komisija je 2., 6. i 10. srpnja 2020. poslala dodatne zahtjeve za informacije, na koje su Danska i Švedska odgovorile 3., 8., 13. i 23. srpnja 2020. Danska i Švedska dostavile su dodatne informacije 24., 27., 30. i 31. srpnja 2020. te 1. i 2. kolovoza 2020.

([3]) Komunikacija Komisije – Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-a 19 (SL C 91I, 20.3.2020., str. 1.), kako je izmijenjena komunikacijama Komisije C(2020) 2215 (SL C 112I, 4.4.2020., str. 1.), C(2020) 3156 (SL C 164, 13.5.2020., str. 35.) i C(2020) 4509 (SL C 218, 2.7.2020., str. 3.). Nakon donošenja početne odluke Privremeni okvir izmijenjen je komunikacijama Komisije C(2020) 7127 (SL C 340I, 13.10.2020., str. 1.), C(2021) 564 (SL C 34, 1.2.2021., str. 6.), C(2021) 8442 (SL C 473, 24.11.2021., str. 1.) i C(2022) 7902 (SL C 423, 7.11.2022., str. 9.).

([4]) Pri upućivanju na mjeru kako je prijavljena 11. kolovoza 2020. za preračunavanje iznosa potpore iz SEK u EUR primjenjuje se tečaj od 14. kolovoza 2020.

(5) Nadalje, planom dokapitalizacije predviđeno je i sudjelovanje privatnih ulagača u iznosu od 3,75 milijardi SEK. U tu je svrhu SAS, među ostalim, sklopio sporazume s imateljima određenih postojećih hibridnih vrijednosnih papira i imateljima određenih obveznica o konverziji hibridnih vrijednosnih papira u nove redovne dionice i konverziji obveznica u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire ili nove redovne dionice.

(6) Komisija je 17. kolovoza 2020. donijela odluku o tome da neće podnijeti prigovore na mjeru jer ju je smatrala spojivom s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a („početna odluka") ([5]).

(7) Danska i Švedska su 26. listopada 2020. dodijelile potporu SAS-u. Danska i Švedska naposljetku su isplatile potporu u iznosu od približno 9,54 milijarde SEK (907 milijuna EUR), što je manje od iznosa od 11 milijardi SEK predviđenog u prijavi, koji je Komisija odobrila u početnoj odluci (vidjeti uvodnu izjavu 4.).

(8) Ryanair DAC („Ryanair") podnio je 4. svibnja 2021. tužbu za poništenje početne odluke. U presudi od 10. svibnja 2023. u predmetu T-238/21 („presuda SAS II") Opći sud poništio je početnu odluku zbog povrede točaka 61. i 62. Privremenog okvira ([6]). Opći sud smatrao je da Komisija, u suprotnosti sa zahtjevima utvrđenima u tim odredbama Privremenog okvira, nije zahtijevala uvođenje mehanizma postupnog povećanja ili alternativnog mehanizma u vezi s vlasničkim instrumentom.

(9) Nakon poništenja početne odluke Komisija je 8., 13. i 15. lipnja 2023. od Danske i Švedske zatražila dodatne informacije. Danska i Švedska odgovorile su 12., 15. i 16. lipnja 2023.

(10) Komisija je dopisom od 4. srpnja 2023. obavijestila Švedsku i Dansku da je u vezi s tom potporom odlučila pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a („odluka o pokretanju postupka").

(11) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ([7]). Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe.

(12) Danska i Švedska zajednički su 19. srpnja 2023. dostavile primjedbe na odluku o pokretanju postupka.

(13) Komisija je zaprimila i primjedbe dviju zainteresiranih strana, odnosno SAS-a 10. kolovoza 2023. i društva Ryanair 14. kolovoza 2023. Komisija je 23. kolovoza 2023. te primjedbe proslijedila Danskoj i Švedskoj. Dopisima od 25. rujna 2023. Danska i Švedska dostavile su Komisiji zajednički odgovor na primjedbe društva Ryanair.

(14) Komisija je 2. listopada 2023. Danskoj i Švedskoj poslala zahtjev za informacije. Te dvije države članice na zahtjev su odgovarale u nekoliko faza, konkretno 6., 11., 12., 13., 16., 19. i 23. listopada 2023. Komisija je poslala zahtjeve za informacije i 16. listopada 2023., na koji su Danska i Švedska odgovorile 24., 26. i 31. listopada 2023., 9. studenog 2023., na koji su Danska i Švedska odgovorile 14. studenog 2023., i 14. studenog 2023., na koji su Danska i Švedska odgovorile 20. i 21. studenog 2023.

(15) Dopisom Danske od 24. listopada 2023. i dopisom Švedske od 17. listopada 2023. te dvije zemlje iznimno su pristale odreći se svojih prava koja proizlaze iz članka 342. UFEU-a u vezi s člankom 3. Uredbe br. 1/1958 ([8]), odnosno pristale su na to da se ova odluka donese i priopći na engleskom jeziku.

([5]) Odluka Komisije C(2020) 5750 final od 17. kolovoza 2020. o državnim potporama SA.57543 (2020/N) – Danska i SA.58342 (2020/N) – Švedska, u vezi s dokapitalizacijom društva SAS AB u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 (SL C 50, 12.2.2021., str. 1.). Komisija je 23. kolovoza 2020. donijela odluku o ispravku početne odluke.

([6]) Presuda od 10. svibnja 2023., Ryanair/Komisija (SAS II; COVID-19), T-238/21, ECLI:EU:T:2023:247.

([7]) Vidjeti bilješku 1.

([8]) Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (SL 17, 6.10.1958., str. 385/58., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj).

2. **DETALJAN OPIS MJERE**

(16) U sljedećim odjeljcima opisuju se mjera i njezin kontekst u trenutku odobrenja mjere, odnosno 26. listopada 2020. Ocjenu mjere, nakon što je Opći sud poništio početnu odluku (vidjeti uvodnu izjavu 8.), treba temeljiti na činjenicama i elementima koji su prevladavali u trenutku dodjele potpore.

2.1. **Cilj mjere**

(17) Mjerom se nastojalo obnoviti vlasnički kapital i likvidnost SAS-a u izvanrednoj situaciji uzrokovanoj pandemijom bolesti COVID-19.

(18) Mjera je bila dio ukupnog paketa mjera koji su Danska i Švedska donijele kako bi osigurale dostatnu likvidnost na tržištu i ublažile manjak likvidnosti kojem su poduzetnici bili izloženi zbog izbijanja pandemije. Tim paketom mjera nastojalo se spriječiti i da poremećaji uzrokovani pandemijom dovedu u pitanje održivost poduzetnika te očuvati kontinuitet gospodarske aktivnosti tijekom i nakon pandemije.

2.1.1. *Mjere za suzbijanje širenja zaraze koje su Danska i Švedska donijele kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19*

(19) Svjetska zdravstvena organizacija je 11. ožujka 2020. proglasila pandemiju bolesti COVID-19. Rizik za javno zdravlje koji proizlazi iz nepostojanja terapeutika ili cjepiva za novu bolest COVID-19 doveo je do izvanrednih okolnosti. Zbog brzine širenja bolest je imala teške posljedice u smislu smrtnih slučajeva u visokorizičnim skupinama i u smislu gospodarskih i društvenih poremećaja.

(20) Države članice, uključujući Dansku i Švedsku, donijele su opsežne mjere za suzbijanje širenja bolesti COVID-19, kao što su obvezni rad na daljinu od kuće i izbjegavanje javnih okupljanja, zatvaranje poduzeća koja nisu ključna i uvođenje noćnog policijskog sata. Osim toga, Danska i Švedska, kao i ostale države članice, drastično su ograničile kretanje i putovanja na svojem državnom području te putovanja u strane zemlje i iz njih uvođenjem ograničenja putovanja i općih sanitarnih mjera (npr. zabrane leta, karantena ili obvezan negativni test na COVID-19).

(21) Dansko ministarstvo vanjskih poslova je 13. ožujka 2020. građanima i rezidentima preporučilo da izbjegavaju neobvezna putovanja u sve zemlje. Istog su dana danska tijela zatvorila danske granice i uvela privremenu zabranu ulaska u Dansku. Ta su se ograničenja primjenjivala na većinu stranih zemalja do 26. lipnja 2020. ([9]), kad je Danska ukinula ograničenja putovanja u države članice i zemlje schengenskog područja, uz određene iznimke ([10]). Unatoč ukidanju tih ograničenja Danska je nastavila pratiti tjedna kretanja epidemiološkog rizika u svim stranim zemljama, uključujući druge države članice, te je u skladu s tim ažurirala svoje preporuke o putovanjima izvan Danske. Nadalje, na djelomično ukidanje ograničenja od 26. lipnja 2020. primjenjivalo se pravilo od šest dana, u skladu s kojim su stranci koji putuju u rekreativne svrhe mogli ući u Dansku samo ako su rezervirali odmor s najmanje šest noćenja. To je pravilo utjecalo na strani turizam u Danskoj jer je u ljeto 2019. 70 % stranih turista koji su ušli u zemlju ondje boravilo manje od šest dana.

([9]) Danska je 29. svibnja 2020. počela ukidati ograničenja putovanja u Njemačku, Island i Norvešku s učinkom od 15. lipnja 2020.

([10]) Iznimke su se odnosile na Ujedinjenu Kraljevinu, Švedsku, Portugal, Rumunjsku, Maltu i Irsku. Vidjeti: https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/ny-model-for-rejsevejledningerne-for-europa-traeder-i-kraft?publisherId=2012662&releaseId=13596062 (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

(22) Od rujna 2020. nadalje Danska je zabilježila porast epidemiološkog rizika u cijeloj Uniji. Danska je 31. kolovoza 2020. uvela ograničenja putovanja u Francusku i Hrvatsku zbog velikog porasta broja zaraženih bolešću COVID-19 u tim zemljama ([11]). Slična ograničenja putovanja uvela je 11. rujna 2020. za Češku ([12]), a za Austriju, Mađarsku, Nizozemsku, Portugal i Švicarsku tjedan dana nakon toga ([13]). Danska je nastavila dodavati države članice na popis visokorizičnih zemalja na temelju tjednog praćenja epidemiološke situacije u svijetu i uvela je ograničenja za Island, Irsku, Ujedinjenu Kraljevinu i Sloveniju 25. rujna 2020. ([14]), za Slovačku i San Marino 3. listopada 2020. ([15]), za nekoliko švedskih regija 9. listopada 2020. ([16]), za Bugarsku, Italiju, Litvu i Poljsku 16. listopada 2020. ([17]) te za Cipar, Latviju i Njemačku 23. listopada 2020. ([18]). Tako je Danska do 26. listopada 2020. uvela ograničenja putovanja za 24 države članice, kao i za sve treće zemlje, s obzirom na izbijanje drugog vala pandemije bolesti COVID-19 ([19]).

(23) I Švedska je uvela slična ograničenja putovanja. Švedska su tijela 14. ožujka 2020. građanima i rezidentima preporučila da izbjegavaju neobvezna putovanja u sve zemlje. Ta se preporuka primjenjivala do 17. lipnja 2020., nakon čega je postupno ukinuta za putovanja u druge države članice i iz njih ([20]). Nadalje, Švedska je od 19. ožujka 2020. do 31. kolovoza 2020. primjenjivala privremenu zabranu ulaska svih stranaca u Uniju preko Švedske. Nakon 17. lipnja 2020. Švedska je, kao i Danska, nastavila redovito pratiti razvoj epidemiološke situacije u svim stranim zemljama i izdavati nove preporuke o izbjegavanju putovanja u sve zemlje s visokim rizikom od zaraze bolešću COVID-19. Nakon postupnog ukidanja ograničenja putovanja za određene države članice od srpnja do rujna 2020., i Švedska je 22. listopada 2020. ponovno uvela ograničenja putovanja s obzirom na izbijanje drugog vala pandemije bolesti COVID-19 ([21]).

(24) Pandemija koronavirusa općenito je ozbiljno potresla svjetsko gospodarstvo i gospodarstva Unije, uključujući gospodarstva Danske i Švedske, i uzrokovala teške gospodarske i socijalne posljedice. Gospodarska aktivnost u Uniji drastično se smanjila u prvoj polovini godine i tek se djelomično oporavila u ljeto 2020. postupnim ukidanjem mjera za suzbijanje širenja zaraze. Međutim, zbog ponovnog jačanja pandemije u rujnu 2020. i uvođenja novih nacionalnih javnozdravstvenih mjera za ograničavanje njezina širenja došlo je do dodatnih poremećaja. Komisija je u svojoj jesenskoj gospodarskoj prognozi iz 2020. procijenila da će se gospodarstvo europodručja 2020. smanjiti za 7,8 %. Komisija je upozorila na to da su, unatoč predviđenom gospodarskom rastu od 4,2 % za 2021. i 3 % za 2022., te procjene iznimno nesigurne i podložne visokom stupnju rizika s obzirom na kontekst pandemije bolesti COVID-19 ([22]).

(25) Zbog toga su Danska i Švedska smatrale da su pandemija bolesti COVID-19 i povezane mjere za suzbijanje njezina širenja koje su donijele Danska, Švedska i brojne druge zemlje ozbiljno utjecale na realno gospodarstvo, a posebno na poduzetnike kao što je SAS.

([11]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([12]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([13]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-arrivals-from-another-five-european-countries/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([14]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-nationals-of-another-four-countries-from-sept-26/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([15]) https://www.schengenvisainfo.com/news/arrivals-from-slovakia-san-marino-to-be-quarantined-in-denmark-from-october-3/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([16]) https://www.schengenvisainfo.com/news/covid-19-denmark-advises-citizens-to-avoid-travel-to-eight-swedish-regions/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([17]) https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-discourages-its-citizens-from-travelling-to-bulgaria-italy-lithuania-poland/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([18]) https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([19]) https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([20]) Švedska je 17. lipnja 2020. ukinula preporuku o izbjegavanju putovanja u Belgiju, Hrvatsku, Francusku, Grčku, Mađarsku, Island, Italiju, Luksemburg, Monako, Portugal, San Marino, Španjolsku, Švicarsku i Državu Vatikanskoga Grada, 15. srpnja 2020. za putovanja u Andoru, Njemačku i Poljsku, a 29. srpnja 2020. za putovanja u Dansku, Norvešku i Češku.
([21]) https://www.schengenvisainfo.com/news/sweden-extends-its-temporary-entry-ban-until-december-22/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([22]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_20_2021 (posljednji pristup 28. studenog 2023.). Te projekcije temelje se na informacijama prikupljenima do 22. listopada 2020.

2.1.2. *Utjecaj pandemije bolesti COVID-19 i povezanih mjera za suzbijanje njezina širenja na SAS-ove aktivnosti*

(26) Pandemija bolesti COVID-19 i povezane mjere za suzbijanje njezina širenja koje su donesene u cijelom svijetu, uključujući Dansku i Švedsku, dovele su do zaustavljanja većine aktivnosti zračnog prijevoza zračnih prijevoznika kao što je SAS.

(27) SAS je 2019. ukupno prevezao gotovo 30 milijuna putnika ([23]), s prosječnom stopom popunjenosti od 75,2 % ([24]). To je tek nešto manje nego 2018. (–1,1 %). SAS je 2019. zabilježio slično malo smanjenje u odnosu na 2018. kad je riječ o određenim ključnim pokazateljima uspješnosti, kao što su raspoloživi putnički kilometri ili „ASK" ([25]) (–0,8 %) i prihod po putničkom kilometru ili „RPK" ([26]) (–1,4 %).

(28) Od prosinca 2019. do veljače 2020., odnosno neposredno prije nego što je Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju bolesti COVID-19, SAS je bilježio poboljšanje tih ključnih pokazatelja uspješnosti ([27]). Društvo je zabilježilo znatno povećanje broja prevezenih putnika u odnosu na razdoblje od prosinca 2018. do veljače 2019. ([28]), kao i povećanje ASK-a ([29]) i RPK-a ([30]).

(29) Međutim, u ožujku 2020., nakon donošenja prvih mjera za suzbijanje širenja zaraze (uvodne izjave 21. i 23.), SAS je izgubio približno 60 % putnika u odnosu na ožujak 2019., a njegov RPK smanjio se za 62 % ([31]). Do lipnja 2020. SAS je otkazao gotovo sve međunarodne letove i ograničio aktivnosti na nekoliko domaćih linija u Švedskoj i Norveškoj, pri čemu je zabilježio pad broja putnika za više od 95 % (travanj 2020.) i 93 % (svibanj 2020.) u odnosu na ista razdoblja 2019. SAS je morao prizemljiti većinu svoje flote s više od 150 zrakoplova, pri čemu ih se samo 15 nastavilo upotrebljavati ([32]).

([23]) Vidjeti SAS-ovo godišnje izvješće i izvješće o održivosti za fiskalnu godinu 2019. (str. 44.) dostupno na https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.). U tom izvješću „2019." se odnosi na fiskalnu godinu SAS-a, koja traje od studenog 2018. do listopada 2019.

([24]) Stopa popunjenosti parametar je koji se u zrakoplovnoj industriji upotrebljava za mjerenje količine iskorištenog kapaciteta zračnog prijevoznika za prijevoz putnika. S pomoću tog važnog pokazatelja procjenjuje se sposobnost zračnog prijevoznika da ispuni kapacitet zrakoplova koje upotrebljava, iako se u tom parametru možda ne uzimaju u obzir cijena i profitabilnost prodaje tog kapaciteta.

([25]) Raspoloživi putnički kilometri (ASK) pokazuju kapacitet za prijevoz određenog zrakoplova dostupan za ostvarivanje prihoda. Označuju koliko je putničkih kilometara raspoloživo za kupnju od zračnog prijevoznika. Putnički kilometri izračunavaju se množenjem broja kilometara koje će određeni zrakoplov preletjeti na liniji brojem raspoloživih sjedala u tom zrakoplovu. ASK-om se može procijeniti učinkovitost zračnog prijevoznika u ostvarivanju prihoda od prodaje raspoloživih sjedala kupcima. Stoga zračni prijevoznik posluje ispod kapaciteta ako se ne prodaju sva sjedala u zrakoplovu.

([26]) Prihod po putničkom kilometru (RPK) izračunava se množenjem broja putnika koji su platili kartu prijeđenom udaljenosti. Na primjer, zrakoplov sa 100 putnika koji preleti 250 kilometara ostvaruje 25 000 RPK.

([27]) COVID-19 počeo se znatno širiti svijetom u veljači 2020. SAS je već u tom mjesecu primijetio određeno smanjenje potražnje na određenim linijama na kojima je letio, posebno na međukontinentalnim linijama (izvan Unije) i linijama s polazištem i odredištem u Italiji. Unatoč tim prvim jasnim znakovima pandemije SAS je u veljači 2020. zabilježio veći broj prevezenih putnika nego u veljači 2019.

([28]) Točnije, SAS je u prosincu 2019. zabilježio ukupno povećanje od 2,1 % prevezenih putnika u odnosu na isti mjesec 2018. (vidjeti https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/nearly-2-million-passengers-traveled-with-sas-in-december/), povećanje od 3,2 % u siječnju 2020. u odnosu na isti mjesec 2019. (vidjeti https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/1-9-million-passengers-traveled-with-sas-in-january/) i povećanje od gotovo 4 % u veljači 2020. u odnosu na isti mjesec 2019. (https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---february-2020/) (posljednji pristup svim stranicama 28. studenog 2023.).

([29]) SAS je povećao svoju ponudu u smislu ASK-a za 0,9 % u prosincu 2019., za 1,9 % u siječnju 2020. i za 1,5 % u veljači 2020. u odnosu na prosinac 2018., siječanj 2019. i veljaču 2019.

([30]) SAS je povećao svoj RPK za 2,6 % u prosincu 2019., za 2,8 % u siječnju 2020. i za 0,5 % u veljači 2020. u odnosu na ista razdoblja prethodne godine.

([31]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---march-2020/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([32]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---may-2020/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

(30) Unatoč relativnom i postupnom ukidanju ograničenja putovanja u Uniji u ljeto 2020. SAS-ovi podaci o prometu tek su se neznatno poboljšali u razdoblju od lipnja do rujna 2020. U odnosu na prethodnu godinu SAS je zabilježio smanjenje kapaciteta od 73 % (rujan 2020.) do 91 % (lipanj 2020.) i pad ukupnog broja prevezenih putnika od 74 % (kolovoz 2020.) do 86 % (lipanj 2020.) ([33]). U listopadu 2020., nakon izbijanja drugog vala pandemije bolesti COVID-19, SAS je nastavio poslovati u okruženju vrlo ograničene potražnje i prevezao približno 20 % putnika u odnosu na listopad 2019. ([34]).

(31) U trenutku odobrenja mjere Eurocontrol je u okviru najboljeg scenarija utemeljenog na podacima prikupljenima od siječnja do listopada 2020. procijenio da se zrakoplovni sektor prije 2024. neće vratiti na razine iz 2019. ([35]). Međunarodno udruženje zračnih luka u Europi (Airports Council International Europe) dalo je sličnu prognozu 6. listopada 2020., u kojoj je smatralo da povratak europskog zračnog prometa na razine iz 2019. nije vjerojatan prije 2024. ili 2025. te da je izuzetno neizvjesno kako će se taj promet razvijati 2021. ([36]).

(32) Znatan gubitak potražnje koji je SAS pretrpio zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19 i mjera za suzbijanje njezina širenja te vrlo neizvjesni kratkoročni i dugoročni izgledi za zrakoplovni sektor ozbiljno su utjecali na njegov financijski položaj.

2.1.3. *Potrebe SAS-a za vlasničkim kapitalom i likvidnošću radi suočavanja s pandemijom bolesti COVID-19*

(33) Danska i Švedska tvrde da je SAS pretrpio znatne gubitke od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 i donošenja mjera za suzbijanje njezina širenja opisanih u odjeljku 2.1.1. SAS je u trenutku odobrenja mjere očekivao dodatne gubitke. Zbog toga je tom društvu za izlazak iz financijskih teškoća bila potrebna potpora za vlasnički kapital i likvidnost u obliku dokapitalizacije.

(34) Danska i Švedska tvrde da je SAS-u ta potpora bila potrebna unatoč nekoliko inicijativa za uštedu troškova koje je pokrenuo kako bi ublažio gubitke i državnoj potpori koju je prethodno primio u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

2.1.3.1. Inicijative za uštedu troškova koje je SAS pokrenuo radi ublažavanja posljedica pandemije bolesti COVID-19

(35) SAS je 3. ožujka 2020., nedugo nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 u Europi, najavio da će odmah pokrenuti nekoliko inicijativa za uštedu troškova kako bi se suočio s posljedicama pandemije i smanjenom potražnjom za uslugama zračnog prijevoza ([37]). SAS je 5. ožujka 2020. obustavio letove za Hong Kong i najavio smanjenje broja kratkih letova u sljedećim mjesecima kako bi što više nadoknadio gubitak prihoda smanjenjem troškova povezanih s letovima (gorivo, osoblje, porezi i naknade za zrakoplove itd.).

(36) Članovi upravnog odbora SAS-a obaviješteni su na sastanku održanom 12. ožujka 2020. o tome da su za suočavanje s posljedicama pandemije bolesti COVID-19 i pogoršanjem SAS-ova financijskog položaja potrebna dva smjera djelovanja.

(37) *Prvo*, SAS je naveo da treba osigurati gotovinu hitnim smanjenjem troškova. U tom je pogledu uprava SAS-a dogovorila dobrovoljno smanjenje svojih plaća za 20 % s trenutačnim učinkom na razdoblje od tri mjeseca. Usporedno s tim SAS je obavijestio upravni odbor o tome da je u okviru dijaloga sa sindikatima radnika dogovorio privremeno skraćivanje radnog vremena za najviše 20 % (i odgovarajuće smanjenje plaće) na razdoblje od tri mjeseca za sve zaposlenike SAS-a. Osim toga, iz zapisnika sa sastanka upravnog odbora održanog 12. ožujka 2020. proizlazi da je SAS već razgovarao sa zakupodavcima o odustajanju od isporuke zrakoplova i druge imovine ili privremenoj odgodi njihova zakupa. S obzirom na nizak broj rezervacija SAS bi, osim toga, smanjio obujam svojih usluga zračnog prijevoza za 15 – 20 % u ožujku i travnju 2020., obustavio letove za Kinu i Italiju do 3. travnja 2020. te smanjio učestalost letova prema većini svojih odredišta. *Drugo*, SAS je obavijestio upravni odbor da radi na

([33]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---june-2020/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([34]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---october-2020/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([35]) https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-11/eurocontrol-five-year-forecast-europe-2020-2024.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([36]) www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.10.2020.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).
([37]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/update-on-covid-19/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

novom poslovnom planu kojim bi se uzeli u obzir učinci pandemije bolesti COVID-19 i njezine posljedice za njegovu kratkoročnu i dugoročnu komercijalnu strategiju.

(38) SAS je 15. ožujka 2020. objavio da privremeno obustavlja većinu svojeg prometa počevši od 16. ožujka 2020. zbog razvoja pandemije bolesti COVID-19 i mjera za suzbijanje njezina širenja koje su donijele Danska i Švedska (vidjeti uvodne izjave 21. i 23.). Nadalje, SAS je najavio da će uvesti privremeno smanjenje radnih sati za do 10 000 zaposlenika, što odgovara 90 % njegove ukupne radne snage, odmah nakon što su Danska (15. ožujka 2020.) i Švedska (16. ožujka 2020.) donijele zakonodavstvo koje omogućuje privremeno otpuštanje ([38]).

(39) Na sastanku upravnog odbora održanom 1. travnja 2020. SAS je naveo da je u tom trenutku održavao samo 10 % svojih usluga zračnog prijevoza u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. SAS je naveo i da je za preostali dio 2020. utvrdio nekoliko inicijativa za smanjenje troškova, koje bi potencijalno donijele uštede u iznosu od 4,1 milijarde SEK. Nadalje, upravni odbor odobrio je sklapanje ugovora o povratnom *leasingu* koji se odnosio na pet rezervnih motora zrakoplova, što je SAS-u donijelo 45 milijuna USD u gotovini.

(40) Na sastanku upravnog odbora održanom 15. travnja 2020. SAS je predstavio poslovni plan u kojem se utvrđuje njegova nova komercijalna strategija za suočavanje s pandemijom bolesti COVID-19 i njezinim kratkoročnim i dugoročnim posljedicama.

(41) SAS je u svojem poslovnom planu u suštini pretpostavio da zbog ograničenja putovanja gotovo uopće neće biti potražnje za uslugama zračnog prijevoza od travnja do lipnja 2020. ([39]). Putnici će ponovno početi putovati tek u razdoblju od srpnja do listopada 2020., i to u ograničenoj mjeri ([40]). Putnički će se promet zatim od studenog 2020. stalno oporavljati i u veljači 2022. dosegnuti 85 % razine putničkog prometa iz 2019. Nakon toga, rast putničkog prometa usporit će se zbog dugoročnih promjena u obrascima putovanja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 (rad od kuće, manje poslovnih konferencija, novi načini provođenja slobodnog vremena itd.). Stoga SAS nije očekivao povratak na razine prije pandemije bolesti COVID-19 barem do sredine 2023. To predviđanje potražnje temeljilo se na pretpostavci da nakon listopada 2020. neće biti dodatnih valova pandemije ni ograničenja putovanja.

(42) U tom je scenariju SAS predvidio gubitak od 22 milijarde SEK za fiskalne godine 2020. i 2021. ([41]). Kako bi ublažilo taj gubitak, društvo je u svojem poslovnom planu predvidjelo tri glavne metode djelovanja: prilagodba ponude potražnji, uvođenje agresivnog smanjenja troškova i upravljanje otpuštanjima.

(43) U okviru prve metode (prilagodba ponude potražnji) SAS je planirao na tjednoj osnovi pomno pratiti kretanje potražnje za uslugama zračnog prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. SAS bi većinu svoje flote držao prizemljenom do lipnja 2020. i postupno povećavao broj zrakoplova u upotrebi od srpnja 2020., ovisno o rezultatima triju glavnih pokazatelja. Ti pokazatelji odnose se na „mogućnost putovanja” (na temelju analize vladinih ograničenja putovanja i korporativnih zabrana koje su na snazi u cijelom svijetu), „namjeru putovanja” (npr. mjerenjem podataka o pretraživanju ili broja rezervacija na SAS-ovim internetskim stranicama) i „stvarno putovanje” (npr. broj putnika koji su se pojavili na letu, prevezenih putnika i kategorija rezervacija koje je zabilježio SAS). Nakon duljeg razdoblja (odnosno nakon listopada 2020.), kad se očekivao stabilni oporavak potražnje, SAS bi usmjerio svoje usluge na najprofitabilnije linije (konkretno na kratke letove u Skandinaviji i Europi) i na najprofitabilnije kupce (poslovna kategorija) te pritom smanjio kapacitet i učestalost kako bi se postigla maksimalna iskorištenost zrakoplova. Osim toga, planirao je zamijeniti većinu svoje postojeće analitike, sustava i alata naprednijim proizvodima kako bi se poboljšala točnost pokazatelja prometa i rezervacija te razmotriti usluge koje pruža tijekom leta kako bi se izbjegli troškovi „otpada” (smanjenje dvostrukog posluživanja tijekom leta itd.).

([38]) https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-temporarily-halt-most-of-the-traffic/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.). Vidjeti i zapisnik sa sastanka upravnog odbora SAS-a održanog 16. ožujka 2020. (Prilog 40.1. prijavi).

([39]) Manje od 8 % broja putnika koje je SAS prevezao 2019.

([40]) SAS je očekivao da će u listopadu 2020. dosegnuti samo 30 % broja putnika koje je prevezao 2019.

([41]) Vidjeti bilješku 23. SAS-ova fiskalna godina traje od 1. studenog do 31. listopada.

(44) U okviru druge metode (uvođenje agresivnog smanjenja troškova) SAS je predložio agresivno smanjenje troškova usmjeravanjem na fiksne troškove kako bi uštedio 2,4 milijarde SEK do kraja listopada 2020. i dodatnu 1 milijardu SEK do kraja ožujka 2021. ([42]). SAS je očekivao i da će nakon listopada 2020. smanjiti troškove smanjenjem flote, postupnim prelaskom na jednu vrstu zrakoplova kako bi se smanjili troškovi održavanja i odgađanjem isporuke zrakoplova kako bi se sačuvala gotovina i dodatno uštedjela 1,1 milijarda SEK do 2024.

(45) U okviru treće metode (upravljanje otpuštanjima) SAS je namjeravao nastaviti s opsežnim privremenim otpuštanjima u Švedskoj, Norveškoj i Danskoj kako bi ukupno uštedio 2 milijarde SEK do kraja listopada 2020., nakon čega bi proveo daljnje mjere za povećanje produktivnosti u razdoblju oporavka (povećanje produktivnosti u nadziranom području zračne luke od 25 % i od 17 % kad je riječ o kabinskoj posadi) radi dodatnog smanjenja troškova od 2 milijarde SEK. SAS bi usto pokrenuo program otpuštanja kako bi trajno smanjio ukupni broj zaposlenika za 30 % do kraja listopada 2020. i dodatno smanjio opće troškove za 1,6 milijardi SEK do ožujka 2021. (uz smanjenje administrativnog osoblja za trećinu i osoblja u podružnici za prijevoz tereta za 50 %, smanjenje fiksnih troškova IT-a za 20 %, povećanu eksternalizaciju aktivnosti prijevoza tereta i zemaljskih usluga te smanjenje ulaganja u marketing, IT i proizvode na razinu koja je nužna za SAS).

(46) Tim programom smanjenja troškova SAS je namjeravao smanjiti troškove za ukupno 5,4 milijarde SEK u fiskalnim godinama 2020. i 2021. (i postići dodatno smanjenje troškova za 4,5 milijardi SEK nakon 2021.).

(47) Međutim, na sastanku održanom 15. travnja 2020. upravni odbor zatražio je od uprave SAS-a da u poslovnom planu utvrdi više izvora smanjenja troškova.

(48) SAS je stoga na sastanku upravnog odbora održanom 22. travnja 2020. predstavio ambiciozniji program smanjenja troškova. SAS je u osnovi predložio daljnje smanjenje vanjske potrošnje, povećanje broja otpuštanja (s 30 % na 40 % ukupnog broja zaposlenih SAS-a) i odgodu više isporuka zrakoplova. Iz zapisnika s tog sastanka proizlazi i da je SAS ispitao mogućnost prodaje određene ključne imovine, konkretno programa vjernosti kupaca Eurobonus, kao i djelatnosti prijevoza tereta i zemaljskih usluga. SAS je razmotrio prednosti i nedostatke prodaje programa Eurobonus i zaključio da su druge opcije prikladnije od prodaje ([43]). Kad je riječ o prodaji podružnice za prijevoz tereta, SAS je naveo da nijedan kupac nije pokazao interes za kupnju cijele podružnice ili njezina dijela ([44]), dok u pogledu zemaljskih usluga […] (*).

(49) Tim revidiranim poslovnim planom SAS je 2020. i 2021. namjeravao smanjiti troškove za ukupno do 7,3 milijarde SEK, čime bi se predviđeni akumulirani gubici smanjili s 22 milijarde SEK na 15 milijardi SEK do kraja 2021.

(50) SAS je taj poslovni plan donio 24. travnja 2020. nakon odobrenja upravnog odbora i počeo je provoditi inicijative za smanjenje troškova u okviru triju utvrđenih glavnih metoda djelovanja.

([42]) Ta su se smanjenja odnosila na troškove osoblja (zamrzavanje zapošljavanja, smanjeni broj osposobljavanja) u ukupnom iznosu većem od 800 milijuna SEK, na održavanje zrakoplova (ponovni pregovori o ugovorima o zakupu zrakoplova s posadom, odgođene isporuke zrakoplova, smanjeno održavanje itd.) u ukupnom iznosu od 1,3 milijarde SEK i na druge troškove (zaustavljanje projekata, smanjeno trošenje na aktivnosti koje nisu nužne, kao što su marketinške i konzultantske aktivnosti, smanjeni troškovi IT-a i poslovnih prostora) u ukupnom iznosu od 1,3 milijarde SEK.

([43]) Među ostalim, SAS-ov program Eurobonus bio je važan izvor prihoda za to društvo i strateška imovina za njegovu komercijalnu strategiju usmjerenu na određene i redovite kupce. SAS je smatrao da postoje drugi načini za ostvarivanje priljeva novca iz tog programa osim prodaje, kao što su prijenos tog programa u zasebni pravni subjekt kako bi ga SAS u bliskoj budućnosti mogao upotrijebiti kao kolateral za financiranje zaduživanjem ili prodaja bodova vjernim kupcima po sniženoj cijeni kako bi se povećao priljev novca. Međutim, budući da bi takav prijenos trajao nekoliko mjeseci, SAS je smatrao da on ne može biti kratkoročno rješenje za njegove financijske teškoće, nego mogućnost koja bi se mogla razmatrati za srednjoročno razdoblje.

([44]) SAS ne posjeduje teretne zrakoplove, nego prevozi robu u trupu svojih putničkih zrakoplova. Stoga bi potencijalni otpremnici teško optimizirali protok robe jer bi ovisili o SAS-ovu programu putničkih letova, kojima i dalje upravlja SAS. Stjecatelji su zbog toga pokazali interes samo za preuzimanje marketinških i prodajnih aktivnosti povezanih sa SAS-ovim kapacitetom za prijevoz tereta u trupu zrakoplova, ali uz znatnu proviziju. Osim toga, SAS-ovi prethodni pokušaji da proda tu podružnicu bili su neuspješni. SAS je smatrao da je zato bolje da podružnica ostane dio grupe, ali uz znatno smanjenje broja zaposlenih (za 50 %).

(*) Povjerljive informacije.

(51) Prvo, kad je riječ o poslovanju (uvodna izjava 43.), SAS je prometovao samo na nekoliko domaćih linija u Švedskoj, kao i između Norveške, Danske i Švedske, te izveo nekoliko repatrijacijskih letova ([45]) i letova za prijevoz tereta ([46]) od travnja do lipnja 2020., pri čemu je u travnju i svibnju poslovao s manje od 10 % kapaciteta u odnosu na isto razdoblje 2019. (uvodna izjava 29.) ([47]). Na temelju ohrabrujućih rezultata najnovijih mjera za prilagodbu ponude potražnji (uvodna izjava 43.) ([48]) SAS se 8. lipnja 2020. počeo pripremati za postupno povećavanje broja zrakoplova u upotrebi sa 16 zrakoplova koji su bili u upotrebi 2. lipnja 2020. na 45 zrakoplova do sredine srpnja 2020. kako bi pratio utvrđeni trend povećanja prometa ([49]). Program letova uglavnom bi bio usmjeren na domaći promet u Danskoj, Norveškoj i Švedskoj, na neke veze s najvažnijim europskim poslovnim odredištima (Belgija, Njemačka, Nizozemska) i na jačanje veza unutar Skandinavije. Na primjer, SAS je procijenio da u prvom tjednu srpnja 2020. planira ponuditi 34 % svojeg kapaciteta (izraženog kao broj sjedala) na tržištu letova prema, iz i unutar Skandinavije u odnosu na isti tjedan 2019., što je smatrao usklađenim s prosječnim kapacitetom koji nude konkurenti (28 %) ([50]). Povećanjem broja letova u lipnju i srpnju 2020. SAS je ostvario dodatne prihode, zahvaljujući čemu je smanjio gubitke i mogao predvidjeti drugo povećanje broja zrakoplova u upotrebi u kolovozu 2020. prema turističkim odredištima u Europi, među ostalim i s obzirom na dobre rezultate najnovijih mjerenja kretanja potražnje. U tom je pogledu SAS ocijenio da je takvo povećanje (koje bi odgovaralo razini od najviše 45 % njegove tržišne ponude u istom razdoblju 2019.) bilo u skladu s ponudom konkurenata za kolovoz 2020. ([51]). Međutim, zbog povećanja broja slučajeva bolesti COVID-19 u Europi u rujnu i listopadu 2020. SAS je do kraja listopada 2020. smanjio svoj kapacitet na znatno ispod 40 %.

(52) Drugo, u okviru smanjenja fiksnih troškova (uvodna izjava 44.) SAS je smanjio planirana ulaganja odgađanjem isporuke zrakoplova. SAS je brzo pokrenuo dijalog sa svojim dobavljačem zrakoplova, društvom Airbus, o mogućnosti odgode plaćanja prije isporuke i isporuke zrakoplova. Na taj je način SAS uspio odgoditi plaćanja prije isporuke u iznosu od [0 – 300] milijuna USD ([200 – 500] milijuna SEK) u razdoblju […] te odgoditi isporuku četiri […] s […] na […], četiri […] s […] na […] i dva […] s […] na […]. Međutim, Švedska i Danska objasnile su da SAS nije mogao poništiti narudžbe od […], a da pritom ne preuzme rizik […]. Osim toga, SAS je odgodio sve […] isporuke zakupljenih zrakoplova za […] mjeseci i ubrzao postupak prodaje ili raskida ugovora o zakupu za […] na raniji datum ([52]) kako bi prije ostvario priljev novca. Nadalje, SAS je ponovno pregovarao o ugovorima s više od 200 dobavljača u svim sferama svojeg poslovanja radi ukidanja svih varijabilnih kratkoročnih troškova, ponovnog dogovora o fiksnim kratkoročnim i dugoročnim troškovima te poboljšanja uvjeta plaćanja. Ti ponovni pregovori omogućili su SAS-u da u preostalom dijelu 2020. smanji troškove za više od 1,5 milijardi SEK.

(53) Treće, kad je riječ o otpuštanjima (uvodna izjava 45.), SAS je 28. travnja 2020. najavio da će pokrenuti postupak trajnog smanjenja svojeg budućeg broja zaposlenika za do 5 000 radnih mjesta s punim radnim vremenom, uglavnom s otkaznim rokom od šest mjeseci ([53]). Ostale mjere povezane s radnom snagom uključivale su smanjenje prikupljenih prekovremenih sati i odobravanje neplaćenog dopusta određenim zaposlenicima.

([45]) SAS je izvodio repatrijacijske letove iz Brazila, Pakistana, Kolumbije, Gvineje, Perua i Turske.

([46]) Točnije, nekoliko letova između Stockholma i Hong Konga praznim putničkim zrakoplovima radi prijevoza medicinske opreme i farmaceutskih proizvoda iz Azije u Europu.

([47]) SAS je 15. travnja 2020. nudio 7,4 % svojih usluga zračnog prijevoza u odnosu na 2019. SAS je na temelju podataka Eurocontrola procijenio da je to u skladu s prosječnom ponudom usporedivih društava (5,7 %) utvrđenom na uzorku od 25 zračnih prijevoznika (Wideroe, Alitalia, Aer Lingus, KLM, Turkish Airlines, Iberia, Wizz Air, Lufthansa, Air France, LOT, Ryanair, Austrian airlines, EasyJet itd.) (izvor: sastanak upravnog odbora društva SAS AB održan 15 travnja, Prilog 40.1. prijavi).

([48]) Pokazatelji su otkrili djelomično i skorašnje ukidanje ograničenja putovanja u Europi i Skandinaviji početkom ljeta 2020., povećanje prodaje do 29 % u odnosu na prethodni tjedan i povećanje stope profitabilnosti/popunjenosti od početka lipnja.

([49]) SAS je u srpnju 2020. zabilježio stvarni promet koji je bio veći od prometa predviđenog u njegovu poslovnom planu donesenom 24. travnja 2024.

([50]) SAS je, među ostalim, analizirao objavljeni tjedni kapacitet prijevoznika Norwegian, Lufthansa, Ryanair, Air France/KLM, Wizz Air, Wideroe, IAG, Finnair, EasyJet, Braathens Regional i Turkish Airlines.

([51]) SAS je procijenio da je Wizz Air u kolovozu 2020. počeo ponovno nuditi puni kapacitet u odnosu na kolovoz 2019., da Ryanair i Air France/KLM nude približno 65 % kapaciteta, da Lufthansa nudi manje od 40 % kapaciteta, a Finnair manje od 30 % kapaciteta.

([52]) 15 […], pet […] i jedan […].

([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/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

(54) Ukupno gledajući, SAS je uspio smanjiti varijabilne troškove za gotovo 40 % u odnosu na prethodnu godinu, odgoditi 10 isporuka zrakoplova i ubrzati postupni prestanak upotrebe 21 zrakoplova, ponovno pregovarati o više od 200 ugovora s dobavljačima kako bi se poboljšali uvjeti plaćanja i smanjili varijabilni troškovi te do 26. listopada 2020. provesti 5 000 otpuštanja.

(55) Osim tih mjera za smanjenje troškova Danska i Švedska navele su da je SAS podnio zahtjev i primio državnu potporu u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 kako bi ublažio gubitke.

2.1.3.2. Državna potpora dodijeljena SAS-u u kontekstu pandemije bolesti COVID-19

(56) U trenutku odobrenja mjere SAS je koristio nekoliko mjera državne potpore, a još su neke bile predviđene.

(57) Prvo, Komisija je 15. travnja 2020. ([54]) i 24. travnja 2020. ([55]) odobrila državne potpore Danske i Švedske SAS-u u obliku državnih jamstava u iznosu do 90 % revolving kreditne linije u iznosu od 3,3 milijarde SEK (324 milijuna EUR). Cilj tih mjera bio je zračnom prijevozniku djelomično nadoknaditi štetu koju je izravno pretrpio zbog pandemije bolesti COVID-19, a Danska i Švedska prijavile su ih u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a.

(58) Drugo, SAS je od Danske primio i naknadu za fiksne troškove u okviru programa koji je Komisija odobrila 8. travnja 2020. ([56]). U tom je kontekstu SAS primio 59 375 580 SEK za svoje društvo kćer Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden ([57]), 21 126 457 SEK za zemaljske usluge i 11 135 382 SEK za prijevoz tereta (tj. ukupno 91 637 419 SEK ili 8,9 milijuna EUR).

(59) Treće, danska tijela dostavila su u kolovozu 2020. preliminarnu procjenu potencijalne potpore koju bi SAS mogao primiti u okviru dvaju programa potpore zračnim prijevoznicima koja je Danska u tom trenutku već bila prethodno prijavila Komisiji ([58]). U skladu s tom procjenom SAS bi primio maksimalni iznos od 800 000 EUR (približno 6 milijuna DKK) na temelju prvog programa i približno 4,7 milijuna EUR (35 milijuna DKK) na temelju drugog programa ([59]).

(60) Naposljetku, SAS je od Norveške primio naknadu za štetu uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19 u okviru programa koji je Nadzorno tijelo EFTA-e odobrilo 17. travnja 2020. u predmetu 85047 ([60]). Ta je naknada iznosila približno 10 milijuna NOK (932 723 EUR) ([61]). Osim toga, kako su navele Danska i Švedska, SAS je s Norveškom sklopio ugovor o javnim uslugama. SAS je plaćanja na temelju tog ugovora procijenio na približno 500 milijuna SEK (49 milijuna EUR).

([54]) Odluka Komisije C(2020) 2416 final od 15. travnja 2020. o državnoj potpori SA.56795 (2020/N) – Danska – Naknada štete koju je prijevozniku Scandinavian Airlines uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 (SL C 220, 3.7.2020., str. 1.).

([55]) Odluka Komisije C(2020) 2784 final od 24. travnja 2020. o državnoj potpori SA.57061 (2020/N) – Švedska – Naknada štete koju je prijevozniku Scandinavian Airlines uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 (SL C 220, 3.7.2020., str. 1.).

([56]) Odluka Komisije C(2020) 2294 final od 8. travnja 2020. o predmetu državne potpore SA.56774 (2020/N) – Danska – Program naknada trgovačkim društvima izloženima velikom padu prometa povezanom s bolešću COVID-19, SL C 144, 30.4.2020., str. 1. Program je odobren na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a.

([57]) Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden konzorcij je u vlasništvu triju društava kćeri SAS-a (vidjeti i odjeljak 2.7.).

([58]) Predmet SA.58157 – COVID-19: potpore danskim zračnim lukama i zračnim prijevoznicima koji slijeću u Dansku i polijeću iz Danske i predmet SA.58088 – COVID-19: naknada zračnim prijevoznicima na danskim domaćim linijama za štetu uzrokovanu bolešću COVID-19 (na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a kako se tumači u odjeljku 3.1. Privremenog okvira odnosno na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a). Komisija je prvu mjeru odobrila odlukom od 3. rujna 2020. u predmetu SA.58157 (SL C 7, 7.1.2021., str. 4.); kad je riječ o drugoj mjeri, Danska je u konačnici odustala od dodjele potpore u okviru programa u predmetu SA.58088 i 14. listopada 2020. povukla prijavu.

([59]) Naposljetku je SAS primio samo potporu u okviru programa u predmetu SA.58157 u iznosu od 800 000 EUR. Nakon što je Danska odustala od dodjele potpore u predmetu SA.58088, SAS nije primio procijenjeni iznos od 4,7 milijuna EUR. Međutim, i potpora primljena u okviru programa u predmetu SA.58157 i procijenjena potpora u predmetu SA.58088 uzimaju se u obzir pri ocjeni proporcionalnosti (odjeljak 6.3.3.).

([60]) https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-register/covid-19-grant-scheme-undertakings-suffering-substantial-loss-turnover (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([61]) Primjenjuje se tečaj InforEuro iz kolovoza 2020.

2.1.3.3. Financijske potrebe SAS-a za vlasničkim kapitalom i likvidnošću

(61) U prijavi od 11. kolovoza 2020. danska i švedska tijela objasnila su da poduzete mjere ublažavanja i državna potpora koju je primio SAS nisu bile dostatne za ispravljanje njegova teškog financijskog položaja koji je posljedica pandemije bolesti COVID-19 i povezanih mjera za suzbijanje njezina širenja.

(62) SAS-ov poslovni plan pokazao je da je unatoč donesenim mjerama ublažavanja i primljenoj državnoj potpori SAS očekivao da će 2020. i 2021. akumulirati gubitak od približno 15 milijardi SEK. SAS je očekivao da će do kraja listopada 2020. prestati biti likvidan i da će fiskalnu godinu 2020. zaključiti s negativnim vlasničkim kapitalom od gotovo 11 milijardi SEK.

(63) Danska i Švedska objasnile su i da je, prema SAS-ovu privremenom izvješću za drugo tromjesečje 2020., krajem travnja 2020. omjer duga i vlasničkog kapitala ([62]) SAS-a bio negativan (–459,4). Osim toga, financijska pripravnost SAS-a smanjila se s 32 % na 26 %, čime je gotovo dosegnut minimalni prag od 25 % propisan Uredbom (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća ([63]). Vlasnički kapital pao je s 5,4 milijarde SEK u travnju 2019. na negativan iznos, odnosno na −65 milijuna SEK u travnju 2020. U razdoblju od svibnja do srpnja 2020. SAS-ovi prihodi nastavili su se smanjivati za više od 80 % u odnosu na isto razdoblje 2019. Smanjenjem operativnih troškova (−67 % u odnosu na isto razdoblje 2019.), koje je posljedica manje potražnje i mjera ublažavanja koje je poduzeo SAS, nije se nadoknadio taj pad prihoda ([64]).

(64) SAS je općenito nastavio ostvarivati gubitke do srpnja 2020. te je od početka pandemije bolesti COVID-19 akumulirao gubitke u iznosu od gotovo 6 milijardi SEK. SAS-ov vlasnički kapital nastavio se smanjivati, a 31. srpnja 2020. negativna knjigovodstvena pozicija vlasničkog kapitala iznosila je više od 1 milijarde SEK ([65]). SAS-ovo financijsko stanje nastavilo se pogoršavati od kolovoza do listopada 2020., uz pad prihoda od 77 % u odnosu na prethodnu godinu ([66]).

(65) Danska i Švedska potvrdile su u prijavi od 11. kolovoza 2020. na temelju ažuriranih podataka (iz srpnja 2020.) da je SAS očekivao da će do prosinca 2020. dosegnuti negativan vlasnički kapital od 9,4 milijarde SEK i da će ostati bez raspoložive likvidnosti (koja je 31. siječnja 2020. iznosila 6,598 milijardi SEK) do prosinca 2020., ako ne i prije ([67]). Ta su se očekivanja temeljila na analizi SAS-ova financijskog položaja od 10. lipnja 2020. koju je provela agencija za kreditni rejting Moody's i u kojoj je ta agencija procijenila da SAS ima dovoljno likvidnosti za poslovanje samo do kraja godine ([68]).

(66) Danska i Švedska smatrale su da bi znatan poremećaj u zračnom prijevozu, na primjer onaj koji bi proizašao mogućeg stečaja ili neispunjenja obveza SAS-a, uvelike pogoršao stanje u švedskom i danskom gospodarstvu, konkretno zbog važnosti SAS-a za gospodarstvo tih država članica.

([62]) Omjer duga i vlasničkog kapitala financijski je pokazatelj koji označava koliki je dio trgovačkog društva u vlasništvu vjerovnika u usporedbi s tim koliki je udjel tog društva u vlasničkom kapitalu. On određuje ponder ukupnog duga i financijskih obveza u odnosu na ukupni vlasnički kapital. Što je omjer veći, to je viša financijska poluga društva. Društva s visokom financijskom polugom snose veći rizik od neplaćanja duga u slučaju pada prihoda. Osim toga, imaju manju sposobnost novog zaduživanja. Negativan omjer znači da obveze društva premašuju njegovu imovinu. U većini slučajeva smatralo bi se da to upućuje na visoki rizik i da je potrebno zatražiti zaštitu u slučaju stečaja.

([63]) Zahtjev u pogledu financijske pripravnosti SAS-a znači da u svakom trenutku treba u pripravnosti imati novčana sredstva u iznosu od najmanje 25 % godišnjih fiksnih troškova. Danska i Švedska napominju da taj zahtjev u pogledu likvidnosti proizlazi iz Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL L 293, 31.10.2008., str. 3., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj), u skladu s kojom zračni prijevoznik mora održavati financijsku pripravnost kako bi zadržao svoju operativnu licenciju.

([64]) https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/continued-negative-impact-of-covid-19/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([65]) Vidjeti SAS-ovo privremeno izvješće za treće tromjesečje 2020. dostupno na: https://www.sasgroup.net/files/documents/financial-reports/Q3-2020/Q320-Presentation-2020-08-25.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([66]) https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/full-year-financials-significantly-impacted-by-the-ongoing-pandemic/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([67]) Prilog 33. prijavi danskih i švedskih tijela.

([68]) Prilog 34.1. prijavi danskih i švedskih tijela.

2.1.4. *Važnost SAS-a za dansko i švedsko gospodarstvo*

(67) Danska i Švedska najprije su se osvrnule na ključne usluge prijevoza putnika prema, iz i unutar tih dviju država članica koje pruža SAS.

(68) Danska tijela objasnila su da je SAS 2019. obavljao 32 % ukupnog domaćeg i međunarodnog putničkog zračnog prometa u Danskoj, s više od 100 linija prema, iz i unutar Danske ([69]). SAS je samo 2019. uveo 12 novih linija iz danskih zračnih luka ([70]).

(69) Danska tijela navode da je, kad je riječ o domaćem prometu, SAS 2019. bio zaslužan za 41 % unutarnje povezanosti Danske ([71]) s letovima iz zračnih luka u Aalborgu, Aarhusu, Billundu, Bornholmu i na Farskim Otocima. SAS je 2019. povezivao Kopenhagen s Billundom, Aarhusom i Aalborgom prosječnim brojem od 250 domaćih letova mjesečno, a u određenoj mjeri i s Farskim Otocima (više od 500 letova godišnje), tijekom cijele godine i u redovitim intervalima. SAS je za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 održavao domaće linije između Kopenhagena i Aalborga, Aarhusa te Farskih Otoka, čime je omogućio nužna putovanja u Danskoj od travnja do lipnja 2020. Nakon lipnja 2020. SAS je izvodio od 100 do 200 mjesečnih letova između tih odredišta ([72]).

(70) Kad je riječ o međunarodnim odredištima, SAS je nudio redovite linije prema skandinavskim zemljama ([73]) te prema poslovnim centrima u Uniji ([74]) i svijetu (New York, Chicago, Washington, Hong Kong, London, Ženeva itd.), uglavnom tijekom cijele godine ([75]). SAS je 2019. prevezao oko 10 milijuna putnika u Dansku i iz nje, što je gotovo 30 % ukupnog broja međunarodnih putnika koji su putovali u Dansku i iz nje ([76]). U razdoblju od siječnja do rujna 2020. SAS je i dalje bio najveći zračni prijevoznik s obzirom na broj prevezenih putnika te je i dalje bio zaslužan za 30 % ukupnog broja međunarodnih putnika prevezenih u Dansku i iz nje ([77]).

(71) Švedska tijela objasnila su da je, s obzirom na to da je Švedska smještena na velikom i rijetko naseljenom poluotoku koji se geografski nalazi na periferiji Unije, zračni prijevoz najčešći način prijevoza za međunarodna putovanja u zemlju i iz nje te čini oko 70 % tih putovanja. Švedska agencija za promet navela je da je SAS 2019. obavljao 49 % domaćeg zračnog prometa u Švedskoj s obzirom na broj prevezenih putnika te četvrtinu međunarodnog zračnog prometa, s više od 150 linija prema, iz i unutar Švedske ([78]).

([69]) Prema podacima koje su danska tijela prikupila od Trafikstyrelsena (dansko tijelo za civilno zrakoplovstvo i željeznice) radi odgovora na Komisijin zahtjev za informacije od 2. listopada 2023. tri najveća zračna prijevoznika koji su 2019. prometovali prema, iz i unutar Danske (uz SAS) bili su Norwegian Air Shuttle (85 linija), Ryanair (48 linija) i EasyJet (16 linija). Norwegian Air Shuttle prometovao je na jednoj domaćoj liniji, dok Ryanair i EasyJet nisu nudili domaće linije.

([70]) Vidjeti SAS-ovo godišnje izvješće i izvješće o održivosti za fiskalnu godinu 2019., str. 8., dostupno na: https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([71]) Prema podacima danskog tijela za civilno zrakoplovstvo i željeznice SAS je 2019. bio najveći domaći zračni prijevoznik, koji je prevezao 41 % ukupnog broja domaćih putnika, a slijedili su ga Norwegian Air Shuttle (29 %), Danish Air Transport (22 %), Air Alsie (4,5 %) i Dancopter (0,8 %).

([72]) Dansko tijelo za civilno zrakoplovstvo i željeznice navodi da je SAS u razdoblju od siječnja do rujna 2020. i dalje bio najveći domaći zračni prijevoznik, prevezavši 39 % ukupnog broja domaćih putnika u Danskoj, a slijedili su ga Danish Air Transport (28,5 %), Norwegian Air Shuttle (24 %) i Air Alsie (3,1 %).

([73]) Na primjer, SAS je 2019. nudio od 600 do 700 letova mjesečno prema Oslu i Stockholmu, više od 300 letova mjesečno prema Göteborgu i Stavangeru, kao i letove koji povezuju Dansku s Helsinkijem, Aalesundom, Trondheimom i Bergenom.

([74]) Na primjer, SAS je 2019. nudio više od 100 letova mjesečno prema Bruxellesu, Amsterdamu, Parizu, Gdanjsku, Hamburgu, Frankfurtu, Düsseldorfu, Münchenu, Vilniusu, Varšavi i Milanu.

([75]) Prema podacima koje su dostavili SAS i dansko tijelo za civilno zrakoplovstvo i željeznice, SAS je na oko dvije trećine svojih linija prometovao tijekom cijele godine (64 od 102 linije), uključujući linije prema New Yorku, Chicagu, Washingtonu, Hong Kongu, Londonu i Ženevi, dok je Norwegian Air Shuttle tijekom cijele godine prometovao na 29 linija (od 85), Ryanair na 23 linije (od 48), a EasyJet na 11 linija (od 16).

([76]) Prema podacima danskog tijela za civilno zrakoplovstvo i željeznice SAS je 2019. bio vodeći zračni prijevoznik s obzirom na broj međunarodnih putnika prevezenih u Dansku i iz nje, a slijedili su ga Norwegian Air Shuttle (15 %), Ryanair (9 %), EasyJet (5 %) i KLM (4 %).

([77]) Dansko tijelo za civilno zrakoplovstvo i željeznice navodi da je SAS u razdoblju od siječnja do rujna 2020. prevezao više od 2 milijuna putnika, a slijedili su ga Norwegian Air Shuttle (11 % ukupnog broja međunarodnih putnika), Ryanair (10 %), KLM (5 %) i EasyJet (4,5 %).

([78]) Prema podacima švedske agencije za promet SAS je bio vodeći zračni prijevoznik za usluge domaćeg zračnog prijevoza putnika i prevezao je više od 3 milijuna putnika, a slijede ga Braathens Regional (30 %), Norwegian Air Shuttle (18 %), LOT Polish airlines (0,8 %) i Amapola Flyg (0,7 %).

(72) Na domaćoj razini SAS je prometovao iz zračnih luka u Stockholmu i Göteborgu te prevozio putnike prema zračnim lukama u gradovima Umeå, Luleå, Malmö, Visby, Östersund, Helsingborg, Skelleftea, Sundsvall, Kalmar, Örnsköldsvik, Ronneby i Kiruna, s više od 150 redovitih letova mjesečno (prema svakom odredištu) tijekom cijele godine. Za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, odnosno od ožujka do lipnja 2020., SAS je održavao većinu tih domaćih veza, čime je omogućio nužna putovanja u Švedskoj. Nakon lipnja 2020. SAS je ponovno uveo sve domaće linije i u prosjeku izvodio 50 letova mjesečno prema svakom odredištu ([79]). Kad je riječ o međunarodnim odredištima ([80]), SAS je tijekom cijele godine nudio redovite linije prema skandinavskim zemljama ([81]), drugim državama članicama ([82]) i međunarodnim poslovnim centrima (Los Angeles, Sankt Peterburg, London, Zürich itd.).

(73) Danska i Švedska istaknule su i poseban doprinos SAS-a za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 pružanjem usluga prijevoza tereta i posebnim letovima. Naglasile su da je SAS izveo približno 50 letova s više od 800 tona medicinskih i farmaceutskih proizvoda iz Kine, koje je isporučio u Švedsku i Dansku, uključujući 600 tona osobne zaštitne opreme i više od 40 milijuna zaštitnih maski za švedske i danske zdravstvene radnike. Nadalje, SAS je uveo čarterske letove za prijevoz tereta, uključujući komponente za proizvodnju i rezervne dijelove, za važna švedska i danska industrijska poduzeća kako bi se održao proizvodni lanac koji je prekinut zbog pandemije bolesti COVID-19. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 51., SAS je u koordinaciji sa švedskim i danskim tijelima izveo i nekoliko repatrijacijskih letova radi povratka švedskih i danskih rezidenata iz zemalja kao što su Brazil i Pakistan.

(74) Danska i Švedska objasnile su i da je SAS važan poslodavac u tim državama članicama. Navele su da je SAS, iako je već bio otpustio približno 5 000 osoba kako bi ublažio gubitke, u trenutku odobrenja mjere i dalje zapošljavao približno 6 000 osoba, čije bi otpuštanje dodatno pogoršalo ozbiljne poremećaje uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i prouzročilo ozbiljne socijalne teškoće za gospodarstva tih država članica.

(75) Naposljetku, Danska i Švedska navele su i da bi moguća nesolventnost ili neispunjenje obveza SAS-a imalo popratne učinke na velik broj dobavljača (proizvođači zrakoplova i motora, pružatelji usluga zračne luke i usluga u zračnoj plovidbi, dobavljači goriva, pružatelji usluga pripreme i dostave hrane, pružatelji usluga IT-a, pružatelji usluga tehničkog održavanja, regionalni partneri za proizvodnju, pružatelji financijskih usluga), čiji je SAS važan kupac. U tom su pogledu Danska i Švedska navele da je 2019. SAS od dobavljača u Švedskoj izvršio nabavu u vrijednosti od 4,2 milijarde SEK, a u Danskoj od 3,9 milijardi SEK. Općenito, SAS je 2019. izravno pridonio švedskom bruto domaćem proizvodu („BDP") s 5,9 milijardi SEK, dok je njegov neizravni doprinos iznosio 4,7 milijardi SEK, uz izazvane učinke u vrijednosti od 6 milijardi SEK. To je 30 % ukupnog doprinosa zrakoplovnog sektora švedskom gospodarstvu ([83]). SAS je 2019. pridonio i danskom BDP-u s 3 milijarde DKK godišnje ([84]). Danska tijela u tom su pogledu istaknula da je 58 % putnika koje je SAS prevezao iz Danske i u Dansku 2020. putovalo u poslovne svrhe.

([79]) Prema podacima švedske agencije za promet SAS je u razdoblju od siječnja do rujna 2020. i dalje bio najveći zračni prijevoznik za domaći promet s obzirom na broj prevezenih putnika s udjelom od 60 % ukupnog prometa, dok je udio Braathens Regional iznosio 20 %, Norwegian Air Shuttle 14 %, Air Leap 1,8 %, a Amapola Flyg 1,8 % ukupnog prometa.

([80]) Prema podacima švedske agencije za promet SAS je 2019. bio vodeći zračni prijevoznik za usluge međunarodnog zračnog prijevoza iz Švedske i u Švedsku te je prevezao više od 7 milijuna putnika, a slijede ga Norwegian Air Shuttle (18 %), Ryanair (8 %), Wizz Air (5,6 %) i Lufthansa (5 %). U razdoblju od siječnja do rujna 2020. udio SAS-a u broju međunarodnih putnika blago se smanjio s 25 % na 23 %, dok je Norwegian Air Shuttle zadržao drugi najveći udio s 13 % (umjesto 18 % u 2019.). Udio prijevoznika Ryanair ostao je nepromijenjen, dok se udio prijevoznika Wizz Air povećao s 5,6 % na 7,2 %, a prijevoznika Lufthansa s 5,1 % na 6,6 %.

([81]) Na primjer, SAS je 2019. nudio više od 600 letova mjesečno prema Oslu i Kopenhagenu te više od 300 letova prema Helsinkiju, više od 100 letova prema Billundu, Tampereu, Turkuu i Vaasi te letove koji povezuju Švedsku s Aarhusom, Stavangerom, Tromsøom, Trondheimom i Ouluom.

([82]) Na primjer, SAS je 2019. nudio više od 100 letova mjesečno prema Bruxellesu, Amsterdamu, Parizu, Berlinu, Frankfurtu, Vilniusu i Tallinnu.

([83]) Vidjeti izvješće društva Copenhagen Economics iz travnja 2019. dostupno na: https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Filelibrary/file/6/216/1562329592/sas-swedenreport.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([84]) *Idem*. U izvješću se navodi i da povezanost koju je SAS omogućio pridonosi danskom BDP-u iznosom od 18,4 milijarde DKK.

(76) Danska i Švedska smatrale su da za izbjegavanje teških posljedica SAS-ove nesolventnosti ili neispunjenja obveza za njihova gospodarstva ne postoje druge alternative mjeri koju su prijavile.

2.1.5. *Nepostojanje alternativa mjeri dokapitalizacije*

(77) Danska i Švedska objasnile su u svojoj prijavi da SAS ni na tržištu ni u okviru drugih mjera potpore nije pronašao alternativno financiranje za pokrivanje svojih potreba za kapitalom i likvidnošću na koje se mjera odnosi.

(78) Odmah nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 u ožujku 2020. SAS je pokušao s grupom banaka ugovoriti revolving kreditnu liniju ([85]), što se pokazalo neuspješnim bez državne potpore jer banke nisu bile spremne preuzeti neosigurani rizik. Usporedno s tim, švedska tijela odlučila su poduprijeti zrakoplovnu industriju programom državnih jamstava za zračne prijevoznike koja pokrivaju 90 % zajmova ugovorenih s kreditnim institucijama. Komisija je odobrila taj program odlukom donesenom 11. travnja 2020. u predmetu SA.56812 ([86]). SAS je pokušao dobiti zajam od kreditnih institucija na temelju švedskog državnog jamstva, ali one nisu bile voljne dati djelomično neosigurani zajam. S obzirom na SAS-ove teškoće švedska su tijela, zajedno s danskim tijelima, odlučila SAS-u dodijeliti državno jamstvo koje potencijalno pokriva do 100 % revolving kreditne linije koju je zatražio SAS za slučaj da kreditne institucije i dalje odbiju preuzeti rizik od 10 % za zajam ili budu smatrale da je SAS-ov kolateral nedostatan za pokrivanje njihova rizika. Komisija je odobrila tu potporu (uvodna izjava 57.). Danska i Švedska navele su da je SAS tim zajedničkim državnim jamstvom u konačnici uspio ugovoriti revolving kreditnu liniju pokrivenu državnim jamstvima u iznosu od 90 %, ali su banke koje su odobrile taj instrument zahtijevale znatna jamstva za preostalih 10 % neosiguranog dijela instrumenta u obliku neopterećene imovine u vlasništvu SAS-a. U skladu s uvjetima ugovora o revolving kreditnoj liniji sklopljenog s tim bankama SAS je kao kolateral dao imovinu u obliku zrakoplova čija je ukupna vrijednost dvostruko veća od neosiguranog iznosa revolving kreditne linije za koji su banke preuzele rizik (10 % nominalnog iznosa zajma) i obvezao se na nedavanje imovine u zalog za potrebe SAS-ovih zajmova i računa unutar grupe ([87]).

(79) Nadalje, 10. lipnja 2020. dvije agencije za kreditni rejting snizile su SAS-ov kreditni rejting. Agencija Standard & Poor's snizila je SAS-ov kreditni rejting s B+ na CCC ([88]) i zadržala ga pod kreditnim nadzorom s negativnim implikacijama, što znači da je smatralo da postoji „velika vjerojatnost restrukturiranja duga u sljedećih nekoliko tjedana" jer se likvidnosna pozicija SAS-a u prethodnim tjednima dodatno pogoršala, a struktura kapitala tog zračnog prijevoznika činila se neodrživom ([89]). Agencija Moody's snizila je SAS-ov kreditni profil s B2 na Caa1 ([90]) jer je SAS trošio znatne količine novca kako bi održao poslovanje, zbog čega je smatrala da će „SAS neizbježno trebati dokapitalizaciju od svojih dioničara" ([91]). Agencija Moody's smatrala je da je „SAS-ova bruto financijska poluga, mjerena kao dug/EBITDA, iznosila […] 4,6x u fiskalnoj godini 2020., što ostavlja malo zaštitnog sloja od ozbiljnog preokreta na tržištu uzrokovanog pandemijom koronavirusa" ([92]).

([85]) Točnije, […], […], […] i […].

([86]) Odluka Komisije od 11. travnja 2020. u predmetu SA.56812 (2020/N) – Švedska – COVID-19: program kreditnih jamstava za zračne prijevoznike (SL C 269, 14.8.2020., str. 2.).

([87]) Obveza nedavanja imovine u zalog odnosi se na ugovor ili odredbu ugovora o zajmu koji zajmoprimcu onemogućuju da svu ili određenu imovinu založi u korist drugog zajmodavca. Time se osigurava da izvorni zajmodavac zadržava prednost ako dužnik ne ispuni svoje obveze i njegova se imovina zaplijeni.

([88]) U skladu s ljestvicama rejtinga agencije Standard & Poor's rejting CCC znači da je kreditni profil društva trenutačno osjetljiv i ispunjavanje financijskih obveza ovisi o povoljnim poslovnim, financijskim i ekonomskim uvjetima. Vidjeti https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([89]) Vidjeti 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/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([90]) U skladu s ljestvicama rejtinga agencije Moody's ocjena Caa znači da se vjerojatnost ispunjavanja obveza smatra niskom i da su obveze izložene vrlo visokom kreditnom riziku. Vidjeti https://www.moodys.com/sites/products/productattachments/ap075378_1_1408_ki.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([91]) Prilog 34.1. prijavi švedskih i danskih tijela.

([92]) Omjer duga i EBITDA-e omjer je financijske poluge kojim se mjeri sposobnost društva da otplati nastali dug. Tim se omjerom, koji obično upotrebljavaju kreditne agencije, utvrđuje vjerojatnost neispunjenja obveze plaćanja izdanog duga. Taj je omjer koristan za određivanje koliko bi godina EBITDA-e bilo potrebno za otplatu cjelokupnog duga. Obično može biti zabrinjavajuće ako je omjer veći od 3, ali to se može razlikovati ovisno o industriji. Vidjeti npr. https://www.investopedia.com/terms/l/leverageratio.asp (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

(80) Nadalje, Danska i Švedska objasnile su da su mjere državne potpore koje je SAS već primio bile nedostatne ili neprikladne za pokrivanje njegovih potreba za vlasničkim kapitalom jer su bile usmjerene samo na popravljanje SAS-ova trenutačnog manjka likvidnosti, a ne na sprečavanje kratkoročnog i dugoročnog pogoršanja njegove strukture kapitala.

(81) Švedska i Danska tvrde da je revolving kreditna linija koja je osigurana mjerom državnog jamstva (uvodna izjava 57.) imala samo učinak ograničavanja SAS-ove stope potrošnje operativnih sredstava ([93]) na 500 do 700 milijuna SEK mjesečno do kraja fiskalne godine 2020. te stoga na temelju nje SAS nije mogao ponovno izgraditi strukturu kapitala koju je imao prije pandemije bolesti COVID-19 (i bila je nedovoljna da bi se sačuvala gotovina). Osim toga, u skladu s uvjetima ugovora o revolving kreditu SAS je morao otkazati revolving kreditnu liniju (i platiti sve nepodmirene iznose) čim se uspješno provede plan dokapitalizacije koji su razmatrale Danska i Švedska ([94]). Cilj svih ostalih potpora koje je SAS primio bio je samo nakratko pokriti neke operativne troškove u obliku bespovratnih sredstava ili naknade za obveze pružanja javne usluge (uvodne izjave od 58. do 60.) i one nisu pomogle u otklanjanju znatnih financijskih teškoća SAS-a i osiguravanju njegove održivosti.

(82) Danska i Švedska navele su i da se drugim postojećim programima horizontalne potpore koje su te dvije države članice donijele u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 nisu mogle otkloniti SAS-ove financijske teškoće, zbog razloga navedenih u **Tablici 1.** i **Tablici 2.**

Tablica 1.

Popis relevantnih programa potpore koje je Švedska donijela u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 od 1. ožujka 2020. do 26. listopada 2020. ([95])

Program potpore	Opis mjere	Objašnjenja Švedske o neprikladnosti/ nedostatnosti mjere
SA.56860 Program kreditnih jamstava poduzetnicima pogođenima pandemijom bolesti COVID-19	U okviru mjere osigurana je potpora u obliku jamstava za zajmove koji ne premašuju 75 milijuna SEK (približno 6,8 milijuna EUR) po društvu. Viši iznosi zajmova mogli bi se dopustiti u iznimnim slučajevima, ali samo do najvišeg iznosa od 250 milijuna SEK (približno 22,7 milijuna EUR).	Najviši iznos potpore koji se mogao dodijeliti u okviru tog programa nije bio dovoljan da bi se osigurala SAS-ova održivost. SAS-u je bio potreban i kapital kako bi ojačao svoj vlasnički kapital i stoga se nije mogao oslanjati isključivo na zajmove.
SA.56812 Program kreditnih jamstava zračnim prijevoznicima pogođenima pandemijom bolesti COVID-19	U okviru mjere osigurana je potpora u obliku državnih jamstava za nove zajmove određenim zračnim prijevoznicima sa švedskom licencijom kako bi bili dovoljno likvidni.	SAS nije mogao dobiti zajam na tržištu u okviru tog programa potpore (uvodna izjava 78.).
SA.56972 Popust na najamninu za stanare pogođene pandemijom bolesti COVID-19	U okviru programa osigurana je potpora (u iznosu od najviše 800 000 EUR) za pokrivanje popusta na najamninu koje su dogovorili najmodavci i poduzetnici koji se bave trajnim potrošačkim dobrima (osim internetske trgovine), hotelima, restoranima i određenim drugim djelatnostima s naglaskom na odnosima s kupcima u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.	Program potpore nije bio primjeren za pokrivanje SAS-ovih potreba za likvidnošću i kapitalom te je osigurani iznos bio očito nedovoljan.

([93]) Stopa po kojoj društvo iscrpljuje svoje gotovinske pričuve ili gotovinski saldo u slučaju ostvarivanja gubitaka zbog operativnih aktivnosti.

([94]) Nakon što je mjera odobrena 26. listopada 2020., SAS je 29. listopada 2020. u cijelosti otplatio revolving kreditnu liniju. Istodobno su istekla državna jamstva Švedske i Danske.

([95]) Popis uključuje samo programe potpore za koje je SAS mogao ispuniti uvjete prihvatljivosti kako bi ostvario pravo na potporu.

Program potpore	Opis mjere	Objašnjenja Švedske o neprikladnosti/ nedostatnosti mjere
SA.58822 Program naknada za poduzetnike suočene s gubitkom prometa zbog pandemije bolesti COVID-19	U okviru mjere osigurana je potpora (u iznosu od najviše 800 000 EUR) za gubitke koji su poduzetnicima nastali zbog pandemije bolesti COVID-19 i povezanih mjera ograničavanja u lipnju i srpnju 2020.	Program potpore obuhvaćao je samo gubitak prometa u ograničenom razdoblju. Osim toga, osigurani iznos potpore bio je očito nedovoljan za pokrivanje SAS-ovih financijskih potreba.

Tablica 2.

Popis relevantnih programa potpore koje je Danska donijela u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 od 1. ožujka 2020. do 26. listopada 2020. ([96])

Program potpore	Opis mjere	Objašnjenja Danske o neprikladnosti/nedostatnosti mjere
SA.57027 Kreditna linija i odgode plaćanja PDV-a i poreza na plaće	U okviru mjere osigurana je potpora u obliku odgode plaćanja poreza i kreditne linije kako bi se ublažila ograničenja u pogledu likvidnosti najranjivijih poduzetnika, s posebnim naglaskom na MSP-ove i ukupnim proračunom od 130 milijuna EUR.	Mjera nije bila primjerena za popravljanje SAS-ova financijskog stanja jer je potpora obuhvaćala samo odgode plaćanja poreza i kreditne linije. Osim toga, potpora se uglavnom dodjeljivala MSP-ovima, a njezin je iznos bio ograničen.
SA.57932 Sustav naknada za poduzetnike pogođene zatvaranjem granica i ograničenjima putovanja	U okviru mjere osigurana je potpora poduzetnicima u sektorima putovanja i turizma koji ispunjavaju određene uvjete prihvatljivosti.	Najviši iznos potpore koji se mogao dodijeliti u okviru programa (8 milijuna EUR po društvu) nije bio dovoljan da bi se osigurala SAS-ova održivost.

(83) Osim toga, Danska i Švedska objasnile su da se financiranjem u obliku povećanja duga ni u kojem slučaju ne bi pokrile SAS-ove potrebe za kapitalom. Društvo je nužno trebalo prikupiti kapital kako bi pokrilo svoje potrebe za vlasničkim kapitalom. U tom su pogledu Danska i Švedska objasnile da je mjera osmišljena kako bi se što više SAS-ovih potreba za kapitalom pokrilo na tržištu privlačenjem privatnih ulagača i zahtjevom postojećim privatnim dioničarima SAS-a da podijele teret dokapitalizacije s Danskom i Švedskom, kako je dodatno pojašnjeno u odjeljku 2.2.

(84) Iz zapisnika sa sastanaka upravnog odbora SAS-a održanih u svibnju i lipnju 2020. proizlazi da su Danska i Švedska od SAS-a izričito zahtijevale da od privatnih ulagača zatraži da podijele financijski teret dokapitalizacije („raspodjela tereta”) kao uvjet za sudjelovanje tih dviju država članica u dokapitalizaciji SAS-a. SAS je stoga imao obvezu pregovarati s privatnim dioničarima, imateljima obveznica i imateljima vrijednosnih papira SAS-a, kao i s bankama koje su sudjelovale u dokapitalizaciji. SAS je 30. lipnja 2020. najavio prvi plan dokapitalizacije, koji obuhvaća konverziju postojećih obveznica i postojećih hibridnih vrijednosnih papira pod određenim uvjetima te poziv imateljima obveznica i imateljima vrijednosnih papira da odobre predloženi plan na sastanku koji se trebao održati 17. srpnja 2020. ([97]). Međutim, SAS je 10. srpnja 2020. objavio da je taj sastanak otkazan zbog očekivanog odbijanja imatelja vrijednosnih papira i imatelja obveznica da prihvate uvjete konverzije iz prvog plana dokapitalizacije ([98]).

([96]) Popis uključuje samo programe potpore za koje je SAS mogao ispuniti uvjete prihvatljivosti kako bi ostvario pravo na potporu.

([97]) Vidjeti SAS-ovo priopćenje za medije od 30. lipnja 2020., u kojem se detaljno opisuje prvi prijedlog plana dokapitalizacije, na: 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/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([98]) Vidjeti SAS-ovo priopćenje za medije od 10. srpnja 2020. na: 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/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

(85) Odbijanje plana dokapitalizacije koji je SAS predložio uz potporu Danske i Švedske navelo je te dvije države članice da pristanu na reviziju uvjeta pod kojima bi relevantni imatelji obveznica i imatelji vrijednosnih papira prihvatili raspodjelu tereta. Mjera koja se ocjenjuje u ovoj Odluci bila je dio tog revidiranog plana dokapitalizacije i opisana je u sljedećim odjeljcima.

2.2. **Pregled sastavnih dijelova mjere**

(86) Plan dokapitalizacije imao je tri glavna elementa: vlasnički instrument (6 milijardi SEK) i hibridni instrument kapitala (6 milijardi SEK), koji čine mjeru, i konverzija privatnog duga u vlasničke ili hibridne instrumente (3,75 milijardi SEK). Tako je planom dokapitalizacije predviđena dokapitalizacija SAS-a u ukupnom iznosu od 15,75 milijardi SEK, od čega su Danska i Švedska u okviru mjere trebale osigurati 11 milijardi SEK.

(87) Točnije, plan dokapitalizacije obuhvaćao je:

— hibridni instrument kapitala, koji se sastoji od:

  — usmjerenih hibridnih vrijednosnih papira u iznosu od 5 milijardi SEK, plasiranih u Danskoj i Švedskoj i ravnomjerno podijeljenih između tih dviju država članica, i

  — usmjerenih hibridnih vrijednosnih papira u iznosu od 1 milijarde SEK, plasiranih samo u Danskoj,

— vlasnički instrument, koji se sastoji od:

  — izdanja prava u iznosu od približno 4 milijarde SEK, u okviru kojeg su Danska i Švedska upisale i potpisale izdanje novih redovnih dionica u najvišem iznosu od približno 3 milijarde SEK (ravnomjerno podijeljeno između tih dviju država članica) i koje je otvoreno svim dioničarima SAS-a i drugim ulagačima, i

  — usmjerenog izdanja redovnih dionica u iznosu od približno 2 milijarde SEK, plasiranih u Danskoj i Švedskoj (približno ravnomjerno podijeljeno između tih dviju država članica),

— konverziju privatnog duga u vlasnički ili hibridni kapital, koja se sastoji od:

  — konverzije podređenih vrijednosnih papira s promjenjivom kamatnom stopom i bez dospijeća („postojeći hibridni vrijednosni papiri”) u iznosu od 1,5 milijardi SEK u redovne dionice ([99]), i

  — konverzije nadređenih neosiguranih obveznica s fiksnom kamatnom stopom koje dospijevaju u studenom 2022. („obveznice”) u iznosu od 2,25 milijardi SEK u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire („novi komercijalni hibridni vrijednosni papiri”) ili redovne dionice, prema izboru imatelja obveznica ([100]).

2.3. **Oblik mjere**

(88) Mjera je imala oblik dokapitalizacije u ukupnom iznosu od 11 milijardi SEK provedene vlasničkim instrumentima (6 milijardi SEK) i hibridnim instrumenata kapitala (5 milijardi SEK).

2.4. **Pravna osnova**

(89) Sudjelovanje Danske i Švedske u dokapitalizaciji SAS-a temeljilo se na i. prijedlogu zakona švedske vlade br. 2019/20:187 od 15. lipnja 2020. o naknadi za rizične skupine, intervencijama povezanima s unosom kapitala u poduzeća u državnom vlasništvu i drugim mjerama povezanima s pandemijom bolesti COVID-19, kojim je izmijenjen proračun za 2020., i ii. mandatu dobivenom od financijskog odbora danskog parlamenta od 25. lipnja 2020. za doprinos dokapitalizaciji SAS-a pod određenim uvjetima.

([99]) Imatelji vrijednosnih papira su 2. rujna 2020. odobrili konverziju postojećih hibridnih vrijednosnih papira, odnosno njihovu zamjenu za redovne dionice SAS-a po stopi od 90 % nominalne vrijednosti i po cijeni upisa od 1,16 SEK po dionici, pod uvjetom da to odobri izvanredna skupština dioničara.

([100]) Imatelji vrijednosnih papira su 2. rujna 2020. odobrili konverziju obveznica, odnosno njihovu zamjenu po stopi od 100 % nominalne vrijednosti za nepodređene, neosigurane, nezajamčene opozive vrijednosne papire SAS-a denominirane u SEK s promjenjivom kamatnom stopom i bez dospijeća.

2.5. **Tijelo koje je dodijelilo potporu i upravljanje mjerom**

(90) Potporu su dodijelili dansko ministarstvo financija i švedska vlada. Mjerom su upravljali dansko ministarstvo financija i švedsko ministarstvo poduzetništva i inovacija. Mjera se financirala iz švedskog i danskog državnog proračuna.

2.6. **Proračun i trajanje mjere**

(91) Proračun mjere iznosi 11 milijardi SEK. Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 7., Danska i Švedska naposljetku su isplatile potporu u iznosu od 9,54 milijarde SEK.

(92) Danska i Švedska odobrile su mjeru 26. listopada 2020.

2.7. **Korisnik**

(93) Korisnik mjere skandinavski je zračni prijevoznik SAS, koji pokriva domaći promet u Danskoj, Švedskoj i Norveškoj i promet unutar skandinavskog područja te nudi izravne veze s glavnim poslovnim centrima u Uniji i svijetu. Član je i svjetskog udruženja zračnih prijevoznika Star Alliance ([101]).

(94) SAS je švedsko dioničko društvo uređeno švedskim Zakonom o trgovačkim društvima 2005:551 („švedski Zakon o trgovačkim društvima") ([102]). SAS je matično društvo društava SAS Danmark A/S, SAS Norge AS i SAS Sverige AB ([103]), kao i društava SAS Cargo Group, SAS Ground Handling Denmark A/S, SAS Ground Handling Norway AS, SAS Ground Handling Sweden AB i SAS Technical Services (svi ti poduzetnici čine „grupu SAS").

(95) Danska i švedska tijela navode da je SAS 2019. prevezao približno 30 milijuna putnika. SAS je izvodio letove prema 233 odredišta, a flota mu je obuhvaćala više od 150 zrakoplova. Glavno je čvorište SAS-a zračna luka Kopenhagen, a slijede je zračne luke Oslo i Stockholm Arlanda kao drugo i treće najveće čvorište.

(96) U trenutku odobrenja mjere SAS je bio u djelomičnom vlasništvu švedske vlade (udio od 14,82 %) i danske vlade (udio od 14,24 %). Preostalih 70,92 % bilo je u vlasništvu privatnih dioničara, uključujući zakladu Knut i Alice Wallenberg („KAW") s udjelom od 6,5 %.

(97) SAS je 8. svibnja 2020. danskim i švedskim tijelima podnio službeni pisani zahtjev za dokapitalizaciju.

(98) Danska i Švedska u prijavi su potvrdile da SAS 31. prosinca 2019. nije bio poduzetnik u teškoćama u smislu Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 (Uredba o općem skupnom izuzeću) ([104]) i dostavile su dokaze u prilog tom zaključku, među ostalim SAS-ove konsolidirane financijske izvještaje, koji dokazuju njegov financijski položaj na dan 31. prosinca 2019. ([105]). Navele su da i. konsolidirani financijski izvještaji SAS-a kao društva s ograničenom odgovornošću i matičnog društva grupe SAS pokazuju da nije izgubio više od polovine upisanog dioničkog kapitala zbog akumuliranih gubitaka (vidjeti članak 2. točku 18. podtočku (a) Uredbe o općem skupnom izuzeću) jer je na dan 31. prosinca 2019. upisani dionički kapital SAS-a iznosio 7,7 milijardi SEK, dok je njegov vlasnički kapital iznosio 5,7 milijardi SEK; ii. nad SAS-om nije bio pokrenut skupni postupak u slučaju nesolventnosti i on nije ispunjavao kriterije iz nacionalnog prava za pokretanje takvog postupka na zahtjev vjerovnika (vidjeti članak 2. točku 18. podtočku (c) Uredbe o općem skupnom izuzeću); i iii. omjer knjigovodstvenog duga i vlasničkog kapitala SAS-a na dan 31. prosinca 2019. iznosio je 4,96, što je daleko ispod praga od 7,5 utvrđenog u članku 2. točki 18. podtočki (e) Uredbe o općem skupnom izuzeću.

([101]) Star Alliance je 1997. osnovalo pet zračnih prijevoznika kao prvo svjetsko udruženje u području zrakoplovstva. U udruženju sudjeluje 26 zračnih prijevoznika, čije linije povezuju odredišta u cijelom svijetu. Projektno poduzeće sa sjedištem u Frankfurtu u Njemačkoj koordinira aktivnosti udruženja Star Alliance, uključujući zajedničke lokacije u zračnim lukama, infrastrukturu, komunikacijske inicijative i druge usluge.

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

([103]) Ta tri društva kćeri vlasnici su konzorcija pod nazivom Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden.

([104]) Kako je definirano u članku 2. točki 18. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj).

([105]) Radi jasnoće, podaci iz godišnjih financijskih izvještaja SAS-a za 2019. odnose se na fiskalnu godinu koja je trajala od 1. studenog 2018. do 31. listopada 2019. Stoga je za potrebe predmetne ocjene Komisija zatražila da se relevantne brojke prilagode kako bi odgovarale SAS-ovu financijskom stanju na dan 31. prosinca 2019.

2.8. **Provedba mjere**

(99) Mjera se sastojala od i. vlasničkog instrumenta (5 milijardi SEK) i ii. hibridnog instrumenta kapitala (6 milijardi SEK).

(100) U skladu s planom dokapitalizacije SAS je s imateljima određenih postojećih hibridnih vrijednosnih papira i imateljima određenih obveznica dogovorio i: i. konverziju postojećih hibridnih vrijednosnih papira u redovne dionice (1,5 milijardi SEK) i ii. konverziju obveznica u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire ili redovne dionice, prema izboru imatelja obveznica (2,25 milijardi SEK).

2.8.1. *Vlasnički instrument*

(101) Vlasnički instrument mjere uključivao je i. usmjereno izdanje i ii. izdanje prava.

2.8.1.1. Usmjereno izdanje

(102) Mjerom je predviđeno usmjereno izdanje redovnih dionica u iznosu od približno 2 milijarde SEK Danskoj i Švedskoj, što odgovara brojci od oko 1,729 milijardi novih dionica po cijeni upisa od 1,16 SEK.

(103) Danska i Švedska su 26. listopada 2020. upisale nove dionice po cijeni upisa od 1,16 SEK u ukupnom iznosu od 2 milijarde SEK (približno 1 016 milijuna SEK za Dansku i približno 990 milijuna SEK za Švedsku).

2.8.1.2. Izdanje prava

(104) Mjerom je predviđeno izdanje prava sa sljedećim obilježjima:

— Izdanje prava na nove redovne dionice bilo je dostupno prihvatljivim dioničarima ([106]) u iznosu od približno 4 milijarde SEK i po cijeni upisa od 1,16 SEK. Prihvatljivi dioničari dobili su devet prava upisa za svaku dionicu koju su imali na datum zapisa izdanja prava. U izdanju prava mogli su sudjelovati i drugi ulagači osim prihvatljivih dioničara kupnjom prava upisa na tržištu ili, ako se izdanje prava ne bi u cijelosti upisalo ostvarivanjem prava upisa, podnošenjem zahtjeva za upis dionica bez prava upisa.

— Izdanje prava bilo je pokriveno obvezama upisa i potpisivanja 81,5 % ukupnog iznosa izdanja prava, pri čemu je iznos od približno 3 milijarde SEK bio pokriven (ravnomjerno podijeljenim) proporcionalnim obvezama Danske i Švedske u pogledu upisa i potpisivanja izdanja, a približno 259 milijuna SEK bilo je pokriveno proporcionalnom obvezom KAW-a u pogledu upisa izdanja, pod određenim uvjetima.

— Konačni iznos izdanja prava koji trebaju pokriti Danska i Švedska ovisio je o konačnom upisu dionica koji će provesti drugi dioničari i mogao se kretati od minimalnog iznosa od približno 1,16 milijardi SEK koji bi pokrile Danska i Švedska (ako su sve dionice čije su izdanje potpisale Danska i Švedska upisane privatnim kapitalom) do maksimalnog iznosa od 3 milijarde SEK (ako nijedna dionica čije su izdanje potpisale Danska i Švedska nije upisana privatnim kapitalom).

(105) U listopadu 2020. privatni interes za izdanje prava u iznosu od 4 milijarde SEK pokazao se većim od očekivanog. Tako su Danska i Švedska upisale redovne dionice u izdanju prava u ukupnom iznosu od samo 1 540 765 422 SEK umjesto maksimalnog predviđenog iznosa od približno 3 milijarde SEK.

([106]) Svi dioničari SAS-a upisani u registar dioničara SAS-a na datum zapisa, kako su određeni u prospektu izdanja prava.

2.8.2. *Hibridni instrument kapitala*

(106) Hibridni instrument kapitala imao je oblik vrijednosnih papira bez dospijeća denominiranih u SEK („novi državni hibridni vrijednosni papiri”) kako su izdani Danskoj i Švedskoj, a uključivao je:

— jedan skup hibridnih vrijednosnih papira („NSHN1”) koji je plasiran u Danskoj i Švedskoj u ukupnom iznosu od 5 milijardi SEK, ravnomjerno podijeljenom između njih, s promjenjivom šestomjesečnom kamatnom stopom STIBOR uvećanom za početnu maržu od 340 baznih bodova godišnje. Planirana marža skupa NSHN1 zatim bi se povećavala kako slijedi: 440 baznih bodova godišnje u drugoj i trećoj godini, 590 baznih bodova godišnje u četvrtoj i petoj godini, 790 baznih bodova godišnje u šestoj i sedmoj godini i 1 040 baznih bodova godišnje u osmoj godini i nakon toga. Skup NSHN1 činili su podređeni vrijednosni papiri i bio je jednako rangiran kao skup NSHN2,

— jedan skup hibridnih vrijednosnih papira („NSHN2”), koji je plasiran samo u Danskoj u ukupnom iznosu od 1 milijarde SEK, s promjenjivom šestomjesečnom kamatnom stopom STIBOR uvećanom za početnu maržu od 440 baznih bodova godišnje. Planirana marža skupa vrijednosnih papira NSHN2 zatim bi se povećavala kako slijedi: 540 baznih bodova godišnje u drugoj i trećoj godini, 690 baznih bodova godišnje u četvrtoj i petoj godini, 890 baznih bodova godišnje u šestoj i sedmoj godini i 1 140 baznih bodova godišnje u osmoj godini i nakon toga. Skup NSHN2 činili su podređeni vrijednosni papiri i bio je jednako rangiran kao skup NSHN1.

(107) Novi državni hibridni vrijednosni papiri mogli su se slobodno prenositi, ali bili su neuvršteni, nije postojala opcija njihove konverzije u dionice, SAS ih je u bilo kojem trenutku mogao opozvati po nominalnoj vrijednosti i u SAS-ovoj računovodstvenoj dokumentaciji tretirali su se kao vlasnički kapital u skladu s Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja („MSFI”).

(108) Kako bi ih se moglo tretirati kao vlasnički kapital u skladu s MSFI-jem, isplate kupona za nove državne hibridne vrijednosne papire bile su neobvezne i ovisile su o isključivom diskrecijskom pravu SAS-a. Međutim, u slučaju odgode kupona, na njih bi se obračunavale složene kamate do stvarne isplate kupona.

2.8.3. *Konverzija postojećih hibridnih vrijednosnih papira i obveznica*

(109) U okviru plana dokapitalizacije SAS je na zahtjev danske i švedske vlade pregovarao s određenim glavnim imateljima postojećih hibridnih vrijednosnih papira i određenim glavnim imateljima obveznica u vrijednosti od 2,25 milijardi SEK, s kojima je dogovorio:

— uvjete konverzije postojećih hibridnih vrijednosnih papira, u pogledu kojih je predložena zamjena za redovne dionice SAS-a po stopi od 90 % nominalne vrijednosti i po cijeni upisa od 1,16 SEK po dionici,

— uvjete konverzije obveznica, u pogledu kojih je predložena zamjena po stopi od 100 % nominalne vrijednosti za nepodređene, neosigurane, nezajamčene opozive vrijednosne papire SAS-a s promjenjivom kamatnom stopom i bez dospijeća („novi komercijalni hibridni vrijednosni papiri”). Novi komercijalni hibridni vrijednosni papiri imali su promjenjivu šestomjesečnu kamatnu stopu STIBOR uvećanu za početnu maržu od 340 baznih bodova godišnje. Planirana marža novih komercijalnih hibridnih vrijednosnih papira zatim bi se povećavala kako slijedi: 440 baznih bodova godišnje u drugoj i trećoj godini, 590 baznih bodova godišnje u četvrtoj i petoj godini, 1 090 baznih bodova godišnje u šestoj i sedmoj godini, 1 440 baznih bodova godišnje od osme do desete godine (uključujući tu godinu) te 1 590 baznih bodova godišnje u jedanaestoj i sljedećim godinama.

(110) Novi komercijalni hibridni vrijednosni papiri u SAS-ovoj računovodstvenoj dokumentaciji tretirali su se kao vlasnički kapital u skladu s MSFI-jem, bili su nadređeni novim državnim hibridnim obveznicama te ih je SAS u svakom trenutku mogao slobodno prenositi i opozvati po nominalnoj vrijednosti.

2.8.4. *Uvjeti upravljanja i sprečavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja*

(111) Danska i Švedska uvjetovale su odobrenje mjere ispunjavanjem elemenata koji se odnose na upravljanje i tržišno natjecanje utvrđenih u odjeljku 3.11.6. Privremenog okvira.

(112) Na SAS i sva društva pod kontrolom SAS-a primjenjivale bi se zabrane oglašavanja i stjecanja. Danska i Švedska obvezale su se da će ispuniti sljedeće obveze:

— SAS i društva pod kontrolom SAS-a ne bi trebali upotrebljavati mjeru za potrebe komercijalnog oglašavanja,

— SAS i društva pod kontrolom SAS-a ne bi trebali steći udio veći od 10 % u konkurentskim ili drugim društvima u istom poslovnom segmentu, uključujući poslovne aktivnosti na uzlaznom i silaznom tržištu, dok se ne otplati najmanje 75 % ukupnog iznosa mjere. U iznimnim okolnostima, ne dovodeći u pitanje kontrolu koncentracija i uz prethodno odobrenje Komisije, SAS i društva pod kontrolom SAS-a mogu steći udio veći od 10 % u društvima na uzlaznom i silaznom tržištu u svojem području poslovanja ako je stjecanje nužno za očuvanje održivosti stjecatelja.

(113) Dok se ne otplati najmanje 75 % mjere, Danska i Švedska obvezale su se na sljedeće: i. naknada za članove uprave SAS-a ne bi trebala biti veća od fiksnog dijela njihove naknade na dan 31. prosinca 2019.; za osobe koje postanu članovi uprave tijekom ili nakon dokapitalizacije kao ograničenje primjenjuje se fiksna naknada za članove uprave s istom razinom odgovornosti na dan 31. prosinca 2019.; i ii. SAS ne bi trebao isplaćivati bonuse ni druge varijabilne ili usporedive naknade.

(114) Dok mjera ne bude u potpunosti otplaćena, SAS bi imao obvezu da ne izvršava isplate dividendi i neobvezne isplate kupona te da ne otkupljuje dionice, osim u odnosu na Dansku i Švedsku ili ako postoji zakonska obveza da to učini. Zabrana dividendi ne bi se primjenjivala na dividende koje društva koja su (izravno ili neizravno) u stopostotnom vlasništvu SAS-a isplaćuju SAS-u unutar grupe.

(115) Međutim, zabrana neobveznih isplata kupona ne bi se primjenjivala na isplate kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire koje proizlaze iz konverzije postojećih obveznica. Danska i švedska tijela objasnila su da su tijekom pregovora o raspodjeli tereta određeni imatelji obveznica smatrali isplatu takvih kupona ključnom te se općenito očekivalo da će ona svim imateljima obveznica biti presudna za pristanak na konverziju. Danska i Švedska tvrde da je ta konverzija bila ključna za uspjeh cijelog plana dokapitalizacije i trebala je imati tri pozitivna učinka.

(116) Prvo, smanjio bi se ukupni iznos državne potpore potrebne SAS-u. Bez konverzije postojao bi manjak vlasničkog kapitala od 2,25 milijardi SEK u SAS-ovoj bilanci, koji bi vjerojatno trebale pokriti Danska i Švedska zbog SAS-ova ograničenog pristupa tržištima kapitala prije provedbe mjere. Suprotno tomu, uspješnom konverzijom smanjila bi se potrebna državna potpora i iznos kupona koje treba isplatiti SAS. Naime, zbog konverzije obveznica SAS bi mogao znatno smanjiti svoje novčane odljeve u prvim godinama nakon odobrenja mjere. Danska i Švedska navode da se na obveznice primjenjivao obvezni kupon od 5,375 % godišnje, dok bi se na nove komercijalne hibridne vrijednosne papire do pete godine primjenjivali neobvezni kuponi s nižom stopom. Konverzijom obveznica SAS ne bi morao isplatiti naknadu za njih u studenom 2022., čime bi izbjegao odljev u iznosu od 2,25 milijardi SEK koji bi bilo teško refinancirati na tržištima kapitala.

(117) Drugo, time bi se poboljšala SAS-ova struktura kapitala jer će se obveznice (koje se smatraju dugom) konvertirati u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire (koji se smatraju vlasničkim kapitalom) ili redovne dionice. Slijedom toga, konverzija bi uvelike pozitivno utjecala na SAS-ove relevantne financijske omjere (omjer neto duga i vlasničkog kapitala ([107]), financijska stabilnost ([108]), omjer financijske poluge itd.) i likvidnosnu poziciju ([109]).

([107]) Uz pretpostavku da EBITDA iznosi 3,4 milijarde SEK u financijskoj godini 2021., konverzija bi dovela do smanjenja duga za 2,25 milijardi SEK i smanjenja omjera neto duga i EBITDA-e za 66,2 %.

([108]) Stabilnost društva definira se kao omjer između vlasničkog kapitala prikupljenog od njegovih dioničara i vanjskog kapitala prikupljenog od vjerovnika. Uz pretpostavku da ukupna imovina iznosi 54 milijarde SEK u financijskoj godini 2021., povećanje vlasničkog kapitala za 2,25 milijardi SEK značilo bi povećanje stabilnosti za 4,2 %.

([109]) Zahvaljujući konverziji SAS ne bi morao otplatiti postojeće obveznice u iznosu od 2,25 milijardi SEK koje dospijevaju u studenom 2022. Osim toga, SAS bi konverzijom mogao uštedjeti do oko 0,8 milijardi SEK na isplatama kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire u prvih pet godina u usporedbi s iznosom planiranih isplata kupona za postojeće obveznice i hibridne vrijednosne papire.

(118) Treće, time bi se olakšala i bolje zajamčila isplata naknade za danske i švedske vlasničke instrumente i hibridne instrumente kapitala zbog razloga navedenih u uvodnoj izjavi 116.

(119) Danska i Švedska navele su i da je konverzija postojećih obveznica u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire provedena na teret imatelja obveznica. Neto sadašnja vrijednost novih komercijalnih hibridnih vrijednosnih papira izračunana je kao 80 % nominalne vrijednosti s obzirom na stabilizirano uobičajeno stanje SAS-a (koje bi se trebalo moći postići nakon provedbe plana dokapitalizacije), dok bi se vrijednost obveznica u istoj situaciji računala kao 100 % nominalne vrijednosti (pri čemu bi se nominalna vrijednost obveznica otplatila u studenom 2022.).

(120) Danska i švedska tijela prihvatila su da će se ograničenja upravljanja utvrđena u odjeljku 3.11.6. Privremenog okvira, uz iznimku zabrane neobveznih isplata kupona, nastaviti primjenjivati na nove državne hibridne vrijednosne papire dok se one potpuno ne otplate (plaćanje punog nominalnog iznosa i obračunanih isplata kupona) ili dok se svi novi državni hibridni vrijednosni papiri ne prodaju po nominalnoj ili višoj vrijednosti, uključujući obračunane isplate kupona i složene kamate.

(121) SAS-u bi bilo zabranjeno i unakrsno subvencioniranje društava grupe koja su na dan 31. prosinca 2019. bila poduzetnici u teškoćama kako su definirani u Uredbi o općem skupnom izuzeću.

2.8.5. *Izlazna strategija Danske i Švedske*

(122) Danska i švedska tijela navela su da postoje dvije potencijalne izlazne strategije u pogledu izdanja prava za Dansku i Švedsku: i. SAS bi mogao otkupiti dionice od Danske i Švedske ili ii. Danska i Švedska mogle bi prodati svoje dionice na tržištu.

(123) Švedska tijela objasnila su da u skladu sa švedskim Zakonom o trgovačkim društvima društvo ne može otkupiti redovne dionice samo od jednog određenog dioničara, nego isključivo od svih dioničara pod istim uvjetima.

(124) Stoga bi, prema mišljenju danskih i švedskih tijela, druga izlazna strategija (tj. prodaja redovnih dionica trećim stranama po tržišnoj cijeni) bila jedina opcija održiva u praksi.

(125) Nadalje, Danska i Švedska navele su da SAS planira otplatiti mjeru do 2025. Danska i Švedska objasnile su da SAS namjerava iskoristiti pozitivne slobodne novčane tokove poduzeća i prihode od izdanja na tržištu kapitala (uključujući dužničke i vlasničke instrumente) za otplaćivanje instrumenata državne potpore ([110]). Osim toga, Danska i Švedska objasnile su da će kao vjerojatnu izlaznu strategiju razmotriti prodaju privatnim trećim stranama, što prije i nakon financijske stabilizacije SAS-a, posebno za dionice povezane s pandemijom bolesti COVID-19 upisane u okviru dokapitalizacije.

(126) U svakom slučaju, Danska i Švedska obvezale su se da će u okviru mjere u roku od 12 mjeseci od njezina odobrenja dobiti i potvrditi vjerodostojnu izlaznu strategiju, osim ako se intervencija tih država do tog roka smanji ispod razine od 25 % vlasničkog kapitala.

([110]) Financiranje zaduživanjem može uključivati i osigurane i neosigurane instrumente: i. neosigurane obveznice, uključujući hibridne obveznice, zadužnice, komercijalne zapise i sindicirane zajmove; ii. osigurane instrumente kao što su japanski operativni *leasing*, financiranje zrakoplova i, eventualno, instrumenti povratnog *leasinga*. SAS donosi odluku o instrumentu financiranja na temelju, među ostalim, sljedećih čimbenika: privlačnosti uvjeta/troškova financiranja odgovarajućeg instrumenta, veličine tržišta i raspoloživih količina za SAS, stvarnog kreditnog rejtinga SAS-a i očekivanih izgleda/promjena rejtinga.

2.9. **Zbrajanje državnih potpora**

(127) Potpora dodijeljena u okviru mjere mogla bi se zbrojiti s potporom na temelju uredaba Komisije (EU) br. 1407/2013 ([111]) i (EU) br. 360/2012 ([112]) ili na temelju Uredbe o općem skupnom izuzeću ako su ispunjeni odgovarajući uvjeti utvrđeni u tim uredbama.

(128) Potpora dodijeljena u okviru mjere mogla bi se zbrojiti i s potporom dodijeljenom u okviru drugih mjera koje je Komisija odobrila na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) UFEU-a ili Privremenog okvira ako su ispunjeni odgovarajući uvjeti utvrđeni u tim pravnim osnovama.

2.10. **Praćenje i izvješćivanje**

(129) Danska i švedska tijela potvrdila su da će poštovati obveze praćenja i izvješćivanja utvrđene u odjeljku 4. Privremenog okvira (uključujući obvezu objave relevantnih informacija o dokapitalizaciji odobrenoj SAS-u na internetskim stranicama o državnim potporama ili u upotrebom IT alata Komisije u roku od tri mjeseca od trenutka odobrenja) ([113]).

(130) Danska i švedska tijela potvrdila su i da će osigurati sljedeće:

— SAS podnosi izvješća Danskoj i Švedskoj na temelju rasporeda utvrđenog u točki 82. Privremenog okvira o napretku u provedbi rasporeda otplate i usklađenosti s uvjetima utvrđenima u odjeljku 3.11.6. Privremenog okvira,

— SAS kao korisnik mjere u roku od 12 mjeseci od datuma dokapitalizacije, a nakon toga periodično svakih 12 mjeseci, objavljuje informacije o korištenju primljene potpore u skladu s točkom 83. Privremenog okvira. To mora uključivati informacije o načinu na koji se sredstvima primljene potpore podupiru SAS-ove aktivnosti u skladu s ciljevima Unije i nacionalnim obvezama u pogledu digitalne tranzicije te načinu na koji SAS, među ostalim na temelju te potpore i u okviru svojih aktivnosti javnog zagovaranja, pridonosi cilju klimatske neutralnosti gospodarstva Unije do 2050.,

— Danska i Švedska Komisiji dostavljaju godišnja izvješća o provedbi rasporeda otplate i usklađenosti s uvjetima iz odjeljka 3.11.6. i točke 54. Privremenog okvira,

— Danska i Švedska vode detaljnu evidenciju o dodjeli potpore 10 godina od datuma odobrenja mjere i obvezuju se da će je na zahtjev dostaviti Komisiji. Ta evidencija mora sadržavati sve informacije potrebne da bi se utvrdilo jesu li ispunjeni uvjeti utvrđeni u Privremenom okviru, i

— Danska i Švedska dostavljaju plan restrukturiranja ako se intervencija Danske i Švedske u roku od šest godina od odobrenja mjere ne smanji na razinu ispod 15 % vlasničkog kapitala SAS-a.

([111]) Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (SL L 352, 24.12.2013., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1407/oj).

([112]) Uredba Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. travnja 2012. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije na potpore *de minimis* koje se dodjeljuju poduzetnicima koja pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (SL L 114, 26.4.2012., str. 8., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2012/360/oj).

([113]) Odnosi se na informacije koje se zahtijevaju u Prilogu III. Uredbi (EU) br. 651/2014.

2.11. **Razlozi za pokretanje službenog istražnog postupka**

(131) Kako bi postupila u skladu s presudom SAS II, Komisija je donijela odluku o pokretanju postupka. U njoj je Komisija, na temelju preliminarnog ispitivanja, smatrala da mjera čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ([114]). Utvrdila je i da je ta mjera, iako je prijavljena u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a u postupku koji je doveo do donošenja početne odluke, nakon što je Opći sud poništio tu odluku postala nezakonita potpora od trenutka njezine dodjele jer više nije bila odobrena odlukom Komisije ([115]).

(132) Komisija je preliminarno smatrala da, s obzirom na to da je mjera postala nezakonita, njezinu spojivost treba ocijeniti u skladu sa zakonskim odredbama koje su bile na snazi u trenutku dodjele potpore, odnosno 26. listopada 2020. U to je vrijeme Privremeni okvir sadržavao relevantne odredbe za ocjenu spojivosti mjere na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a ([116]).

(133) Komisija je u odluci o pokretanju postupka preliminarno smatrala da mjera nije u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

(134) U skladu s presudom SAS II Komisija je preliminarno smatrala da se čini da vlasnički instrument u okviru mjere nije, kao što se zahtijeva točkom 61. Privremenog okvira, popraćen mehanizmom postupnog povećanja naknade državi kako bi se korisnika potaknulo na otkup državne dokapitalizacije. Komisija je izrazila i sumnje u pogledu toga je li, u skladu s točkom 62. Privremenog okvira, vlasnički instrument u okviru mjere popraćen primjerenim mehanizmom koji je alternativa onom predviđenom u točki 61. Privremenog okvira koji općenito rezultira sličnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi.

3. **PRIMJEDBE DANSKE I ŠVEDSKE**

(135) U svojim zajedničkim primjedbama na odluku o pokretanju postupka Danska i Švedska usredotočile su se na sumnje koje je Komisija izrazila u pogledu usklađenosti mjere s točkama 61. i 62. Privremenog okvira. Ukratko su se osvrnule i na nekoliko drugih aspekata preliminarne ocjene spojivosti mjere.

3.1. **U okviru mjere već su predviđeni primjerena naknada i poticaji za izlazak Danske i Švedske**

(136) Iako priznaju presudu SAS II i njezine zaključke o neusklađenosti s točkama 61. i 62. Privremenog okvira, danska i švedska tijela smatraju da se mjera ipak može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem. Prema njihovu mišljenju, mjera je, zbog razloga navedenih u nastavku, već sadržavala primjerenu alternativu mehanizmu postupnog povećanja u skladu s točkom 62. Privremenog okvira.

(137) Prvo, znatan popust odobren u okviru mjere na maksimalnu cijenu dionice po kojoj su Danska i Švedska stekle dionice SAS-a doveo je do povećanja naknade u njihovu korist.

(138) Drugo, SAS-ova obveza da dostavi plan restrukturiranja u okviru mjere već je bila snažan poticaj za izlazak Danske i Švedske.

(139) Treće, s obzirom na količinu tereta raspodijeljenu na privatne ulagače smanjila se potreba za poticajima za izlazak Danske i Švedske.

([114]) Odluka o pokretanju postupka, uvodne izjave od 71. do 75.
([115]) Odluka o pokretanju postupka, uvodne izjave 77. i 78.
([116]) Odluka o pokretanju postupka, uvodne izjave od 79. do 85.

(140) Naposljetku, tijela Danske i Švedske namjeravala su, u skladu sa svojim političkim mandatima, izaći iz strukture kapitala SAS-a u smislu dionica povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 stečenih u okviru mjere. U političkom dogovoru od 15. lipnja 2020. o dokapitalizaciji SAS-a koju je provela Danska i njezinu vlasničkom udjelu u SAS-u ([117]) i u ministarskoj odluci od 24. lipnja 2020. predviđeno je da se vlasnički udio u SAS-u u načelu mora smanjiti prodajom dionica odgovornim dugoročnim ulagačima kad tržišni uvjeti budu povoljni. Švedska vlada izrazila je izričitu namjeru da, u bilo kojem prikladnom trenutku kad joj je stanje na tržištu to ponovno dopusti, smanji/proda svoj vlasnički udio u SAS-u u skladu s mandatima koje je prethodno dobila od parlamenta ([118]).

(141) Danska i Švedska smatraju da se mjera alternativno može proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. To, prema njihovu mišljenju, proizlazi iz posebnih obilježja dokapitalizacije SAS-a, a osobito želje da se osigura raspodjela tereta i privuče novi privatni kapital za dokapitalizaciju. Danska i Švedska smatraju i. da to nije bilo propisano Privremenim okvirom, što je Komisija potvrdila u uvodnoj izjavi 95. početne odluke i uvodnoj izjavi 206. odluke o pokretanju postupka; i ii. da bi se to u slučaju SAS-a pokazalo primjerenijim načinom za osiguravanje naknade Danskoj i Švedskoj i ublažavanje narušavanja tržišnog natjecanja.

3.2. **Druge primjedbe na odluku o pokretanju postupka**

(142) Danska i Švedska ističu da je Opći sud u presudi SAS II potvrdio da hibridni instrument kapitala ispunjava sve relevantne uvjete povezane s naknadom i poticajima za izlazak utvrđene Privremenim okvirom.

(143) Ističu i da je Opći sud u presudi Lufthansa ([119]) potvrdio metodu kojom je Komisija ocijenila postojanje značajne tržišne snage na temelju pristupa „razmatranja svake zračne luke zasebno”, koji je Komisija primijenila i u odluci o pokretanju postupka.

4. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(144) Dvije zainteresirane strane, odnosno SAS i Ryanair, dostavile su primjedbe u kontekstu službenog istražnog postupka.

4.1. **Primjedbe SAS-a**

(145) SAS je dostavio primjedbe na dvije točke Komisijine preliminarne ocjene spojivosti mjere u odluci o pokretanju postupka, koje se odnose na primjenu točaka 61. i 62. Privremenog okvira s jedne strane i primjenu točke 49. podtočke (c) Privremenog okvira s druge strane.

4.1.1. *U okviru mjere već su predviđeni primjerena naknada i poticaji za izlazak Danske i Švedske*

(146) SAS podsjeća na to da u skladu sa švedskim pravom trgovačkih društava (vidjeti uvodnu izjavu 123.) nije moguće provesti mehanizam postupnog povećanja kojim se određenom imatelju dionica dodjeljuju dodatne dionice na temelju budućeg događaja. Stoga je postojala pravna prepreka za primjenu mehanizma postupnog povećanja kao što je onaj koji je izričito predviđen u točki 61. Privremenog okvira.

(147) Nadalje, SAS navodi da je, posebno s obzirom na znatan *ex ante* popust na dionice koje su Danska i Švedska stekle u okviru mjere i na obveze praćenja poslovanja kojima SAS podliježe, mjera već uključivala dovoljan iznos naknade za Dansku i Švedsku i dostatne poticaje za izlazak kako bi se omogućila alternativa koja rezultira istim ukupnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi.

([117]) https://fm.dk/media/18483/aftale-om-rekapitalisering-og-statens-ejerskab-af-sas-ab_a.pdf.
([118]) Posljednji takav mandat dodijeljen je prijedlogom zakona švedske vlade 2019/20:187 od 15. lipnja 2020.: https://data.riksdagen.se/fil/93D66908-D6E7-4ED0-8D30-7AF1EDAD2AD0.
([119]) Presuda od 10. svibnja 2023., Ryanair/Komisija, T-34/21 i T-87/21, ECLI:EU:T:2023:248, t. 322.

(148) Neovisno o tom stajalištu, SAS je predložio alternativni mehanizam koji bi se, ako Komisija zaključi da mjera koju su prijavile Danska i Švedska nije u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira, mogao provesti radi usklađivanja s tim odredbama Privremenog okvira. Taj alternativni mehanizam sastojao bi se od izdanja dodatnih vrijednosnih papira relevantnoj državi članici ([120]) i imao bi sljedeća obilježja:

— ako jedna ili obje države članice nisu prodale potreban broj dionica do trenutka u kojem se mehanizam mora aktivirati, SAS bi i. izmijenio uvjete odgovarajućih državnih hibridnih vrijednosnih papira kako bi se povećao iznos koji se plaća na temelju njih, na primjer povećanjem glavnice; ili ii. izdao novi instrument predmetnim državama pod istim uvjetima (npr. razina podređenosti, računovodstveni tretman i naknada) kao što su oni koji se primjenjuju na postojeće hibridne vrijednosne papire,

— taj bi mehanizam u monetarnom smislu odgovarao 10 % iznosa koji se dobiva množenjem udjela predmetne države (tj. broja dionica) koji premašuje njezin udio u SAS-u prije dokapitalizacije, koji u tom trenutku još nije prodan, višim od sljedećih dvaju iznosa: i. iznosom od 1,16 SEK (cijena upisa dionica iz 2020.) ili ii. prosječnom cijenom ponderiranom volumenom koja je plaćena za dionice SAS-a na burzi Nasdaq Stockholm u razdoblju od 20 trgovinskih dana koje neposredno prethodi petom trgovinskom danu prije datuma aktivacije mehanizma. Budući da naknada za državne hibridne vrijednosne papire možda neće biti u skladu s tržišnim uvjetima u trenutku aktivacije mehanizma, dodatni iznos glavnice koji proizlazi iz tog izračuna prilagodio bi se kako bi se uzeli u obzir očekivani budući novčani tokovi povezani s tim dodatnim nominalnim iznosom vrijednosnih papira, diskontiranom po odgovarajućoj tržišnoj stopi koja odražava njihove uvjete i rizičnost za izdavatelja u trenutku povećanja. Tom metodom osigurava se da povećanje naknade odgovara razini od točno 10 % u monetarnom smislu s obzirom na očekivane buduće novčane tokove i diskontnu stopu u trenutku povećanja,

— u skladu s posebnim mehanizmom utvrđenim u točki 61. Privremenog okvira taj bi se alternativni mehanizam aktivirao u četvrtoj godini nakon odobrenja mjere ako relevantna država članica nije prodala najmanje 40 % svojeg udjela u dokapitalizaciji u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i u šestoj godini nakon odobrenja mjere ako relevantna država članica nije u cijelosti prodala svoj udio u dokapitalizaciji.

(149) SAS smatra da bi predloženi mehanizam pružio odgovarajući poticaj SAS-u da otkupi dionice koje su Danska i Švedska stekle u okviru mjere. Ta bi alternativa, prema SAS-ovu mišljenju, ispunjavala uvjete iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira i bila bi proporcionalna cilju koji se nastoji postići tim odredbama.

4.1.2. *SAS nije mogao pronaći financiranje na tržištima po pristupačnim uvjetima*

(150) SAS se najprije složio s objašnjenjima koja su Danska i Švedska navele u prijavi mjere i s Komisijinom preliminarnom ocjenom u početnoj odluci, prema kojima SAS nije mogao pronaći financiranje na tržištima po pristupačnim uvjetima kako bi pokrio svoje potrebe za kapitalom. No SAS je u tom pogledu naveo i dodatne elemente i popratne informacije.

(151) SAS navodi da se prije pandemije bolesti COVID-19 služio raznim izvorima tržišnog financiranja, uključujući bankovne zajmove, obveznice, podređene zajmove, hibridne obveznice i *leasing*. SAS je za financiranje zrakoplova obično upotrebljavao kombinaciju *leasinga* i osiguranih bankovnih zajmova i kreditnih linija. Osim toga, SAS se služio drugim izvorima financiranja koji su još bili nepodmireni prije pokretanja dokapitalizacije (kolovoz 2020.), uključujući i. neosiguranu obveznicu u iznosu od 1,5 milijardi SEK (izdana u studenom 2017.), ii. privatni plasman redovnih dionica u iznosu od 1,27 milijardi SEK (izdan u studenom 2017.), iii. neosiguranu obveznicu u iznosu od 0,75 milijardi SEK (izdana u lipnju 2018.) i iv. hibridnu obveznicu u iznosu od 1,5 milijardi SEK (izdana 2019.) ([121]).

([120]) SAS smatra da je Komisija prihvatila slične mehanizme u prethodnim odlukama, npr. u Odluci Komisije od 31. srpnja 2020. u predmetu SA.57659 – Španjolska – COVID-19: fond za dokapitalizaciju (SL C 269, 14.8.2020., str. 8.).

([121]) Obje neosigurane obveznice u okviru mjere konvertirane su u nove hibridne obveznice ili redovne dionice (prema izboru imatelja obveznica), a hibridna obveznica konvertirana je u redovne dionice.

(152) Osim toga, SAS objašnjava da je prije pandemije bolesti COVID-19 provodio program privatnog plasmana obveznica s […] u okviru programa europskih srednjoročnih vrijednosnih papira („program EMTN-a”). Te obveznice bile su pokrivene ugovorima o razmjeni na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza. SAS je izdao nove obveznice 2016., 2017. i 2018. Program EMTN-a s […] trebao je biti pokrenut 2020. Međutim, zbog pandemije bolesti COVID-19 na tržištu nije bilo dostupnih ugovora o razmjeni na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza i nijedan ulagač nije bio spreman ulagati u SAS. Zbog toga SAS nije mogao provesti program EMTN-a.

(153) SAS nadalje navodi da je zbog pandemije bolesti COVID-19 imao teškoće i u pristupu drugim izvorima tržišnog financiranja u trenutku odobrenja mjere. SAS je u vezi s tim naveo tri glavna objašnjenja.

(154) Za početak, SAS-ov kreditni rejting upućuje na to da nije bilo vjerojatno da bi SAS mogao izdati neosigurane dužničke ili hibridne instrumente po pristupačnim uvjetima. Agencija za kreditni rejting Standard & Poor's je 16. siječnja 2020., prije pandemije bolesti COVID-19, SAS-u dodijelila rejting B+ jer je to društvo moglo podnijeti mjere kreditiranja, dok je 10. lipnja 2020. kreditni rejting društva snižen na CCC i ono je zadržano pod kreditnim nadzorom s negativnim implikacijama. SAS je dostavio obavijest od 10. lipnja 2020. u kojoj agencija za kreditni rejting Standard & Poor's objašnjava svoje razloge za snižavanje rejtinga.

(155) Prema SAS-ovu mišljenju, razine trgovanja SAS-ovim financijskim instrumentima na sekundarnom tržištu dodatno potvrđuju nedostatak tržišnog financiranja u obliku neosiguranih obveznica i hibridnih instrumenata po pristupačnim uvjetima. Te razine upućuju na vrlo visoke troškove financiranja tih instrumenata, zbog čega je svako izdavanje novih instrumenata privatnim ulagačima isključeno kao izvediva opcija:

— obveznice: prema navodima društva Bloomberg SAS-ova nadređena neosigurana obveznica izdana 2017. s dospijećem 2022., na dan 31. prosinca 2019. kotirala je na 103,4 % nominalne vrijednosti. To odgovara stvarnoj marži (tj. premiji kreditne marže na nerizične stope) od 375 baznih bodova i implicitnom trošku financiranja od 3,99 %. Suprotno tomu, 14. lipnja 2020., dan prije nego što je najavljena potpora švedske i danske vlade, obveznica je kotirala na 67 % nominalne vrijednosti, što odgovara stvarnoj marži od 2485 baznih bodova i implicitnom trošku financiranja od 24,9 %. Znatno povećanje implicitnog prinosa na postojeće obveznice SAS-a u prvim mjesecima pandemije bolesti COVID-19 ukazalo je na nedostatak alternativnog financiranja na tržištu obveznica po pristupačnim uvjetima,

— hibridni instrumenti: prema navodima društva Bloomberg SAS-ova hibridna obveznica izdana 2019. na dan 31. prosinca 2019. kotirala je na 102,38 % nominalne vrijednosti, što odgovara stvarnoj marži od 802 bazna boda i implicitnom trošku financiranja od 8,17 %. Suprotno tomu, 14. lipnja 2020. obveznica je kotirala na 52 % nominalne vrijednosti, što odgovara stvarnoj marži od 1571 baznog boda i implicitnom trošku financiranja od 15,81 %. Znatno povećanje implicitnog prinosa na postojeće hibridne obveznice SAS-a u prvim mjesecima pandemije bolesti COVID-19 ukazalo je na nedostatak alternativnog financiranja na tržištu hibridnih instrumenata po pristupačnim uvjetima.

(156) Zatim, prema SAS-ovu mišljenju, činjenica da se na dan odobrenja mjere u okviru dokapitalizacije SAS-a provodila konverzija nepodmirenih neosiguranih obveznica te hibridnih obveznica upućuje na to da je SAS-ov pristup tržištu obveznica i hibridnih instrumenata po pristupačnim uvjetima bio vrlo ograničen. SAS je od svoje postojeće baze ulagača već zatražio da svoje postojeće instrumente pretvore u vlasničke ili dužničke instrumente po manje strogim uvjetima. Tražiti od istih ulagača da u takvim okolnostima ulažu u nove obveznice ili hibridne obveznice ne bi bilo uspješno. S druge strane, novi ulagači nužno bi procijenili kreditni rizik ulaganja u SAS-ove obveznice ili hibridne obveznice na temelju pogoršanog kreditnog rejtinga tog društva, koji je snižen na CCC.

(157) Osim toga, SAS smatra da bi i druge mogućnosti dobivanja tržišnog financiranja po pristupačnim uvjetima, odnosno zajmovi s kolateralom u obliku neopterećenih zrakoplova ili druge imovine, kao što je program Eurobonus, vjerojatno bile neučinkovite zbog triju razloga.

(158) *Prvo*, na dan odobrenja mjere SAS je posjedovao 35 % svoje zrakoplovne flote, od čega 17 zrakoplova nije bilo opterećeno, a njihova ukupna knjigovodstvena vrijednost iznosila je približno [0 – 2] milijarde SEK. Međutim, 10 od tih 17 zrakoplova postupno je izlazilo iz upotrebe i stoga potencijalnim zajmodavcima nisu bili privlačni kao kolateral ([122]). Osim toga, SAS je naveo da su tri od preostalih sedam neopterećenih zrakoplova već upotrijebljena kao dio kolaterala za osiguranje revolving kreditne linije u iznosu od 324 milijuna SEK, osigurane jamstvom Danske i Švedske u iznosu od 90 % kreditne linije, dok su banke preuzele rizik za preostalih 10 % ([123]). SAS navodi da je neovisna treća strana procijenila vrijednost tih triju zrakoplova na [50 – 100] milijuna USD. Međutim, prema navodima SAS-a, ti zrakoplovi nisu bili dovoljni za osiguranje nezajamčenog dijela revolving kreditne linije jer su banke, osim zrakoplova, zahtijevale i založna prava na SAS-ovim zajmovima i računima unutar grupe. SAS smatra da, ako tri zrakoplova nisu bila dovoljna za osiguravanje 10 % zajma od 0,3 milijarde SEK, četiri preostala raspoloživa zrakoplova očito ne bi bila dovoljna za pokrivanje ikakvog značajnog dijela njegovih potreba za kapitalom.

(159) *Drugo*, SAS je imao određenu drugu imovinu koja se, u teoriji, mogla upotrijebiti kao kolateral za osigurani dug. Konkretno, upotreba programa Eurobonus kao kolaterala zahtijevala bi znatno interno restrukturiranje i bilo bi potrebno osnovati nova društva na koja bi se imovina prenijela. SAS je u trenutku odobrenja mjere smatrao da nijedna od tih opcija nije izvediva zbog vremenskih ograničenja.

(160) *Treće*, SAS navodi da je u to vrijeme postojao vrlo slab interes za davanje zajmova društvima u zrakoplovnom sektoru, čak i ako su osigurani kolateralom. U prilogu tomu govori činjenica da je SAS prije dokapitalizacije mogao osigurati revolving kreditnu liniju samo zato što je 90 % bilo pokriveno državnim jamstvima. Iako preostalih 10 % nije bilo zajamčeno, banke koje su dale zajam zahtijevale su da se preostalih 10 % u potpunosti osigura kolateralom (uključujući zrakoplove kao kolateral).

(161) Naposljetku, izdavanje novih dužničkih instrumenata u svakom slučaju ne bi pomoglo u rješavanju SAS-ovih problema sa solventnošću jer mu je za ponovnu uspostavu strukture kapitala trebao novi vlasnički kapital. Činjenica da je SAS pretrpio znatne gubitke značila je da se njegov dionički kapital brzo smanjuje. U tom je pogledu SAS priložio nekoliko izvješća o istraživanjima koja su objavile banke (Den Norske Bank, Nordea, Sydbank) i novine (Dagens Industri) ([124]), kao i grafički prikaz od 2. lipnja 2020. koji pokazuje preporuke burzovnih posrednika o dionicama SAS-a ([125]). Povećani dug u tom kontekstu ne bi imao učinak obnove dioničkog kapitala. Štoviše, doveo bi do povećanja SAS-ovih gubitaka zbog povećanja kamata. Stoga je, prema SAS-ovu mišljenju, društvo moglo nastaviti poslovati samo ako prikupi kapital u obliku vlasničkog kapitala.

([122]) Točnije, tih 10 zrakoplova izvan upotrebe imalo je knjigovodstvenu vrijednost od [350 – 400] milijuna SEK. Međutim, SAS navodi da je za vrijeme pandemije financiranje zrakoplova sa starijom tehnologijom ili zrakoplova koji nisu u upotrebi bilo gotovo nemoguće pronaći.

([123]) Dogovoreno je da će dio sredstava dokapitalizacije služiti za otplatu revolving kreditne linije. Nakon toga tri zrakoplova kojima je osiguran taj dužnički instrument ponovno bi postala neopterećena.

([124]) Den Norske Bank (DNB) iznio je 28. svibnja 2020. sljedeću primjedbu: „S obzirom na to da je knjigovodstvena vrijednost vlasničkog kapitala već negativna, bilanca sadržava neodržive razine duga i izgledno je da će se znatni gubici u scenariju povećanja financiranja bilježiti još godinama, predviđamo da će biti potrebno do 10 milijardi SEK novih sredstava.” Istog je dana Sydbank iznio sljedeću primjedbu: „Ako se gubici u sljedećim mjesecima nastave u skladu s predviđanjima, bit će potrebno uložiti kapital u iznosu do 10 milijardi SEK.” Nordea je 29. svibnja 2020. iznijela sljedeću primjedbu: „Iznos od 4,2 milijarde SEK u gotovini i 3,3 milijarde SEK u kreditnim linijama pod državnim jamstvom kratkoročno će omogućiti nastavak poslovanja SAS-a. Međutim, s obzirom na nedostatak vlasničkog kapitala i, u konačnici, nedostatak gotovine, SAS će morati pretvoriti postojeći dug u vlasnički kapital i izdati više vlasničkog kapitala.” Novine Dagens Industri izvijestile su 2. lipnja 2020. o tome da je „HSBC […] smanjio svoju preporuku za SAS” [promjena iz „zadržati” u „prodati” dionice]. […] Među ostalim, banka ističe da SAS ima negativan novčani tok od 500 do 700 milijuna SEK mjesečno i da to upućuje na potrebe tog društva za kapitalom.”

([125]) Iz grafičkog prikaza vidljivo je kretanje preporuka burzovnih posrednika u razdoblju od lipnja 2018. do lipnja 2020., kao i kretanje cijene dionica SAS-a. Vidljivo je da se u razdoblju od lipnja 2018. do prosinca 2018. 100 % preporuka posrednika odnosilo na kupnju dionica SAS-a. Od siječnja 2019. do veljače 2020. 60 % preporuka posrednika odnosilo se na „kupnju”, a 40 % na „zadržavanje”. Od ožujka do travnja 2020. preporuke su se odnosile na „zadržavanje”. Od svibnja 2020. burzovni posrednici počeli su preporučivati „prodaju” dionica SAS-a (50 % preporuka u svibnju 2020. i 67 % preporuka u lipnju 2020.).

(162) U tom kontekstu SAS ističe da je struktura mjere učinkovita za privlačenje visoke razine privatnog sudjelovanja:

— vlasnički kapital: kako bi se potaknulo sudjelovanje privatnih dionika u izdanju prava, transakcija je morala biti pokrivena obvezama Danske i Švedske u pogledu potpisivanja 81,5 % izdanja prava. U konačnici su za izdanje prava u ukupnom iznosu od približno 3,99 milijardi SEK privatni ulagači upisali redovne dionice u znatnom iznosu od približno 2,45 milijardi SEK,

— neosigurane obveznice: privatni ulagači konvertirali su neosigurane obveznice ukupne vrijednosti od približno 1,615 milijardi SEK u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire po stopi od 100 % nominalne vrijednosti, a preostale neosigurane obveznice ukupne vrijednosti od približno 0,635 milijardi SEK konvertirane su u redovne dionice po 100 % nominalne vrijednosti,

— hibridne obveznice: privatni ulagači konvertirali su hibridne obveznice vrijednosti 1,5 milijardi SEK u redovne dionice po stopi od 90 % nominalne vrijednosti.

4.2. **Primjedbe društva Ryanair**

(163) Ryanair je dostavio primjedbe na odluku o pokretanju postupka koje se odnose na zakonitost mjere i sedam aspekata preliminarne ocjene spojivosti mjere koju je Komisija iznijela u odluci o pokretanju postupka.

4.2.1. *Zakonitost mjere*

(164) Ryanair tvrdi da bi Komisija, s obzirom na to da je mjeru proglasila nezakonitom u odluci o pokretanju postupka i radi primjene odredbe o mirovanju, trebala naložiti Danskoj i Švedskoj da odmah obustave potporu i plate kamate za razdoblje u kojem je nezakonita potpora bila na raspolaganju SAS-u ([126]).

4.2.2. *Mjera nije u skladu s člancima 18., 49. i 56. UFEU-a i člankom 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008*

(165) Ryanair najprije navodi da, iako se člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a predviđa iznimka od zabrane državnih potpora iz članka 107. stavka 1. UFEU-a u slučaju ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice, njime se ne predviđa iznimka od ostalih pravila i općih načela Unije. Ryanair tvrdi da prema ustaljenoj sudskoj praksi ([127]) Komisija pri ocjenjivanju spojivosti državne potpore s unutarnjim tržištem ima obvezu osigurati da su mjera potpore i svi elementi koji su s njom neodvojivo povezani usklađeni sa svim drugim pravilima i općim načelima Unije, kao što je jednako postupanje. Ryanair smatra da Komisija nije provela takvu ocjenu mjere koja je predmet odluke o pokretanju postupka.

(166) Ryanair nadalje tvrdi da mjera nije u skladu sa zabranom diskriminacije na temelju državljanstva (članak 18. UFEU-a), slobodom poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i slobodnim pružanjem usluga (članak 56. UFEU-a i članak 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008).

(167) Ryanair podsjeća na to da se općim načelom jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različite načine i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Nadalje, prema mišljenju društva Ryanair, Sud je smatrao da se člankom 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008, kojim se sloboda pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a proširuje na usluge zračnog prijevoza, „isključuje primjena svake [mjere] zbog koje je pružanje usluga među državama članicama teže od pružanja usluga isključivo u jednoj državi članici”. Slično tomu, u članku 49. UFEU-a navedeno je da se zabranjuje ograničavanje „slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice”.

([126]) Ryanair upućuje na presudu od 12. veljače 2008., CELF I, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, t. 63. i 64.
([127]) Npr. presuda od 12. ožujka 1977., Iannelli/Meroni, C-74/76, ECLI:EU:C:1977:51, t. 14.

(168) Ryanair tvrdi da se, s obzirom na to da je pandemija bolesti COVID-19 ozbiljno utjecala na sve zračne prijevoznike koji posluju u Švedskoj i Danskoj (uključujući sami Ryanair) te na to da korist od mjere ostvaruje samo SAS, predmetnom mjerom SAS stavlja u povoljniji položaj u odnosu na zračne prijevoznike u usporedivoj situaciji. Ryanair smatra da Komisija nije pružila nikakvo objektivno opravdanje za tu razliku u postupanju. Točnije, nije objasnila zašto drugi prijevoznici koji posluju u Švedskoj i Danskoj ne bi mogli ispuniti željeni cilj od javnog interesa, a to je otkloniti ozbiljne poremećaje u gospodarstvu Švedske i Danske.

(169) Ryanair u prilog svojim tvrdnjama navodi da se procjenjuje da je SAS bio zaslužan samo za 35 % povezanosti Švedske i 34 % povezanosti Danske s Europom, dok su ostali zračni prijevoznici bili zaslužni za preostalu većinu od 65 % u Švedskoj i 64 % u Danskoj ([128]). Osim toga, 2020. je zbog pandemije bolesti COVID-19 i mjera za suzbijanje njezina širenja postojao znatan višak kapaciteta usluga zračnog prijevoza jer su tisuće zrakoplova bile prizemljene u cijeloj Uniji ([129]). Prema mišljenju društva Ryanair, drugi zračni prijevoznici imali su dovoljno kapaciteta za postizanje željenog cilja od javnog interesa.

(170) Ryanair nadalje tvrdi da Danska i Švedska diskriminiraju zračne prijevoznike u usporedivoj situaciji time što su mjeru ograničile na SAS bez objektivnog opravdanja. Ta bi diskriminacija imala učinak ugrožavanja slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana u Uniji. Ryanair posljednjih godina unapređuje svoj položaj u Švedskoj i Danskoj, ali mjera to ugrožava jer se SAS-u umjetno omogućuje da učvrsti i unaprijedi svoj konkurentni položaj u tim zemljama.

4.2.3. *SAS nije ispunio kriterije prihvatljivosti za odobrenje mjere (točka 49. Privremenog okvira)*

4.2.3.1. Komisija nije propisno potkrijepila tvrdnju da bi bez intervencije Danske i Švedske SAS prekinuo poslovanje ili bi se suočio s ozbiljnim teškoćama u održavanju poslovanja

(171) Ryanair kritizira Komisijinu ocjenu na temelju točke 49. podtočke (a) Privremenog okvira, u kojoj se navodi da su jedina realistična alternativa potpori „scenarij nesolventnosti" SAS-a i „ozbiljne teškoće u održavanju poslovanja" (uvodna izjava 88. odluke o pokretanju postupka) i upućuje na financijske projekcije iz kojih navodno proizlazi da bi SAS postao „tehnički nelikvidan do prosinca 2020." (uvodne izjave 14. i 88. odluke o pokretanju postupka).

(172) Ryanair smatra da Komisija, odlučivši se za taj pristup, nije ocijenila drugi scenarij osim nesolventnosti ili nelikvidnosti SAS-a. Smatra i da je SAS mogao smanjiti opseg svojih nesistemskih aktivnosti ili na tržištima pronaći alternativno financiranje po pristupačnim uvjetima.

([128]) Ryanair je te brojke dostavio u prilozima A.2.a (Danska) i A.2.b (Švedska) svojim primjedbama. U tim prilozima upućuje se na studiju analitičara za zračne prijevoznike od 27. travnja 2021., kojeg je Ryanair angažirao za izradu analize veličine i podrijetla operativne licencije najvećih zračnih prijevoznika na nekoliko velikih europskih tržišta u kontekstu žalbe društva Ryanair na početnu odluku („studija tržišta zračnih prijevoznika"). Ta studija obuhvaća tržište zračnih prijevoznika u 10 država članica, uključujući Dansku i Švedsku, i u njoj su utvrđeni i. tržišni udjeli glavnih zračnih prijevoznika u svakoj zemlji te ii. njihova petogodišnja stopa rasta (2014. – 2019.), iii. doprinos vodećih zračnih prijevoznika tom rastu i iv. ukupno povećanje broja linija na kojima su ti zračni prijevoznici prometovali u tom razdoblju. Podaci upotrijebljeni za tu studiju potječu od OAG-a, neovisnog globalnog poduzeća za analizu zračnog prijevoza. U studiji tržišta zračnih prijevoznika podaci su prikazani u trima tablicama u Prilogu A.2.a (za Dansku) i u Prilogu A.2.b (za Švedsku): u tablici 1 navedena su četiri najveća zračna prijevoznika u Danskoj i Švedskoj s obzirom na broj sjedala i tržišni udio 2019., u tablici 2 navedeni su podaci o kretanju broja sjedala koja je od 2014. do 2019. u Europi nudilo 16 europskih zračnih prijevoznika, a u tablici 3 prikazan je razvoj broja linija i sjedala od 2014. do 2019. (domaćih linija i linija unutar Europe) u Danskoj za SAS, Danish Air Transport, niskotarifne prijevoznike i „ostale" prijevoznike te u Švedskoj za SAS, Braathens regional, niskotarifne prijevoznike i „ostale" prijevoznike.

([129]) Ryanair je u Prilogu 3. svojim primjedbama dostavio izvadak s podacima o broju prizemljenih zrakoplova u području u nadležnosti Eurocontrola, koji su dostupni na: https://ansperformance.eu/covid/acft_ground/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

4.2.3.2. Komisija nije utvrdila da je intervencija u zajedničkom interesu

(173) Ryanair najprije kritizira Komisijinu ocjenu na temelju točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira jer se oslonila isključivo na tvrdnje švedskih i danskih tijela. Umjesto toga trebala je samostalno ocijeniti SAS-ovu sistemsku važnost za te dvije države članice.

(174) Ryanair u svakom slučaju smatra da, čak i da se Komisija u potpunosti oslonila na elemente koje su iznijele Švedska i Danska, ona i dalje ne bi mogla utvrditi da je SAS sistemski poduzetnik kojeg njegovi konkurenti ne mogu lako zamijeniti.

(175) Prvo, podaci o doprinosu zrakoplovnog sektora danskom i švedskom gospodarstvu navedeni u odluci o pokretanju postupka nisu relevantni jer ne odražavaju SAS-ov poseban doprinos.

(176) Drugo, na temelju podataka iz odluke o pokretanju postupka SAS-ov doprinos BDP-u iznosi samo 30 % ukupnog doprinosa zrakoplovnog sektora u Švedskoj i 10 % u Danskoj. Ryanair smatra da te brojke nisu posebno visoke za zračnog prijevoznika od navodno sistemske važnosti, posebno ako dinamični konkurenti (kao što je Ryanair) mogu u cijelosti zamijeniti SAS na nekoliko linija. Ryanair kao još važniju činjenicu navodi da je riječ o podacima iz razdoblja prije pandemije koji ne govore ništa o SAS-ovu potencijalnom doprinosu gospodarstvu i zaposlenosti nakon pandemije. Taj će doprinos vjerojatno biti znatno manji s obzirom na financijske izazove koje je sama Komisija istaknula u odluci o pokretanju postupka.

(177) Treće, Ryanair tvrdi da Komisija mora dokazati da su sve SAS-ove aktivnosti nezamjenjive ili precizno utvrditi koji se dio njegovih postojećih aktivnosti ne može zamijeniti. Ryanair smatra da su zračni prijevoznici posljednjih desetljeća u Europi redovito odlazili u stečaj, a njihovo propadanje nikad nije ugrozilo gospodarstvo i povezanost njihove matične zemlje. Kad se nad zračnim prijevoznikom pokrene stečajni postupak, njegovo poslovanje uglavnom preuzimaju učinkovitiji zračni prijevoznici, kao što su niskotarifni zračni prijevoznici. Ryanair tvrdi da za to postoji nekoliko presedana, kao što je stečaj zračnog prijevoznika Sabena, ali i zračnih prijevoznika Malev i Spanair 2012. U potonja dva slučaja nakon tih stečajeva odmah je uslijedilo povećanje prometa u zračnim lukama u Budimpešti i Barceloni, gdje su ti zračni prijevoznici poslovali. Ryanair smatra da bi taj scenarij bio još vjerojatniji 2020., u kontekstu koji je obilježen neusporedivo većim raspoloživim kapacitetom nego 2012. (zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 i dugotrajno niske razine potražnje), a time i većom spremnošću drugih zračnih prijevoznika da preuzmu poslovanje onih u stečaju. To bi bilo u skladu i sa zaključkom Komisije iz 2014., prema kojem „iskustvo pokazuje da, čak i ako je zračni prijevoznik u stečaju i ne može se restrukturirati kako bi ponovno postao održiv, njegov nestanak ne znači da će predmetna država članica izgubiti svoju povezanost” i „broj izravnih odredišta iz pogođenih zračnih luka može se kratkoročno i srednjoročno znatno povećati i premašiti broj dostupnih odredišta prije prestanka poslovanja nacionalnog prijevoznika. Čini se da su za to povećanje uglavnom zaslužni niskotarifni prijevoznici” ([130]).

(178) Naposljetku, Ryanair je tvrdio da je navodna nezamjenjivost SAS-ova poslovanja u suprotnosti s odlukom o pokretanju postupka, u kojoj je Komisija tvrdila da SAS, unatoč visokom tržišnom udjelu, nema značajnu tržišnu snagu i da njegovi konkurenti mogu ući na tržište i izazvati ga.

(179) Nadalje, Ryanair tvrdi da Komisija nije objasnila zašto scenarij smanjenja opsega SAS-ovih aktivnosti ne bi jednako dobro služio zajedničkom interesu. Ryanair smatra da, čak i ako su neke SAS-ove aktivnosti doista od sistemske važnosti, Komisija nije utvrdila jesu li se takve sistemske aktivnosti mogle očuvati smanjenjem grupe i smanjenjem ili ograničavanjem nesistemskih aktivnosti, kao što su zemaljske usluge ([131]).

([130]) Ryanair upućuje na Prilog A.4 svojim primjedbama, koji sadržava članak iz izvješća Komisije o politici tržišnog natjecanja od 9. srpnja 2014. naslovljen „Državne potpore za restrukturiranje zračnih prijevoznika: daju li doista krila?” (*State aid for airline restructuring: Does it give you wings*) (2014. – izdanje br. 10, 9. srpnja 2014., str. 1. i 4.) („izvješće o politici tržišnog natjecanja”).

([131]) Ryanair upućuje na Prilog A.5 svojim primjedbama, koji sadržava izvadak iz članka Emmanuela Combea i Didiera Bréchemiera iz svibnja 2020. (*Before COVID-19, Air Transportation in Europe: an already fragile sector*) („članak skupine za strateško promišljanje”). Članak je napisan za Fondation pour l'innovation politique, francusku skupinu za strateško promišljanje o europskoj integraciji i slobodnom gospodarstvu. Izvadak sadržava pregled financijskog položaja određenih europskih zračnih prijevoznika prije i za vrijeme pandemije bolesti COVID-19.

4.2.3.3. SAS je mogao pronaći financiranje na tržištima po pristupačnim uvjetima

(180) Ryanair najprije kritizira Komisijinu ocjenu na temelju točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira jer se oslonila isključivo na tvrdnje švedske i danske vlade kako bi zaključila da SAS nije mogao pokriti svoje potrebe za kapitalom i likvidnošću na tržištima kapitala.

(181) Nadalje, Komisijin preliminarni zaključak u odluci o pokretanju postupka na temelju točke 49. podtočke (c) Privremenog okvira navodno je netočan zbog tri razloga.

(182) Prvo, Ryanair smatra da bi SAS-u na tržištima kapitala vjerojatno bili dostupni znatni iznosi vlasničkog kapitala novih ulagača. Kako bi potkrijepio taj zaključak, Ryanair je u Prilogu 7. svojim primjedbama dostavio ekonomsko izvješće koje je naručio od društva Oxera Consulting LLP („izvješće društva Oxera"). U izvješću društva Oxera navodi se da su samo postojeći dioničari SAS-a mogli sudjelovati u povećanju kapitala predviđenom mjerom jer su samo švedska i danska tijela usmjerenom izdanju novih redovnih dionica mogla pridonijeti samo švedska i danska tijela, dok je izdanje prava na redovne dionice bilo otvoreno samo postojećim dioničarima SAS-a. Međutim, prema izvješću društva Oxera, brojna poduzeća čije dionice kotiraju na burzi prikupljala su financijska sredstva s tržišta vlasničkih instrumenata na početku pandemije bolesti COVID-19. U dijelu izvješća društva Oxera koji se odnosi na zrakoplovni sektor navodi se da je od travnja do prosinca 2020. devet zračnih prijevoznika prikupilo ukupno 6,2 milijarde EUR ([132]). Prema mišljenju društva Ryanair, to znači da je SAS u okviru javne ponude dionica mogao osigurati financiranje vlasničkim kapitalom od drugih ulagača osim postojećih dioničara, bez sudjelovanja Švedske i Danske.

(183) Drugo, Ryanair tvrdi da dokazi s tržišta pokazuju da je nekoliko zračnih prijevoznika čiji je kreditni rejting bio usporediv sa SAS-ovim na početku pandemije bolesti COVID-19 uspjelo prikupiti znatna financijska sredstva zaduživanjem na tržištima. Iz tih dokaza proizlazi da je i SAS to mogao učiniti, među ostalim tako da je nudio neopterećenu vrijednost svojih 55 zrakoplova kao kolateral za zaduživanje po pristupačnijim uvjetima. U tablici u izvješću društva Oxera uspoređuju se zračni prijevoznici s istom kreditnom sposobnošću kao SAS prije pandemije bolesti COVID-19 koji su 2020. uspjeli prikupiti financijska sredstva zaduživanjem ([133]).

(184) Naposljetku, Ryanair prigovara Komisiji da nije razmotrila je li SAS mogao provesti druge transakcije s privatnim sudionicima na tržištu koje bi pridonijele SAS-ovoj likvidnosti bez povećanja njegova duga, kao što su izdavanje hibridnih instrumenata ili prodaja zrakoplova pod hipotekom.

4.2.3.4. Komisija je usklađenost s točkom 49. podtočkom (d) Privremenog okvira ocijenila na temelju pogrešnih podataka

(185) Ryanair dovodi u pitanje financijske podatke na temelju kojih je Komisija ocijenila je li se SAS na dan 31. prosinca 2019. mogao smatrati poduzetnikom u teškoćama u smislu Uredbe o općem skupnom izuzeću. Ryanair tvrdi da se ocjena temeljila na nekonsolidiranim financijskim izvještajima SAS-a, a trebalo je upotrijebiti konsolidirane financijske izvještaje.

(186) Osim toga, Ryanair navodi da je Komisija trebala pojasniti je li druge dijelove svoje ocjene temeljila na odgovarajućim konsolidiranim financijskim izvještajima SAS-a.

4.2.4. *Mjera nije primjerenija alternativa niti je njezin učinak na narušavanje tržišnog natjecanja što manji (točka 53. Privremenog okvira)*

(187) Ryanair smatra da se u odluci o pokretanju postupka mjera samo opisuje, bez objašnjenja zašto je ona primjerena za pokrivanje SAS-ovih potreba za dokapitalizacijom. Tvrdi i da se u odluci o pokretanju postupka nije zaključilo da je učinak mjere na narušavanje tržišnog natjecanja što manji. Točnije, odluka o pokretanju postupka navodno ne sadržava nikakvu analizu narušavanja koje mjera uzrokuje u odnosu na druge moguće instrumente potpore.

([132]) Ti su zračni prijevoznici bili Ryanair, EasyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines i Hawaiian Airlines.

([133]) Ti su zračni prijevoznici bili American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines i GOL Airlines.

4.2.5. *Mjera nije proporcionalna i iznos dokapitalizacije veći je od minimuma potrebnog za osiguranje održivosti (točka 54. Privremenog okvira)*

4.2.5.1. Navodna pogrešna primjena privremenog okvira

(188) Ryanair upućuje na Smjernice za sanaciju i restrukturiranje ([134]) i navodi da se održivost u smislu točke 54. Privremenog okvira ostvaruje „ako poduzetnik može osigurati odgovarajući predviđeni povrat kapitala nakon što je pokrio sve svoje troškove uključujući amortizaciju i financijske troškove". Ryanair smatra da se u odluci o pokretanju postupka ne ocjenjuje SAS-ova sposobnost da se vrati na razinu profitabilnosti koja bi bila prihvatljiva privatnim ulagačima. Prigovara Komisiji da je izjednačila održivost s „mogućnošću društva da pristupi tržištima privatnog kapitala" te da se u njezinoj ocjeni održivosti uzimaju u obzir samo pokazatelji duga i vlasničkog kapitala. Ryanair tvrdi da je Komisija trebala ocijeniti niz parametara, a posebno pokazatelje profitabilnosti kao što su buduće profitne marže, povrat na imovinu ili povrat na kapital.

(189) Ryanair smatra i da je Komisija trebala ocijeniti učinak negativnih scenarija na SAS-ovu sposobnost za ponovnu uspostavu održivosti, kao u prethodnim odlukama koje se odnose na bankarski sektor. Komisijina ispitivanja osjetljivosti SAS-ova poslovnog plana nisu dovoljna i ona je trebala provesti „više različitih testova otpornosti na stres" u kojima razmatra „niz mogućih negativnih scenarija u kojima se uzima u obzir postojeća neizvjesnost na tržištu".

4.2.5.2. Navodna očita pogreška u ocjeni pri izračunu iznosa potpore

(190) Ryanair tvrdi da je Komisija počinila nekoliko pogrešaka u ocjeni pri izračunu iznosa potpore koja je bila potrebna SAS-u.

(191) Prvo, prema mišljenju društva Ryanair, pragovi koje je Komisija primijenila u odluci o pokretanju postupka za određivanje održivosti nisu primjereni jer su previsoki i zahtijevaju prekomjerno povoljan financijski položaj. Ryanair navodi da su prije pandemije bolesti COVID-19 omjer neto duga i vlasničkog kapitala, omjer neto duga i EBITDA-e te omjer vlasničkog kapitala i imovine SAS-a (tri od četiriju ocijenjenih kriterija održivosti) bili lošiji od ciljnih vrijednosti koje je Komisija postavila za dokazivanje održivosti te da je SAS u to vrijeme ipak mogao osigurati financiranje na tržištima kapitala. Na primjer, prema navodima društva Ryanair, SAS je u siječnju 2020. imao omjer neto duga i vlasničkog kapitala od 4,75, njegov omjer neto duga i vlasničkog kapitala stalno je premašivao 3,0 – 3,5 i čak je dosegnuo 4 u siječnju 2020., a omjer vlasničkog kapitala i imovine stalno je bio niži od 18,1 %, odnosno od oko 16 % u listopadu 2019. do oko 8 % u siječnju 2020.

(192) Drugo, Ryanair tvrdi da je Komisija odredila neprimjerenu referentnu vrijednost time što je kreditni rejting u investicijskom razredu smatrala minimalnim rejtingom potrebnim da bi neko društvo moglo pristupiti tržišnom financiranju. Naime, neki zračni prijevoznici imali su pristup tržištima kapitala s nižim rejtingom, među ostalim za vrijeme pandemije bolesti COVID-19. Budući da je proporcionalnost potpore utvrđena u odnosu na prag kreditnog rejtinga koji je viši od onog koji ulagači obično zahtijevaju kako bi financirali zračne prijevoznike na tržištima kapitala, potpora nije ograničena na minimum potreban da bi se osigurala SAS-ova financijska održivost.

(193) Treće, Ryanair navodi da u odluci o pokretanju postupka nisu dovoljno analizirane SAS-ove financijske projekcije. Osim toga, Komisija je prije svega trebala ocijeniti može li SAS strukturno smanjiti svoju troškovnu osnovu kako bi poboljšao profitabilnost odnosno može li kratkoročno smanjiti troškove. Slično tomu, Komisija nije procijenila učinak alternativnih projekcija prometa i pretpostavki povezanih s oporavkom prometa od pandemije.

(194) Zato Ryanair smatra da potpora nije ograničena na minimum potreban da bi se osigurala SAS-ova financijska održivost.

([134]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).

4.2.6. *Mjerom se ne osiguravaju primjerena naknada i izlazak Danske i Švedske (odjeljak 3.11.5. Privremenog okvira)*

4.2.6.1. Vlasnički instrument ne sadržava ni mehanizam postupnog povećanja ni usporedivu alternativu (točke 61. i 62. Privremenog okvira)

(195) Ryanair upućuje na presudu SAS II, u kojoj je utvrđeno da vlasnički instrument nije bio popraćen mehanizmom postupnog povećanja, kako je navedeno i u uvodnoj izjavi 134. odluke o pokretanju postupka. Ryanair se slaže s preliminarnim zaključkom Komisije prema kojem se čini da vlasnički instrument u okviru mjere nije popraćen primjerenim alternativnim mehanizmom koji općenito rezultira sličnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi kao mehanizam postupnog povećanja predviđen u točki 61. Privremenog okvira.

4.2.6.2. Iz hibridnog instrumenta kapitala ne proizlazi dovoljna naknada za Švedsku i Dansku (točke 65. i 66. Privremenog okvira)

(196) Ryanair osporava preliminarni zaključak Komisije prema kojem iz hibridnih instrumenata proizlazi dovoljna naknada za Švedsku i Dansku.

(197) Tvrdi da marže skupova vrijednosnih papira NSHN1 i NSHN2, koje su za 90 baznih bodova (NSHN1) i 190 baznih bodova (NSHN2) više od minimalnih zahtjeva utvrđenih u točki 66. Privremenog okvira, ne nadoknađuju Švedskoj i Danskoj u potpunosti obilježja rizika tih instrumenata. U izvješću društva Oxera koje je dostavio Ryanair analizira se razlika između financijskih instrumenata koji imaju jedno od četiriju ključnih obilježja rizika koja je utvrdila Komisija (vidjeti uvodnu izjavu 430.) i referentne vrijednosti u obliku financijskih instrumenata na mjerodavnom tržištu koji ne dijele to obilježje rizika, ali su inače slični, na primjer s obzirom na datum izdavanja, dospijeće i kreditni rejting ([135]). U analizi se zaključuje da je za odgovarajuću naknadu Švedskoj i Danskoj potrebna dodatna marža od 400 baznih bodova umjesto stvarnih marži od 90 i 190 baznih bodova.

(198) Osim toga, Ryanair navodi da se, s obzirom na to da skupovi NSHN1 i NSHN2 imaju istovjetan profil rizičnosti, delta razlike u marži od 100 baznih bodova između tih dvaju instrumenata ne temelji na konkretnim i vjerodostojnim razmatranjima.

4.2.7. *Mjera ne sprečava neopravdano narušavanje tržišnog natjecanja (točka 72. Privremenog okvira)*

(199) Ryanair tvrdi da mjera ne sprečava neopravdano narušavanje tržišnog natjecanja i da je, konkretno, protivna točki 72. Privremenog okvira.

(200) U prilog svojoj tvrdnji Ryanair iznosi dva skupa argumenata, koji se odnose na i. definiciju mjerodavnih tržišta i ii. ocjenu SAS-ove tržišne snage u zračnim lukama.

(201) Prvo, Ryanair tvrdi da je Komisija u odluci o pokretanju postupka odstupila od svoje prakse odlučivanja o koncentracijama zračnih prijevoznika, koja uključuje utvrđivanje tržišta prema parovima gradova između polazišne i odredišne točke („pristup polazišta i odredišta”), i umjesto toga predložila da se mjerodavna tržišta utvrđuju isključivo na temelju pristupa razmatranja svake zračne luke zasebno. Ryanair smatra da je Komisija zbog toga pogrešno utvrdila mjerodavna tržišta i propustila ocijeniti ima li SAS značajnu tržišnu snagu na najmanje jednom mjerodavnom tržištu, kao što se zahtijeva točkom 72. Privremenog okvira. Prema mišljenju društva Ryanair, činjenica da je mjera usmjerena na SAS kao grupu, a ne na određene linije, ne znači da dodijeljena potpora ne utječe na konkretan konkurentni položaj SAS-a u svakom paru gradova polazišta i odredišta. Ryanair stoga smatra da ne postoji objektivan razlog za to da se ocjena tržišnog natjecanja u slučaju državnih potpora ograniči na razmatranja na strani ponude. Učinci na strani potražnje jednako su važni za ocjenu državnih potpora u zrakoplovnom sektoru

([135]) Točnije, Ryanair uspoređuje nadređene nekonvertibilne obveznice s podređenim nekonvertibilnim obveznicama (radi procjene potrebne marže za razinu podređenosti), konvertibilne zajmove i obveznice s nekonvertibilnim obveznicama (radi procjene potrebne marže za nekonvertibilnost), nekonvertibilne obveznice s nekonvertibilnim obveznicama za plaćanje u naravi (radi procjene potrebne marže za pravo izdavatelja da odlučuje o isplati kupona) i nekonvertibilne obveznice s rokom dospijeća od 10 do 20 godina s nekonvertibilnim obveznicama bez dospijeća (radi procjene potrebne marže za neograničeno dospijeće).

jer korisnik ostvaruje prednost u odnosu na druge poduzetnike koji su njegovi konkurenti na linijama između polazišta i odredišta. Nadalje, na temelju točke 72. Privremenog okvira Komisija je ovlaštena za to da i. ocijeni ima li korisnik značajnu tržišnu snagu na svakom od mjerodavnih tržišta na kojima posluje i ii. zahtijeva korektivne mjere na tim tržištima. Stoga se Privremenim okvirom zahtijeva ocjena tržišnog natjecanja usklađena s onom koja se obično zahtijeva u predmetima povezanima sa suzbijanjem monopola i koncentracijama. Ryanair je u svojim primjedbama uputio na izvješće društva Oxera, u kojem su analizirani SAS-ovi tržišni udjeli na 567 linija s polazištem i odredištem u skandinavskim zemljama na kojima je SAS prometovao u ljetnoj sezoni IATA-e 2019.

(202) Drugo, Ryanair tvrdi da Komisijina ocjena SAS-ove tržišne snage u odluci o pokretanju postupka sadržava niz nedostataka: i. Komisija nije razmotrila mogući budući razvoj događaja i oslanjala se samo na povijesne podatke za ljetnu sezonu IATA-e 2019. i zimsku sezonu IATA-e 2019./2020.; ii. Komisija nije uzela u obzir zračne luke u kojima SAS nije imao bazu, iako zračni prijevoznik ne mora imati bazu u nekoj zračnoj luci da bi ondje uspješno poslovao; iii. Komisija osim ograničenja slotova nije uzela u obzir druge prepreke ulasku na tržište, kao što su ekonomije opsega, *branding*, promidžba i vjernost kupaca, mrežne ekonomije ili rizik od agresivnih protumjera postojećih prijevoznika; i iv. Komisija je pogriješila kad je zanemarila stupanj rascjepkanosti konkurenata u zračnim lukama, nepotrebno se usredotočila na udjele slotova umjesto na tržišne udjele i nije dovoljno detaljno ocijenila zračne luke.

4.2.8. *Komisija ne može ukinuti zabranu neobveznih isplata kupona (točka 77. Privremenog okvira)*

(203) Ryanair navodi da nije bilo iznimnih okolnosti koje bi opravdale odstupanje od točke 77. Privremenog okvira. Pandemija bolesti COVID-19 sama po sebi ne može biti takva iznimna okolnost jer se u Privremenom okviru već uzima u obzir iznimna priroda te pandemije i utvrđuju zahtjevi u skladu s tim.

(204) Ryanair prigovara da postoji nekoliko nedosljednosti povezanih s posebnim obilježjima mjere.

(205) Prvo, smatra da je opis pregovora o raspodjeli tereta s imateljima obveznica proturječan. Navodi da je Komisija tvrdila da je „isplata kupona bila jedna od tema pregovora s određenim imateljima obveznica", dok se „očekivalo da će ona svim imateljima obveznica biti presudna za pristanak na konverziju". Drugo, Ryanair navodi da Komisija objašnjava da je cilj zabrane neobveznih isplata kupona što više smanjiti iznos potrebne potpore. Međutim, smatra da je Komisija utvrdila da je ukidanje zabrane trebalo dovesti do smanjenja iznosa dodijeljene državne potpore. Prema mišljenju društva Ryanair, cilj je zabrane predviđene u točki 77. Privremenog okvira obvezati korisnike potpore za dokapitalizaciju, izbjeći pregovaranje s ulagačima o tom pitanju i u konačnici smanjiti iznos potrebne potpore. Ryanair smatra da su imatelji obveznica već imali dovoljno poticaja za ulaganje s obzirom na velik iznos potpore koju su dodijelile Danska i Švedska.

(206) Treće, Ryanair tvrdi da se Komisijina ocjena temeljila na pogrešnom protučinjeničnom scenariju, odnosno na tome da bi SAS jednostavno dobio veću potporu za pokrivanje svojih financijskih potreba ako se imatelji obveznica ne bi složili sa zabranom neobveznih isplata kupona. U tom pogledu Ryanair smatra da bi primjeren protučinjenični scenarij bio taj da bi SAS bez suglasnosti imatelja obveznica dobio manju potporu ili je uopće ne bi dobio.

(207) Četvrto, Ryanair smatra da činjenica da je ukidanje zabrane neobveznih kupona moglo biti presudni element za sudjelovanje imatelja obveznica u dokapitalizaciji ne može opravdati Komisijino odstupanje od Privremenog okvira. Prema mišljenju društva Ryanair, činjenica da se „Privremenim okvirom ne uvodi obveza raspodjele tereta" (uvodna izjava 206. odluke o pokretanju postupka) ne bi bila relevantna jer se točkom 77. Privremenog okvira navodno zahtijeva određena raspodjela tereta, kako je Komisija potvrdila u uvodnoj izjavi 198. odluke o pokretanju postupka: „u točki 77. Privremenog okvira utvrđuje se zahtjev spojivosti koji sprečava da postojeći privatni davatelji kapitala ostvare korist od državne potpore na temelju diskrecijskih akata korisnika (kao što su objava dividendi, otkup dionica ili isplata neobveznog kupona)".

4.2.9. *Komisija ne zahtijeva pravodobno dostavljanje plana restrukturiranja (točka 85. Privremenog okvira)*

(208) Ryanair navodi da razdoblje od šest godina nakon kojeg se od država članica može zahtijevati da dostave plan restrukturiranja korisnika mjere dokapitalizacije, kako je utvrđeno u točki 85. Privremenog okvira, nije poticaj za izlazak države. Osim toga, to je u oštroj suprotnosti s Komunikacijom o bankarstvu iz 2008. ([136]), kojom se od banaka navodno zahtijevalo da dostave plan restrukturiranja prije nego što se dokapitalizacija uopće može odobriti. Prema mišljenju društva Ryanair, takav popustljiv pristup, zajedno s nepostojanjem strukturnih mjera za otklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja, nije u skladu s načelom proporcionalnosti. U suprotnosti je i s točkom 45. Privremenog okvira, u kojoj se utvrđuje da bi „uvjeti za izdavanje […] instrumenata [dokapitalizacije] trebali […] biti vrlo strogi jer se njima znatno narušava tržišno natjecanje među poduzetnicima". Zbog toga bi Komisija trebala zahtijevati da se plan restrukturiranja dostavi mnogo ranije.

5. PRIMJEDBE DANSKE I ŠVEDSKE NA PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA

(209) Danska i švedska tijela odgovorila su na četiri primjedbe društva Ryanair koje su se odnosile na nezakonitost potpore, zajednički interes za intervenciju, pravila o slobodnom kretanju i usklađenost s točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

5.1. Privremeni povrat potpore nije opravdan

(210) Danska i švedska tijela shvatila su iz primjedbi društva Ryanair da je taj prijevoznik od Komisije zatražio da naloži i obustavu nezakonite potpore i njezin privremeni povrat. Priznaju da Komisija u okviru službenog istražnog postupka može državi članici izdati nalog za privremeni povrat potpore dok Komisija ne zauzme stajalište o spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem. Međutim, Komisija odlučuje o privremenom povratu potpore. Nadalje, u skladu s člankom 13. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 („Postupovna uredba") ([137]) moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti da bi se mogao zahtijevati privremeni povrat:

— u skladu s uvriježenom praksom, ne postoje sumnje u pogledu činjenice da dotična mjera predstavlja potporu,

— postoji potreba za žurnim djelovanjem,

— prisutna je ozbiljna opasnost od nanošenja znatne i nepopravljive štete nekom konkurentu.

(211) U ovom slučaju danska i švedska tijela naglašavaju da ne postoji potreba za žurnim djelovanjem i da mjera ne uzrokuje opasnost od nanošenja znatne i nepopravljive štete društvu Ryanair ili bilo kojem drugom konkurentu.

(212) Nadalje, Danska i Švedska tvrde da Ryanair nije obrazložio zašto su u ovom slučaju ispunjeni uvjeti za to da Komisija izda nalog za privremeni povrat potpore.

5.2. Intervencija u korist SAS-a bila je u zajedničkom interesu

(213) Danska i švedska tijela osporavaju tvrdnju društva Ryanair prema kojoj SAS u trenutku odobrenja mjere nije bio „u jedinstvenom položaju u odnosu na sve ostale zračne prijevoznike" koji posluju u Danskoj i Švedskoj. Danska i Švedska tvrde da je SAS zbog svoje velike domaće i međunarodne mreže imao (te i dalje ima) ključnu ulogu u održavanju zračnih veza u Švedskoj i Danskoj, prema njima i iz njih. Zbog toga su smatrale da je potrebno ojačati vlasnički kapital SAS-a i njegov pristup likvidnosti u vrijeme kad je SAS-ova održivost bila ozbiljno ugrožena zbog širenja bolesti COVID-19.

([136]) Komunikacija o primjeni pravila o državnim potporama na mjere poduzete u odnosu na financijske institucije u kontekstu trenutačne svjetske financijske krize („Komunikacija o bankarstvu") (SL C 270, 25.10.2008., str. 8.).

([137]) Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj).

(214) Nadalje, Danska i Švedska tvrde da to što je Komisija temeljila svoju ocjenu, među ostalim, na informacijama koje su dostavile države članice ne znači da Komisija ne može neovisno i temeljito ocijeniti te informacije. Komisijina ocjena temelji se na konkretnim činjenicama i podacima koje Ryanair ne osporava i iz kojih je vidljiv važan doprinos SAS-a zapošljavanju, povezanosti i gospodarstvu u Danskoj i Švedskoj. Osim toga, danska i švedska tijela ističu da je Komisija u nekoliko navrata zatražila dodatne informacije kako bi ocijenila je li ispunjen zahtjev iz točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira, što dokazuje da je Komisija provela neovisnu ocjenu.

(215) U odgovoru na primjedbu društva Ryanair (uvodna izjava 177.) Danska i Švedska podsjećaju na glavni zaključak analize, odnosno na to da Danska i Švedska u trenutku dodjele potpore nisu mogle biti sigurne u to da će drugi konkurenti održavati razinu povezanosti koju pruža SAS.

(216) Osim toga, Danska i Švedska smatraju da su netočne tvrdnje društva Ryanair o tome da bi niskotarifni zračni prijevoznici zamijenili SAS na svim linijama te pridonijeli gospodarstvu i povezanosti u Danskoj i Švedskoj na isti način kao SAS. Švedska tijela navode da su gospodarstvu te zemlje potrebne funkcionalne zračne veze, posebno s obzirom na njezin poseban geografski položaj i obilježja ([138]). Zato smatraju da je bilo potrebno održati SAS-ovo poslovanje kako bi se zajamčila dostatna razina povezanosti, s obzirom na to da SAS ima odlučujuću ulogu u održavanju zračnih veza prema, iz i unutar Švedske. SAS leti prema 13 švedskih gradova i pokriva cijelu zemlju, od Malmöa na jugu do Kirune na sjeveru. Ta su domaća odredišta povezana sa Stockholmom i Kopenhagenom, čvorištima koja nude mrežu povezanih domaćih i međunarodnih letova. Zbog toga je SAS navodno jedinstven. Ryanair, za razliku od SAS-a, ne posluje na temelju zvjezdaste mreže linija (eng. *hub-and-spoke network*) ([139]) i ne omogućuje jednaku dostupnost inozemnih i domaćih transfera.

(217) Općenito, danska i švedska tijela smatraju da države članice raspolažu znatnom diskrecijskom ovlašću pri određivanju zajedničkog interesa koji se nastoji postići intervencijom u korist korisnika, pri čemu je Komisijina kontrola ograničena na očitu pogrešku u ocjeni. Takva očita pogreška ne postoji u slučaju predmetne mjere i odluke o intervenciji u korist SAS-a.

5.3. **Mjera je u skladu s člancima 18., 49. i 56. UFEU-a**

(218) Danska i švedska tijela tvrde da članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a omogućuje dodjelu pojedinačne potpore i da se stoga, ako države članice ispunjavaju uvjete utvrđene u članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a, neizravno isključenje određenih poduzetnika ne može smatrati neodvojivo povezanim s predmetom mjere potpore. Na temelju toga Danska i Švedska tvrde da Komisija nije nadležna u okviru postupaka državne potpore provjeriti je li isključenje svih poduzetnika osim SAS-a u suprotnosti s odredbama o slobodnom kretanju iz Ugovora ([140]).

([138]) Švedska tijela navela su da putovanje između najsjevernije i najjužnije točke Švedske traje dulje od putovanja iz Luksemburga do Tunisa, Istanbula ili Minska. U Švedsku i iz nje najčešće se putuje zračnim prijevozom, kojim se odvija oko 70 % svih međunarodnih putovanja putnika. Usto, najsjeverniji dijelovi Švedske imaju oštru zimsku klimu i česte probleme s pristupačnošću cestovnim putem zimi zbog snijega i leda. Zračni je prijevoz zato vrlo važan za funkcioniranje komunikacije unutar zemlje i teško ga je zamijeniti u slučaju većine duljih putovanja i u slučaju da nema cestovne veze.

([139]) Zvjezdasta mreža linija podrazumijeva organizaciju poslovanja u kojoj zračni prijevoznik, osim što prevozi putnike između dviju točaka, preko svojeg čvorišta povezuje i putnike iz udaljenih točaka. Linije su krakovi koji povezuju druge gradove preko čvorišta. Taj je sustav u suprotnosti s modelom izravnih veza koji koristi Ryanair, u kojem nema čvorišta, nego se nude izravni letovi između gradova na krajnjim točkama krakova.

([140]) Danska i Švedska u tom pogledu među ostalim upućuju na presudu od 22. ožujka 1977., Iannelli / Meroni, 74/76, EU:C:1977:51, t. 14.

(219) Danska i Švedska podredno smatraju da, ako Komisija ocijeni sadržaj navoda društva Ryanair u tom pogledu, neće pronaći osnovu za zaključak da mjera ograničava slobodno kretanje. Kako navode Danska i Švedska, Opći sud smatrao je da je, kako bi se dokazalo da mjera potpore ograničava slobodno kretanje, potrebno utvrditi činjenične ili pravne elemente zbog kojih mjera potpore proizvodi ograničavajuće učinke koji prelaze učinke koji dovode do primjene zabrane iz članka 107. stavka 1. UFEU-a ([141]).

5.4. **Usklađenost s točkama 61. i 62. Privremenog okvira**

(220) Kao odgovor na primjedbe društva Ryanair (uvodna izjava 195.) danska i švedska tijela upućuju na svoje zajedničke primjedbe na odluku o pokretanju postupka. Ponavljaju da bi mjeru trebalo proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem jer su u okviru nje već predviđeni potrebni poticaji u skladu s točkom 62. Privremenog okvira. Mjeru bi alternativno trebalo proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

(221) Komisija je u svojem zahtjevu za informacije od 9. studenog 2023. od Danske i Švedske zatražila da dostave stajališta o mehanizmu koji je SAS predložio u svojim primjedbama.

(222) Danska i Švedska potvrdile su da, jednako kao SAS, smatraju da je mjera odobrena SAS-u 26. listopada 2023. u skladu s točkom 62. Privremenog okvira i da nema potrebe za provedbom mehanizma koji je predvidio SAS (odjeljak 3.1.). Ipak, u odgovoru na Komisijina pitanja danska i švedska tijela potvrdila su da mehanizam koji je predložio SAS ispunjava uvjete iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira. Potvrdila su i da ne bi bilo većih pravnih ili gospodarskih prepreka za provedbu takvog mehanizma. Naposljetku, priznala su da nisu utvrdila opcije koje bi bile alternativa mehanizmu koji je predvidio SAS i koje bi bile očito manje opterećujuće za SAS ili za Dansku i Švedsku, a da pritom i dalje ispunjavaju uvjete iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira.

6. **OCJENA MJERE**

6.1. **Postojanje državne potpore**

(223) Kako bi se mjera smatrala potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju biti ispunjeni svi uvjeti iz te odredbe. Prvo, mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava. Drugo, njome se mora dodijeliti prednost njezinu primatelju. Treće, ta prednost mora biti selektivna. Četvrto, mjerom se mora narušavati ili prijetiti da će se narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

(224) Mjera je pripisiva državi jer su je odobrila i njome upravljala danska i švedska tijela (uvodna izjava 90.). Mjera je financirana državnim sredstvima, odnosno javnim sredstvima koja su Švedska i Danska osigurale vlasničkim instrumentima i hibridnim instrumentima kapitala (uvodna izjava 91.).

(225) Mjerom se dodijelila prednost SAS-u u obliku dokapitalizacije uz povoljnije uvjete od postojećih tržišnih uvjeta. Mjerom se stoga dodijelila prednost SAS-u u odnosu na uobičajene tržišne uvjete.

(226) Prednost dodijeljena mjerom bila je selektivna jer su je Danska i Švedska dodijelile samo jednom poduzetniku, odnosno SAS-u.

(227) Mjera je mogla narušiti tržišno natjecanje jer je ojačala konkurentni položaj SAS-a. Utjecala je i na trgovinu među državama članicama jer je SAS poslovao u sektorima u kojima postoji trgovina unutar Unije.

(228) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija zaključuje da mjera predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Danska i švedska tijela ne osporavaju taj zaključak.

([141]) Danska i Švedska u tom pogledu među ostalim upućuju na presudu od 14. travnja 2021., Ryanair/Komisija, T-378/20, EU:T:2021:194, t. 81.

6.2. **Zakonitost državne potpore**

(229) Prijavom mjere prije njezina stupanja na snagu danska i švedska nadležna tijela prvotno su ispunila svoje obveze iz članka 108. stavka 3. UFEU-a.

(230) Međutim, nakon što je Opći sud poništio početnu odluku, mjera je postala nezakonita potpora od trenutka njezine dodjele jer više nije bila odobrena odlukom Komisije.

(231) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 164., Ryanair je od Komisije zatražio da Danskoj i Švedskoj naloži da odmah obustave potporu i od SAS-a zatraže plaćanje kamata za razdoblje u kojem mu je nezakonita potpora bila na raspolaganju.

(232) U skladu s člankom 13. stavkom 1. Postupovne uredbe, „[n]akon što dotičnoj državi članici pruži priliku za podnošenje svojih primjedbi, Komisija može usvojiti odluku kojom se od države članice zahtijeva suspenzija svake nezakonite potpore sve dok Komisija ne donese odluku o spojivosti predmetne potpore s načelima unutarnjeg tržišta”.

(233) Iz te odredbe proizlazi da Komisija odlučuje o nalogu za obustavu ([142]) i da on ovisi o poštovanju određenih postupovnih pravila, tj. o tome da Komisija donese posebnu odluku u tom pogledu nakon što državi članici omogući da dostavi primjedbe. Osim toga, prema sudskoj praksi, Komisija pri izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti nije dužna obrazložiti svoju odluku da u određenom slučaju ne donese nalog za obustavu ([143]).

(234) Budući da je cilj ove Odluke zaključiti službeni istražni postupak u vezi s mjerom zauzimanjem konačnog stajališta o spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, u ovoj Odluci nije potrebno ocijeniti potrebu za izdavanjem naloga za obustavu.

(235) Kako je navedeno u odjeljku 5.1., Danska i Švedska napominju da se čini da Ryanair od Komisije traži i da Danskoj i Švedskoj naloži privremeni povrat nezakonite potpore od SAS-a ([144]). Međutim, Danska i Švedska tvrde da Komisija može naložiti privremeni povrat potpore samo ako su ispunjeni svi uvjeti iz članka 13. stavka 2. Postupovne uredbe.

(236) Komisija napominje da je nalog za privremeni povrat iz članka 13. stavka 2. Postupovne uredbe isto tako prepušten na odluku Komisiji te da on doista podliježe uvjetima koje su Danska i Švedska navele u uvodnoj izjavi 211. Ryanair nije naveo je li u ovom slučaju ispunjen neki od kumulativnih uvjeta iz članka 13. stavka 2. Postupovne uredbe. U svakom slučaju, budući da je cilj ove Odluke zaključiti službeni istražni postupak u vezi s mjerom zauzimanjem konačnog stajališta o spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, u ovoj Odluci nije potrebno ocijeniti ni potrebu za izdavanjem naloga za povrat.

6.3. **Spojivost državne potpore**

(237) Budući da mjera uključuje potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, potrebno je ispitati je li ona spojiva s unutarnjim tržištem. S obzirom na to da mjera čini nezakonitu potporu, njezinu spojivost treba ocijeniti u skladu sa zakonskim odredbama koje su bile na snazi u trenutku dodjele potpore, tj. 26. listopada 2020.

(238) Komisija napominje da su danska i švedska tijela prijavila mjeru na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a kako se tumači u Privremenom okviru.

(239) U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a Komisija može smatrati potpore spojivima s unutarnjim tržištem ako služe „za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice”.

([142]) Presuda od 22. travnja 2016., Irska i Aughinish Alumina Ltd/Komisija, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, t. 79. i 259.

([143]) Presuda od 25. travnja 2018., Mađarska/Komisija, T-554/15 i T-555/15, EU:T:2018:220, t. 112.

([144]) Međutim, Komisija napominje da iz primjedbi društva Ryanair nije posve jasno traži li taj prijevoznik privremeni povrat u skladu s člankom 13. stavkom 2. Postupovne uredbe.

(240) Donošenjem Privremenog okvira 19. ožujka 2020. Komisija je (u odjeljku 2.) prepoznala da „pandemija covida-19 utječe na sve države članice i da mjere ograničavanja koje su države članice poduzele utječu na poduzeća”. Komisija je zaključila da su „državne potpore opravdane i da se tijekom ograničenog razdoblja mogu proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a kako bi se nadoknadio manjak likvidnosti s kojim su suočena poduzeća i osiguralo da poremećaji koje je prouzrokovala pandemija covida-19 ne ugroze njihovu održivost”.

(241) U odjeljku 3.11. Privremenog okvira razmatraju se mjere dokapitalizacije. U njemu se utvrđuju kriteriji na temelju kojih države članice mogu poduzetnicima koji su u financijskim teškoćama zbog pandemije bolesti COVID-19 pružiti javnu potporu u obliku vlasničkih instrumenata ili hibridnih instrumenata kapitala, a cilj je spriječiti da zbog poremećaja u gospodarstvu s tržišta nepotrebno nestanu poduzetnici čije je poslovanje prije pandemije bilo održivo.

(242) Mjera je obuhvaćena područjem primjene odjeljka 3.11. Privremenog okvira jer je riječ o mjeri dokapitalizacije u obliku vlasničkih i hibridnih instrumenata čiji je cilj jačanje vlasničkog kapitala SAS-a i njegova pristupa likvidnosti, koji su ugroženi zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19 (uvodna izjava 17.).

(243) U točki 48. Privremenog okvira navodi se da se mjere dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smiju odobravati nakon 30. rujna 2021. ([145]). Komisija napominje da su Danska i Švedska odobrile mjeru 26. listopada 2020.

(244) Stoga će Komisija u odjeljcima u nastavku ocijeniti spojivost mjere na temelju odjeljka 3.11. Privremenog okvira, koji je bio primjenjiva pravna osnova na snazi u trenutku dodjele potpore.

6.3.1. *Uvjeti prihvatljivosti i ulaska*

(245) U skladu s točkom 49. Privremenog okvira mjera dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 mora ispunjavati četiri uvjeta. Ti se uvjeti ocjenjuju danim redoslijedom u odjeljcima u nastavku.

6.3.1.1. Usklađenost s točkom 49. podtočkom (a) Privremenog okvira

(246) U skladu s točkom 49. podtočkom (a) Privremenog okvira države članice moraju dokazati da bi „bez intervencije države korisnik […] prekinuo poslovanje ili bi se suočio s ozbiljnim teškoćama u održavanju poslovanja. Na takve poteškoće može osobito upućivati pogoršanje omjera duga i kapitala korisnika ili slični pokazatelji”.

(247) Iz činjenica koje su dostavile Danska i Švedska (odjeljak 2.1.3.) proizlazi da bi SAS bez mjere prestao poslovati ili bi se barem suočio s ozbiljnim teškoćama u održavanju poslovanja.

(248) Prvo, SAS je već u travnju 2020. zabilježio negativan vlasnički kapital, čime je ugrožena njegova solventnost (uvodna izjava 63.). SAS-ove obveze premašile su njegovu imovinu, što je vidljivo iz pogoršanja njegova omjera duga i vlasničkog kapitala. SAS-ovi akumulirani gubici nastavili su rasti sljedećih mjeseci, dok se njegov vlasnički kapital nastavio smanjivati (uvodna izjava 64.). Danska i Švedska procijenile su u srpnju 2020. da će SAS-ov vlasnički kapital dosegnuti −9,4 milijarde SEK do prosinca 2020., zbog čega će njegova struktura kapitala postati neodrživa (uvodna izjava 65.).

(249) Drugo, ne samo da se SAS-ov vlasnički kapital znatno i brzo smanjio, nego se i njegova likvidnosna pozicija činila neodrživom. Danska i Švedska procijenile su da će SAS do kraja prosinca 2020. prestati biti likvidan (uvodna izjava 65.). Drugim riječima, predviđale su da će kratkoročno doći do neispunjenja obveza. Agencija za tržišni kreditni rejting Moody's jasno je potvrdila tu procjenu (uvodna izjava 65.).

([145]) Kako je navedeno u verziji Privremenog okvira koja je bila na snazi u trenutku odobrenja mjere.

(250) Treće, važno je napomenuti da se SAS nalazio u financijskim teškoćama iako je poduzeo opsežne inicijative za smanjenje troškova kako bi ublažio gubitke (vidjeti odjeljak 2.1.3.1.), poslovao sa smanjenim kapacitetom kako bi snizio varijabilne troškove (uvodna izjava 51.), poduzeo mjere da bi sačuvao gotovinu, posebno odgađanjem isporuke zrakoplova i ponovnim pregovaranjem o ugovorima s dobavljačima (uvodna izjava 52.), te restrukturirao poslovanje kako bi sa smanjenim brojem zaposlenih poslovao u kontekstu ograničene potražnje (uvodna izjava 53.).

(251) Komisija stoga smatra da su Švedska i Danska dokazale da bi SAS bez intervencije države prestao poslovati ili bi se barem suočio s ozbiljnim teškoćama u održavanju poslovanja.

(252) Taj je zaključak dodatno potkrijepljen činjenicom da su u trenutku odobrenja mjere postojali jasni znakovi izbijanja drugog vala pandemije bolesti COVID-19, koje nije bilo predviđeno u SAS-ovu poslovnom planu, pa su u Danskoj i Švedskoj ponovno uvedena ograničenja putovanja (uvodne izjave od 22. do 24., od 30. do 31. i 41.). Stoga je bilo vjerojatno da će ta ograničenja putovanja dodatno utjecati na i pogoršati ionako krhak financijski položaj SAS-a.

(253) Suprotno tvrdnjama društva Ryanair iznesenima u uvodnoj izjavi 172., Komisija na temelju točke 49. podtočke (a) Privremenog okvira nije dužna ocijeniti alternativni scenarij u kojem bi SAS smanjio svoje „nesistemske" aktivnosti ili pronašao alternativno financiranje na tržištu. Točkom 49. podtočkom (a) Privremenog okvira od država članica zahtijeva se da dokažu da bi korisnik „bez intervencije države" prekinuo poslovanje ili bi se suočio s ozbiljnim teškoćama u održavanju poslovanja. U točki 49. podtočki (a) Privremenog okvira nije predviđen nijedan alternativni scenarij, na primjer scenarij u kojem bi korisnik smanjio ili restrukturirao svoje aktivnosti.

(254) U svakom slučaju, Komisija ističe da su Danska i Švedska dostavile potrebne dokaze o ispunjenju zahtjeva iz točke 49. podtočke (a) u situaciji u kojoj je SAS znatno smanjio svoje aktivnosti.

(255) Kako je navedeno u uvodnim izjavama od 35. do 39., SAS je brzo reagirao na razvoj pandemije bolesti COVID-19 i ograničenja putovanja. Na primjer, čim je to bilo dopušteno švedskim i danskim zakonodavstvom, SAS je odmah proveo opsežna privremena otpuštanja (uvodna izjava 38.). SAS je do 24. travnja 2020. brzo izradio novi poslovni plan, pri čemu se posebno usmjerio na inicijative za smanjenje troškova (uvodne izjave 49. i 50.), i počeo ga je provoditi bez odlaganja (uvodne izjave 37., 51. i 53.) ([146]). Do trenutka odobrenja mjere SAS je dovršio svoj program otpuštanja (uvodna izjava 53.), dovršio je ponovne pregovore s više od 200 dobavljača u svim sektorima, odgodio isporuku 10 zrakoplova (uvodne izjave 52. i 54.) i uveo novu tjednu procjenu potražnje kako bi prilagodio kapacitet i smanjio varijabilne troškove (uvodna izjava 51.). Zbog toga je SAS brzo i savjesno reagirao na pandemiju bolesti COVID-19 i ograničenja putovanja.

(256) Nadalje, SAS je poduzeo veći broj mjera za uštedu troškova. SAS je u svojem prvotnom poslovnom planu predložio cilj smanjenja troškova za 5,4 milijarde SEK u 2020. i 4,5 milijardi SEK nakon 2021., tj. smanjenje troškova koje je gotovo jednako iznosu mjere (uvodne izjave od 40. do 46.). Važno je napomenuti da je upravni odbor SAS-a zatražio i dodatna smanjenja (uvodna izjava 47.), nakon čega je SAS utvrdio moguća smanjenja i obvezao ih se provesti, među ostalim, djelomičnom prodajom imovine, među ostalim u području zemaljskih usluga (uvodna izjava 48.). Time se cilj smanjenja troškova za 2020. znatno povećao (uvodna izjava 49.). Ciljevi smanjenja troškova bili su znatni i obuhvaćali su cijeli raspon SAS-ovih aktivnosti, uključujući prijevoz tereta, zemaljske usluge, opće troškove i putničke usluge (uvodne izjave 41., 43., 45. i 48.).

(257) Odgovor na pitanje je li SAS mogao pronaći alternativno financiranje na tržištu predmet je ocjene na temelju točke 49. podtočke (c) Privremenog okvira, a ne njegove točke 49. podtočke (a).

(258) S obzirom na sve te elemente Komisija zaključuje da je mjera u skladu s točkom 49. podtočkom (a) Privremenog okvira.

([146]) Konkretno, SAS je do 12. ožujka 2020. već započeo razgovore sa zakupodavcima i dobavljačima o odgodi ili odustajanju od isporuke zrakoplova ili plaćanja za drugu imovinu. Osim toga, u travnju i svibnju 2020. drastično je smanjio kapacitet i poslovao s manje od 10 % kapaciteta, a 28. travnja 2020., četiri dana nakon donošenja poslovnog plana, najavio je veliki plan otpuštanja.

6.3.1.2. Intervencija je od zajedničkog interesa

(259) U skladu s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira države članice moraju dokazati da je „intervencija […] od zajedničkog interesa. To može obuhvaćati izbjegavanje socijalnih teškoća i nefunkcioniranja tržišta zbog znatnog gubitka radnih mjesta, izlaska inovativnog poduzeća, izlaska sistemski značajnog poduzeća, rizika od prekida pružanja važne usluge ili sličnih situacija koje je propisno obrazložila predmetna država članica".

(260) Iz opisa činjenica u odjeljku 2.1.4. proizlazi da su se Danska i Švedska posebno pozvale na dva opravdanja iz točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira kako bi objasnile da je intervencija u korist SAS-a bila u zajedničkom interesu.

(261) Prije detaljnijeg ispitivanja tih opravdanja potrebno je osvrnuti se na općenite primjedbe koje je najprije podnio Ryanair, a zatim i Danska i Švedska.

(262) Prvo, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 173., Ryanair tvrdi da se Komisija za ocjenu usklađenosti mjere s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira provedenu radi donošenja odluke o pokretanju postupka oslonila isključivo na elemente koje su iznijele Danska i Švedska, umjesto da je provela vlastitu samostalnu ocjenu. Komisija u tom pogledu podsjeća na to da su Danska i Švedska dostavile zajedničku prijavu mjere 11. kolovoza 2020. i da je prijava sadržavala razloge zbog kojih su Danska i Švedska smatrale da je mjera u skladu s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira. Komisija je te elemente predstavila i ocijenila u odluci o pokretanju postupka i preliminarno je utvrdila da ne izazivaju sumnje. Ključno pitanje nije oslanja li se Komisija na informacije koje su dostavile države članice, nego jesu li te informacije točne, dostatne i potkrijepljene dokazima te je li ih Komisija ocijenila na odgovarajući način. U ovom slučaju ne čini se da informacije koje su dostavile te države članice izazivaju sumnju s obzirom na točnost, dostatnost ili valjanost. Osim toga, svrha je službenog istražnog postupka zainteresiranim stranama omogućiti da dostave primjedbe kako bi Komisija mogla provesti potpunu ocjenu činjenica i informacija koje su joj na raspolaganju. Međutim, kako su pravilno napomenula danska i švedska tijela (uvodna izjava 215.), nijedna zainteresirana strana, uključujući Ryanair, nije osporavala istinitost činjenica navedenih u odluci o pokretanju postupka, nego samo njihovu relevantnost i tumačenje za potrebe ocjene je li intervencija u korist SAS-a u zajedničkom interesu.

(263) Drugo, podaci koji se odnose na doprinos zrakoplovnog sektora danskom i švedskom gospodarstvu (uvodna izjava 175.) relevantni su za ispitivanje toga je li intervencija u korist korisnika u zajedničkom interesu u skladu s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira.

(264) Naposljetku, suprotno onomu što Ryanair tvrdi u uvodnoj izjavi 179., točka 49. podtočka (b) Privremenog okvira obvezuje države članice da dokažu, a Komisiju da ocijeni, da je intervencija u zajedničkom interesu na temelju barem jednog od opravdanja predviđenih tom odredbom. Stoga Komisija nakon što utvrdi postojanje tog zajedničkog interesa nije dužna, kao što to navodi Ryanair, ocijeniti može li korisnik dodatno smanjiti ili ograničiti aktivnosti koje nisu ključne a da pritom ne ugrozi utvrđeni zajednički interes.

(265) Treba odbiti primjedbu danskih i švedskih tijela iz uvodne izjave 218., prema kojoj je Komisijina ocjena toga što države članice smatraju intervencijom u zajedničkom interesu ograničena na kontrolu očite pogreške u ocjeni. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Komisija pri primjeni članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, čija primjena podrazumijeva ekonomske i socijalne ocjene koje se moraju provesti u kontekstu Unije ([147]). Stoga Komisijina kontrola na temelju točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira nije ograničena na kontrolu očite pogreške u ocjeni u okviru opravdanja koje je dostavila država članica.

([147]) Vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2014., Banco Privado Português, SA/Komisija, T-487/11, ECLI:EU:T:2014:1077, t. 83.

(266) Komisija će s obzirom na ta uvodna razmatranja ocijeniti usklađenost mjere s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira i pritom uzeti u obzir podneske zainteresiranih strana te Danske i Švedske u kontekstu službenog istražnog postupka.

Rizik od prekida pružanja važne usluge

(267) *Prvo*, kako je navedeno u uvodnim izjavama 68. i 71., SAS upravlja važnom domaćom i međunarodnom mrežom koja osigurava povezanost unutar i izvan Danske i Švedske. U obje države članice SAS je prije pandemije bolesti COVID-19 ([148]) redovito cijele godine prometovao na brojnim domaćim linijama prema raznim regijama tih država članica ([149]). SAS je 2019. kao najveći zračni prijevoznik u Danskoj i Švedskoj bio zaslužan za prijevoz 40 % domaćih putnika u Danskoj i 50 % u Švedskoj. Nadalje, SAS je preko svojih čvorišta u Kopenhagenu i Stockholmu domaćim putnicima nudio međunarodne letove s polazištem ili odredištem u glavnim poslovnim centrima u Uniji i svijetu. SAS je bio zaslužan za prijevoz 30 % ukupnog broja međunarodnih putnika u Dansku i iz nje te 25 % putnika u Švedsku i iz nje. Te usluge zračnog prijevoza još su potrebnije Švedskoj s obzirom na njezin relativno udaljen geografski položaj u Uniji i širinu njezina državnog područja (za koje alternativni načini prijevoza nisu jednako učinkoviti ili prikladni kao zračni prijevoz), ali i Danskoj s obzirom na njezine otoke (npr. Farski Otoci i Bornholm). SAS je ukupno nudio više od 100 linija prema, iz i unutar Danske te više od 150 linija prema, iz i unutar Švedske.

(268) *Drugo*, SAS je za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 (prije odobrenja mjere) pružao važne usluge prijevoza tereta i putnika posebnim repatrijacijskim letovima (uvodna izjava 51.) i prijevozom medicinske opreme i farmaceutskih proizvoda u Dansku i Švedsku, čime je pridonio osiguranju kontinuiteta proizvodnog lanca za švedska i danska poduzeća (uvodna izjava 73.). Nadalje, SAS je za vrijeme pandemije održavao domaće i međunarodne veze i time omogućio nužna putovanja (uvodne izjave 68. i 71.). Nijedan drugi zračni prijevoznik nije u tim zemljama pružao slične usluge, koje su bile posebno važne u kontekstu u kojem su Švedska i Danska htjele ograničiti učinke širenja pandemije. Stoga je SAS-ov izlazak s tržišta u to vrijeme i s obzirom na kontekst pandemije bolesti COVID-19 mogao dovesti do prekida pružanja važne usluge. To posebno vrijedi s obzirom na to da je drugi val pandemije bolesti COVID-19 već bio izbio u trenutku odobrenja mjere (uvodne izjave 22. i 23.), zbog čega je postojala mogućnost ponovne potrebe za mobilizacijom SAS-ovih usluga zračnog prijevoza radi prijevoza prijeko potrebnog tereta u Švedsku i Dansku ili repatrijacije danskih i švedskih rezidenata.

(269) Komisija na temelju tih elemenata smatra da je SAS pružao važne usluge zračnog prijevoza putnika i tereta prema, iz i unutar Danske i Švedske, među ostalim za vrijeme pandemije bolesti COVID-19. Propast SAS-a ili ozbiljne teškoće u održavanju njegova poslovanja očito bi dovele do rizika od toga da će Danska i Švedska odmah ostati bez usluga zračnog prijevoza važnih za njihovo gospodarstvo.

(270) Ryanair tvrdi da u skladu s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira Komisija mora dokazati da su sve aktivnosti korisnika potpore nezamjenjive ili, alternativno, utvrditi koji se udio njegovih aktivnosti ne može zamijeniti (uvodna izjava 177.). Komisija smatra da takav zahtjev ne proizlazi iz teksta ili cilja točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira. Točkom 49. podtočkom (b) predviđa se da se zajednički interes za intervenciju može dokazati „rizik[om] od prekida pružanja važne usluge" U tom pogledu, kao što su Danska i Švedska pravilno istaknule u uvodnoj izjavi 216., dovoljno je dokazati da važnu uslugu o kojoj je riječ ne mogu u istoj ili sličnoj mjeri replicirati drugi poduzetnici jer bi, po definiciji, takav zaključak značio da postoji rizik od prekida pružanja važnih usluga.

([148]) 250 domaćih letova mjesečno u Danskoj između Kopenhagena i još tri danska grada; u prosjeku 150 domaćih letova mjesečno u Švedskoj između Stockholma/Göteborga i još 12 švedskih gradova.

([149]) Gradovi prema i iz kojih SAS prometuje geografski su raspršeni po cijelom državnom području i u Švedskoj i Danskoj te nisu koncentrirani u određenim regijama.

(271) U svakom slučaju, Komisija u nastavku radi potpunosti analizira kapacitet i ponudu konkurenata na nacionalnoj i međunarodnoj razini kako bi odgovorila na pitanje jesu li drugi zračni prijevoznici mogli zamijeniti SAS-ove važne usluge kako bi se u kratkom roku nadoknadili učinci prekida pružanja tih usluga u Danskoj i Švedskoj. Međutim, Komisija napominje da se u podnescima društva Ryanair osporava samo važnost usluga komercijalnog zračnog prijevoza putnika koje pruža SAS, što je samo jedan od čimbenika koje je Komisija uzela u obzir. Ryanair u svojim primjedbama ne osporava važnost usluga prijevoza tereta i repatrijacije koje je SAS pružao Danskoj i Švedskoj za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 (uvodna izjava 269.).

Danska

(272) Komisija na temelju elemenata koje je dostavila Danska i koji su opisani u uvodnoj izjavi 68. primjećuje da su 2019. samo Norwegian Air Shuttle ([150]) (s jednom domaćom linijom) i Danish Air Transport ([151]) pružali usluge domaćeg zračnog prijevoza u značajnom opsegu ([152]). Od siječnja do rujna 2020., odnosno za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, Norwegian Air Shuttle smanjio je usluge domaćeg zračnog prijevoza u Danskoj i njegov tržišni udio smanjio se s 29 % na 24 %, dok se tržišni udio prijevoznika Danish Air Transport povećao s 22,5 % na 28,5 %. SAS je ostao najveći domaći zračni prijevoznik s gotovo 40 % ukupnog broja prevezenih domaćih putnika.

(273) Kad je riječ o međunarodnim letovima prema Danskoj i iz nje, Norwegian Air Shuttle i Ryanair ([153]) bili su glavni zračni prijevoznici iza SAS-a u pogledu broja putnika prevezenih u Dansku i iz nje, pri čemu je Norwegian Air Shuttle 2019. prevezao 15 %, a Ryanair 9 % ukupnog broja međunarodnih putnika. Komisija napominje da su i Norwegian Air Shuttle i Ryanair imali velik udio sezonskih linija prema i iz Danske (54 od 85 linija za Norwegian Air Shuttle i 25 od 48 linija za Ryanair) u odnosu na SAS (36 od više od 100 linija). U razdoblju od siječnja do rujna 2020. i Norwegian Air Shuttle zabilježio je smanjenje udjela prevezenih putnika (s 15 % na 11 %); svi ostali zračni prijevoznici uglavnom su zadržali svoje tržišne udjele (udio društva Ryanair blago se povećao za 1 %, dok se tržišni udio društva EasyJet blago smanjio ([154])). Iz podneska društva Ryanair proizlazi i da se Norwegian Air Shuttle na početku pandemije bolesti COVID-19 našao u ozbiljnim financijskim teškoćama ([155]). Tu činjenicu potkrepljuju i SAS-ovi interni dokumenti ([156]) i priopćenja za medije ([157]).

(274) S obzirom na navedene elemente mogu se izvesti zaključci navedeni u nastavku. Prvo, čini se da se Norwegian Air Shuttle, SAS-ov glavni konkurent na domaćoj i međunarodnoj razini u Danskoj, suočavao s ozbiljnim financijskim teškoćama, zbog čega se nije moglo očekivati da bi to društvo kratkoročno moglo preuzeti sve ili znatan dio SAS-ovih letova prema, iz i unutar Danske. Drugo, Komisija upućuje na ograničenu veličinu prijevoznika Danish Air Transport, koji je prometovao na malom broju linija ([158]) s manje od 20 zrakoplova (uključujući i male zrakoplove) ([159]), zbog čega nije vjerojatno ni da bi on kratkoročno mogao zamijeniti barem dio SAS-ovih usluga i osigurati sličnu mrežu, kapacitet i učestalost. Naposljetku, nije vjerojatno ni da bi Ryanair kratkoročno preuzeo

([150]) Norwegian Air Shuttle je niskotarifni prijevoznik koji je prije pandemije bolesti COVID-19 veličinom bio relativno sličan SAS-u i nudio domaće, međunarodne i međukontinentalne letove.

([151]) Danish Air Transport bio je regionalni zračni prijevoznik s manjom flotom (10 – 20 zrakoplova).

([152]) Norwegian Air Shuttle u Danskoj je 2019. prevezao 29 %, a Danish Air Transport 22 % ukupnog broja domaćih putnika. Braathens Regional u Švedskoj je 2019. prevezao 30 %, a Norwegian Air Shuttle 18 % ukupnog broja domaćih putnika.

([153]) Ryanair je također niskotarifni zračni prijevoznik i najveći zračni prijevoznik u Europi, koji uglavnom obavlja letove unutar Europe.

([154]) EasyJet je jedan od najvećih niskotarifnih prijevoznika u Europi.

([155]) Na 29. stranici članka skupine za strateško promišljanje navodi se: „Prema procjenama društva Roland Berger, Norwegian je početkom godine imao gotovinski saldo s kojim je mogao izdržati bez obavljanja aktivnosti u razdoblju kraćem od mjesec dana. […] Iako je matično društvo Norwegian 4. svibnja 2020. dobilo određeno olakšanje u obliku paketa za spašavanje kojim mu je osiguran iznos od 880 milijuna EUR, njegova financijska situacija i dalje je vrlo nesigurna".

([156]) Prilog 40.1. prijavi Danske i Švedske. Na sastanku održanom 7. svibnja 2020. upravni odbor SAS-a raspravljao je o aktualnom postupku restrukturiranja prijevoznika Norwegian Air Shuttle.

([157]) Vidjeti na primjer medijsko izvješće Reutersa od 1. svibnja 2020. dostupno na: https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-norwegianair-histo-idUKKBN22D4QZ (posljednji pristup 28. studenog 2023.). Vidjeti i medijsko izvješće od 20. travnja 2020. dostupno na internetskim stranicama CNBC-a: https://www.cnbc.com/2020/04/20/norwegian-says-4700-jobs-at-risk-after-unit-bankruptcies-contracts-axed.html (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([158]) Vidjeti studiju tržišta zračnih prijevoznika, u kojoj se u tablici 3 navodi da je Danish Air Transport 2019. prometovao na devet domaćih i četiri međunarodne linije.

([159]) Vidjeti internetske stranice prijevoznika Danish Air Transport: https://dat-corporate.com/about-us/dat-fleet/ (posljednji pristup 28. studenog 2020.). Dio flote prijevoznika Danish Air Transport činili su ATR-i, zrakoplovi namijenjeni regionalnom prijevozu ograničenog kapaciteta (od 50 do 70 sjedala). Vidjeti i procjenu povijesne flote prijevoznika Danish Air Transport (procijenjena na 14 zrakoplova) koju je objavio Planespotters.net i koja je dostupna na: https://www.planespotters.net/airline/Danish-Air-Transport?refresh=1 (posljednji pristup 28. studenog 2020.).

SAS-ove usluge. Ryanair nije prometovao na domaćim linijama u Danskoj, a njegov je međunarodni promet prije pandemije bolesti COVID-19 bio ograničen na 23 cjelogodišnje linije, što je gotovo tri puta manje od SAS-a, dok je ukupan broj linija društva Ryanair s polazištem i odredištem u Danskoj bio upola manji od SAS-ova. Stoga je razumno smatrati da taj zračni prijevoznik ne bi kratkoročno zamijenio SAS-ove usluge, među ostalim i s obzirom na kontekst zrakoplovnog sektora nakon pandemije bolesti COVID-19 i drugog vala te pandemije koji je bio izbio u vrijeme odobrenja mjere (uvodne izjave od 22. do 24. i 31.). Komisija u tom pogledu napominje da Ryanair do trenutka odobrenja mjere nije dostavio planove za proširenje poslovanja u Danskoj.

(275) Podaci koje je Ryanair dostavio u studiji tržišta zračnih prijevoznika (uvodna izjava 169.) ne dopuštaju drukčiji zaključak. U toj se studiji u biti prikazuje razvoj zračnog prometa prema, iz i unutar Danske u razdoblju od 2014. do 2019. s obzirom na broj ponuđenih sjedala i broj linija koje su predložili zračni prijevoznici. U studiji tržišta zračnih prijevoznika zaključuje se da su niskotarifni prijevoznici od 2014. do 2019. rasli znatno brže (povećanje broja ponuđenih sjedala od 66 % i 62 nove linije) od „zračnih prijevoznika sa sjedištem u Danskoj”, kao što je SAS, koji su navodno bili zaslužni za samo 3 % povećanja kapaciteta sjedala i 14 novih linija.

(276) Ipak, studija tržišta zračnih prijevoznika u nekim je aspektima nepotpuna.

(277) *Prvo*, u njoj se samo opisuje razvoj zračnog prometa prema, iz i unutar Danske u razdoblju od 2014. do 2019., ali se ne navode posljedice pandemije bolesti COVID-19 na taj zračni promet, što je u ovom slučaju ključan element za ocjenu na temelju točke 49. podtočke (b) Privremenog okvira. Činjenica da su niskotarifni prijevoznici povećali svoju prisutnost u petogodišnjem razdoblju obuhvaćenom analizom nije dokaz da bi se takvo povećanje nastavilo nakon pandemije bolesti COVID-19, koja je utjecala na cijeli zrakoplovni sektor. Naprotiv, podaci koje je dostavila Danska pokazuju da su od siječnja do rujna 2020. niskotarifni prijevoznici kao što su Norwegian Air Shuttle i EasyJet smanjili svoje udjele putnika prevezenih u Dansku i iz nje, dok se udio prijevoznika Ryanair tek neznatno povećao.

(278) *Drugo*, iako su niskotarifni prijevoznici u razdoblju od 2014. do 2019. povećali ponudu usluga međunarodnog zračnog prijevoza iz Danske i prema njoj, to se nije dogodilo u domaćem prometu: niskotarifni prijevoznici prometovali su na samo dvije domaće linije, bez povećanja u razdoblju od 2014. do 2019., a kapacitet u smislu ponuđenih sjedala na tim domaćim linijama smanjio se u tom petogodišnjem razdoblju.

(279) *Treće*, studija ne sadržava informacije o redovitosti i učestalosti ponude analiziranih zračnih prijevoznika, pa čak ni o predloženoj mreži i odredištima. U njoj se samo navodi broj ponuđenih sjedala i broj linija na kojima prometuju zračni prijevoznici. Međutim, podaci koje je dostavilo dansko tijelo za civilno zrakoplovstvo i željeznice pokazuju da se, ako su niskotarifni prijevoznici kao što su Norwegian Air Shuttle i Ryanair 2019. prometovali na većem broju linija s polazištem i odredištem u Danskoj, više od polovine tih linija odnosilo na sezonske linije (uvodna izjava 275.), na kojima se nije redovito prometovalo tijekom cijele godine.

(280) *Četvrto*, u studiji se pravi razlika između SAS-a i „niskotarifnih prijevoznika” pri analizi rasta prometa u Danskoj od 2014. do 2019. s obzirom na broj ponuđenih linija i sjedala. Međutim, ona ne pruža konkretne informacije o svakom od analiziranih „niskotarifnih prijevoznika”. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 68., postoji velika razlika između niskotarifnih prijevoznika, pa je tako na primjer Norwegian Air Shuttle 2019. prometovao na 85 linija prema, iz i unutar Danske, dok je EasyJet prometovao samo na 16 linija prema Danskoj i iz nje. Isto tako, kako je navedeno u članku skupine za strateško promišljanje koji je dostavio Ryanair, nisu svi niskotarifni prijevoznici bili u istoj financijskoj situaciji u trenutku odobrenja mjere: na primjer, prijevoznik Norwegian Air Shuttle imao je ozbiljne financijske teškoće za razliku od prijevoznika Ryanair.

(281) *Naposljetku*, iako je u studiji tržišta zračnih prijevoznika utvrđeno da „SAS kao glavni zračni prijevoznik nije pokretač rasta" zračnog prometa u razdoblju od 2014. do 2019., činjenica je da je 2019., kao što proizlazi iz studije, SAS prometovao na 95 linija prema, iz i unutar Danske te nudio 7,1 milijun sjedala ([160]). Za usporedbu, skupina niskotarifnih prijevoznika ([161]) prometovala je na 171 liniji prema, iz i unutar Danske te nudila 7,1 milijun sjedala. Drugim riječima, SAS je 2019. nudio broj sjedala na letovima prema, iz i unutar Danske jednak onom koji su nudili svi niskotarifni prijevoznici zajedno, a broj linija na kojima je prometovao bio je veći od polovine ukupnog broja linija na kojima su prometovali svi niskotarifni prijevoznici zajedno. To ide u prilog zaključku da bi niskotarifnim prijevoznicima, suprotno tvrdnjama društva Ryanair, bilo teško kratkoročno zamijeniti SAS-ovo poslovanje s obzirom na to da je pandemija bolesti COVID-19 ozbiljno utjecala na zrakoplovni sektor.

Švedska

(282) Komisija na temelju elemenata koje je dostavila Švedska i koji su opisani u uvodnim izjavama 70. i 71. primjećuje da su, uz SAS, značajan udio usluga domaćeg zračnog prijevoza pružali prijevoznici Braathens Regional s 30 % i Norwegian Shuttle Air s 18 % ukupnog broja prevezenih domaćih putnika. Braathens Regional regionalni je zračni prijevoznik ([162]) koji uglavnom prometuje na domaćim linijama Švedskoj i ima malu flotu (od 10 do 15 zrakoplova) ([163]) sastavljenu od malih zrakoplova ([164]). Komisija napominje da se od siječnja do rujna 2020. na domaćoj razini udio putnika koje je prevezao Braathens Regional smanjio s 30 % na 20 %. U tom pogledu valja spomenuti da je nad prijevoznikom Braathens Regional u travnju 2020. pokrenut stečajni postupak, zbog čega je sav njegov promet zaustavljen do nakon ljeta 2020. ([165]). Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 274., i udio putnika koje je prevezao Norwegian Air Shuttle smanjio se s 18 % na 14 %.

(283) Osim SAS-a, u području međunarodnih letova s polazištem i odredištem u Švedskoj poslovali su Norwegian Air Shuttle, koji je 2019. prevezao 18 % svih međunarodnih putnika (više od 5 milijuna putnika), Ryanair s 8 % (više od 2 milijuna putnika) te Wizz Air i Lufthansa s oko 5 % (više od milijun putnika). Wizz Air je niskotarifni prijevoznik koji je veličinom relativno sličan SAS-u, dok je Lufthansa jedan od najvećih zračnih prijevoznika u Europi. Treba napomenuti da je od siječnja do rujna 2020., tijekom pandemije bolesti COVID-19, SAS-ov glavni konkurent, Norwegian Air Shuttle, znatno smanjio udio međunarodnih putnika s 18 % na 13 %, dok je udio društva Ryanair ostao stabilan.

(284) S obzirom na te elemente mogu se izvesti zaključci navedeni u nastavku. Prvo, čini se da se Norwegian Air Shuttle, SAS-ov glavni konkurent na domaćoj i međunarodnoj razini u Švedskoj, suočavao s ozbiljnim financijskim teškoćama, zbog čega nije vjerojatno da bi to društvo kratkoročno moglo preuzeti sve ili dio SAS-ovih letova prema, iz i unutar Švedske. Drugo, Komisija ističe ograničenu veličinu prijevoznika Braathens Regional, koji je imao znatno manju flotu nego SAS i koji se, kao i Norwegian Air Shuttle, suočio s ozbiljnim teškoćama u održavanju svojeg poslovanja. U tom kontekstu nije bilo vjerojatno da bi to društvo kratkoročno moglo zamijeniti barem dio SAS-ovih usluga na nacionalnoj razini. Naposljetku, nije vjerojatno ni da bi Ryanair kratkoročno preuzeo SAS-ove usluge. Ryanair nije prometovao na domaćim linijama u Švedskoj, dok se njegova mreža linija s polazištem i odredištem u Švedskoj u razdoblju od siječnja do rujna 2020. sastojala od 44 linije, što je približno polovina SAS-ovih 85 linija ([166]). Stoga je razumno smatrati da taj zračni prijevoznik ne bi kratkoročno zamijenio SAS-ove usluge, među ostalim i s obzirom na kontekst zrakoplovnog sektora nakon pandemije bolesti COVID-19 i drugog vala pandemije koji je bio izbio u vrijeme odobrenja mjere. Komisija u tom pogledu napominje da Ryanair do trenutka

([160]) Vidjeti tablicu 3 u studiji tržišta zračnih prijevoznika. Brojke navedene u toj tablici odnose se samo na letove u Danskoj i letove unutar Europe s polazištem i odredištem u danskim gradovima. Budući da SAS prometuje i na nekoliko međukontinentalnih linija, brojke za SAS više su od navedenih.

([161]) Komisija pretpostavlja da tu skupinu čine *barem* Norwegian Air Shuttle, Ryanair i EasyJet, koji su 2019. iza SAS-a bili glavni niskotarifni zračni prijevoznici u Danskoj.

([162]) Vidjeti internetske stranice prijevoznika Braathens Regional dostupne na: https://www.flygbra.se/en/about-braathens-regional-airlines/corporate-information (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([163]) Vidjeti procjenu povijesne flote prijevoznika Braathens Regional koju je objavio Planespotters.net i koja je dostupna na: https://www.planespotters.net/airline/BRA-Braathens-Regional-Airlines (posljednji pristup 28. studenog 2023.). Vidjeti i obavijest obavljenu na internetskim stranicama Aviation24, koja je dostupna na: https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([164]) Braathens Regional koristio je samo zrakoplove ATR 72/600 sa 72 putnička sjedala.

([165]) Vidjeti na primjer internetske stranice Aviation24 dostupne na: https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.). Vidjeti i https://simpleflying.com/covid-airline-bankruptcies/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([166]) Podaci švedske agencije za promet.

odobrenja mjere nije dostavio planove za proširenje poslovanja u Švedskoj.

(285) Zbog razloga navedenih u uvodnim izjavama od 278. do 281. podaci koje je Ryanair dostavio u studiji tržišta zračnih prijevoznika ne dopuštaju drukčiji zaključak. Iako je u toj studiji utvrđeno da „SAS kao glavni zračni prijevoznik nije pokretač rasta" zračnog prometa u Švedskoj u razdoblju od 2014. do 2019., činjenica je da je 2019., kao što proizlazi iz studije, SAS prometovao na 107 linija prema, iz i unutar Švedske te nudio 10 milijuna sjedala ([167]). Za usporedbu, skupina niskotarifnih prijevoznika ([168]) prometovala je na 227 linija prema, iz i unutar Švedske te nudila 8,2 milijuna sjedala. Drugim riječima, SAS je 2019. nudio broj sjedala koji je bio veći od onog koji su nudili svi niskotarifni prijevoznici zajedno i broj linija koji je odgovarao gotovo polovini ukupnog broja linija na kojima su prometovali svi niskotarifni prijevoznici zajedno. To ide u prilog zaključku da bi niskotarifnim prijevoznicima bilo teško kratkoročno zamijeniti SAS-ovo poslovanje s obzirom na to da je pandemija bolesti COVID-19 ozbiljno utjecala na zrakoplovni sektor.

Zaključak

(286) Komisija stoga zaključuje da bi SAS-ov izlazak doveo do prekida pružanja važnih usluga zračnog prijevoza za Dansku i Švedsku, ne samo kad je riječ o domaćim nego i međunarodnim vezama tih dviju država članica, jer nije vjerojatno da bi bilo koji zračni prijevoznik, uključujući SAS-ove glavne konkurente, mogao kratkoročno (ako ne i na dulje vrijeme) preuzeti i održati SAS-ovo poslovanje, ili barem njegov znatan dio, i nuditi sličnu mrežu, kapacitet i učestalost u kontekstu u kojem je pandemija bolesti COVID-19 ozbiljno utjecala na cijeli zrakoplovni sektor. U tom pogledu Komisija zaključuje da Danska i Švedska (uvodna izjava 216.) u trenutku dodjele potpore nisu mogle biti sigurne da će drugi konkurenti održati razinu povezanosti koju je pružao SAS.

(287) Nadalje, kako su švedska tijela navela u uvodnoj izjavi 217., postojala je jasna mogućnost da Danska i Švedska izgube uslugu utemeljenu na modelu zvjezdaste mreže linija, u okviru kojeg je SAS omogućivao neometano povezivanje domaćih putnika s međunarodnim letovima i time osiguravao domaću i međunarodnu povezanost Danske i Švedske s glavnim poslovnim centrima u Uniji i izvan nje. Tu uslugu nije pružao nijedan od SAS-ovih glavnih konkurenata ni prije ni nakon pandemije bolesti COVID-19.

(288) Ti zaključci ne dovode se u pitanje općom tvrdnjom društva Ryanair iz uvodne izjave 177., koja se temelji na Komisijinu izvješću o politici tržišnog natjecanja iz 2014., prema kojem su zračne prijevoznike koji su otišli u stečaj uglavnom zamijenili učinkovitiji zračni prijevoznici kao što su niskotarifni zračni prijevoznici, što je vidljivo iz navodnih presedana prijevoznika Sabena, Malev i Spanair. Komisija najprije napominje da to izvješće izričito sadržava izjavu o odricanju od odgovornosti u kojoj se nedvosmisleno navodi da nije riječ o službenoj izjavi Komisije. U svakom slučaju, Komisija ističe da se to izvješće, napisano 2014., nije odnosilo na situaciju mogućeg stečaja zračnog prijevoznika u kontekstu pandemije koja bi teško pogodila cijeli sektor, kao što je pandemija bolesti COVID-19. Slično tomu, Komisija smatra da se presedani prijevoznika Malev i Spanair ([169]) na koje se poziva Ryanair odnose na situacije koje su se dogodile u drukčijem kontekstu i trenutku, u državama članicama s drukčijom geografskom i tržišnom situacijom i u koje su bila uključena drukčija društva. Komisija iz njih ne može zaključiti da u ovom slučaju nije postojao rizik od prekida važnih usluga zračnog prijevoza koju SAS pruža Danskoj i Švedskoj u kontekstu ozbiljne zdravstvene krize koja je pogodila cijeli zrakoplovni sektor.

([167]) Brojke navedene u studiji tržišta zračnih prijevoznika odnose se samo na letove u Švedskoj i letove između švedskih i europskih gradova. Budući da SAS prometuje i na nekoliko međukontinentalnih linija, brojke za SAS više su od navedenih.

([168]) Komisija pretpostavlja da tu skupinu čine *barem* Norwegian Air Shuttle, Ryanair i Wizz Air, koji su 2019. iza SAS-a bili glavni niskotarifni zračni prijevoznici u Švedskoj.

([169]) Ryanair nije dostavio nikakve informacije o posljedicama stečaja zračnog prijevoznika Sabena.

(289) Nadalje, neosnovana je i tvrdnja društva Ryanair prema kojoj Komisija proturječi samoj sebi time što je s jedne strane zaključila da se SAS-ovo poslovanje ne može zamijeniti, dok je s druge strane zaključila da SAS nema tržišnu snagu. Ryanair izjednačava prekid pružanja važnih usluga sa značajnom tržišnom snagom. Međutim, poduzetnik može pružati usluge koje su važne iz perspektive države članice, a da pritom nema nužno značajnu tržišnu snagu.

Izbjegavanje socijalnih teškoća i nefunkcioniranja tržišta zbog znatnog gubitka radnih mjesta

(290) Komisija napominje i da je SAS važan izravni i neizravni poslodavac u Danskoj i Švedskoj. Prvo, SAS je i dalje izravno zapošljavao gotovo 6 000 radnika (uvodna izjava 74.), svoje usluge zračnog prijevoza usmjerio je na poslovna putovanja (više od 50 % njegovih putnika od 2015.) i na dobavljače je 2019. potrošio približno 4 milijarde SEK, čime je neizravno pridonio švedskom i danskom BDP-u (uvodna izjava 75.). U studijama koje su u tom pogledu provele Danska i Švedska utvrđeno je da je SAS izravno i neizravno pridonosio danskom i švedskom BDP-u s nekoliko milijardi godišnje (uvodna izjava 75.).

(291) Komisija stoga smatra da je SAS-ov izlazak s tržišta mogao prouzročiti ozbiljne socijalne teškoće izravnim i neizravnim učincima koji bi proizašli iz gubitka radnih mjesta do kojeg bi moglo doći zbog stečaja / neispunjenja obveza SAS-a. Intervencija Danske i Švedske stoga je bila opravdana kako bi se izbjegle socijalne teškoće i nefunkcioniranje tržišta zbog tog znatnog gubitka radnih mjesta.

(292) Suprotno argumentu društva Ryanair iz uvodne izjave 176., SAS-ov doprinos zapošljavanju u danskom i švedskom gospodarstvu sam je po sebi znatan s obzirom na broj zaposlenika koje je SAS imao, ali i na neizravna radna mjesta koja je otvorio, pri čemu taj doprinos nije potrebno usporediti s ostatkom zrakoplovnog sektora. Isto tako, nije relevantna činjenica da bi SAS-ov doprinos zapošljavanju u Danskoj i Švedskoj mogao biti manji nakon pandemije zbog SAS-ovih financijskih teškoća. Naime, Danska i Švedska željele su u trenutku dodjele potpore izbjeći i dodatne socijalne teškoće i nefunkcioniranje tržišta zbog znatnog izravnog i neizravnog gubitka radnih mjesta prouzročenog SAS-ovim mogućim izlaskom s tržišta. Stoga je jedan od ciljeva potpore izbjeći pogoršanje ozbiljnih poremećaja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19 koji već utječu na dansko i švedsko gospodarstvo.

Zaključak

(293) S obzirom na sve te elemente Komisija zaključuje da su Danska i Švedska dokazale da je intervencija u korist SAS-a bila u zajedničkom interesu zbog toga što je postojao rizik od prekida nekoliko važnih usluga koje je pružao SAS (usluge prijevoza putnika, usluge repatrijacije, usluge prijevoza medicinske opreme itd.) i koje u nedostatku tih usluga, da SAS ne postoji, vjerojatno ne bi u sličnoj mjeri (ako uopće) replicirali drugi zračni prijevoznici, ali i zbog toga što je intervencija provedena kako bi se izbjegle dodatne socijalne teškoće i nefunkcioniranje tržišta zbog znatnog gubitka radnih mjesta.

(294) To je bilo u skladu s točkom 49. podtočkom (b) Privremenog okvira.

6.3.1.3. Usklađenost s točkom 49. podtočkom (c) Privremenog okvira

(295) U skladu s točkom 49. podtočkom (c) Privremenog okvira, države članice moraju dokazati da „korisnik ne može pronaći financiranje na tržištima po pristupačnim uvjetima, a horizontalne mjere koje su na snazi u predmetnoj državi članici za pokrivanje potreba za likvidnošću nisu dovoljne da bi se osigurala njegova održivost”.

(296) Komisija najprije napominje da, kako je objašnjeno u odjeljku 2.1.3., poduzete mjere ublažavanja i državna potpora koju je primio SAS nisu bile dostatne za pokrivanje njegovih financijskih potreba za vlasničkim kapitalom i likvidnošću koje su posljedica pandemije bolesti COVID-19 i povezanih mjera za suzbijanje njezina širenja. SAS je i dalje očekivao da će do prosinca 2020. dosegnuti negativan vlasnički kapital u iznosu od 9,4 milijarde SEK i prestati biti likvidan. Ta negativna pozicija vlasničkog kapitala nije utjecala samo na SAS-ovu likvidnost, nego je i kratkoročno ugrozila njegovu solventnost i održivost. Kako bi riješio svoj problem sa solventnošću, SAS je trebao hitno obnoviti bilancu svježim vlasničkim kapitalom i time izbjeći izlazak s tržišta (odjeljak 6.3.1.1.). Takva obnova ne bi se mogla postići dodatnim zaduživanjem jer bi to bilo neučinkovito za postizanje željenog rezultata.

(297) Prije pandemije bolesti COVID-19, kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 151., SAS-ovi izvori financiranja uglavnom su se sastojali od:

— neosiguranih dužničkih ili hibridnih instrumenata (npr. revolving kreditne linije, neosigurane obveznice, hibridne obveznice) ([170]),

— osiguranog duga i operativnih *leasinga* osiguranih kolateralom u obliku vlastite imovine (npr. zrakoplovi), i

— vlasničkog kapitala.

(298) Međutim, iz činjenica opisanih u odjeljku 2.1.5. koje su dostavile Danska i Švedska i iz SAS-ova podneska sažetog u odjeljku 4.1.2. proizlazi da su se, unatoč mjerama ublažavanja koje je SAS poduzeo i državnoj potpori koju je prethodno primio, zbog SAS-ova narušenog financijskog stanja u ožujku 2020. njegove potrebe za kapitalom i likvidnošću povećale toliko da ih se nije moglo pokriti financiranjem na tržištu po pristupačnim uvjetima ni horizontalnim mjerama koje su postojale u Danskoj i Švedskoj.

(299) Prvo, SAS nije mogao pristupiti financiranju u obliku neosiguranih dužničkih i hibridnih instrumenata po pristupačnim uvjetima.

(300) Točnije, dokazi upućuju na to da su privatni ulagači u trenutku odobrenja mjere htjeli smanjiti svoju financijsku izloženost prema SAS-u. Komisija u tom pogledu napominje da je pouzdano polazište za predmetnu ocjenu pogoršanje SAS-ova kreditnog rejtinga, na koji se ulagači obično oslanjaju kako bi procijenili rizik povezan s ulaganjem. Agencija za kreditni rejting Standard & Poor's SAS-u je 16. siječnja 2020., tj. prije pandemije bolesti COVID-19, dodijelila rejting B+, ali ga je 10. lipnja 2020. snizila na CCC (uvodna izjava 154.), što je negativno utjecalo na SAS-ovu sposobnost da se po pristupačnim uvjetima financira na tržištu neosiguranih dužničkih i hibridnih instrumenata. Agencija za kreditni rejting Moody's snizila je rejting na sličan način s obzirom na SAS-ovu lošu financijsku perspektivu ako se ne provede dokapitalizacija (uvodna izjava 79.). Pogoršanje SAS-ova kreditnog rejtinga dokazuje i činjenica da se nepodmirenim obveznicama i hibridnim instrumentima SAS-a na sekundarnim tržištima u lipnju 2020. trgovalo po umanjenoj vrijednosti (uvodna izjava 155.). Kretanje cijena tih instrumenata u razdoblju od prosinca 2019. do lipnja 2020. jasno upućuje na želju privatnih ulagača da smanje svoju financijsku izloženost prema SAS-u. SAS nije mogao nastaviti provoditi ni svoj program EMTN (Europski program izdanja srednjoročnih komercijalnih zapisa) koji je bio uspostavljen prije pandemije ([171]) (uvodna izjava 152.). Nadalje, interes ulagača za ulaganje u nove nepodmirene dužničke i hibridne instrumente po pristupačnim uvjetima vjerojatno je bio zanemariv jer se od tih ulagača tražilo da svoje postojeće instrumente konvertiraju po manje povlaštenim uvjetima u okviru dokapitalizacije (uvodna izjava 156.).

(301) Drugo, SAS nije mogao pristupiti tržišnom financiranju po pristupačnim uvjetima u obliku duga osiguranog neopterećenim zrakoplovima ili drugim vrstama imovine.

(302) Naime, nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 u ožujku 2020. SAS je pokušao s grupom banaka ugovoriti revolving kreditnu liniju, što se pokazalo neuspješnim bez državne potpore jer banke nisu bile spremne preuzeti neosigurani rizik (uvodna izjava 78.). To svakako upućuje na to da je spremnost na davanje zajmova društvima u zrakoplovnom sektoru, čak i ako su osigurani kolateralom, u to vrijeme bila vrlo slaba. Naposljetku, SAS je ugovorio revolving kreditnu liniju pokrivenu državnim jamstvima u iznosu od 90 %, ali su banke zahtijevale jamstva za preostali neosigurani dio instrumenta u obliku neopterećene imovine u vlasništvu SAS-a. U tom pogledu Komisija primjećuje da je grupa banaka zahtijevala znatnu kolateralizaciju u odnosu na vlastitu izloženost riziku (uvodna izjava 78.) ([172]). Osim toga, SAS je dokazao (uvodna izjava 158.) da nije imao na raspolaganju dovoljan broj neopterećenih zrakoplova da bi pokrio ikakav značajni dio svojih potreba za likvidnošću ili kapitalom jer je zapravo mogao ponuditi samo četiri zrakoplova s novijom tehnologijom. Nadalje, uvjeti revolving kreditne linije dodatno

([170]) Kako je prikazano na 110. stranici njegova godišnjeg izvješća za 2019., SAS je ugovorio razne kratkoročne kreditne linije kako bi prema potrebi osigurao dodatno financiranje. Izvješće je javno dostupno na https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governace/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([171]) Komisija je zatražila i primila dokaze koji potvrđuju nedostupnost programa EMTN u trenutku dokapitalizacije u obliku dopisa o odbijanju koji je uputio […].

([172]) Kako bi sklopio ugovor o revolving kreditnoj liniji, SAS je bankama kao kolateral trebao dati imovinu u obliku zrakoplova čija je ukupna vrijednost dvostruko veća od neosiguranog iznosa revolving kreditne linije za koji su banke preuzele rizik (10 % nominalnog iznosa zajma) i obvezati se na nedavanje imovine u zalog za potrebe SAS-ovih zajmova i računa unutar grupe. Jasno je da je tim ugovorom već ograničen preostali kolateral koji je SAS-u bio na raspolaganju u trenutku dokapitalizacije.

upućuju na to da osigurani dug po pristupačnim uvjetima vjerojatno ne bi bio dostupan SAS-u u trenutku odobrenja mjere (uvodna izjava 158.) ([173]). Naposljetku, Komisija smatra da bilo koja preostala imovina koja bi se u teoriji mogla upotrijebiti kao kolateral (kao što je program Eurobonus) ne bi bila djelotvorno rješenje za SAS-ove probleme s likvidnošću i solventnošću, posebno s obzirom na potrebu za žurnim djelovanjem u trenutku odobrenja mjere i vremenska ograničenja povezana s mogućnošću prodaje te imovine (uvodne izjave 48. i 159.).

(303) Treće, kako bi riješio problem sa solventnošću koji je proizlazio iz znatno negativne pozicije vlasničkog kapitala u trenutku odobrenja mjere, SAS je trebao hitno obnoviti bilancu svježim vlasničkim kapitalom i time izbjeći izlazak s tržišta. Bilanca društva ne može se obnoviti dodatnim zaduživanjem jer bi to bilo neučinkovito za postizanje željenog rezultata (uvodna izjava 297.) ([174]). U tom je kontekstu SAS-u bila potrebna dokapitalizacija koju bi proveli postojeći dioničari i/ili novi ulagači kako bi riješio problem sa solventnošću i postupno vratio pristup financijskim tržištima po pristupačnim uvjetima.

(304) U tom pogledu Komisija navodi da je mjera u suštini osmišljena kako bi se privatnim ulagačima olakšalo sudjelovanje i time što bolje pokrile SAS-ove potrebe za kapitalom i likvidnošću. SAS je, konkretno, privatnim ulagačima ponudio privlačne uvjete za sudjelovanje u izdanju prava i pregovarao o raspodjeli tereta s drugim dioničarima osim Danske i Švedske (uvodne izjave 84., 85., 117. i 162.).

(305) Naposljetku, Komisija napominje da nijedan drugi horizontalni instrument dostupan SAS-u u trenutku odobrenja mjere ne bi bio dovoljan da bi se pokrile SAS-ove potrebe za likvidnošću i osigurala njegova održivost (uvodna izjava 82.).

(306) Podnesak društva Ryanair o tom pitanju (uvodne izjave od 180. do 184.) ne utječe na te zaključke.

(307) Prvo, Komisija u pogledu argumenta društva Ryanair prema kojem se njezina ocjena temeljila isključivo na tvrdnjama švedskih i danskih tijela (uvodna izjava 180.) upućuje na prethodni odjeljak ove Odluke (uvodna izjava 263.).

(308) Drugo, Ryanair tvrdi da je SAS u okviru javne ponude dionica mogao osigurati financiranje vlasničkim kapitalom od drugih ulagača osim postojećih dioničara, bez sudjelovanja Švedske i Danske. On na temelju dokaza iz izvješća društva Oxera navodi da je u razdoblju od travnja do prosinca 2020. devet zračnih prijevoznika prikupilo ukupno 6,2 milijarde EUR (uvodna izjava 182.) ([175]). Međutim, u podnesku društva Ryanair ne navode se konkretni dokazi za to da je SAS-u u trenutku odobrenja mjere bilo dostupno privatno financiranje. Činjenica da je određeni broj zračnih prijevoznika mogao dobiti financiranje vlasničkim kapitalom na tržištu ne znači nužno da su ta društva bila u situaciji usporedivoj sa SAS-ovom ili da su SAS-u slične mogućnosti bile (dovoljno) dostupne odnosno da su mogle (djelomično) zamijeniti mjeru ([176]).

([173]) U skladu s uvjetima ugovora o revolving kreditnoj liniji sklopljenog s bankama SAS je kao kolateral trebao dati neopterećenu imovinu u obliku zrakoplova čija je ukupna vrijednost dvostruko veća od neosiguranog iznosa revolving kreditne linije za koji su banke preuzele rizik (10 % nominalnog iznosa zajma) i obvezati se na nedavanje imovine u zalog za potrebe SAS-ovih zajmova i računa unutar grupe.

([174]) Za ilustraciju relativnih razmjera SAS-ovih problema sa solventnošću u odnosu na potrebe samo za likvidnošću valja usporediti njegovu očekivanu poziciju vlasničkog kapitala na kraju 2020. (–9,4 milijarde SEK) s odobrenim iznosom potpore u okviru mjere (11 milijardi SEK). Kako je opisano u bilješci 123., to je stajalište potvrđeno u nekoliko izvješća o istraživanjima koja su objavile banke, uključujući izvješće banke Den Norske Bank (DNB), koja je 28. svibnja 2020. dostavila sljedeću primjedbu: „S obzirom na to da je knjigovodstvena vrijednost vlasničkog kapitala već negativna, bilanca sadržava neodržive razine duga i izgledno je da će se znatni gubici u scenariju povećanja financiranja bilježiti još godinama, predviđamo da će biti potrebno do 10 milijardi SEK novih sredstava”.

([175]) Ryanair navodi da su ti zračni prijevoznici bili Ryanair, easyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines i Hawaiian Airlines.

([176]) Treba napomenuti i da se struktura kapitala zračnih prijevoznika, njihov poslovni model, njihov pravni status i njihov pristup vanjskom kapitalu mogu znatno razlikovati. Ryanair nije dostavio nikakve dokaze o usporedivosti svih navedenih društava i SAS-a.

(309) U svakom slučaju, dovoljno je napomenuti da je mjera i drugim ulagačima osim prihvatljivih i postojećih dioničara SAS-a omogućila da sudjeluju u izdanju prava (uvodna izjava 104.). Komisija u tom pogledu na temelju izdanja prava primjećuje da, iako je interes privatnih ulagača bio veći od očekivanog, nije bilo dovoljno kapitala tržišnih ulagača da bi se pokrila cjelokupna transakcija jer su postojeći i novi dioničari upisali približno 90 % ukupnog iznosa ponuđenih dionica u okviru izdanja prava. Zbog toga su danska i švedska tijela morala preuzeti obveze potpisivanja kako bi se postiglo potrebno povećanje kapitala. Taj zaključak potvrđuje da, čak ni uz jamstvo u obliku obveza potpisivanja koje su ponudile Danska i Švedska, u trenutku odobrenja mjere SAS-u nije bilo dostupno dostatno financiranje vlasničkim kapitalom privatnih ulagača (uvodne izjave 104. i 105.).

(310) Osim toga, Komisija napominje da su zračni prijevoznici koje je spomenuo Ryanair prethodno dobili zajmove pod povoljnim uvjetima radi pokrivanja potreba za likvidnošću. Ti su zajmovi mogli dovesti do povećanja privlačnosti izdanja prava ili dokapitalizacije za privatne ulagače. Stoga ti zajmovi nisu pouzdana referentna vrijednost kojom bi se potkrijepio argument društva Ryanair prema kojem su drugi zračni prijevoznici mogli bez ikakve javne potpore osigurati financiranje vlasničkim kapitalom od ulagača za vrijeme pandemije bolesti COVID-19.

(311) Na primjer, u izvješću društva Oxera navodi se da je IAG prikupio izdanja prava u iznosu većem od 2 milijarde EUR, koja su proporcionalno upisali postojeći dioničari. Međutim, treba napomenuti da su Iberia i Vueling, dva društva kćeri IAG-a, u svibnju 2020. (prije izdanja prava) od komercijalnih banaka dobili zajmove u ukupnom iznosu od 1 milijarde EUR, za koje je jamčio Instituto de Crédito Official ([177]). Isto vrijedi za Ryanair ([178]) i EasyJet ([179]), kojima su engleska vlada i Središnja banka Ujedinjene Kraljevine (Bank of England) odobrili zajmove od 600 milijuna GBP u okviru vladina instrumenta za korporativno financiranje u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 (koji je poduzećima iz Ujedinjene Kraljevine omogućio da traže zajmove po komercijalnim stopama koje su se primjenjivale prije pandemije bolesti COVID-19). Naposljetku, Allegiant Air, American Airlines, Hawaiian Airlines i Spirit Airlines također su primili državnu potporu u obliku bespovratnih sredstava i zajmova od ministarstva financija Sjedinjenih Američkih Država u travnju 2020. ([180]). Suprotno tomu, potpora koju je SAS primao prije odobrenja mjere (odjeljak 2.1.3.2.) uglavnom se dodjeljivala u obliku državnog jamstva u iznosu manjem od onog koji su dobili navedeni zračni prijevoznici. Taj instrument trebalo je odmah ukinuti i vratiti u cijelosti u slučaju da SAS provede dokapitalizaciju (uvodna izjava 81.).

(312) Treće, Ryanair na temelju dokaza navedenih u izvješću društva Oxera tvrdi da je SAS mogao osigurati financiranje zaduživanjem od tržišnih ulagača i upućuje na to da je nekoliko zračnih prijevoznika čiji je kreditni rejting bio usporediv sa SAS-ovim na početku pandemije bolesti COVID-19 uspjelo prikupiti znatne iznose financiranja zaduživanjem na tržištima ([181]). Točnije, Ryanair tvrdi da je SAS mogao iskoristiti svojih 55 neopterećenih zrakoplova kao kolateral za financiranje osiguranim dugom po pristupačnijim uvjetima.

(313) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 309., Ryanair nije dostavio konkretne dokaze za to da je SAS-u u trenutku odobrenja mjere bilo dostupno privatno financiranje. Činjenica da je nekoliko zračnih prijevoznika moglo dobiti financiranje neosiguranim ili osiguranim dugom na tržištima ne znači nužno da su ta društva bila u situaciji usporedivoj sa SAS-ovom ili da su SAS-u slične mogućnosti bile (dovoljno) dostupne odnosno da su mogle zamijeniti državnu dokapitalizaciju ([182]).

([177]) Vidjeti npr. https://www.iairgroup.com/en/newsroom/press-releases/newsroom-listing/2020/ib-vy-loan-agreements (posljednji pristup 28. studenog 2023). Vidjeti i medijska izvješća o grupi IAG, koja je primila istu vrstu zajma od engleske vlade: https://www.aljazeera.com/economy/2020/5/7/british-airways-parent-iag-taps-uk-government-funds-for-help (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([178]) Vidjeti npr. https://news.sky.com/story/coronavirus-airlines-among-businesses-given-bank-of-england-bailouts-12000568 (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([179]) Vidjeti npr. https://www.theguardian.com/business/2020/apr/06/easyjet-secures-600m-coronavirus-loan-from-uk-treasury-and-bank (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([180]) Vidjeti npr. https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assisting-american-industry/payroll-support-program-payment (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([181]) Ryanair navodi da su ti zračni prijevoznici bili American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines i GOL Airlines.

([182]) Treba napomenuti i da se struktura kapitala zračnih prijevoznika, njihov poslovni model, njihov pravni status i njihov pristup vanjskom kapitalu mogu znatno razlikovati. Ryanair nije dostavio nikakve dokaze o usporedivosti svih navedenih društava i SAS-a.

(314) Kako je objašnjeno i u uvodnoj izjavi 304., Komisija ponavlja da je SAS trebao hitno obnoviti bilancu svježim vlasničkim kapitalom kako bi riješio problem sa solventnošću i izbjegao izlazak s tržišta. SAS je samo prikupljanjem novog vlasničkog kapitala od postojećih i/ili novih ulagača mogao pokrenuti obnovu svoje bilance, dovoljno hitno riješiti probleme sa solventnošću i postupno vratiti pristup tržišnom financiranju po pristupačnim uvjetima.

(315) Osim toga, primjeri zračnih prijevoznika s kreditnim rejtingom od Ba3 do B1 koje je naveo Ryanair ne pružaju nikakvu osnovu za ravnopravnu usporedbu jer je SAS-ov kreditni rejting 10. lipnja 2020. snižen s B+ na CCC (vidjeti uvodnu izjavu 300.). Stoga navedene transakcije koje su proveli određeni zračni prijevoznici nisu pouzdana referentna vrijednost za argument društva Ryanair prema kojem su usporedivi zračni prijevoznici uspjeli osigurati financiranje zaduživanjem od ulagača za vrijeme pandemije bolesti COVID-19.

(316) Nadalje, suprotno tvrdnjama društva Ryanair, SAS nije imao 55 neopterećenih zrakoplova ([183]) koje je mogao ponuditi kao kolateral za financiranje osiguranim dugom po pristupačnijim uvjetima. Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 303., SAS nije imao na raspolaganju dovoljan broj neopterećenih zrakoplova da bi pokrio ikakav značajni dio svojih potreba za likvidnošću ili kapitalom jer je SAS zapravo mogao ponuditi samo četiri zrakoplova s novijom tehnologijom. Nadalje, uvjeti revolving kreditne linije, za koju je državno jamstvo odobreno u travnju 2020., dodatno upućuju na to da osigurani dug po pristupačnim uvjetima vjerojatno ne bi bio dostupan SAS-u u trenutku dokapitalizacije (uvodna izjava 303.).

(317) Četvrto, Ryanair prigovara Komisiji da nije razmotrila je li SAS mogao provesti druge transakcije s privatnim sudionicima na tržištu koje bi navodno pridonijele njegovoj likvidnosti bez povećanja njegova duga, kao što su izdavanje hibridnih instrumenata ili prodaja zrakoplova pod hipotekom.

(318) Komisija na temelju dokaza koji su joj dostavljeni smatra da SAS vrlo vjerojatno ne bi mogao pristupiti financiranju u obliku hibridnih instrumenata po pristupačnim uvjetima (vidjeti uvodnu izjavu 300.). Važno je uzeti u obzir i da su SAS-ovi kreditni rejtinzi sniženi u lipnju 2020., što je negativno utjecalo na sposobnost društva da se po pristupačnim uvjetima financira na tržištu hibridnih instrumenata. To dodatno dokazuje činjenica da se nepodmirenim hibridnim instrumentima SAS-a u trenutku dokapitalizacije na sekundarnim tržištima trgovalo po umanjenoj vrijednosti, što je vidljivo iz kretanja cijena tih instrumenata u razdoblju od prosinca 2019. do lipnja 2020.

(319) Osim toga, u skladu s točkom 49. podtočkom (c) Privremenog okvira, Komisija je dužna ocijeniti bi li korisnik potpore mogao pristupiti alternativnom tržišnom financiranju po pristupačnim uvjetima. Ta ocjena dakle ne podrazumijeva provjeru toga bi li korisnik mogao dodatno smanjiti svoje aktivnosti, kao što je to predložio Ryanair. Stoga nije opravdana tvrdnja društva Ryanair prema kojoj bi SAS trebao biti obvezan razmotriti prodaju zrakoplova pod hipotekom kao oblik alternativnog tržišnog financiranja po pristupačnim uvjetima, što bi zapravo dovelo do smanjenja SAS-ova poslovanja.

(320) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da SAS nije mogao pronaći financiranje na tržištima po pristupačnim uvjetima, a horizontalne mjere koje su bile na snazi u predmetnoj državi članici za pokrivanje potreba za likvidnošću nisu bile dovoljne da bi se osigurala njegova održivost. Mjera je stoga u skladu s točkom 49. podtočkom (c) Privremenog okvira.

6.3.1.4. Usklađenost s točkom 49. podtočkom (d) Privremenog okvira

(321) U skladu s točkom 49. podtočkom (d) Privremenog okvira države članice moraju dokazati da „korisnik nije poduzetnik koji je na dan 31. prosinca 2019. već bio u teškoćama (u smislu Uredbe o općem skupnom izuzeću”.

(322) Ryanair je najprije pravilno istaknuo da se Komisija u svojoj početnoj odluci u okviru ocjene na temelju točke 49. podtočke (d) Privremenog okvira oslonila na SAS-ove nekonsolidirane financijske izvještaje (vidjeti uvodnu izjavu 185.). Komisija je sada dodatno ocijenila uvjete iz članka 2. točke 18. podtočaka (a) i (c) Uredbe o općem skupnom izuzeću na temelju SAS-ovih konsolidiranih financijskih izvještaja koji su sastavljeni u skladu s primjenjivim financijskim i računovodstvenim pravilima.

([183]) Za približno određivanje tog broja Ryanair je jednostavno pretpostavio da su svi zrakoplovi u vlasništvu SAS-a do 31. listopada 2019. i dalje bili neopterećeni u trenutku dokapitalizacije.

(323) Stoga je Komisija na temelju dokaza koje su dostavila danska i švedska tijela (uvodna izjava 98.) pregledala konsolidirane financijske izvještaje SAS-a kao društva s ograničenom odgovornošću i matičnog društva grupe SAS. Komisija je utvrdila da SAS nije izgubio više od polovine svojeg upisanog dioničkog kapitala zbog akumuliranih gubitaka (vidjeti članak 2. točku 18. podtočku (a) Uredbe o općem skupnom izuzeću). Prema SAS-ovim konsolidiranim financijskim izvještajima njegov vlasnički kapital na dan 31. prosinca 2019. (5,7 milijardi SEK) premašivao je polovinu njegova upisanog dioničkog kapitala (7,7 milijardi SEK). Drugo, Komisija je utvrdila da nad SAS-om nije bio pokrenut skupni postupak u slučaju nesolventnosti i on nije ispunjavao kriterije iz nacionalnog prava za pokretanje takvog postupka na zahtjev vjerovnika (vidjeti članak 2. točku 18. podtočku (c) Uredbe o općem skupnom izuzeću). Naposljetku, Komisija je na temelju SAS-ovih konsolidiranih financijskih izvještaja izračunala njegov omjer knjigovodstvenog duga i vlasničkog kapitala na dan 31. prosinca 2019. (4,96). Komisija napominje da je ta vrijednost bila ispod praga od 7,5 utvrđenog u članku 2. točki 18. podtočki (e) Uredbe o općem skupnom izuzeću.

(324) Iz toga proizlazi da SAS na dan 31. prosinca 2019. nije još bio poduzetnik u teškoćama u smislu Uredbe o općem skupnom izuzeću. Mjera je stoga u skladu s točkom 49. podtočkom (d) Privremenog okvira.

6.3.2. *Vrste mjera dokapitalizacije*

(325) U skladu s točkom 52. Privremenog okvira „[d]ržave članice u kontekstu pandemije COVID-a 19 mogu odobriti mjere dokapitalizacije primjenom dva različita tipa instrumenata dokapitalizacije: (a) vlasnički instrumenti, a posebno izdanje novih redovnih ili povlaštenih dionica; i/ili (b) instrumenti s vlasničkom komponentom (dalje u tekstu ‚hibridni instrumenti kapitala') ([184]), posebno prava na sudjelovanje u dobiti, tihi udjeli i konvertibilne osigurane ili neosigurane obveznice." U točki 53. Privremenog okvira navodi se da „[d]ržava može intervenirati u obliku bilo kojeg navedenog instrumenta ili kombinacijom vlasničkih i hibridnih instrumenata kapitala". U svakom slučaju, „[d]ržava članica mora osigurati da odabrani instrumenti dokapitalizacije i s time povezani uvjeti budu najprikladniji odgovor na potrebe korisnika za dokapitalizacijom te da pritom njihov učinak na narušavanje tržišnog natjecanja bude što manji".

(326) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 99., mjera je kombinacija vlasničkog instrumenta i hibridnih instrumenata kapitala.

(327) Vlasnički instrument u konačnici se sastojao od vlasničkog kapitala u ukupnom iznosu od 3,54 milijarde SEK koji su Danska i Švedska isplatile SAS-u na ime SAS-ova izdanja novih redovnih dionica (uvodne izjave od 103. do 105.).

(328) Hibridni instrumenti kapitala imali su oblik novih hibridnih vrijednosnih papira bez dospijeća u iznosu od 6 milijardi SEK koje su držale i u cijelosti isplatile Danska i Švedska (uvodna izjava 106.). Ti instrumenti smatraju se vlasničkim kapitalom prema MSFI-ju.

(329) Ryanair je konkretno u pogledu točke 53. Privremenog okvira u svojim primjedbama naveo da Komisija nije objasnila zašto je mjera primjerena za pokrivanje SAS-ovih potreba za dokapitalizacijom i da nije ocijenila da je učinak mjere na narušavanje tržišnog natjecanja što manji, posebno u odnosu na druge moguće instrumente potpore (uvodna izjava 187.).

(330) U odgovoru na tu primjedbu valja podsjetiti na to da se instrument dokapitalizacije i s njim povezani uvjeti mogu smatrati primjerenima za pokrivanje korisnikovih potreba za dokapitalizacijom uz što manji učinak na narušavanje tržišnog natjecanja u skladu s točkom 53. Privremenog okvira ako ispunjavaju zahtjeve koji su u tu svrhu utvrđeni u tom okviru, a odnose se na iznos dokapitalizacije (odjeljak 3.11.4.), naknadu i izlazak države (odjeljak 3.11.5.), upravljanje i sprečavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja (odjeljak 3.11.6.) i strategiju izlaska države iz sudjelovanja koje proizlazi iz dokapitalizacije (odjeljak 3.11.7.). Cilj je svih tih zahtjeva upravo osigurati da predmetna mjera i s njom povezani uvjeti ne prelaze ono što je primjereno za odgovor na potrebe korisnika za dokapitalizacijom i da pritom njihov učinak na narušavanje tržišnog natjecanja bude što manji. Ako su ti zahtjevi ispunjeni, odabrani instrument dokapitalizacije mora se smatrati usklađenim s točkom 53. Privremenog okvira. Svi ti zahtjevi ocjenjuju se u sljedećim odjeljcima.

([184]) Hibridni instrumenti kapitala instrumenti su koji imaju obilježja dužničkih i vlasničkih instrumenata. Naknada za konvertibilne obveznice plaća se primjerice kao za obične obveznice sve do njihove konverzije u vlasnički instrument. Procjena ukupne naknade za hibridne instrumente kapitala stoga ovisi, s jedne strane, o iznosu naknade za dužnički instrument i, s druge strane, o uvjetima konverzije u vlasnički instrument.

(331) Komisija je već u odjeljku 6.3.1.3. zaključila da u ovom slučaju nisu postojali drugi alternativni instrumenti potpore koji bi zamijenili mjeru. Osim toga, Komisija prema ustaljenoj sudskoj praksi nije dužna pozitivno dokazati da nijedna druga moguća mjera potpore, koja je po definiciji hipotetska, ne bi bila primjerenija i manje narušila tržišno natjecanje ([185]).

6.3.3. *Iznos dokapitalizacije (točka 54. Privremenog okvira)*

(332) U skladu s točkom 54. Privremenog okvira, „[k]ako bi se osigurala razmjernost potpore, iznosi kapitala za dokapitalizaciju u kontekstu pandemije COVID-a 19 ne smiju biti veći od minimuma potrebnog za osiguranje održivosti korisnika niti premašiti ono što je nužno za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika kakva je bila prije pandemije COVID-a 19, odnosno stanja na dan 31. prosinca 2019. Pri ocjeni razmjernosti potpore uzimaju se u obzir državne potpore koje su primljene ili planirane u kontekstu izbijanja pandemije COVID-a 19”.

(333) Test proporcionalnosti iz točke 54. sadržava dva kumulativna uvjeta. S jedne strane, iznos kapitala za dokapitalizaciju u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije biti veći od minimuma potrebnog za osiguranje održivosti korisnika, odnosno ne smije premašiti minimalni iznos potpore za dokapitalizaciju potreban da bi društvo moglo ponovno pristupiti tržištima privatnog kapitala (a time i financiranju zaduživanjem i/ili vlasničkim kapitalom na tržištima po pristupačnim stopama). S druge strane, iznos kapitala za dokapitalizaciju u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije premašiti ono što je nužno za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika kakva je bila prije pandemije bolesti COVID-19.

(334) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 16., ocjena mjere, nakon što je Opći sud poništio početnu odluku, mora se temeljiti na činjenicama i elementima koji su prevladavali u trenutku dodjele potpore. Zbog toga je Komisija u svojoj ocjeni upotrijebila tadašnje prognoze i projekcije za određene brojke. Komisija se oslonila na konsolidirane financijske izvještaje cijele grupe SAS, koji su uključivali izvještaje SAS-a i njegovih društava kćeri, kako bi provela ocjenu proporcionalnosti na temelju točke 54. Privremenog okvira.

(335) Prvo, kako bi ocijenila odgovara li potpora minimumu potrebnom za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika kakva je bila prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, Komisija je razmotrila financijske projekcije koje se odnose na i. poziciju vlasničkog kapitala korisnika; i ii. omjer duga i vlasničkog kapitala korisnika. Te projekcije odnosile su se na situaciju nakon dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 na kraju fiskalne godine 2021. Komisija je usporedila vrijednost tih pokazatelja s onima prije pandemije bolesti COVID-19 ([186]).

(336) Drugo, kako bi ocijenila odgovara li potpora minimumu potrebnom za osiguranje održivosti SAS-a, Komisija je utvrdila minimalni iznos državne potpore za dokapitalizaciju koji je potreban da bi društvo moglo ponovno pristupiti tržištima kapitala (financiranje zaduživanjem i/ili vlasničkim kapitalom). U tu je svrhu Komisija analizirala sljedeće pokazatelje (u skladu s prognozama):

— omjer neto duga i vlasničkog kapitala, koji agencije za kreditni rejting obično uzimaju u obzir pri procjeni kreditne sposobnosti društava. Komisija će usporediti omjer neto duga i vlasničkog kapitala korisnika nakon mjere s referentnom vrijednošću u obliku omjera neto duga i vlasničkog kapitala drugih europskih zračnih prijevoznika prije pandemije bolesti COVID-19, tj. sa stanjem na dan 31. prosinca 2019. Komisija smatra da je omjer neto duga i vlasničkog kapitala trećeg kvartila usporedivih društava korisna i primjerena referentna vrijednost,

— omjer neto duga i EBITDA-e, još jedan pokazatelj koji agencije za kreditni rejting koriste za utvrđivanje kreditne sposobnosti društva. Komisija će ocijeniti je li omjer neto duga i EBITDA-e nakon dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ispod praga od 3,0 – 3,5. Riječ je o konzervativnom testu jer je uobičajeno da se omjer neto duga i EBITDA-e iznad 3,5 smatra znakom loše kreditne sposobnosti. Iako stvarni kreditni rejtinzi ovise o nekoliko čimbenika, društva s tim vrijednostima omjera neto duga i EBITDA-e obično nemaju rejting u investicijskom razredu, što za njih znači teži i skuplji pristup tržištima privatnog kapitala,

([185]) Vidjeti u tom smislu presudu od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija, T-135/17, ECLI:EU:T:2019:287, t. 94.

([186]) Budući da SAS-ova fiskalna godina traje od 1. studenog do 31. listopada, bilanca za prvo tromjesečje 2020., koje završava 31. siječnja, posljednja je prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19. Stoga Komisija smatra da je za ocjenu stanja prije pandemije bolesti COVID-19 primjerenije upotrijebiti podatke iz prvog tromjesečja fiskalne godine 2020. (koja završava u siječnju 2020.) umjesto podataka od 31. prosinca 2019.

— omjer vlasničkog kapitala i imovine, dodatni pokazatelj koji je dio procjene kreditne sposobnosti društva. Komisija je taj omjer upotrijebila za isti test na temelju referentnih vrijednosti kao onaj koji je provela za omjer neto duga i vlasničkog kapitala,

— indeks financijske pripravnosti, odnosno omjer likvidnih sredstava društva, uključujući neiskorištene kreditne linije, i njegovih fiksnih troškova. Komisija je taj omjer usporedila s pragom od 25 %. U slučaju indeksa financijske pripravnosti nižeg od 25 % tijelo za zrakoplovstvo započelo bi sa strožim praćenjem. Kako bi SAS u toj situaciji i dalje mogao posjedovati zrakoplovnu operativnu licenciju, to bi tijelo od njega zahtijevalo tromjesečne financijske izvještaje umjesto godišnjih i plan za obnovu koji sadržava mjere za vraćanje indeksa na vrijednost višu od 25 %.

(337) Ryanair izjednačava koncept održivosti s razinom profitabilnosti koja je prihvatljiva privatnim ulagačima i tvrdi da je Komisija trebala ocijeniti pokazatelje profitabilnosti, kao što je povrat na kapital (uvodna izjava 188.). Međutim, u točki 54. Privremenog okvira ne spominje se profitabilnost. Umjesto toga, iz Privremenog okvira jasno je da je njegov ključni cilj pokriti potrebe za likvidnošću kako bi se očuvao kontinuitet poslovanja poduzetnika za vrijeme i nakon pandemije bolesti COVID-19. U tu se svrhu u točki 9. Privremenog okvira navodi da je potrebna javna potpora „kako bi se osigurala dovoljna likvidnost na tržištima" i „očuvao kontinuitet ekonomske aktivnosti za vrijeme i nakon pandemije COVID-a 19". Nadalje, u točki 11. pojašnjava se da se Privremenim okvirom utvrđuju mogućnosti koje države članice imaju „za osiguravanje likvidnosti i pristupa financiranju poduzećima". Naposljetku, u točki 18. navodi se da su „državne potpore opravdane […] tijekom ograničenog razdoblja […] kako bi se nadoknadio manjak likvidnosti s kojim su suočena poduzeća i osiguralo da poremećaji koje je prouzrokovala pandemija covida-19 ne ugroze njihovu održivost".

(338) U skladu s tim, Komisija nije dužna koristiti pokazatelje profitabilnosti kao što su povrat na kapital i povrat na imovinu (uvodna izjava 188.) jer ne mora ocijeniti SAS-ovu profitabilnost kako bi ocijenila njegovu održivost. Kako je prethodno objašnjeno, pokazatelji koje Komisija uzima u obzir (posebno omjer neto duga i vlasničkog kapitala, omjer neto duga i EBITDA-e te omjer vlasničkog kapitala i imovine) ključni su za procjenu kreditne sposobnosti društva i njegova pristupa tržišnom financiranju.

(339) Komisija je provela analize navedene u uvodnim izjavama 336. i 337. na temelju SAS-ovih financijskih projekcija koje su Danska i Švedska dostavile u zajedničkoj prijavi. Komisija je zatražila i analizirala interne dokumente kako bi ocijenila odgovaraju li te projekcije zaista projekcijama koje je SAS pripremio za potrebe svojeg internog planiranja. Točnije, Komisija je ispitala iznos predviđenih gubitaka jer oni smanjuju vlasnički kapital društva i time izravno utječu na potrebe za dokapitalizacijom. Općenito, analiza SAS-ovih internih dokumenata potvrdila je da je SAS očekivao iznos gubitaka koji odgovara iznosu navedenom u poslovnom planu koji su Danska i Švedska dostavile Komisiji.

(340) Ryanair nadalje tvrdi da je Komisija trebala ocijeniti može li SAS strukturno smanjiti svoju troškovnu osnovu kako bi poboljšao profitabilnost odnosno može li kratkoročno smanjiti troškove i da je Komisija stoga trebala dovesti u pitanje SAS-ove financijske projekcije (uvodna izjava 193.). Komisija navodi da takav zahtjev ne postoji u točki 54. Privremenog okvira. Čini se da argument društva Ryanair proizlazi iz analogije sa Smjernicama za sanaciju i restrukturiranje (uvodna izjava 188.). Međutim, Privremenim okvirom ne zahtijeva se restrukturiranje, konkretno zato što korisnik potpore za dokapitalizaciju u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 nije odgovoran za događaje koji su ugrozili njegovu održivost.

(341) Komisija je provela ocjenu proporcionalnosti na temelju financijskih podataka navedenih u prijavi, tj. stvarnih financijskih podataka do lipnja 2020. i projekcija iz poslovnog plana za razdoblje od srpnja 2020. do kraja fiskalne godine 2025. Osim toga, Komisija je ocjenu provela tako što je u iznos dokapitalizacije uključila doprinose Danske i Švedske i doprinose privatnih ulagača. Dokapitalizacija koja se stoga razmatra u ovoj Odluci iznosi 14,25 milijardi SEK, unatoč sljedećem: i. tomu što se očekivalo da će tu potrebu za dokapitalizacijom djelomično pokriti i privatni dioničari ([187]); i ii. tomu što je mjera u konačnici obuhvaćala samo iznos od 9,54 milijarde SEK (vidjeti uvodnu izjavu 7.). Stoga je Komisijina pretpostavka vrlo konzervativna.

([187]) Komisija će preispitati proporcionalnost mjere tako što će u svoju ocjenu uključiti konverziju izdanih dionica u vrijednosti od 2,25 milijardi SEK koje drže privatni ulagači u redovne dionice jer se očekivalo da će se i na taj način pokriti dio SAS-ovih potreba za dokapitalizacijom. Doprinos Danske i Švedske u konačnici je iznosio najviše oko 9,54 milijarde SEK (vidjeti uvodnu izjavu 7.).

(342) Ryanair smatra da je Komisija trebala procijeniti učinak alternativnih projekcija prometa (uvodna izjava 193.).

(343) U vrijeme kad je SAS izrađivao poslovni plan koji je predstavio na sastanku upravnog odbora održanom 15. travnja 2020. (vidjeti uvodnu izjavu 40.), sektorske prognoze ([188]) bile su optimističnije od onih koje je koristio SAS (uvodna izjava 41.). Međutim, u srpnju 2020. sektorske prognoze revidirane su naniže ([189]) s obzirom na sporiji oporavak prometa i pogoršanje očekivanih posljedica pandemije bolesti COVID-19. SAS je odlučio da neće revidirati svoje poslovne projekcije, pa su njegove projekcije prometa bile u skladu s tim ažuriranim sektorskim prognozama, pri čemu se potpuni oporavak očekivao od 2023. do 2024. Komisija smatra da nema razloga za zaključak da je SAS trebao primijeniti optimističniji pristup ili da njegove projekcije prometa nisu bile primjerene u odnosu na sektorske prognoze.

(344) Naposljetku, kako bi ocijenila proporcionalnost mjere, Komisija je uzela u obzir i. potporu koja je već bila dodijeljena SAS-u u okviru drugih mjera državne potpore (vidjeti uvodne izjave od 57. do 60.) u trenutku odobrenja mjere i ii. potporu za koju se očekivalo da će biti dodijeljena SAS-u u okviru predmetne mjere u skladu s prijavom od 11. kolovoza 2020. (vidjeti uvodnu izjavu 342.). Prvo, projekcije iz poslovnog plana na temelju kojih je provedena ocjena proporcionalnosti uključivale su sve potpore koje su bile dodijeljene u trenutku odobrenja mjere. Drugo, analiza osjetljivosti (vidjeti odjeljak 6.3.3.3.) potvrdila je da je ocjena proporcionalnosti potpore za koju se u trenutku odobrenja mjere očekivalo da će u budućnosti biti dodijeljena SAS-u sadržavala dostatan prostor za potencijalnu dodatnu potporu. Komisijin je pristup ponovno konzervativan jer uzima u obzir potporu koju je SAS potencijalno mogao primiti u okviru danskog programa potpore (SA.58088) koji danska tijela u konačnici nisu provela (vidjeti uvodnu izjavu 59.).

6.3.3.1. Javna potpora ograničena je na minimum potreban za ponovnu uspostavu SAS-ove strukture kapitala

(345) **U tablici 4** prikazan je učinak dokapitalizacije na SAS-ovu strukturu kapitala prije pandemije bolesti COVID-19, tj. stanje na dan 31. siječnja 2020.

Tablica 4.

Pokazatelji proporcionalnosti (u milijunima SEK) ([190])

Ukupna dokapitalizacija u kontekstu pandemije bolesti COVID-19	14 250
Pozicija vlasničkog kapitala bez dokapitalizacije (31.10.2021.)	–10 024
A. Pozicija vlasničkog kapitala (31.1.2020.) ([191])	4 433
B. Očekivana pozicija vlasničkog kapitala nakon dokapitalizacije (31.10.2021.)	4 226
Pokazatelj proporcionalnosti I: B – A ≤ 0	**–207**
C. Omjer neto duga i vlasničkog kapitala (31.1.2020.) ([192])	4,75
D. Omjer neto duga i vlasničkog kapitala nakon dokapitalizacije (31.10.2021.)	6,81
Pokazatelj proporcionalnosti II: C – D ≤ 0	**–2,06**

([188]) Međunarodno udruženje zračnih luka u Europi u svojem je blagom scenariju od 27. travnja 2020. predvidjelo da će se putnički promet najranije 2022. vratiti na razine prije pandemije bolesti COVID-19, a do prosinca 2021. na 90 % tih razina. Vidjeti: https://www.aci-europe.org/downloads/resources/200427%20ACI%20EUROPE%20updated%20estimates%20of%20COVID19%20related%20traffic%20and%20financial%20losses%20FY%20European%20Airports.pdf (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([189]) Međunarodno udruženje zračnih luka u Europi tada je predvidjelo da potpunog oporavka neće biti prije 2024., dok je IATA predvidjela da će do njega doći 2023. Vidjeti: https://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.07.2020.pdf i https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2020-press-releases/2020-07-28-02/ (posljednji pristup 28. studenog 2023.).

([190]) Izvor: „1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls", dostavljen 3. kolovoza 2020. Pozicija vlasničkog kapitala 2021. bez potpore izračunana je kao razlika između pozicije vlasničkog kapitala uz potporu i iznosa paketa dokapitalizacije.

([191]) Na dan 31. listopada 2019., tj. na početku četvrtog tromjesečja SAS-ove fiskalne godine, pozicija vlasničkog kapitala SAS-a iznosila je 5372 milijuna SEK. Stoga je konzervativno usporediti očekivanu poziciju vlasničkog kapitala SAS-a nakon dokapitalizacije s nižom pozicijom od 31. siječnja 2020.

([192]) Na dan 31. listopada 2019., tj. na početku četvrtog tromjesečja SAS-ove fiskalne godine, omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a iznosio je 4,70. Stoga je konzervativno usporediti omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a nakon dokapitalizacije s većim omjerom od 31. siječnja 2020.

(346) **Tablica 4.** pokazuje da je očekivana pozicija vlasničkog kapitala SAS-a nakon dokapitalizacije (31. listopada 2021.) iznosila 4,226 milijardi SEK. Taj iznos vlasničkog kapitala uključuje sljedeće mjere dokapitalizacije ([193]): i. usmjereno izdanje redovnih dionica u iznosu od 2 milijarde SEK približno ravnomjerno podijeljeno između Danske i Švedske; ii. izdanje prava na nove redovne dionice u iznosu od 4 milijarde SEK; iii. usmjerene hibridne vrijednosne papire u iznosu od 5 milijardi SEK ravnomjerno podijeljene između Danske i Švedske; iv. usmjerene hibridne vrijednosne papire u iznosu od 1 milijarde SEK plasirane samo u Danskoj; v. nepodmirene obveznice u iznosu od 2,25 milijardi SEK nepodmirenih obveznica konvertirane u redovne dionice (vidjeti uvodnu izjavu 342.).

(347) Nakon izbijanja pandemije bolesti COVID-19 SAS je predviđao gubitke u iznosu od 9,354 milijarde SEK u fiskalnoj godini 2020. i 3,939 milijardi SEK u fiskalnoj godini 2021. Stoga zbog mjera dokapitalizacije pozicija vlasničkog kapitala SAS-a u fiskalnoj godini 2021. ne bi bila viša od one prije izbijanja pandemije bolesti COVID-19, tj. 31. siječnja 2020.

(348) Komisija zaključuje da dokapitalizacija SAS-a nije premašila ono što je nužno za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika kakva je bila prije pandemije bolesti COVID-19 jer se očekivalo da će omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a 31. listopada 2021. iznositi 6,81, dok je 31. siječnja 2020. iznosio 4,75. Na temelju prognoza koje su dostavile Danska i Švedska nije se očekivalo da će se omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a iz 2019. ponovno uspostaviti do fiskalne godine 2024.

6.3.3.2. Javna potpora ograničena je na minimum potreban za osiguravanje održivosti SAS-a

(349) Prema njegovim financijskim projekcijama ([194]) SAS bi bez mjere državne dokapitalizacije do prosinca 2020. ostao bez likvidnosti raspoložive na dan 31. siječnja 2020. (6,598 milijardi SEK), a 31. listopada 2021. SAS bi imao negativan gotovinski saldo od 4,935 milijardi SEK. Mjera je spriječila da SAS ostane bez likvidnosti i dovela do toga da se za 31. listopada 2021. predviđao gotovinski saldo od 3,666 milijardi SEK.

(350) Kako bi ocijenila uvjet održivosti iz točke 54. Privremenog okvira povezan s tim da iznos dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije premašiti minimum potreban za osiguravanje održivosti korisnika, Komisija je primijenila četiri testa navedena u uvodnoj izjavi 337.

(351) Prvi test sastoji se od usporedbe predviđenog omjera neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a, uzimajući u obzir dokapitalizaciju, s istim omjerom uzorka usporedivih zračnih prijevoznika na dan 31. prosinca 2019. ([195]). Uzorak čini 10 europskih zračnih prijevoznika ([196]). Tri su od tih prijevoznika na dan 31. prosinca 2019. imala kreditni rejting u rasponu od BBB do BBB+ ([197]).

(352) Komisija kao referentnu vrijednost koristi treći kvartil distribucije omjera neto duga i vlasničkog kapitala zračnih prijevoznika usporedivih sa SAS-om (tj. društava s najlošijim rezultatima) umjesto da se oslanja na mjeru središnje tendencije, kao što je srednja vrijednost ili medijan. Riječ je o konzervativnom pristupu jer se primjenom više referentne vrijednosti za omjer neto duga i vlasničkog kapitala smanjuje minimalni iznos potpore potreban za osiguranje održivosti SAS-a i uspostavu ponovnog pristupa društva tržištima kapitala (jer će se referentna vrijednost omjera neto duga i vlasničkog kapitala moći dosegnuti manjim iznosom potpore).

([193]) Konverzija postojećih hibridnih vrijednosnih papira u redovne dionice koju su proveli privatni dioničari (1,5 milijardi SEK) ne utječe na poziciju vlasničkog kapitala SAS-a.

([194]) Izvor: „1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls", dostavljen 3. kolovoza 2020.

([195]) Za dva od deset društava, čija fiskalna godina završava 31. ožujka, Komisija je koristila podatke iz bilance za treće tromjesečje kako bi zajamčila usporedivost.

([196]) Uzorak čine Ryanair, Deutsche Lufthansa, International Consolidate Airline Group, Air France–KLM, Wizz Air, Norwegian Air Shuttle, Aegean Airlines, Finnair, Croatia Airlines i Icelandair Group. Među tim zračnim prijevoznicima medijan omjera neto duga i vlasničkog kapitala iznosio je 0,65, a treći kvartil iznosio je 1,92 na dan 31. prosinca 2019.

([197]) Usporedivi zračni prijevoznici s navedenim kreditnim rejtingom su Ryanair, International Consolidate Airline Group i Deutsche Lufthansa (izvor: Capital IQ). Njihov omjer neto duga i vlasničkog kapitala na dan 31. prosinca 2019. iznosio je od 0,12 do 1,11.

(353) Komisija napominje da je, uzimajući u obzir mjere dokapitalizacije, očekivani omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a 31. listopada 2021. (6,81) bio znatno iznad trećeg kvartila distribucije istog omjera usporedivih zračnih prijevoznika prije pandemije bolesti COVID-19 (1,92). Očekivalo se da će struktura kapitala SAS-a postati bolja od one usporedivih zračnih prijevoznika tek u fiskalnoj godini 2025., za koju je predviđeni omjer neto duga i vlasničkog kapitala iznosio 1,64. Nadalje, Komisija napominje da je očekivani omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a 31. listopada 2021. bio viši i od najvišeg omjera usporedivih zračnih prijevoznika s predmetnim kreditnim rejtingom.

(354) U okviru drugog testa Komisija je ocijenila je li, i u kojoj fiskalnoj godini, SAS očekivao da će omjer neto duga i EBITDA-e pasti ispod praga od 3 – 3,5. Uobičajena je tržišna praksa da se društva čiji je omjer neto duga i EBITDA-e iznad tih pragova smatraju vrlo rizičnima. Stoga društva s tim omjerima neto duga i EBITDA-e imaju otežan pristup tržištima privatnog kapitala. U SAS-ovim financijskim projekcijama predviđao se omjer neto duga i EBITDA-e od 7,3 na kraju fiskalne godine 2021., što je znatno iznad praga od 3,0 – 3,5.

(355) Očekivalo se da će se omjer neto duga i EBITDA-e SAS-a s vremenom postupno smanjivati te dosegnuti vrijednost od 3,4 na kraju fiskalne godine 2023. i vrijednost od 2,6 na kraju fiskalne godine 2024. Ta dinamika upućuje na to da bi mjere dokapitalizacije omogućile SAS-u da se nosi s negativnim učincima krize uzrokovane bolešću COVID-19 i ponovno dobije pristup tržištima privatnog kapitala od 2023. nadalje (kad se očekivalo da će njegov omjer neto duga i EBITDA-e pasti ispod praga od 3 – 3,5).

(356) Treći test sastoji se od usporedbe predviđenog omjera vlasničkog kapitala i imovine SAS-a, uzimajući u obzir dokapitalizaciju, s omjerom koji su usporedivi zračni prijevoznici iz uvodne izjave 352. zabilježili na dan 31. prosinca 2019. ([198]). Komisija je kao referentnu vrijednost za SAS upotrijebila prvi kvartil distribucije omjera usporedivih zračnih prijevoznika (u ovom slučaju društava s najlošijim rezultatima) umjesto da se oslonila na mjeru središnje tendencije, kao što je srednja vrijednost ili medijan. Ponovno je riječ o konzervativnom pristupu jer se primjenom niže referentne vrijednosti za omjer vlasničkog kapitala i imovine smanjuje minimalni iznos potpore potreban za osiguranje održivosti SAS-a i uspostavu ponovnog pristupa društva tržištima kapitala (jer će se referentna vrijednost omjera vlasničkog kapitala i imovine moći dosegnuti manjim iznosom potpore).

(357) Komisija napominje da je, uzimajući u obzir dokapitalizaciju, očekivani omjer vlasničkog kapitala i imovine SAS-a 31. listopada 2021. (7,87 %) bio znatno ispod prvog kvartila distribucije istog omjera usporedivih zračnih prijevoznika prije pandemije bolesti COVID-19 (18,12 %). Komisija primjećuje i da SAS nije očekivao da će u razdoblju planiranja, tj. prije fiskalne godine 2025., postići omjer vlasničkog kapitala i imovine iznad prvog kvartila usporedivih zračnih prijevoznika. Naposljetku, Komisija napominje da je očekivani omjer vlasničkog kapitala i imovine SAS-a 31. listopada 2021. bio niži od najnižeg omjera usporedivih zračnih prijevoznika s predmetnim kreditnim rejtingom.

(358) Četvrti test sastoji se od uspoređivanja indeksa financijske pripravnosti SAS-a s pragom od 25 % (uvodna izjava 337.). To je minimalni prag za zadržavanje zrakoplovne operativne licencije bez dodatnih obveza, kao što su češće izvješćivanje tijela za zrakoplovstvo i podnošenje plana za obnovu. SAS nije predvidio da će taj indeks biti veći od 25 % prije fiskalne godine 2023.

(359) Ryanair navodi da su pragovi koje je primijenila Komisija (uvodna izjava 337.) neprimjerena referentna vrijednost jer su usmjereni na kreditni rejting u investicijskom razredu, dok zračni prijevoznici obično mogu pristupiti tržištima kapitala s rejtingom nižim od investicijskog razreda (uvodna izjava 190.).

([198]) Iz uzorka je isključen jedan od usporedivih zračnih prijevoznika uključenih u test koji se temelji na omjeru neto duga i vlasničkog kapitala jer taj zračni prijevoznik, čija fiskalna godina završava 31. ožujka, nije prijavio vrijednost ukupne imovine na dan 31. prosinca 2019. Radi dodatne provjere, u okviru procjene učinaka uključivanja tog društva u analizu Komisija je procijenila i omjer vlasničkog kapitala i imovine za to društvo na temelju njegove bilančne vrijednosti na kraju fiskalne godine na dan 31. ožujka 2020. Referentna vrijednost tog omjera nije bitno različita ako se to društvo uključi u uzorak usporedivih zračnih prijevoznika (tj. iznosi 18,39 % umjesto 18,12 %).

(360) Komisija zapravo razmatra kreditni rejting u investicijskom razredi samo za jedan od četiriju ocijenjenih pokazatelja (omjer neto duga i EBITDA-e). Omjer neto duga i vlasničkog kapitala te omjer vlasničkog kapitala i imovine uspoređuju se s omjerima deset usporedivih europskih zračnih prijevoznika. Iako su tri od tih zračnih prijevoznika doista imala kreditni rejting u investicijskom razredu (uvodna izjava 352.), Komisija je pokazatelje konzervativno usporedila s kvartilom skupine usporedivih prijevoznika s najlošijim rezultatima (koju čine društva koja nisu imala kreditni rejting u investicijskom razredu) te čak i tad utvrdila da se očekuje da će SAS nakon dokapitalizacije (na dan 31. listopada 2021.) imati znatno lošije rezultate od referentnog omjera (uvodne izjave 354. i 358.).

(361) Ryanair tvrdi i da su pragovi koje je odredila Komisija usmjereni na pretjerano povoljan financijski položaj jer je SAS-ov financijski položaj prije pandemije bolesti COVID-19 na temelju triju od četiriju pokazatelja (uvodna izjava 191.) bio lošiji od postavljenih ciljnih vrijednosti, ali je u to vrijeme i dalje mogao pristupiti financiranju na tržištima.

(362) Kako je objašnjeno, test proporcionalnosti iz točke 54. Privremenog okvira sadržava dva kumulativna uvjeta: s jedne strane, iznos kapitala za dokapitalizaciju u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije premašiti ono što je nužno za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika kakva je bila prije pandemije bolesti COVID-19. S druge strane, dokapitalizacija u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije premašiti minimalni iznos potpore za dokapitalizaciju potreban da bi društvo moglo ponovno pristupiti tržištima privatnog kapitala (uvodna izjava 334.). Prvi dio testa prikazan je u odjeljku 6.3.3.1. i u njemu se zaključuje da struktura kapitala SAS-a ne premašuje njegovu strukturu kapitala prije pandemije bolesti COVID-19.

(363) Komisija smatra da je za drugi dio testa, koji se odnosi na uspostavu ponovnog pristupa društva tržištima privatnog kapitala, opravdano upotrijebiti pokazatelje koji se jasno odnose na kreditnu sposobnost, a zatim te pokazatelje konzervativno usporediti sa skupinom usporedivih zračnih prijevoznika (kao i u slučaju omjera neto duga i vlasničkog kapitala te vlasničkog kapitala i imovine) ili s uobičajenim pragom (kao u slučaju omjera neto duga i EBITDA-e), kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 337. Drugo, Komisija napominje da nije bilo predviđeno da se zahvaljujući mjeri financijski položaj SAS-a nakon dokapitalizacije (31. listopada 2021.) vrati na određene pragove ili na financijski položaj prije pandemije bolesti COVID-19. Predviđeni omjer neto duga i vlasničkog kapitala SAS-a nakon dokapitalizacije (31. listopada 2021.) od 6,81 (uvodna izjava 354.) lošiji je nego prije pandemije bolesti COVID-19 (kad je iznosio 4,75, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 191.). Isto vrijedi za omjer neto duga i EBITDA-e (7,3 u odnosu na maksimalni omjer od 4,0, kako je navedeno u uvodnim izjavama 355. i 191.) i omjer vlasničkog kapitala i imovine (7,87 % u odnosu na raspon od 8 – 16 %, kako je navedeno u uvodnim izjavama 358. i 191.). Naposljetku, valja napomenuti i da je konzervativno usporedbu temeljiti na vrijednostima iz razdoblja prije pandemije bolesti COVID-19 s obzirom na nesigurnost na financijskim tržištima zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19 za zrakoplovni sektor (uvodne izjave 24. i 31.).

(364) Općenito, Komisija na temelju dokaza koji proizlaze iz omjera neto duga i vlasničkog kapitala, neto duga i EBITDA-e, vlasničkog kapitala i imovine te indeksa financijske pripravnosti i informacija dostupnih u vrijeme odobrenja mjera dokapitalizacije smatra da mjere nisu premašile minimum potreban da se osigura SAS-ova financijska održivost i njegov pristup tržištima privatnog kapitala na kraju fiskalne godine 2023.

6.3.3.3. Analiza osjetljivosti

(365) Komisija je analizom osjetljivosti ocijenila i proporcionalnost mjera dokapitalizacije u korist SAS-a. Analiza je obrazložena time da se ocjena proporcionalnosti uvelike i nužno oslanja na SAS-ove financijske projekcije koje su dostavile Danska i Švedska, a posebno na predviđene gubitke. Stoga je Komisija utvrdila iznos gubitaka u slučaju kojih, ako su sve ostale okolnosti jednake, mjere dokapitalizacije više ne bi bile proporcionalne na temelju strukture kapitala SAS-a na dan 31. siječnja 2020. i pokazatelja iz uvodne izjave 337. Komisija u tom izračunu konzervativno pretpostavlja da bi SAS, da je pretrpio manje gubitke, ostvario proporcionalno povećanje raspoložive gotovine ([199]).

([199]) To je konzervativna pretpostavka jer, na primjer, ne utječu svi gubici na gotovinski saldo u istom razdoblju (umjesto plaćanja u novcu moguće je odrediti iznos koji je plativ u kasnijoj fazi). Osim toga, gubici mogu proizlaziti iz troškovnih stavki koje nisu uključene u EBITDA-u, kao što su financijski troškovi. Ako gubici ne utječu jednako na gotovinu (a time i na neto dug) i EBITDA-u, omjeri neto duga i vlasničkog kapitala te neto duga i EBITDA-e bili bi viši od onih koje je pretpostavila Komisija.

(366) Rezultati te analize osjetljivosti pokazuju da bi mjere dokapitalizacije i dalje bile proporcionalne da je SAS u konačnici pretrpio gubitke koji su za približno 1 milijardu SEK manji od prvotno predviđenih. S druge strane, ne uzimajući u obzir pokazatelj financijske pripravnosti (uvodna izjava 359.), predviđeni gubici trebali bi se smanjiti za više od 1,5 milijardi SEK kako mjere dokapitalizacije ne bi bile proporcionalne ([200]).

(367) Budući da su ukupni predviđeni gubici SAS-a iznosili 13,2 milijarde SEK i da se SAS-ove financijske projekcije čine stvarnima i vjerodostojnima jer su u skladu s onima iz SAS-ovih internih dokumenata (uvodna izjava 342.), Komisija smatra da je zaštitni sloj u iznosu od 1 – 1,5 milijardi SEK dovoljan da bi ocjena proporcionalnosti bila otporna na alternativne pretpostavke povezane s financijskim projekcijama.

(368) Važno je napomenuti i da je zaštitni sloj u iznosu od 1 – 1,5 milijardi SEK djelovao i kao dodatni način za osiguranje proporcionalnosti mjere s obzirom na maksimalni iznos potencijalne naknade na koji bi SAS imao pravo u okviru dvaju danskih programa potpore zračnim prijevoznicima koji su u trenutku odobrenja mjere već bili prijavljeni Komisiji, pri čemu se u okviru prvog programa predviđao iznos od približno 6 milijuna DKK, a u okviru drugog programa iznos od 35 milijuna DKK, odnosno ukupno 5,5 milijuna EUR (uvodna izjava 59.).

(369) Ryanair tvrdi da je Komisija trebala razmotriti veći broj testova otpornosti na stres s nizom mogućih negativnih scenarija (uvodna izjava 189.).

(370) Točkom 54. Privremenog okvira od Komisije se zahtijeva da ocijeni da iznos potpore „ne smij[e] biti veći od minimuma potrebnog za osiguranje održivosti korisnika”. Prognoze u kojima se uzimaju u obzir pesimističniji negativni scenariji mogle bi samo dovesti do zaključka da je potrebna veća potpora. Stoga nema svrhe proširiti analizu osjetljivosti na daljnje negativne scenarije. Nadalje, SAS-ove poslovne projekcije bile su u skladu sa standardima industrije (uvodna izjava 343.) i predviđale su kumulativne gubitke za SAS u iznosu od 13,2 milijarde SEK. Naposljetku, Komisija podsjeća na to da je procijenila dovoljan zaštitni sloj u iznosu od 1 – 1,5 milijardi SEK kako bi ocjena proporcionalnosti bila otporna na alternativne pretpostavke povezane s financijskim projekcijama, uključujući pozitivne scenarije (uvodna izjava 367.).

6.3.3.4. Zaključak

(371) S obzirom na navedeno Komisija, nakon što je uzela u obzir i potporu koja je već dodijeljena SAS-u i potporu koju je SAS mogao očekivati uz mjeru, smatra da mjera u trenutku odobrenja nije premašivala minimum potreban za osiguranje održivosti SAS-a ni ono što je nužno za ponovnu uspostavu njegove strukture kapitala od 31. prosinca 2019. Prethodna analiza dovoljno dokazuje da je mjera proporcionalna.

6.3.4. *Naknada i izlazak države*

(372) U skladu s općim načelima naknade i izlaska države iz točaka od 55. do 59. Privremenog okvira države članice moraju dobiti odgovarajuću naknadu za svoje ulaganje i uspostaviti mehanizme za postupno poticanje otkupa.

(373) U skladu s točkom 57. Privremenog okvira „[n]aknada za mjeru dokapitalizacije u kontekstu pandemije COVID-a 19 trebala bi se povećati kako bi se uskladila s tržišnim cijenama te bi se na taj način pružio poticaj korisnicima i ostalim dioničarima za otkup ulaganja u okviru državne mjere dokapitalizacije i smanjio rizik od narušavanja tržišnog natjecanja”. U točki 58. Privremenog okvira pojašnjava se da je svrha točke 57. to da mjere dokapitalizacije trebaju „obuhvaćati odgovarajuće poticaje poduzetnicima da otkupe ulaganje u dokapitalizaciju i potraže alternativni kapital kad to dopuste uvjeti na tržištu, i to na način da se od njih zahtijeva dovoljno visoka naknada za dokapitalizaciju”.

(374) Kad je riječ o naknadi, točkom 59. Privremenog okvira predviđeno je da države članice „mogu prijaviti programe ili pojedinačne mjere kod kojih se metoda utvrđivanja naknade prilagođava značajkama i nadređenosti instrumenta kapitala, pod uvjetom da oni općenito dovode do sličnog ishoda u pogledu poticajnih učinaka na izlazak države i sličnog ukupnog učinka na naknadu državi”.

([200]) Ako se iz analize isključi indeks financijske pripravnosti, „najstrože” mjerilo za ocjenu proporcionalnosti postaje usporedba omjera neto duga i vlasničkog kapitala prije krize uzrokovane bolešću COVID-19 i tog omjera na kraju financijske godine 2021.

(375) U uvodnim izjavama od 377. do 437. Komisija ocjenjuje usklađenost mjere s tim općim načelima i posebnim pravilima utvrđenima u Privremenom okviru za pojedine vrste instrumenata dokapitalizacije (konkretno točke od 60. do 64. kad je riječ o vlasničkim instrumentima i točke od 65. do 70. kad je riječ o hibridnim instrumentima kapitala).

6.3.4.1. Naknada za vlasničke instrumente i izlazak država

6.3.4.1.1. Ulazna cijena

(376) Komisija u pogledu vlasničkih instrumenata napominje da se, u skladu s točkom 60. Privremenog okvira, državna dokapitalizacija mora provesti po cijeni koja ne prekoračuje prosječnu cijenu dionice korisnika tijekom 15 dana prije podnošenja zahtjeva za dokapitalizaciju („maksimalna cijena dionice”). Budući da je SAS-ov službeni pisani zahtjev za dokapitalizaciju podnesen 8. svibnja 2020. (uvodna izjava 97.), maksimalna cijena dionice izračunana je na 8,71 SEK po dionici.

(377) Komisija primjećuje da cijena novih dionica u okviru povećanja kapitala, odnosno u okviru izdanja prava i usmjerenog izdanja, iznosi 1,16 SEK po dionici (uvodne izjave 103. i 104.), što je popust od 86,7 % u odnosu na maksimalnu cijenu dionice. Iz toga proizlazi da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u točki 60. Privremenog okvira.

6.3.4.1.2. Mehanizam postupnog povećanja

(378) Kako bi se povećala naknada za državu i potaknulo korisnika na otkup državne dokapitalizacije, točkom 61. Privremenog okvira zahtijeva se mehanizam postupnog povećanja u dva kruga, odnosno četiri i šest godina nakon dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. U točki 62. Privremenog okvira predviđa se da Komisija može prihvatiti alternativne mehanizme pod uvjetom da oni općenito rezultiraju sličnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi.

Nepostojanje mehanizma postupnog povećanja ili odgovarajuće alternative

(379) Komisija primjećuje da vlasnički instrument u okviru mjere nije popraćen mehanizmom postupnog povećanja u smislu i u skladu sa zahtjevima iz točke 61. Privremenog okvira.

(380) Stoga Komisija u skladu s točkom 62. Privremenog okvira mora ocijeniti je li vlasnički instrument popraćen mehanizmom koji bi mogao predstavljati alternativu onom predviđenom u točki 61.

(381) Komisija je u početnoj odluci utvrdila da je ukupna struktura mjere, u skladu s prijavom Danske i Švedske od 11. kolovoza 2020., takav alternativni mehanizam. Točnije, Komisija je smatrala da je međusobna povezanost dviju sastavnica mjere (vlasničkog instrumenta i hibridnog instrumenta kapitala) opravdana s obzirom na njihove kombinirane poticajne učinke na izlazak države. Komisija je na temelju nekoliko čimbenika zaključila da je ukupna struktura mjere sadržavala dovoljno snažne poticajne učinke na izlazak države iz kapitala SAS-a, a to su posebno: i. veliki popust koji su Danska i Švedska ostvarile pri stjecanju dionica SAS-a, ii. činjenica da bi se naknada za nove državne hibridne vrijednosne papire osigurala kuponom koji se povećava, čime se znatno povećava trošak zadržavanja državne potpore unutar SAS-a i iii. obveze praćenja poslovanja kojima je SAS podlijegao, posebno zabrana isplate dividendi, koja bi ostala na snazi do potpunog povrata potpore.

(382) Međutim, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 8., Opći sud je u presudi SAS II zaključio da je Komisija u početnoj odluci povrijedila točke 61. i 62. Privremenog okvira jer nije zahtijevala uvođenje mehanizma postupnog povećanja ili alternativnog mehanizma u pogledu vlasničkog instrumenta.

(383) Prvo, Opći sud smatrao je da cijena dionica koje su Danska i Švedska stekle ulaskom u vlasnički kapital SAS-a nije dovoljno usko povezana s predmetom i svrhom mehanizma postupnog povećanja ili alternativnog mehanizma. Opći sud smatrao je da zahtjev koji se odnosi na početnu kupovnu cijenu dionica ima samo *ex ante* utjecaj na SAS-ovu situaciju, odnosno primjenjuje se samo u trenutku kad Danska i Švedska uđu u kapital SAS-a, i nije mu svrha s vremenom povećavati poticaj za SAS da otkupi taj udio s obzirom na to da se cijena dionica može i povećati i smanjiti.

(384) Drugo, činjenicu da će se naknada za nove danske i švedske državne hibridne vrijednosne papire osigurati kuponom koji se povećava Opći sud smatrao je zasebnim zahtjevom predviđenim u točki 66. Privremenog okvira koji se primjenjuje na hibridne instrumente kapitala do njihove konverzije u vlasničke instrumente.

(385) Treće, Opći sud utvrdio je da je činjenica da SAS podliježe obvezama praćenja poslovanja utvrđenima u odjeljku 3.11.6. Privremenog okvira, kao što je zabrana isplate dividendi, isto tako predmet dodatnih zahtjeva koji ne zamjenjuju zahtjev utvrđen u točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

(386) S obzirom na ta utvrđenja Općeg suda, u ovom se slučaju čimbenici navedeni u početnoj odluci, kako su opisani u uvodnoj izjavi 382., ne mogu smatrati mehanizmom postupnog povećanja ili alternativom tom mehanizmu u smislu točaka 61. i 62. Privremenog okvira. Stoga se moraju odbaciti argumenti Danske i Švedske iz uvodne izjave 137., kao i SAS-ovi argumenti iz uvodne izjave 147.

(387) Opći sud utvrdio je i da obveza dostave plana restrukturiranja na temelju točke 85. Privremenog okvira sama po sebi ne utječe na iznos i metode naknade državi. Osim toga, ta se obveza primjenjuje samo ako se intervencija države ne smanji na razinu manju od 15 % ukupnog vlasničkog kapitala korisnika i ako je prošlo šest godina od dokapitalizacije. Opći sud stoga smatra da ta obveza ne može imati sličan učinak na naknadu ili imati iste poticajne učinke na izlazak države kao mehanizam postupnog povećanja predviđen u točki 61. Privremenog okvira. Iz toga proizlazi da se moraju odbiti i argumenti Danske i Švedske iz uvodne izjave 138.

(388) Naposljetku, Opći sud utvrdio je da, iako je nesporno da u skladu sa švedskim Zakonom o trgovačkim društvima društvo ne može otkupiti redovne dionice od samo jednog određenog dioničara, SAS nije dostavio dokaze u prilog svojoj tvrdnji da švedski Zakon o trgovačkim društvima onemogućuje besplatnu dodjelu dodatnih dionica dioničaru. U svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka SAS i dalje nije dokazao da švedski Zakon o trgovačkim društvima onemogućuje besplatnu dodjelu dodatnih dionica dioničaru. Na temelju toga moraju se odbiti i SAS-ovi argumenti iz uvodne izjave 146. U svakom slučaju, čak i da je švedsko nacionalno pravo onemogućilo provedbu mehanizma postupnog povećanja kako je predviđeno točkom 61. Privremenog okvira, Komisija napominje da poteškoće koje je SAS imao s obzirom na švedski Zakon o trgovačkim društvima nisu jedinstvene i da su u usporedivim okolnostima u okviru drugih mjera dokapitalizacije koje je odobrila Komisija uspostavljene alternative mehanizmu postupnog povećanja ([201]).

(389) U svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka Danska i Švedska dostavile su nove argumente koji nisu razmotreni u početnoj odluci ili presudi SAS II, a odnose se na iznos raspodjele tereta (uvodna izjava 139.) i političke mandate Danske i Švedske za smanjenje potrebe za poticajima za izlazak (uvodna izjava 140.).

(390) Komisija u vezi s primjedbama iznesenima u uvodnoj izjavi 139. napominje da se točke 61. i 62. Privremenog okvira primjenjuju neovisno o razini izvornog vlasničkog udjela Danske i Švedske u SAS-u ili o postojanju raspodjele tereta. Cilj je mehanizma postupnog povećanja predviđenog u točkama 61. i 62. Privremenog okvira ponovno uspostaviti *status quo ante*. Budući da je mjera imala učinak povećanja udjela Danske i Švedske u SAS-u, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 96. odluke o pokretanju postupka, trebala je biti popraćena poticajima za izlazak Danske i Švedske i vraćanje na njihovu razinu udjela u SAS-u prije pandemije bolesti COVID-19, kao što je mehanizam postupnog povećanja predviđen točkom 61. Privremenog okvira ili odgovarajući alternativni mehanizam kako je predviđen u točki 62. tog okvira.

(391) Kad je riječ o argumentu iznesenom u uvodnoj izjavi 140., u političkim mandatima Danske i Švedske nisu utvrđeni posebni ciljevi za njihov izlazak i nije predviđena dodatna naknada. Općenito su nejasni i nisu obvezujući za Dansku i Švedsku, a još manje za SAS. Ti politički mandati stoga nisu u skladu sa zahtjevima utvrđenima u točki 61. Privremenog okvira i općenito ne rezultiraju sličnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi kako je predviđeno u točki 62. Privremenog okvira.

(392) Stoga se, suprotno tvrdnjama Danske i Švedske, ne može smatrati da je mjera u skladu s točkom 62. Privremenog okvira.

(393) Danska i Švedska podredno su se pozvale na iznimne okolnosti koje opravdavaju izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, odstupajući od točaka 61. i 62. Privremenog okvira. Komisija će sad ocijeniti može li se smatrati da postoje iznimne okolnosti za primjenu te točke.

([201]) Npr. u predmetu SA.57659 Komisija je prihvatila mehanizam kojim se predviđala naknada u obliku duga ili istovjetnog instrumenta (vidjeti uvodne izjave 30. i 73. te odluke).

Postojanje iznimnih okolnosti koje opravdavaju izravnu primjenu članka 107. stavka 3. UFEU-a

(394) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 141., Danska i Švedska tvrdile su da je izravna primjena članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a u suštini opravdana zbog raspodjele tereta predviđene planom dokapitalizacije i želje da se privuče privatni kapital za dokapitalizaciju.

(395) Prema ustaljenoj sudskoj praksi ([202]) Komisija ima diskrecijsku ovlast pri ocjenjivanju spojivosti mjera potpore s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. UFEU-a. Pri izvršavanju te diskrecijske ovlasti Komisija može donositi smjernice za utvrđivanje kriterija na temelju kojih će ocijeniti spojivost mjera potpore koje planiraju države članice s unutarnjim tržištem. Donijevši takve smjernice i najavivši njihovom objavom da će ih odsad nadalje primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja ([203]).

(396) U skladu s tim, u konkretnom području državnih potpora Komisija je obvezana smjernicama i obavijestima koje izdaje ako ne odstupaju od pravila iz Ugovora ([204]). Stoga donošenje smjernica kojima Komisija ograničava svoju diskrecijsku ovlast nju ne oslobađa obveze ispitivanja specifičnih iznimnih okolnosti na koje se država članica u određenom slučaju poziva kako bi zatražila izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a ([205]).

(397) Budući da Danska i Švedska nisu provele mehanizam postupnog povećanja (ili odgovarajuću alternativu) u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira, nužno je ocijeniti postoje li u ovom slučaju iznimne okolnosti koje bi mogle opravdati izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, a time i nepostojanje mehanizma postupnog povećanja ili odgovarajuće alternative, kako se zahtijeva u točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

(398) Komisija smatra da posebna obilježja dokapitalizacije SAS-a, osobito cilj da se zajamči privlačnost dokapitalizacije privatnim ulagačima i znatna raspodjela tereta koju su ti ulagači prihvatili, iako su važna značajka dokapitalizacije SAS-a i znatno su pridonijela smanjenju potrebnog iznosa potpore, ne opravdavaju takvu izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a koja omogućuje odstupanje od zahtjeva utvrđenih u točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

(399) Prvo, Komisija smatra da Danska i Švedska nisu dokazale da je nepostojanje mehanizma postupnog povećanja bio važan čimbenik za privatne ulagače, a posebno da bi uključivanje takvog mehanizma dovelo u pitanje njihovo sudjelovanje u dokapitalizaciji. Stoga se ne može smatrati da bi uključivanje takvog mehanizma uvelike odvratilo privatne ulagače od sudjelovanja u dokapitalizaciji SAS-a.

([202]) Vidjeti na primjer presudu od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, t. 38. i navedena sudska praksa.
([203]) Vidjeti presude od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, t. 69. i navedena sudska praksa, i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, t. 39. i 40.
([204]) Vidjeti presudu od 2. prosinca 2010., Holland Malt/Komisija, C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:733, t. 47. i navedena sudska praksa.
([205]) Vidjeti presude od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, t. 70. – 72., i od 19. srpnja 2016., Kotnik i dr., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, t. 41.

(400) Drugo, zahvaljujući mjeri znatno se povećala razina udjela Danske i Švedske u SAS-u, neovisno o sudjelovanju privatnih ulagača u dokapitalizaciji SAS-a. Stoga je mjera, a posebno vlasnički instrument u okviru mjere, trebala biti popraćena poticajima za prodaju dionica povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 koje su stekle Danska i Švedska, kako je propisano točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

(401) Treće, iako bi aktivacija mehanizma postupnog povećanja, posebno u obliku dodjele dodatnih dionica, dovela do daljnjeg razrjeđivanja dionica privatnih dioničara, uključujući one koje su nedavno stekli privatni ulagači u okviru dokapitalizacije SAS-a, ostaje činjenica da je cilj mehanizma postupnog povećanja ponovno uspostaviti *status quo ante*, tj. razinu udjela Danske i Švedske prije pandemije bolesti COVID-19. Cilj je potaknuti korisnika ili druge ulagače da otkupe dionice države članice stečene dokapitalizacijom u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, posebno tako što će se vlasništvo države nad tim dionicama učiniti skupljim za SAS. Time se SAS ili druge ulagače potiče da otkupe te dionice povezane s pandemijom bolesti COVID-19 od države članice kako bi se udio te države članice smanjio na razinu prije pandemije bolesti COVID-19. Točkom 61. Privremenog okvira korisniku ili drugim ulagačima nakon odobrenja dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ostavlja se rok od četiri odnosno šest godina (u dvije uzastopne faze) za otkup tih dionica povezanih s pandemijom bolesti COVID-19. U tom razdoblju mogu otkupiti dionice povezane s pandemijom bolesti COVID-19 od države članice kako se ne bi aktivirao mehanizam postupnog povećanja i kako bi se u konačnici izbjeglo razrjeđivanje dionica privatnih dioničara. Stoga postojanje mehanizma postupnog povećanja ili odgovarajuće alternative nije nespojivo sa sudjelovanjem privatnih ulagača u dokapitalizaciji u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

(402) U tim okolnostima Komisija smatra da Danska i Švedska nisu dokazale da bi provedba mehanizma postupnog povećanja ili odgovarajuće alternative bitno utjecala na SAS-ovu sposobnost da privuče privatne ulagače da sudjeluju u raspodjeli tereta dokapitalizacije.

(403) Komisija stoga smatra da odstupanje od zahtjeva iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira u ovom slučaju nije opravdano.

(404) Iz toga proizlazi da mjera, kako je odobrena SAS-u 26. listopada 2020., nije u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira jer nije popraćena mehanizmom postupnog povećanja ili odgovarajućom alternativom.

(405) Komisija će zato ispitati alternativni mehanizam koji je SAS predložio za slučaj da Komisija zaključi da mjera nije u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

Alternativa mehanizmu postupnog povećanja koju je predložio SAS

(406) Kako je navedeno u uvodnim izjavama 148. i 149., SAS je u svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka predložio mehanizam za koji smatra da bi ispunjavao zahtjeve iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira.

(407) U suštini: i. taj mehanizam aktivirao bi se četiri godine nakon odobrenja mjere ako predmetna država nije prodala najmanje 40 % svojeg vlasničkog udjela i šest godina nakon dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ako predmetna država nije u potpunosti prodala svoj vlasnički udio; i ii. nakon aktivacije tog mehanizma povećala bi se naknada Danskoj i/ili Švedskoj u iznosu od 10 % njihova dodatnog udjela koji proizlazi iz dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 koji još nije otplaćen. To povećanje naknade ne bi se provelo u obliku dodatnih dionica, kako je izričito predviđeno u točki 61. Privremenog okvira. Umjesto toga, SAS bi i. izmijenio uvjete danskih i/ili švedskih hibridnih instrumenata kapitala kako bi se povećao iznos koji se plaća na temelju njih; ili ii. izdao novi instrument Danskoj i/ili Švedskoj pod istim uvjetima kao oni koji se primjenjuju na hibridne instrumente kapitala.

(408) Komisija prvo primjećuje da bi se mehanizam koji je predložio SAS aktivirao u istom vremenskom okviru i pod uvjetima kao što su oni utvrđeni u točki 61. Privremenog okvira, tj. četiri godine nakon odobrenja mjere ako predmetna država članica nije prodala najmanje 40 % svojeg vlasničkog udjela i šest godina nakon dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ako predmetna država članica nije u potpunosti prodala svoj vlasnički udio.

(409) Drugo, tim bi se mehanizmom četiri i šest godina nakon odobrenja mjere predvidjelo povećanje naknade Danskoj i/ili Švedskoj za 10 % njihova dodatnog udjela koji proizlazi iz dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 koji još nije otplaćen. To povećanje naknade odgovara minimalnom povećanju koje se zahtijeva točkom 61. Privremenog okvira.

(410) Treće, Komisija napominje da se mehanizmom koji je predložio SAS ne predviđa povećana naknada u obliku dodatnih dionica. No Komisija primjećuje i da se, iako je dodjela dodatnih dionica mehanizam koji je posebno predviđen u točki 61. Privremenog okvira, u toj odredbi upućuje i na „druge mehanizme". Osim toga, u točki 62. Privremenog okvira potvrđuje se fleksibilnost Komisije u smislu prihvaćanja alternativnih mehanizama s obzirom na oblik te naknade. U okviru mehanizma koji je predložio SAS ta će se naknada isplatiti kao povećani iznos plativ na temelju hibridnih državnih vrijednosnih papira koje drže Danska i Švedska ili tako što će SAS Danskoj i Švedskoj izdati novi instrument pod istim uvjetima koji se primjenjuju na te državne hibridne vrijednosne papire na datum aktivacije mehanizma ([206]).

(411) Iz navedenog proizlazi da bi mehanizam koji je predložio SAS i. imao isti učinak na naknadu Danskoj i Švedskoj kao mehanizam postupnog povećanja predviđen točkom 61. Privremenog okvira i ii. potaknuo otkup dionica koje su Danska i Švedska stekle na temelju mjere tako što će te dionice (koje nisu prodane prije aktivacije mehanizma radi smanjenja udjela država članica na razinu prije pandemije bolesti COVID-19) postupno biti skuplje za SAS.

(412) S obzirom na navedeno Komisija smatra da bi mehanizam koji je predložio SAS općenito rezultirao sličnim ishodom u pogledu poticajnog učinka na izlazak države i sličnim ukupnim učinkom na naknadu državi kao mehanizam postupnog povećanja predviđen u točki 61. Privremenog okvira. Komisija stoga smatra da bi mehanizam opisan u uvodnoj izjavi 148. bio u skladu s točkom 62. Privremenog okvira. U tim okolnostima Komisija će ispitati bi li u ovom slučaju bilo primjereno i proporcionalno zahtijevati od Danske i Švedske da mjera bude popraćena takvim mehanizmom kao uvjet za proglašenje mjere usklađenom s točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

Primjerenost i proporcionalnost zahtjeva da Danska i Švedska provedu opisani mehanizam kao uvjet za proglašenje mjere usklađenom s točkama 61. i 62. Privremenog okvira

(413) Kako je navedeno u uvodnim izjavama 405. i 413., mjera nije u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira. Međutim, mehanizam koji je SAS predložio u svojim primjedbama na odluku o pokretanju postupka bio bi u skladu s tim odredbama Privremenog okvira ako ga Danska i Švedska provedu.

(414) Komisija je u tom pogledu Danskoj i Švedskoj poslala zahtjev za informacije kako bi saznala bi li provedba tog mehanizma bila primjerena i proporcionalna prema mišljenju tih država članica (uvodna izjava 222.).

(415) Danska i Švedska potvrdile su da bi mehanizam koji je predložio SAS, prema njihovu mišljenju, ispunjavao zahtjeve iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira.

(416) Nadalje, Danska i Švedska potvrdile su da neće biti većih prepreka za provedbu mehanizma koji je predložio SAS i da ne postoje manje ograničavajuće alternative tom mehanizmu koje bi ispunjavale zahtjeve iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira.

(417) Kako je navedeno u uvodnim izjavama od 408. do 412., Komisija smatra da je alternativa mehanizmu postupnog povećanja koju je predložio SAS u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira.

([206]) Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 148., tržišni uvjeti u trenutku postupnog povećanja, kao što je stopa po kojoj bi trebalo diskontirati buduća SAS-ova plaćanja, uzet će se u obzir tako da povećanje iznosa plativog na temelju državnih hibridnih vrijednosnih papira (ili iznos plativ na temelju novog instrumenta) odgovara, prema neto sadašnjoj vrijednosti, novčanoj vrijednosti od točno 10 % dodatnog udjela koji proizlazi iz dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 koji još nije otplaćen.

(418) Nadalje, Komisija smatra da zahtjev da Danska i Švedska provedu taj mehanizam kao uvjet za proglašenje mjere spojivom ne prelazi ono što je potrebno da bi se osiguralo poštovanje točaka 61. i 62. Privremenog okvira. Kako je navedeno u uvodnim izjavama 409. i 410., mehanizam koji je predložio SAS aktivirat će se na iste datume kao oni koji su predviđeni točkom 61. Privremenog okvira, a povećanje naknade odgovarat će minimalnom povećanju koje se zahtijeva istom odredbom.

(419) Komisija posebno primjećuje da bi se mehanizam, ako se provede, prvi put aktivirao četiri godine nakon odobrenja mjere, odnosno do 26. listopada 2024., ako Danska i Švedska do tog trenutka još nisu prodale najmanje 40 % svojeg vlasničkog udjela. Stoga, čak i ako taj mehanizam nije predviđen u okviru mjere odobrene 26. listopada 2020., njegova bi provedba u roku od dva mjeseca od dostave obavijesti Danskoj i Švedskoj o ovoj Odluci i dalje bila u skladu s rokom predviđenim u točki 61. Privremenog okvira.

(420) Naposljetku, Komisija napominje da je predmetni mehanizam predložio korisnik mjere u korist tih dviju država članica.

(421) U tim okolnostima Komisija smatra da bi se uključivanjem mehanizma koji je predložio SAS osiguralo poštovanje točaka 61. i 62. Privremenog okvira i da je u ovom slučaju primjereno i proporcionalno zahtijevati da Danska i Švedska kao uvjet za proglašenje spojivosti mjere provedu taj mehanizam u roku od dva mjeseca od obavijesti o ovoj Odluci.

Zaključak o točkama 61. i 62. Privremenog okvira

(422) Komisija stoga zaključuje da je mjera u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira, pod uvjetom da Danska i Švedska provedu mehanizam opisan u uvodnoj izjavi 148. u roku od dva mjeseca od obavijesti o ovoj Odluci.

6.3.4.1.3. Izlazak države

(423) Naposljetku, Komisija primjećuje da u skladu sa švedskim Zakonom o trgovačkim društvima SAS nije mogao otkupiti redovne dionice samo od određenih dioničara, nego isključivo od svih dioničara pod istim uvjetima (uvodne izjave od 122. do 124.). Međutim, napominje da bi Danska i Švedska u bilo kojem trenutku mogle po tržišnim cijenama prodati svoj vlasnički udio stečen u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 kupcima koji nisu SAS. Stoga Komisija smatra da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u točkama 63. i 64. Privremenog okvira.

6.3.4.2. Naknada za hibridne instrumente kapitala i izlazak države

(424) U skladu s točkom 65. Privremenog okvira Komisija ukupnu naknadu za usmjerene hibridne vrijednosne papire ocjenjuje s obzirom na obilježja instrumenta (uvodne izjave 106. i 107.), njegove uključene poticaje za izlazak i odgovarajuću kamatnu stopu.

(425) U skladu s točkom 66. Privremenog okvira hibridni instrumenti kapitala, do njihove konverzije u vlasničke instrumente, moraju uključivati minimalnu naknadu koja je najmanje jednaka osnovnoj stopi (jednogodišnji IBOR ili ekvivalentna vrijednost koju objavi Komisija) ([207]) uvećanoj za premiju kako je utvrđena u **tablici 5**.

Tablica 5.

Naknada za hibridne instrumente kapitala: jednogodišnji IBOR ili ekvivalentna vrijednost +

Vrsta primatelja	1. godina	2. godina	3. godina	4. godina	5. godina	6. godina	7. godina	8. godina i razdoblje nakon toga
Velika poduzeća	250 baznih bodova	350 baznih bodova	350 baznih bodova	500 baznih bodova	500 baznih bodova	700 baznih bodova	700 baznih bodova	950 baznih bodova

(426) Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 106., za naknadu za hibridne instrumente kao osnovna stopa upotrebljava se stopa STIBOR 6M (šestomjesečna stockholmska međubankovna ponudbena kamatna stopa). Komisija napominje da na tržištima u SEK ne postoji javni jednogodišnji STIBOR koji bi se koristio kao osnovna stopa ([208]). Komisija potvrđuje i da je u trenutku odobrenja mjere najdulji objavljeni STIBOR bila šestomjesečna stopa (nije bio dostupan ni devetomjesečni STIBOR). Komisija je prihvatila šestomjesečni STIBOR kao osnovnu stopu za valutna tržišta u SEK, izračunanu u skladu s Komunikacijom Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih kamatnih i diskontnih stopa ([209]). Stoga Komisija smatra da je šestomjesečni STIBOR primjerena osnovna stopa za određivanje naknade za nove državne hibridne vrijednosne papire koje izdaje SAS u SEK, zbog čega bi se kamate plaćale svakih pola godine.

(427) U skladu s uvodnom izjavom 106. naknada za nove hibridne vrijednosne papire koje je SAS izdao za Dansku i Švedsku utvrđena je kako je opisano u **tablici 6**.

Tablica 6.

Naknada za nove državne hibridne vrijednosne papire: STIBOR 6M+

Hibridni vrijednosni papiri	1. godina	2. godina	3. godina	4. godina	5. godina	6. godina	7. godina	8. godina i razdoblje nakon toga
NSHN1 (5 milijardi SEK)	340 baznih bodova	440 baznih bodova	440 baznih bodova	590 baznih bodova	590 baznih bodova	790 baznih bodova	790 baznih bodova	1 040 baznih bodova
NSHN2 (1 milijarda SEK)	440 baznih bodova	540 baznih bodova	540 baznih bodova	690 baznih bodova	690 baznih bodova	890 baznih bodova	890 baznih bodova	1 140 baznih bodova

(428) Komisija pri usporedbi naknade za nove državne hibridne vrijednosne papire (**Tablica 6.**) s minimalnom naknadom utvrđenom u Privremenom okviru (**Tablica 5.**) napominje da je naknada za skup vrijednosnih papira NSHN1 za 90 baznih bodova viša od minimalne naknade koja se zahtijeva Privremenim okvirom. Ta se razlika u slučaju skupa vrijednosnih papira NSHN2 plasiranih u Danskoj povećava na 190 baznih bodova u odnosu na potrebnu minimalnu naknadu. Komisija napominje i da je razlika u naknadi (100 baznih bodova) između skupova vrijednosnih papira NSHN1 i NSHN2 posljedica sporazuma između Danske i Švedske, a ne razlika u profilu rizičnosti hibridnih instrumenata ([210]).

([207]) Osnovne stope izračunane u skladu s Komunikacijom Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih kamatnih i diskontnih stopa (SL C 14, 19.1.2008., str. 6.) i objavljene na internetskim stranicama Glavne uprave za tržišno natjecanje na https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

([208]) Švedska ustanova za financijske referentne vrijednosti (Swedish Financial Benchmark Facility – SFBF) neovisni je administrator referentnih vrijednosti zadužen za administraciju i izračun STIBOR-a od 20. travnja 2020. Vidjeti https://swfbf.se/.

([209]) SL C 14, 19.1.2008., str. 6.

([210]) Osim razlike u naknadi od 100 baznih bodova i izdanih iznosa, svi ostali uvjeti vrijednosnih papira NSHN1 i NSHN2 potpuno su isti.

(429) Komisija nadalje primjećuje da se ti hibridni instrumenti tretiraju kao vlasnički kapital u skladu s MSFI-jem (uvodna izjava 107.) jer imaju brojna obilježja vlasničkog kapitala, zbog čega su ti instrumenti rizičniji za ulagače. U skladu s tim, naknadama koje su više od minimalne naknade propisane točkom 66. Privremenog okvira (90 baznih bodova i 190 baznih bodova) uzima se u obzir dodatni rizik koji Danska i Švedska snose kao ulagači: i. ti hibridni instrumenti kapitala u smislu nadređenosti blizu su vlasničkom kapitalu ([211]); ii. ne mogu se konvertirati u dionice (uvodna izjava 107.); iii. sadržavaju kupone koji se isplaćuju ovisno o isključivom diskrecijskom pravu SAS-a (uvodna izjava 108.) ([212]); iv. nemaju dospijeće (uvodna izjava 106.).

(430) Kako bi se u konačnici osigurala isplata kupona, posebno s obzirom na to da SAS ima opciju da to ne učini, utvrđeno je nekoliko poticajnih mehanizama: i. na neisplaćene (odgođene) kupone obračunavaju se složene kamate; ii. kuponi se uvijek obračunavaju na početni nominalni iznos hibridnih vrijednosnih papira; i iii. zahtjevi u pogledu praćenja poslovanja primjenjivat će se dok društvo u cijelosti ne otplati nominalni iznos hibridnih vrijednosnih papira i potraživanja neovisno o eventualnoj prodaji potraživanja, osim ako se svi novi državni hibridni vrijednosni papiri prodaju po nominalnoj ili višoj vrijednosti, uključujući obračunane isplate kupona (uvećane za složene kamate).

(431) Kad je riječ o poticajima za izlazak Danske i Švedske iz sudjelovanja, novi državni hibridni vrijednosni papiri uključuju kamatnu stopu koja se svake godine povećava (zajedno sa složenim kamatama u slučaju neplaćenih kupona), što ih čini sve skupljim izvorom financiranja za društvo. Osim toga, u skladu s Privremenim okvirom, te hibridne instrumente treba otplatiti kako bi prestale obveze praćenja poslovanja kojima podliježu SAS i njegova društva kćeri. Svi ti elementi snažni su poticaji SAS-u da što prije otplati ili refinancira državne hibridne vrijednosne papire.

(432) Uzimajući u obzir poseban profil rizičnosti, obilježja i uključene poticaje za izlazak novih državnih hibridnih vrijednosnih papira, Komisija smatra da se povećanjem minimalne naknade za 90 baznih bodova ([213]) kako je navedeno u **tablici 6** Danskoj i Švedskoj osigurava odgovarajuća naknada za nove hibridne vrijednosne papire. Kako je objašnjeno u uvodnim izjavama 428. i 429., taj je zahtjev ispunjen za nove državne hibridne vrijednosne papire.

(433) Ryanair smatra da bi za odgovarajuću naknadu Švedskoj i Danskoj bila potrebna marža koja je za 400 baznih bodova veća od minimalne naknade koja se zahtijeva Privremenim okvirom (vidjeti uvodnu izjavu 196.). Kako je objašnjeno u izvješću društva Oxera, metoda primijenjena za dobivanje vrijednosti od 400 baznih bodova temelji se na tržišnim referentnim vrijednostima. Ryanair nadalje smatra da je razlika u marži od 100 baznih bodova između dvaju hibridnih vrijednosnih papira, za koje tvrdi da su istovjetni s obzirom na profil rizičnosti, dokaz da naknada nije određena na temelju konkretnih ili vjerodostojnih razmatranja.

(434) Komisija napominje da mjere odobrene na temelju Privremenog okvira čine državnu potporu jer dovode do prednosti koju korisnik ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima. Stoga Privremeni okvir ne sadržava zahtjev da se odgovarajuća naknada za hibridne instrumente kapitala treba temelji na tržišnim referentnim vrijednostima. Umjesto toga, točkom 65. Privremenog okvira zahtijeva se da se ukupna naknada za hibridne instrumente kapitala odredi s obzirom na obilježja instrumenta, njegove uključene poticaje za izlazak i odgovarajuću referentnu stopu. Komisija te elemente razmatra u uvodnim izjavama od 425. do 433. i s obzirom na njih zaključuje da je u ovom slučaju primjerena naknada koja je za 90 baznih bodova veća od minimalne naknade koja se zahtijeva Privremenim okvirom. Komisija potvrđuje da se razlika u marži od 100 baznih bodova između dvaju hibridnih vrijednosnih papira ne temelji na razlici u profilu rizičnosti tih instrumenata, nego na dogovoru Danske i Švedske (vidjeti uvodnu izjavu 429.). Jasno je da, budući da Komisija maržu koja je za 90 baznih bodova veća od minimalne naknade koja se zahtijeva Privremenim okvirom smatra primjerenom naknadom u ovom slučaju, to nužno vrijedi i za još veću maržu od 190 baznih bodova.

([211]) U slučaju nesolventnosti novi državni hibridni vrijednosni papiri nadređeni su upisanom kapitalu i pričuvama kapitala.
([212]) Rizik umanjuje činjenica da će se na neisplaćene kupone obračunavati složene kamate, kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 108.
([213]) Točka 66. Privremenog okvira.

(435) Iako Komisija nije dužna odrediti odgovarajuću naknadu na temelju tržišne referentne vrijednosti, trebalo bi napomenuti i da Ryanair u svojoj ocjeni u svakom slučaju ne utvrđuje pouzdanu referentnu vrijednost za tržišnu naknadu povezanu s predmetnim hibridnim instrumentima. Na primjer, neki financijski instrumenti na temelju kojih je Ryanair u svojoj analizi procijenio navodnu potrebnu dodatnu maržu, kao što su nadređene nekonvertibilne obveznice (vidjeti uvodnu izjavu 197.), nisu hibridni nego dužnički instrumenti. Suprotno tomu, minimalna naknada utvrđena u točki 66. Privremenog okvira (kojoj se u ovom slučaju dodaju marže od 90 i 190 baznih bodova) primjenjuje se konkretno na hibridne instrumente kapitala, a ta naknada, koja se temelji na većoj podređenosti i drugim čimbenicima rizika povezanima s vlasničkim ili sličnim instrumentima, znatno je viša od naknade za dužničke instrumente kako je utvrđena u točki 27. podtočki (a) Privremenog okvira.

6.3.4.3. Zaključak

(436) S obzirom na navedeno Komisija smatra da su naknada za Dansku i Švedsku i poticaji za izlazak povezani s vlasničkim instrumentom u skladu s točkama od 60. do 64. Privremenog okvira ako Danska i Švedska ispune uvjet utvrđen u uvodnoj izjavi 423. Naknadu za Dansku i Švedsku i poticaje za izlazak povezane s hibridnim instrumentom kapitala, odnosno vrijednosnim papirima NSHN1 i NSHN2, Komisija smatra usklađenima s načelima utvrđenima u točkama od 65. do 70. Privremenog okvira.

6.3.5. *Upravljanje i sprečavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja*

6.3.5.1. Usklađenost s točkom 72. Privremenog okvira

(437) U skladu s točkom 72. Privremenog okvira, ako je korisnik mjere dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 u vrijednosti većoj od 250 milijuna EUR poduzetnik sa značajnom tržišnom snagom na najmanje jednom od mjerodavnih tržišta na kojima djeluje, države članice moraju predložiti dodatne mjere za očuvanje učinkovitog tržišnog natjecanja na tim tržištima.

(438) Mjera se odnosi na dokapitalizaciju u korist SAS-a u iznosu od 11 milijardi SEK (1 069 milijuna EUR). S obzirom na taj iznos dokapitalizacije Komisija u ovoj Odluci mora ocijeniti je li SAS imao značajnu tržišnu snagu u smislu točke 72. Privremenog okvira.

6.3.5.1.1. Utvrđivanje mjerodavnih tržišta

(439) U svojoj prethodnoj praksi odlučivanja na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 ([214]) („Uredba o koncentracijama”) u sektoru zračnog prijevoza Komisija je utvrdila mjerodavna tržišta za usluge redovitog zračnog prijevoza putnika na temelju dva pristupa: i. pristup polazišta i odredišta, pri čemu se odluka odnosila na aktivnog zračnog prijevoznika ([215]); i ii. pristup „razmatranja svake zračne luke zasebno”, u određenim okolnostima kad se odluka odnosila na važan portfelj slotova ([216]).

(440) Prema pristupu polazišta i odredišta svaka kombinacija zračne luke ili grada polazišta i zračne luke ili grada odredišta smatra se zasebnim tržištem. Ta definicija tržišta odražava perspektivu potražnje, tj. činjenicu da putnici koji žele putovati iz grada polazišta u grad odredišta ne smatraju da ih mogu zamijeniti drugi parovi gradova.

([214]) Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ o koncentracijama) (SL L 24, 29.1.2004., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([215]) Vidjeti npr. predmete M.8869 – Ryanair/LaudaMotion, t. od 96. do 97.; M.7541 – IAG/Aer Lingus, t. 14.; M.7333 – Alitalia/Etihad, t. 63.; i M.6447 – IAG/bmi, t. 31.

([216]) Vidjeti npr. predmete M.8869 – Ryanair/LaudaMotion, t. 116.; M.8672 – easyJet/Određena imovina poduzeća Air Berlin, t. 41.; M.8633 – Lufthansa/Određena imovina poduzeća Air Berlin, t. 58.; i M.6447 – IAG/bmi, t. 483. U predmetima M.8672 – easyJet/Određena imovina poduzeća Air Berlin i M.8633 – Lufthansa/Određena imovina poduzeća Air Berlin Komisija je razmotrila samo svaku zračnu luku zasebno jer se predmetna imovina u trenutku transakcije nije koristila ni na jednoj liniji (Air Berlin je zbog svoje nesolventnosti trajno prestao prometovati na svim linijama). Ryanair tvrdi da okolnosti koje su prevladavale u dvama predmetima o koncentracijama prijevoznika Air Berlin nisu primjenjive na ovaj predmet jer SAS nastavlja poslovati. Međutim, nesporno je da bi zračni prijevoznici koji su trebali steći imovinu i slotove prijevoznika Air Berlin (easyJet i Lufthansa) nakon koncentracije nastavili koristiti stečenu imovinu i slotove.

(441) Iako je Komisija općenito dala prednost zamjenjivosti na strani potražnje, perspektiva ponude isto je tako imala ulogu u njezinoj praksi povezanoj s definicijom tržišta i ocjenom tržišnog natjecanja u tom sektoru. Na primjer, Komisija je napomenula da do tržišnog natjecanja među zračnim prijevoznicima dolazi i na razini mreže jer mrežni prijevoznici grade svoje mreže i biraju letjeti uglavnom na linijama koje su povezane s njihovim čvorištima ([217]). Neki niskotarifni prijevoznici tvrdili su i da je zbog rasta broja zračnih prijevoznika koji obavljaju izravne letove zamjenjivost na strani ponude sve važniji aspekt definicije tržišta ([218]).

(442) Prema pristupu razmatranja svake zračne luke zasebno svaka zračna luka (ili zamjenjiva zračna luka) smatra se zasebnim tržištem. Ta definicija tržišta omogućuje Komisiji da procijeni učinke transakcije na cjelokupno pružanje usluga zračnog prijevoza putnika u određenoj zračnoj luci, posebno na temelju portfelja slotova koji prijevoznik ima u toj zračnoj luci, pri čemu nema razlike između konkretnih linija na kojima se prometuje prema ili iz te zračne luke. Snaga korisnika na tim mjerodavnim tržištima ocijenit će se među ostalim na temelju razine zagušenja zračne luke i korisnikova udjela u infrastrukturnom kapacitetu zračne luke koji smije koristiti za svoje poslovanje (tj. udjeli slotova) ([219]).

(443) Pristup razmatranja svake zračne luke zasebno primjenjuje se, među ostalim, kako bi se procijenili učinci jačanja položaja zračnog prijevoznika u određenim zračnim lukama i rizici za učinkovito tržišno natjecanje koji proizlaze iz koncentracije slotova nekog poduzetnika u određenim zračnim lukama ([220]). Komisija je u okviru svoje politike u području zračnih luka navela da su „slotovi rijedak resurs" i da je „pristup takvim resursima neophodan za pružanje usluga zračnog prijevoza i održavanje učinkovitog tržišnog natjecanja" ([221]). Komisija je objedinila sve linije s polazištem i odredištem u nekoj zračnoj luci kako bi utvrdila relevantnu situaciju bez transakcije, posebno u slučaju stjecanja zračnog prijevoznika nad kojim je pokrenut postupak u slučaju nesolventnosti ([222]).

(444) Zbog tih razloga Komisija smatra da su, za potrebe točke 72. Privremenog okvira, tržišta na kojima korisnik posluje i koja su relevantna za ocjenu toga narušava li mjera tržišno natjecanje tržišta za pružanje usluga zračnog prijevoza putnika prema i iz zračnih luka koje opslužuje korisnik. Taj zaključak potvrđuje činjenica da je cilj mjere očuvanje ukupne sposobnosti korisnika za pružanje usluge zračnog prijevoza, a posebno time da se srednjoročno i dugoročno osigura očuvanje njegove imovine i njegovih prava na pružanje usluge zračnog prijevoza. Naime, ta imovina i prava u načelu nisu povezana s nekom određenom linijom. To posebno vrijedi za slotove u koordiniranoj zračnoj luci ([223]), koji mogu biti vrlo vrijedni i mogu se koristiti na bilo kojoj liniji s polazištem i odredištem u toj zračnoj luci. Taj zaključak potvrđuje se i u Obavijesti Komisije o utvrđivanju mjerodavnog tržišta ([224]), u čijoj se bilješci 1. navodi da je u središtu ocjene predmeta državne potpore primatelj potpore i predmetna industrija ili sektor, a ne utvrđivanje ograničenja tržišnog natjecanja s kojima se suočava primatelj potpore.

([217]) Vidjeti npr. predmete M.7541 – IAG/Aer Lingus, t. od 17. do 18.; M.6607 – US Airways/American Airlines, t. 10.; i M.6447 – IAG/bmi, t. 31.

([218]) Vidjeti npr. predmet M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III, t. 57.

([219]) Vidjeti primjere po analogiji: predmet M.8633 – Lufthansa/Određena imovina poduzeća Air Berlin; predmet M.8672 easyJet/Određena imovina poduzeća Air Berlin.

([220]) Vidjeti npr. predmet M.8869 – Ryanair/LaudaMotion.

([221]) Uvodna izjava 4. Komisijina Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za dodjelu slotova u zračnim lukama Europske unije (COM(2011) 827 final od 1. prosinca 2011.).

([222]) Vidjeti predmet M.6447 – IAG/bmi, t. od 136. do 157.

([223]) U skladu s člankom 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 95/93 od 18. siječnja 1993. o zajedničkim pravilima za dodjelu slotova u zračnim lukama Zajednice (SL L 14, 22.1.1993., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1993/95/oj) („Uredba o slotovima"), „koordinirana zračna luka" znači „zračna luka kojoj je određen koordinator kako bi se olakšalo poslovanje zračnih prijevoznika koji posluju ili namjeravaju poslovati u toj zračnoj luci".

([224]) Obavijest Komisije o utvrđivanju mjerodavnog tržišta za potrebe prava tržišnog natjecanja Zajednice (SL C 372, 9.12.1997., str. 5.).

(445) Mjera olakšava ukupno poslovanje SAS-a i stoga može potencijalno utjecati na tržišno natjecanje na svim linijama s polazištem i odredištem u zračnoj luci u kojoj on ima slotove, neovisno o konkretnom konkurentnom položaju SAS-a na bilo kojoj od tih linija. Budući da mjera ne dovodi do jačanja SAS-ova položaja na određenim polazištima i odredištima u odnosu na druga polazišta i odredišta i da utječe na SAS-ovu ukupnu situaciju, nije primjereno zasebno analizirati učinak mjere na svaku od tih linija. Umjesto toga, za potrebe primjene točke 72. Privremenog okvira primjereno je razmatrati svaku zračnu luku zasebno i kao mjerodavna tržišta utvrditi zračne luke u kojima SAS pruža usluge zračnog prijevoza putnika.

(446) Ryanair u svojim primjedbama tvrdi da učinci mjere na SAS-ovu ukupnu sposobnost poslovanja ne znače da mjera ne utječe na konkretan konkurentni položaj SAS-a u svakom paru gradova polazišta i odredišta. Zaključuje da ne postoji valjan razlog da se ne ocijeni nijedno od polazišta i odredišta na koja se mjera odnosi.

(447) Zaključak društva Ryanair prema kojem, primjenom pristupa razmatranja svake zračne luke zasebno, nijedno polazište ni odredište nisu utvrđeni kao mjerodavno tržište odražava pogrešno tumačenje definicije tržišta koju primjenjuje Komisija i njezinih posljedica. U skladu s pristupom razmatranja svake zračne luke zasebno sva polazišta i odredišta neke zračne luke relevantna su i uključena u ukupnu procjenu učinaka potpore, iako ne pojedinačno. Utvrđivanjem da je mjerodavno svako pojedino polazište i odredište na kojem je SAS poslovao prije pandemije bolesti COVID-19, kao što traži Ryanair, ne bi se osigurao pravi okvir za ocjenu mjere dokapitalizacije, koja po svojoj prirodi ne dovodi do jačanja položaja korisnika na određenim tržištima polazišta i odredišta u odnosu na druga tržišta. Zbog istog se razloga ne može poduprijeti tvrdnja društva Ryanair prema kojoj je Komisija trebala ocijeniti tržišnu snagu SAS-a na polazištima i odredištima uz razmatranje svake zračne luke zasebno ([225]).

6.3.5.1.2. Pregled mjerodavnih zračnih luka

(448) Komisija zbog razloga navedenih u nastavku smatra da su samo koordinirane zračne luke u Europskom gospodarskom prostoru (EGP) u kojima je SAS imao bazu ([226]) prije pandemije bolesti COVID-19 relevantne za primjenu točke 72. Privremenog okvira.

(449) Prvo, u okviru te ocjene ne može se smatrati da SAS ima značajnu tržišnu snagu u zračnim lukama u kojima nema bazu. Točnije, činjenica da zračni prijevoznik ima bazu u određenoj zračnoj luci obično pokazuje da dugoročno posluje u toj zračnoj luci, što mu omogućuje da izvršava trajniji konkurentski pritisak na svoje konkurente koji posluju u istoj zračnoj luci. Osim toga, prema sudskoj praksi, posjedovanje baze pruža određene prednosti, kao što su fleksibilnost koja omogućuje prebacivanje između linija, preraspoređivanje zrakoplova, smanjenje troškova prekida, razmjena posade, korisničke usluge i prepoznatljivost trgovačke marke ([227]). Osim toga, uspostava baze u određenoj zračnoj luci uglavnom znači da je osoblje prijevoznika povezano s tom bazom i da se zrakoplovi parkirani u toj bazi mogu rasporediti na bilo kojoj liniji između polazišta i odredišta te zračne luke. Iz toga proizlazi da je prijevoznik koji posjeduje bazu u određenoj zračnoj luci u boljem položaju da uspostavi stabilnu i dugoročnu komercijalnu prisutnost, uz mogućnost stjecanja i zadržavanja određene tržišne snage, od prijevoznika koji posluje u toj zračnoj luci bez baze.

(450) Ryanair tvrdi da nije opravdano ograničiti definiciju mjerodavnih tržišta na zračne luke u kojima SAS ima bazu. Osim toga, ističe da Opći sud u točki 331. presude Lufthansa nije isključio mogućnost da Komisija ima obvezu ocijeniti postojanje značajne tržišne snage korisnika u zračnim lukama u kojima nema bazu ako se u tom smislu podnesu dostatni dokazi. U prilog svojoj primjedbi Ryanair upućuje na i. svoj vlastiti model, koji navodno dokazuje da zračni prijevoznik ne mora imati bazu u zračnoj luci kako bi uspješno poslovao u toj zračnoj luci; i ii. primjere zračnih luka u kojima je SAS-ov udio u smislu broja ponuđenih sjedala bio veći od 40 – 50 % čak i kad SAS nije imao bazu u tim zračnim lukama (Ålesund, Umeå, Haugesund, Åre-Östersund i Ängelholm-Helsingborg).

([225]) To konkretno znači da Komisija neće dalje razmatrati „velik broj tržišta polazišta i odredišta" na kojima, prema mišljenju društva Ryanair, SAS može imati značajnu tržišnu snagu s obzirom na SAS-ove tržišne udjele u smislu broja ponuđenih sjedala jer pojedinačna tržišta polazišta i odredišta ne odgovaraju mjerodavnim tržištima za potrebe točke 72. Privremenog okvira.

([226]) „Baza" znači da zrakoplovi zračnog prijevoznika preko noći ostaju u zračnoj luci i iz te zračne luke prometuju na nekoliko linija.

([227]) Vidjeti presudu od 6. srpnja 2010., Ryanair/Komisija, T-342/07, ECLI:EU:T:2010:280, t. 269.

(451) Komisija smatra da ti argumenti ne dovode u pitanje njezin zaključak. Prema članku skupine za strateško promišljanje koji je Ryanair dostavio u prilogu svojim primjedbama, Ryanair je prije pandemije bolesti COVID-19 imao 87 baza u Europi ([228]). Ryanair ne objašnjava zašto smatra da njegov model nije usmjeren na baze u EGP-u, među ostalim u regionalnim zračnim lukama, ni zašto bi „uspješno poslovanje" trebalo biti istovjetno značajnoj tržišnoj snazi. Ryanair u vezi s primjerima zračnih luka koje SAS opslužuje koristeći se zrakoplovima bez baze ne spominje da je zbog vrlo male veličine tih zračnih luka SAS postigao taj udio u smislu broja sjedala prometovanjem na jednoj liniji s polazištem i odredištem u svakoj od tih zračnih luka ([229]). Takvo ograničeno poslovanje u zračnoj luci ne ide u prilog zaključku o značajnoj tržišnoj snazi u zračnoj luci ([230]). Osim toga, argumenti društva Ryanair o mogućnosti da zračni prijevoznik ima značajnu tržišnu snagu u zračnoj luci u kojoj nema bazu u suprotnosti su s njegovim obrazloženjem o preprekama ulasku na tržište ([231]). Točnije, Ryanair tvrdi da je Komisija trebala prepoznati da su ekonomije opsega ([232]) i mrežne ekonomije ([233]) čimbenici koji mogu spriječiti potencijalnog konkurenta u tome da uspostavi ili proširi svoju prisutnost u određenoj zračnoj luci. Ryanair tom tvrdnjom zapravo priznaje da je upravljanje bazom, čak i velikom bazom (čvorištem), odlučujuće za sposobnost zračnog prijevoznika da ima značajnu tržišnu snagu u zračnoj luci.

(452) Drugo, za potrebe primjene točke 72. Privremenog okvira ne može se smatrati da SAS ima značajnu tržišnu snagu u zračnim lukama koje se ne smatraju koordiniranima u skladu s Uredbom o slotovima. U koordiniranim zračnim lukama potražnja za infrastrukturom zračne luke, posebno slotovima, znatno premašuje kapacitet zračne luke, dok kratkoročno nije moguće proširiti infrastrukturu zračne luke kako bi se zadovoljila potražnja. S druge strane, u nekoordiniranim zračnim lukama kapacitet zračne luke obično premašuje potražnju zračnih prijevoznika i broj dostupnih slotova u dovoljnoj mjeri omogućuje ulazak ili širenje konkurenata, a time i njihovo učinkovito natjecanje sa SAS-om na svim polazištima i odredištima zračne luke.

(453) Treće, pravila o državnim potporama primjenjuju se samo na području EGP-a. Komisija nije nadležna da u skladu s tim pravilima ispita ima li SAS značajnu tržišnu snagu u zračnoj luci koja se nalazi u zemlji izvan EGP-a.

(454) Četvrto, točkom 72. zahtijeva se ocjena tržišne snage korisnika na temelju njegova poslovanja prije dodjele potpore na mjerodavnim tržištima „na kojima posluje". Relevantni vremenski okvir za ocjenu tržišne snage SAS-a stoga čine posljednja razdoblja poslovanja prije pandemije bolesti COVID-19, tj. ljetna sezona IATA-e 2019. i zimska sezona IATA-e 2019./2020. Ryanair tvrdi da bi Komisija trebala analizirati buduću tržišnu snagu SAS-a. Međutim, ta tvrdnja očito odstupa od teksta i svrhe točke 72. Privremenog okvira.

(455) Danska i Švedska u prijavi su objasnile da je SAS imao bazu u 23 zračne luke u EGP-u tijekom ljetne sezone IATA-e 2019. ili zimske sezone IATA-e 2019./2020. ([234]). Od te 23 zračne luke, njih 16 bile su koordinirane zračne luke ([235]). Komisija će u sljedećim odjeljcima ocijeniti tržišnu snagu SAS-a u tih 16 mjerodavnih zračnih luka.

([228]) Članak skupine za strateško promišljanje, str. 26.

([229]) Prijava danskih i švedskih tijela.

([230]) Čak i da je SAS otišao iz tih zračnih luka i vratio sve svoje slotove, kapacitet koji bi bio na raspolaganju konkurentima ne bi znatno utjecao na njihov konkurentni položaj. Stoga daljnja prisutnost SAS-a ne utječe bitno na sposobnost i poticaj njegovih konkurenata da uđu ili prošire svoju prisutnost u tim zračnim lukama.

([231]) Vidjeti i uvodnu izjavu 464.

([232]) U skladu s definicijom društva Ryanair do ekonomija opsega dolazi kad zračni prijevoznik upravlja čvorištima u nekoliko zračnih luka i ima potencijal za podjelu troškova na velikom broju linija, što otežava poslovanje konkurentima.

([233]) U skladu s definicijom društva Ryanair do mrežnih ekonomija dolazi kad zračni prijevoznik upravlja čvorištima i može postići veće stope popunjenosti, a time i veću troškovnu učinkovitost zbog prijevoza putnika s povezanim letovima. Ryanair dodaje da se tri glavna operativna čvorišta SAS-a nalaze u zračnim lukama Kopenhagen, Oslo i Stockholm, koje opisuje kao „okosnicu njegove mreže letova".

([234]) To su zračna luka Kopenhagen, zračna luka Stockholm Arlanda, zračna luka Oslo, zračna luka Trondheim, zračna luka Bergen, zračna luka Stavanger, zračna luka Göteborg Landvetter, zračna luka Billund, zračna luka Helsinki, zračna luka London Heathrow, zračna luka Aarhus, zračna luka Luleå, zračna luka Tallinn, zračna luka Aalborg, zračna luka Málaga, zračna luka Vilnius, zračna luka Tromsø, zračna luka Düsseldorf, zračna luka Stuttgart, zračna luka Gdańsk Lech Wałęsa, zračna luka Bodø, zračna luka Hamburg i zračna luka Amsterdam.

([235]) To su zračna luka Kopenhagen, zračna luka Stockholm Arlanda, zračna luka Oslo, zračna luka Trondheim, zračna luka Bergen, zračna luka Stavanger, zračna luka Göteborg Landvetter, zračna luka Billund, zračna luka Helsinki, zračna luka London Heathrow, zračna luka Málaga, zračna luka Tromsø, zračna luka Düsseldorf, zračna luka Stuttgart, zračna luka Hamburg i zračna luka Amsterdam.

6.3.5.1.3. Kriteriji za ocjenu tržišne snage SAS-a u mjerodavnim zračnim lukama

(456) Za zaključak o značajnoj tržišnoj snazi potrebno je, prije svega, ispitati sve čimbenike koji u dovoljnoj mjeri mogu ograničiti ponašanje predmetnog poduzetnika. Ocjena ograničenja tržišnog natjecanja s kojima se suočava poduzetnik ne može se temeljiti samo na postojećem stanju na tržištu. Relevantan je i mogući učinak širenja stvarnih ili ulaska potencijalnih konkurenata, uključujući prijetnju takvog širenja ili ulaska.

(457) U tom kontekstu, za potrebe ocjene tržišne snage SAS-a u ovom slučaju, Komisija je uzela u obzir strukturu tržišnog natjecanja u svakoj mjerodavnoj zračnoj luci, a posebno i. ograničenja koja nameću postojeći pružatelji usluga zračnog prijevoza putnika (zračni prijevoznici koji posluju u zračnoj luci) i, prije svega, položaj korisnika i njegovih stvarnih konkurenata na tržištu (odjeljak 6.3.5.1.3.1.) i ii. ograničenja nametnuta vjerojatnom prijetnjom budućeg širenja tih stvarnih konkurenata ili ulaska potencijalnih konkurenata (odjeljci 6.3.5.1.3.2. i 6.3.5.1.3.3.).

6.3.5.1.3.1. Tržišni udjeli u smislu letova i sjedala kao pokazatelji postojećih struktura tržišnog natjecanja

(458) Tržišni udjeli izraženi kao broj ponuđenih letova (učestalost) ili broj ponuđenih sjedala u mjerodavnoj zračnoj luci koristan su prvi pokazatelj tržišnog položaja zračnog prijevoznika i stvarnih ograničenja tržišnog natjecanja kojima podliježe.

(459) Udio u smislu broja letova (ili učestalosti) ([236]) definira se kao omjer broja letova (ili učestalosti) koje obavlja zračni prijevoznik u zračnoj luci i ukupnog broja letova (ili učestalosti letova) koje obavljaju svi zračni prijevoznici u zračnoj luci. On odgovara omjeru broja slotova koje koristi zračni prijevoznik u zračnoj luci i ukupnog broja slotova koje koriste svi zračni prijevoznici u zračnoj luci. Osim toga, približno odgovara omjeru broja slotova dodijeljenih zračnom prijevozniku u zračnoj luci i ukupnog broja slotova dodijeljenih svim zračnim prijevoznicima u zračnoj luci ([237]).

(460) Udio u smislu sjedala definira se kao omjer broja sjedala koja nudi zračni prijevoznik u zračnoj luci i ukupnog broja sjedala koja nude svi zračni prijevoznici u toj zračnoj luci. To je pokazatelj postotka kapaciteta koji nudi zračni prijevoznik u odnosu na ukupni kapacitet koji se nudi u zračnoj luci.

(461) U skladu sa sudskom praksom koja se odnosi na tržišnu dominaciju ([238]) Komisija je smatrala da i. SAS vjerojatno neće imati značajnu tržišnu snagu u mjerodavnim zračnim lukama u kojima je njegov udio u smislu broja letova i sjedala manji od 40 %; ii. dodatni čimbenici, posebno oni koji odražavaju ograničenja proizašla iz potencijalnog tržišnog natjecanja ([239]), trebali bi se uzeti u obzir u svrhu ocjene postojanja tržišne snage za potrebe točke 72. Privremenog okvira ako je SAS imao udio u smislu broja letova ili sjedala od 40 % ili više u mjerodavnim zračnim lukama.

([236]) U ovoj Odluci učestalost se definira kao povratni let ili dva leta (jedan odlazni let iz mjerodavne zračne luke do odredišta i jedan dolazni let od odredišta do mjerodavne zračne luke).

([237]) U skladu s Uredbom o slotovima prijevoznik mora iskoristiti najmanje 80 % dodijeljene serije slotova. U suprotnom se dodijeljena serija slotova vraća u bazu slotova (pravilo da se neiskorišteni slotovi oduzimaju). Podaci pokazuju da je u najzagušenijim zračnim lukama iskorištenost slotova u svakom slučaju općenito veća od 95 % (vidjeti npr. *IATA Submission – Steer EU Fact-Finding Study: Airport Slots*, prosinac 2019., str. 37., dostupno na: iata-airport-slots-submission-eu-study-steer-dec-2019.pdf). Stoga je u tim zračnim lukama ograničena razlika između broja iskorištenih i dodijeljenih slotova.

([238]) Vidjeti npr. presudu od 14. veljače 1978., United Brands i United Brands Continental/Komisija, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22; presudu od 13. veljače 1979., Hoffmann-La Roche/Komisija, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

([239]) Potencijalno tržišno natjecanje može nastati na temelju znatnog neiskorištenog proizvodnog kapaciteta (u ovom slučaju neiskorištenih slotova) (vidjeti presudu od 13. veljače 1979., Hoffmann-La Roche/Komisija, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, t. 48.).

6.3.5.1.3.2. Prepreke širenju ili ulasku

(462) Komisija smatra da bi pri ocjeni ograničenja koja proizlaze iz stvarnog i potencijalnog tržišnog natjecanja trebalo uzeti u obzir prepreke širenju ili ulasku s kojima se suočavaju drugi zračni prijevoznici osim korisnika. Zračnom prijevozniku potreban je pristup infrastrukturi zračne luke kako bi mogao pružati usluge zračnog prijevoza putnika. U koordiniranim zračnim lukama zračni prijevoznik mora imati slotove kako bi prometovao na linijama s polazištem ili odredištem u tim zračnim lukama. Naime, u skladu sa sudskom praksom, glavna je prepreka ulasku u sektor zračnog prijevoza u Uniji nedostatak raspoloživih slotova u velikim zračnim lukama ([240]). U tom kontekstu visoka razina zagušenja zračne luke posljedica je ograničenja kapaciteta zračne luke s kojima se suočava zračni prijevoznik, što utječe na njegovu sposobnost da učinkovito ograniči postupanje korisnika.

(463) Ryanair u svojim primjedbama prigovara Komisiji da se usredotočila na ograničenja slotova kao jedinu prepreku ulasku. S jedne strane, Ryanair tvrdi da postoje drugi čimbenici koji mogu spriječiti potencijalnog konkurenta u tome da uspostavi ili proširi svoju prisutnost, kao što su ekonomije opsega, *branding*, promidžba i vjernost kupaca, mrežne ekonomije ili rizik od agresivnih protumjera postojećih prijevoznika. Ryanair samo navodi ta četiri elementa.

(464) Međutim, Komisija napominje i. da su dva od tih elemenata (ekonomije opsega i mrežne ekonomije) zapravo povezana s ograničenjima slotova jer sposobnost postizanja tih ekonomija (troškovna učinkovitost) ovisi o sposobnosti zračnog prijevoznika da prometuje na dovoljno velikom broju linija s polazištem i odredištem u zračnoj luci, a time i o mogućnosti dobivanja pristupa dovoljno velikom broju slotova u zračnoj luci; ii. da se *branding*, promidžba i vjernost kupaca odnose na sposobnost pružanja usluga određenoj kategoriji putnika (putnici u visokom cjenovnom razredu ili putnici osjetljivi na vremenski čimbenik), a ne na ukupnu sposobnost prometovanja na linijama s polazištem i odredištem u nekoj zračnoj luci, te su općenito, u svakom slučaju, dio koristi koje nastaju pri poslovanju u čvorištima ([241]) i koje se uzimaju u obzir pri utvrđivanju mjerodavnih zračnih luka (ograničeno na baze korisnika); i iii. da se preostali element (rizik od agresivnih protumjera postojećih prijevoznika) posebno razmatra u okviru druge mjere za sprečavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja utvrđene u točki 71. Privremenog okvira, koja se primjenjuje, među ostalim, na tržišta na kojima SAS ima značajnu tržišnu snagu.

(465) S druge strane, Ryanair tvrdi da relativna stabilnost SAS-ovih tržišnih udjela u smislu broja ponuđenih sjedala u mjerodavnim zračnim lukama tijekom vremena (uz iznimku zračne luke Kopenhagen) znači da vjerojatno postoje i druge prepreke osim zagušenja zračne luke zbog kojih konkurenti ne mogu ući ili znatno proširiti svoju prisutnost u tim zračnim lukama.

(466) Međutim, Ryanair nije dokazao postojanje takvih prepreka ulasku ili širenju u mjerodavnim zračnim lukama ni naveo kojim su zračnim prijevoznicima onemogućeni ulazak ili širenje zbog tih navodnih prepreka. Naprotiv, čini se da je podnesak društva Ryanair o preprekama ulasku i širenju u suprotnosti s njegovom argumentacijom o načelima nediskriminacije i pravilima o slobodnom kretanju (uvodna izjava 169.). Iz podataka koje je dostavio Ryanair ([242]) proizlazi da su niskotarifni prijevoznici bili zaslužni za 66 % rasta broja sjedala u Danskoj od 2014. do 2019., dok su SAS i Danish Air Transport bili zaslužni za samo 3 % rasta zabilježenog u tom petogodišnjem razdoblju. U Švedskoj su niskotarifni prijevoznici bili zaslužni za 40 % rasta broja sjedala na letovima unutar Europe od 2014. do 2019., dok su SAS i Braathens bili zaslužni za samo 22 % rasta zabilježenog u tom petogodišnjem razdoblju. Ti podaci na nacionalnoj razini potkrijepljeni su podacima koje su Danska i Švedska prikupile na razini zračnih luka, iz kojih proizlazi da se broj putnika niskotarifnih prijevoznika od 2014. do 2019. povećao za 43 % u zračnoj luci Kopenhagen i 25 % u zračnoj luci Stockholm Arlanda ([243]). Rast niskotarifnih prijevoznika upućuje na to da argumenti koje je Ryanair iznio u vezi s drugim preprekama ulasku i širenju osim ograničenja slotova nisu potkrijepljeni i potvrđuju preliminarne zaključke Komisije iz odluke o pokretanju postupka, prema kojima SAS-ovi konkurenti nisu suočeni ni s kakvim velikim preprekama ulasku ili širenju u bilo kojoj mjerodavnoj zračnoj luci.

([240]) Vidjeti presudu od 4. srpnja 2006., easyJet/Komisija, T-177/04, ECLI:EU:T:2006:187, t. 166.
([241]) Vidjeti npr. predmet AT.39964 – Air France/KLM/Alitalia/Delta, t. 59.; predmet AT.39595 – Continental/United/Lufthansa/Air Canada, t. 49.
([242]) Studija tržišta zračnih prijevoznika.
([243]) Odgovor na Komisijin zahtjev za informacije od 16. listopada 2023.

(467) S obzirom na navedeno Komisija smatra da je u okviru njezina ispitivanja postojanja prepreka ulasku i širenju za potrebe ocjene tržišne snage SAS-a u mjerodavnim zračnim lukama primjereno usredotočiti se na ograničenja slotova.

6.3.5.1.3.3. Udjeli slotova i stope zagušenja kao pokazatelji potencijalnih struktura tržišnog natjecanja

(468) U odluci o pokretanju postupka, za svaku od mjerodavnih zračnih luka u kojima SAS-ovi tržišni udjeli u smislu broja letova i sjedala nisu bili dovoljni da bi se isključila značajna tržišna snaga SAS-a Komisija je primijenila dva dodatna pokazatelja, tj. SAS-ov udio slotova u zračnoj luci zajedno sa stopom zagušenja zračne luke.

(469) Udio slotova definira se kao omjer broja slotova dodijeljenih zračnom prijevozniku u zračnoj luci i ukupnog broja raspoloživih slotova u toj zračnoj luci (tj. kapaciteta zračne luke, koji odgovara zbroju broja slotova dodijeljenih svim zračnim prijevoznicima i broju nedodijeljenih slotova koji bi se mogli iskoristiti za širenje ili ulazak zračnih prijevoznika u zračnu luku).

(470) Komisija je kao prvu zamjensku vrijednost za visoku razinu zagušenja zračne luke primijenila kvalifikaciju zračne luke kao koordinirane zračne luke u skladu s Uredbom o slotovima.

(471) Za koordinirane zračne luke stvarna stopa zagušenja izračunava se dijeljenjem broja slotova dodijeljenih svim zračnim prijevoznicima u zračnoj luci u relevantnoj sezoni IATA-e ukupnim kapacitetom zračne luke (u smislu slotova) u toj sezoni IATA-e. Prosječna stopa zagušenja tijekom radnog vremena manja od 60 % ne bi bila problematična *prima facie* ([244]).

(472) Ryanair u svojim primjedbama tvrdi da je Komisija neprimjereno usmjerila svoju ocjenu tržišne snage SAS-a na udjele slotova umjesto na tržišne udjele. Ta tvrdnja proizlazi iz pogrešnog shvaćanja konkretne svrhe analize tržišne snage korisnika na temelju točke 72. Privremenog okvira. Ta je svrha utvrditi tržišta na kojima će potpora najvjerojatnije negativno utjecati na tržišno natjecanje, tj. tržišta na kojima korisnik ima položaj gospodarske snage koji mu omogućuje da spriječi održavanje učinkovitog tržišnog natjecanja. Budući da je cilj potpore očuvanje korisnikove sposobnosti poslovanja (umjesto njegova stvarnog poslovanja), značajna tržišna snaga korisnika izravno je povezana s njegovom sposobnosti da nastavi obavljati letove s polazištem i odredištem u mjerodavnim zračnim lukama na štetu ulaska ili širenja konkurenata. SAS-ovi tržišni udjeli izraženi u smislu učestalosti ili broja sjedala pokazatelji su stvarnog tržišnog natjecanja s kojim je SAS suočen pri pružanju usluga zračnog prijevoza putnika u zračnoj luci. Suprotno tomu, SAS-ov udio slotova u zračnoj luci, dopunjen ocjenom zagušenja te zračne luke, obuhvaća stvarna i potencijalna ograničenja tržišnog natjecanja s kojima se SAS suočava. Naime, ti pokazatelji ne odražavaju samo trenutačne usluge zračnog prijevoza putnika koje pružaju zračni prijevoznici koji su već prisutni, nego i njihove mogućnosti širenja (npr. otvaranjem novih linija ili povećanjem učestalosti letova) te opseg novih ulazaka zračnih prijevoznika koji još nisu aktivni u zračnoj luci ([245]).

([244]) Vidjeti npr. predmete M.8672 – easyJet/Određena imovina poduzeća Air Berlin, t. 114.; M.8633 – Lufthansa/Određena imovina poduzeća Air Berlin, točku 196. Vidjeti i presudu od 20. listopada 2021., Polskie Linie Lotnicze „LOT"/Komisija, T-296/18, EU:T:2021:724, t. 111. Uvjeti poslovanja u mjerodavnim zračnim lukama mogu se ponajprije razlikovati zbog različitog radnog vremena, zabrana noćnih letova i ograničenja kretanja. Radi usporedbe Komisija je razmatrala udjele slotova i stope zagušenja zračnih luka od 6:00 do 21:59 po lokalnom vremenu (tj. od 4:00 do 19:59 prema UTC-u tijekom ljetne sezone IATA-e i od 5:00 do 20:59 prema UTC-u tijekom zimske sezone IATA-e).

([245]) To se potvrđuje i u izvješću društva Oxera u točki 5.62.: „tržišni udjeli upućuju na SAS-ov položaj u odnosu na postojeće konkurente, dok dostupni kapacitet (u slučaju niskog zagušenja) označava mogućnost ulaska novih konkurenata ili širenja postojećih konkurenata (pod pretpostavkom da ne postoje druge prepreke ulasku na tržište). Udjeli slotova objedinjuju te dvije mjere". Međutim, valja istaknuti da je u sljedećoj točki (točka 5.63.) izvješća društva Oxera pogrešno prikazan analitički okvir koji je primijenila Komisija jer Komisija ne koristi SAS-ov udio slotova bez upućivanja na razinu zagušenja zračne luke. Stoga, suprotno podnesku društva Ryanair i na temelju brojki predloženih u izvješću društva Oxera, Komisija bi razlikovala situacije u kojima i. SAS-ov udio iznosi 40 %, a zagušenje zračne luke 60 % (SAS-ov udio u smislu broja letova iznosi 66,7 %); i ii. SAS-ov udio iznosi 40 %, a zagušenje zračne luke 100 % (SAS-ov udio u smislu broja letova iznosi 40 %, ali „ne bi se mogao ugroziti").

(473) S obzirom na navedeno Komisija smatra da Ryanair svojim primjedbama ne dovodi u pitanje primjerenost SAS-ova udjela slotova, zajedno sa stopom zagušenja zračne luke, kao posebno relevantnih čimbenika za ocjenu ograničenja nametnutih SAS-u trenutačnim i potencijalnim tržišnim natjecanjem i, slijedom toga, za ocjenu tržišne snage SAS-a ([246]).

6.3.5.1.3.4. Zaključak

(474) Komisija zaključuje da su sljedeći pokazatelji najtočniji za ocjenu tržišne snage SAS-a na temelju točke 72. Privremenog okvira: prvo, SAS-ov udio u smislu broja i učestalosti letova u mjerodavnim zračnim lukama i, drugo, ako barem jedan od tih udjela dosegne 40 %, SAS-ov udio slotova zajedno sa stopom zagušenja zračne luke, dopunjen, prema potrebi, udjelom slotova ili relativnom veličinom flote zrakoplova njegovih konkurenata s bazom u određenoj zračnoj luci.

6.3.5.1.4. Primjena kriterija za ocjenu tržišne snage SAS-a u mjerodavnim zračnim lukama

(475) Danska i Švedska dostavile su podatke o SAS-ovu udjelu u smislu učestalosti letova, broja sjedala i slotova u mjerodavnim zračnim lukama te o stopama zagušenja tih zračnih luka. Za SAS-ove konkurente Danska i Švedska navele su broj slotova koji im je dodijeljen, kao i procjenu broja zrakoplova koji čine njihovu bazu u mjerodavnim zračnim lukama. Komisija je provjerila ukupnu točnost podataka koje su dostavile Danska i Švedska na temelju, među ostalim, statističkih podataka prikupljenih u okviru sustava *Online Coordination System* ([247]).

(476) Ti podaci pokazuju da je SAS-ov udio u smislu tjedne učestalosti obavljenih letova i broja ponuđenih sjedala bio manji od 40 % tijekom ljetne sezone IATA-e 2019. i zimske sezone IATA-e 2019./2020. u 11 od 16 mjerodavnih koordiniranih zračnih luka ([248]). U odluci o pokretanju postupka Komisija je, u skladu sa sudskom praksom o tržišnoj dominaciji (vidjeti uvodnu izjavu 441.), smatrala da SAS vjerojatno neće imati značajnu tržišnu snagu u tim zračnim lukama.

(477) Ryanair smatra da bi Komisija trebala detaljnije ocijeniti barem svih 16 mjerodavnih zračnih luka te, među ostalim, procijeniti zagušenje u različito vrijeme dana i prepreke ulasku osim ograničenja slotova. Međutim, Ryanair ne navodi nijedan element kojim bi se doveo u pitanje zaključak o nepostojanju značajne tržišne snage SAS-a u mjerodavnim zračnim lukama u kojima su njegovi udjeli u smislu učestalosti letova i broja ponuđenih sjedala manji od 40 %. Točnije, u primjedbama društva Ryanair ništa ne upućuje na to da SAS-ovi stvarni ili potencijalni konkurenti nisu u mogućnosti učinkovito ograničiti SAS-ovo poslovanje u tim zračnim lukama. Naprotiv, podnesak društva Ryanair upućuje na sposobnost SAS-ovih konkurenata da neometano rastu u tim zračnim lukama.

(478) SAS-ov udio u smislu tjedne učestalosti obavljenih letova ili broja ponuđenih sjedala tijekom ljetne sezone IATA-e 2019. i zimske sezone IATA-e 2019./2020 bio je veći od 40 % u sljedećih pet koordiniranih zračnih luka u EGP-u: zračna luka Kopenhagen, zračna luka Stockholm Arlanda, zračna luka Trondheim, zračna luka Stavanger i zračna luka Tromsø. SAS-ovi tržišni udjeli u smislu učestalosti letova i broja sjedala ponuđenih u tim zračnim lukama prvi su pokazatelj mogućeg postojanja značajne tržišne snage. No ti parametri nisu sami po sebi dovoljni za donošenje konačnog zaključka o tome ima li SAS značajnu tržišnu snagu u skladu s točkom 72. Privremenog okvira.

(479) Komisija će stoga dodatno ocijeniti tržišnu snagu SAS-a u tih pet zračnih luka, uzimajući u obzir oba sljedeća dodatna pokazatelja: i. SAS-ov udio slotova u zračnoj luci, posebno u zračnim lukama Kopenhagen i Stockholm Arlanda, u vršnim satima ([249]); i ii. razinu zagušenja zračne luke. Radi cjelovitosti Komisija će usporediti i broj zrakoplova SAS-a i njegovih konkurenata s bazom u zračnoj luci kao dodatnu procjenu njihovih relativnih prednosti.

([246]) Taj je zaključak u skladu s analitičkim okvirom koji je Komisija primijenila u skladu s pristupom razmatranja svake zračne luke zasebno u prethodnim odlukama o koncentracijama (vidjeti posebno predmet M.8633 – Lufthansa/Određena imovina poduzeća Air Berlin (2017.), t. od 165. do 184.

([247]) *Online Coordination System* (sustav za internetsku koordinaciju) internetski je portal s više koordinatora koji se upotrebljava u 118 zračnih luka u 31 zemlji svijeta. Registriranim korisnicima pruža brojne alate za pretraživanje, razvrstavanje, pregledavanje i preuzimanje informacija o slotovima i rasporedu.

([248]) To su zračna luka Oslo (manje od 40 %), zračna luka Bergen (manje od 40 %), zračna luka Göteborg Landvetter (manje od 20 %), zračna luka Billund (manje od 20 %), zračna luka Helsinki (manje od 5 %), zračna luka London Heathrow (manje od 5 %), zračna luka Malaga (manje od 5 %), zračna luka Düsseldorf (manje od 5 %), zračna luka Stuttgart (manje od 5 %), zračna luka Hamburg (manje od 5 %), zračna luka Amsterdam (manje od 5 %).

([249]) Komisija vršnim satima smatra sate u kojima je stopa zagušenja određene zračne luke vrlo visoka, zbog čega je kapacitet za ulazak ili širenje vrlo ograničen ili ne postoji.

(480) Kako je detaljno opisano u odjeljcima od 6.3.5.1.4.1. do 6.3.5.1.4.5., SAS-ov udio u smislu učestalosti letova ili broja sjedala ne premašuje 50 % ni u jednoj od tih pet zračnih luka i, što je važno, SAS-ov udio slotova u svakoj zračnoj luci nizak je ili umjeren i te zračne luke nisu vrlo zagušene. U odluci o pokretanju postupka Komisija je smatrala da su ti pokazatelji dovoljni da bi se utvrdilo da SAS nema značajnu tržišnu snagu ni u jednoj od zračnih luka Kopenhagen, Stockholm Arlanda, Trondheim, Stavanger ili Tromsø. Ryanair u svojim primjedbama tvrdi da za ocjenu tržišne snage SAS-a treba uzeti u obzir druga obilježja strukture tržišta, kao što su stupanj rascjepkanosti konkurenata u mjerodavnim zračnim lukama ili ograničenja tržišnog natjecanja koja su oni nametnuli SAS-u. Međutim, Ryanair ne objašnjava na koji bi način ta druga obilježja dovela u pitanje postojanje ograničenja tržišnog natjecanja nametnutih SAS-u, posebno u obliku mogućeg ulaska ili širenja konkurenata, koji bi, zahvaljujući umjerenoj stopi zagušenja zračnih luka, bili vjerojatni, pravodobni i dostatni. Međutim, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 480., Komisija će radi cjelovitosti razmotriti i relativni tržišni položaj SAS-ovih konkurenata u ocjeni tržišne snage SAS-a u zračnim lukama Kopenhagen, Stockholm Arlanda, Trondheim, Stavanger i Tromsø navedenoj u nastavku ([250]).

6.3.5.1.4.1. Ocjena tržišne snage SAS-a u zračnoj luci Kopenhagen

(481) U zračnoj luci Kopenhagen SAS-ovi tržišni udjeli dosegnuli su 40 % samo na temelju tjedne učestalosti letova (ljetna sezona IATA-e 2019. i zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 40 %). Udio u smislu broja ponuđenih sjedala bio je manji od 40 % (ljetna sezona IATA-e 2019.: 36 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 38 %).

(482) Nadalje, kako je prikazano u **tablici 7**, razina zagušenja zračne luke Kopenhagen prije pandemije bolesti COVID-19 bila je umjerena. Nisu postojale znatne prepreke za zračne prijevoznike koji su željeli ući u zračnu luku Kopenhagen ili se ondje proširiti. Stoga je SAS bio ograničen ne samo konkurentima koji su već poslovali u zračnoj luci Kopenhagen (s ukupnim tržišnim udjelom od najmanje 60 % u obje sezone IATA-e), nego i prijetnjom širenja tih i ulaska novih konkurenata. Znatna ograničenja kojima je SAS podlijegao vidljiva su iz SAS-ova prosječnog udjela slotova, koji je 2019. dosegnuo najviše 16 %.

Tablica 7.

SAS-ov udio slotova i razina zagušenja u zračnoj luci Kopenhagen

Sezona IATA-e	SAS-ov prosječni udio slotova	SAS-ova tri najveća udjela slotova	Prosječna stopa zagušenja zračne luke	Tri najveće stope zagušenja zračne luke
ljeto 2019.	16 %	32 % (raspon sati: 5:00 – 5:59 prema UTC-u) 32 % (raspon sati: 6:00 – 6:59 prema UTC-u) 30 % (raspon sati: 14:00 – 14:59 prema UTC-u)	43 %	73 % (raspon sati: 6:00 – 6:59 prema UTC-u) 72 % (raspon sati: 5:00 – 5:59 prema UTC-u) 70 % (raspon sati: 17:00 – 17:59 prema UTC-u)
zima 2019./2020.	14 %	34 % (raspon sati: 6:00 – 6:59 prema UTC-u) 32 % (raspon sati: 7:00 – 7:59 prema UTC-u) 28 % (raspon sati: 16:00 – 16:59 prema UTC-u)	37 %	67 % (raspon sati: 7:00 – 7:59 prema UTC-u) 64 % (raspon sati: 18:00 – 18:59 prema UTC-u) 63 % (raspon sati: 19:00 – 19:59 prema UTC-u)

([250]) Općenito, Komisija napominje da su tvrdnje društva Ryanair o slabom tržišnom položaju SAS-ovih konkurenata u mjerodavnim zračnim lukama neutemeljene. Točnije, Ryanair ne navodi nijedan element kojim bi se učinkovito dovela u pitanje snažna prisutnost prijevoznika Norwegian Air Shuttle u norveškim zračnim lukama (posebno u zračnim lukama Trondheim, Stavanger i Tromsø) te u zračnim lukama Kopenhagen i Stockholm Arlanda. Osim toga, Ryanair ne objašnjava zašto bi trebalo zanemariti položaj prijevoznika Wideroe u zračnoj luci Tromsø, koju koristi kao čvorište za sjeverni dio Norveške. S obzirom na poseban profil tih mjerodavnih zračnih luka financijske teškoće prijevoznika Norwegian Air Shuttle u trenutku dodjele potpore ili regionalna usmjerenost prijevoznika Wideroe ne mogu same po sebi opravdati tvrdnju društva Ryanair prema kojoj oni SAS-u nisu nametnuli znatna ograničenja tržišnog natjecanja, posebno u norveškim zračnim lukama, i prema kojoj su mjerodavne zračne luke obilježene znatnom fragmentacijom održivih konkurenata.

(483) Osim toga, Komisija napominje da je SAS i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020. imao 12 zrakoplova s bazom u toj zračnoj luci. Prema procjenama Danske i Švedske, nekoliko drugih zračnih prijevoznika imalo je bazu u zračnoj luci Kopenhagen, uključujući Norwegian Air Shuttle (10 zrakoplova s bazom u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i sedam u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.), Lufthansa Group (Lufthansa, Brussels Airlines, Austrian, Swiss: pet zrakoplova s bazom u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i četiri u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.) i Air France–KLM (dva zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.).

(484) S obzirom na i. SAS-ov umjereni udio u smislu tjedne učestalosti letova i broja ponuđenih sjedala u zračnoj luci Kopenhagen u obje sezone IATA-e (najviše 40 %); ii. SAS-ov ograničeni udio slotova u zračnoj luci Kopenhagen u obje sezone IATA-e (u prosjeku manje od 20 %); iii. raspoloživi kapacitet slotova u zračnoj luci Kopenhagen u obje sezone IATA-e; i iv. prisutnost relativno snažnih konkurenata, Komisija zaključuje da za potrebe ove Odluke SAS nema značajnu tržišnu snagu na tržištu za pružanje usluga zračnog prijevoza putnika s polazištem i odredištem u zračnoj luci Kopenhagen.

6.3.5.1.4.2. Ocjena tržišne snage SAS-a u zračnoj luci Stockholm Arlanda

(485) U zračnoj luci Stockholm Arlanda SAS-ovi tržišni udjeli premašili su 40 % na temelju tjedne učestalosti letova i broja ponuđenih sjedala, ali nisu dosegnuli 50 % (ljetna sezona IATA-e 2019.: 48 % na temelju tjedne učestalosti letova i 42 % na temelju broja ponuđenih sjedala; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 47 % na temelju tjedne učestalosti letova i 45 % na temelju broja ponuđenih sjedala).

(486) Međutim, kako je prikazano u **tablici 8**, razina zagušenja zračne luke Stockholm Arlanda prije pandemije bolesti COVID-19 bila je umjerena. Nisu postojale znatne prepreke za zračne prijevoznike koji su željeli ući u zračnu luku Stockholm Arlanda ili se ondje proširiti. Stoga je SAS bio ograničen ne samo konkurentima koji su već poslovali u zračnoj luci Stockholm Arlanda (s ukupnim tržišnim udjelom od najmanje 52 % u obje sezone IATA-e), nego i prijetnjom širenja tih i ulaska novih konkurenata. Znatna ograničenja kojima je SAS podlijegao vidljiva su iz SAS-ova ograničenog prosječnog udjela slotova, koji je 2019. dosegnuo najviše 16 %.

Tablica 8.

SAS-ov udio slotova i razina zagušenja u zračnoj luci Stockholm Arlanda

Sezona IATA-e	SAS-ov prosječni udio slotova	SAS-ova tri najveća udjela slotova	Prosječna stopa zagušenja zračne luke	Tri najveće stope zagušenja zračne luke
ljeto 2019.	16 %	30 % (raspon sati: 6:00 – 6:59 prema UTC-u) 29 % (raspon sati: 5:00 – 5:59 prema UTC-u) 29 % (raspon sati: 12:00 – 12:59 prema UTC-u)	36 %	59 % (raspon sati: 13:00 – 13:59 prema UTC-u) 58 % (raspon sati: 6:00 – 6:59 prema UTC-u) 58 % (raspon sati: 15:00 – 15:59 prema UTC-u)
zima 2019./2020.	14 %	32 % (raspon sati: 16:00 – 16:59 prema UTC-u) 28 % (raspon sati: 6:00 – 6:59 prema UTC-u) 27 % (raspon sati: 7:00 – 7:59 prema UTC-u)	31 %	62 % (raspon sati: 7:00 – 7:59 prema UTC-u) 56 % (raspon sati: 16:00 – 16:59 prema UTC-u) 52 % (raspon sati: 19:00 – 19:59 prema UTC-u)

(487) Osim toga, Komisija napominje da je SAS u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. imao 17 zrakoplova s bazom u toj zračnoj luci, a u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020 njih 16. Prema procjenama Danske i Švedske, nekoliko drugih zračnih prijevoznika imalo je bazu u zračnoj luci Stockholm Arlanda, uključujući Norwegian Air Shuttle (11 zrakoplova s bazom u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i pet u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.), Lufthansa Group (Lufthansa i Austrian: tri zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.) i Air France–KLM (dva zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.).

(488) Iako je SAS-ov udio u smislu tjedne učestalosti letova i broja ponuđenih sjedala u zračnoj luci Stockholm Arlanda u obje sezone IATA-e bio relativno velik (ali nije premašio 48 %), Komisija zaključuje, na temelju i. SAS-ova ograničenog udjela slotova u zračnoj luci Stockholm Arlanda u obje sezone IATA-e (u prosjeku manje od 20 %); ii. znatnog raspoloživog kapaciteta slotova u zračnoj luci Stockholm Arlanda u obje sezone IATA-e, među ostalim u vršnim satima; i iii. prisutnost relativno snažnih konkurenata, da za potrebe ove Odluke SAS nema značajnu tržišnu snagu na tržištu za pružanje usluga zračnog prijevoza putnika s polazištem i odredištem u zračnoj luci Stockholm Arlanda.

6.3.5.1.4.3. Ocjena tržišne snage SAS-a u zračnoj luci Trondheim

(489) U zračnoj luci Trondheim SAS-ovi tržišni udjeli premašili su 40 % na temelju tjedne učestalosti letova i broja ponuđenih sjedala, ali su dosegnuli 50 % samo u jednoj sezoni i samo na temelju broja ponuđenih sjedala (ljetna sezona IATA-e 2019.: 43 % na temelju tjedne učestalosti letova i 50 % na temelju broja ponuđenih sjedala; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 41 % na temelju tjedne učestalosti letova i 48 % na temelju broja ponuđenih sjedala).

(490) Međutim, razina zagušenja zračne luke prije pandemije bolesti COVID-19 bila je umjerena, pa nisu postojale znatne prepreke za zračne prijevoznike koji su željeli ući u zračnu luku Trondheim ili se ondje proširiti ([251]). Nadalje, SAS-ov procijenjeni prosječni udio slotova bio bi ograničen i u svakom bi slučaju bio manji od 20 % u 2019. (ljetna sezona IATA-e 2019.: 19 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 17 %). Stoga je SAS bio ograničen ne samo konkurentima koji su već poslovali u zračnoj luci Trondheim (s ukupnim tržišnim udjelom od najmanje 49 % u obje sezone IATA-e), nego i prijetnjom širenja tih i ulaska novih konkurenata ([252]).

(491) Osim toga, Komisija napominje da je, prema procjenama Danske i Švedske, zračnu luku Trondheim kao bazu koristio ne samo SAS (10 zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.) nego i Norwegian Air Shuttle (dva zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.) i KLM (jedan zrakoplov s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.).

(492) S obzirom na navedeno Komisija zaključuje da za potrebe ove Odluke SAS nema značajnu tržišnu snagu na tržištu za pružanje usluga zračnog prijevoza putnika s polazištem i odredištem u zračnoj luci Trondheim.

([251]) Koordinacija u zračnoj luci Trondheim posljedica je ograničenja povezanih s terminalom, a ne s uzletno-sletnom stazom, tako da je kapacitet zračne luke Trondheim posebno izražen maksimalnim brojem putnika u odlasku ili dolasku odnosno maksimalnim brojem međunarodnih odlazaka, a ne brojem letova. Stoga je teško kapacitet zračne luke pretvoriti u broj slotova. Međutim, s obzirom na ograničenje kapaciteta izraženo kao broj međunarodnih odlazaka po satu (sedam) i uzimajući u obzir, na konzervativnoj osnovi, da su svi slotovi za odlazak koji su dodijeljeni zračnim prijevoznicima (procijenjeni na polovinu ukupnog broja dodijeljenih slotova, dok drugu polovinu čine slotovi za dolazak) namijenjeni međunarodnim letovima, stopa zagušenja zračne luke Trondheim bila bi manja od 50 % u 2019. (ljetna sezona IATA-e 2019.: 45 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 43 %).

([252]) S obzirom na ograničenje kapaciteta u zračnoj luci Trondheim izraženo kao broj međunarodnih odlazaka po satu (sedam) i uzimajući u obzir, na konzervativnoj osnovi, da su svi slotovi za odlazak koji su dodijeljeni SAS-u (procijenjeni na polovinu ukupnog broja slotova koji su mu dodijeljeni, dok drugu polovinu čine slotovi za dolazak) namijenjeni međunarodnim letovima, SAS-ov prosječni udio slotova bio bi manji od 20 % u 2019. (ljetna sezona IATA-e 2019.: 19 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 17 %). Iz toga su vidljiva znatna ograničenja kojima je SAS podlijegao u zračnoj luci prije pandemije bolesti COVID-19.

6.3.5.1.4.4. Ocjena tržišne snage SAS-a u zračnoj luci Stavanger

(493) U zračnoj luci Stavanger SAS-ovi tržišni udjeli premašili su 40 % na temelju tjedne učestalosti letova i broja ponuđenih sjedala, ali su dosegnuli 50 % samo u jednoj sezoni i samo na temelju broja ponuđenih sjedala (ljetna sezona IATA-e 2019.: 48 % na temelju tjedne učestalosti letova i 50 % na temelju broja ponuđenih sjedala; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 47 % na temelju tjedne učestalosti letova i 48 % na temelju broja ponuđenih sjedala).

(494) Međutim, prosječna razina zagušenja zračne luke bila je niska prije pandemije bolesti COVID-19 (ljetna sezona IATA-e 2019.: 21 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 22 %), tako da nisu postojale znatne prepreke za zračne prijevoznike koji su željeli ući u zračnu luku Stavanger ili se ondje proširiti. Stoga je SAS bio ograničen ne samo konkurentima koji su već poslovali u zračnoj luci Stavanger (s ukupnim tržišnim udjelom od najmanje 50 % u obje sezone IATA-e), nego i prijetnjom širenja tih i ulaska novih konkurenata. Znatna ograničenja kojima je SAS podlijegao vidljiva su iz SAS-ova vrlo ograničenog prosječnog udjela slotova, koji je u prosjeku iznosio 10 % u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i 8 % u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.

(495) Osim toga, Komisija napominje da je, prema procjenama Danske i Švedske, zračnu luku Stavanger kao bazu koristio ne samo SAS (osam zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.) nego i Norwegian Air Shuttle (dva zrakoplova s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.), Wideroe (jedan zrakoplov s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.) i KLM (jedan zrakoplov s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.).

(496) S obzirom na navedeno Komisija zaključuje da za potrebe ove Odluke SAS nema značajnu tržišnu snagu na tržištu za pružanje usluga zračnog prijevoza putnika s polazištem i odredištem u zračnoj luci Stavanger.

6.3.5.1.4.5. Ocjena tržišne snage SAS-a u zračnoj luci Tromsø

(497) U zračnoj luci Tromsø SAS-ovi tržišni udjeli dosegnuli su 40 % samo na temelju broja ponuđenih sjedala (ljetna sezona IATA-e 2019.: 49 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 46 %). Udjeli na temelju tjedne učestalosti letova bili su manji od 40 % (ljetna sezona IATA-e 2019.: 30 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 28 %).

(498) U svakom slučaju, prosječna razina zagušenja zračne luke bila je niska prije pandemije bolesti COVID-19 (ljetna sezona IATA-e 2019.: 18 %; zimska sezona IATA-e 2019./2020.: 20 %), tako da nisu postojale znatne prepreke za zračne prijevoznike koji su željeli ući u zračnu luku Tromsø ili se ondje proširiti. Stoga je SAS bio ograničen ne samo konkurentima koji su već poslovali u zračnoj luci Tromsø (s ukupnim tržišnim udjelom od najmanje 51 % u obje sezone IATA-e), nego i prijetnjom širenja tih i ulaska novih konkurenata. Znatna ograničenja kojima je SAS podlijegao vidljiva su iz SAS-ova vrlo ograničenog prosječnog udjela slotova, koji je u prosjeku iznosio 5 % u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i 4 % u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.

(499) Osim toga, Komisija napominje da, prema procjenama Danske i Švedske, SAS nije bio zračni prijevoznik s najvećom flotom s bazom u zračnoj luci Tromsø. Wideroe je i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020. imao četiri zrakoplova s bazom u toj zračnoj luci, dok je SAS i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020. imao dva zrakoplova s bazom u toj zračnoj luci. I Norwegian Air Shuttle imao je bazu u toj zračnoj luci (jedan zrakoplov s bazom i u ljetnoj sezoni IATA-e 2019. i u zimskoj sezoni IATA-e 2019./2020.).

(500) S obzirom na navedeno Komisija zaključuje da za potrebe ove Odluke SAS nema značajnu tržišnu snagu na tržištu za pružanje usluga zračnog prijevoza putnika s polazištem i odredištem u zračnoj luci Tromsø.

6.3.5.1.4.6. Zaključak o tržišnoj snazi

(501) Budući da SAS nema značajnu tržišnu snagu ni u jednoj od zračnih luka u kojima posluje, Komisija smatra da nisu ispunjeni uvjeti prema kojima bi Danska i Švedska morale predložiti dodatne mjere u skladu s točkom 72. Privremenog okvira.

6.3.5.2. Usklađenost s ostalim uvjetima iz odjeljka 3.11.6. Privremenog okvira

6.3.5.2.1. Točka 71. Privremenog okvira

(502) U skladu s točkom 71. Privremenog okvira korisnik dokapitalizacije u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 ne smije provoditi agresivno komercijalno širenje i preuzimati prekomjerne rizike.

(503) U tom pogledu Komisija napominje da su Danska i Švedska uvjetovale mjeru ispunjavanjem svih uvjeta utvrđenih u odjeljku 3.11.6. Privremenog okvira. To uključuje usklađenost s točkom 71. SAS-u će se stoga zabraniti svako agresivno komercijalno širenje i preuzimanje prekomjernih rizika (uvodna izjava 111.).

(504) Osim toga, Komisija je ocijenila poslovni plan koji je SAS izradio 24. travnja 2020. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 41., u tom poslovnom planu predviđen je razborit i postupan povratak na razine prometa prije pandemije bolesti COVID-19 najranije do sredine 2023., s dugim razdobljem oporavka od studenoga 2020. do veljače 2022. Ta predviđanja temeljila su se na pretpostavci da vlade neće primjenjivati ograničenja putovanja nakon listopada 2020. Komisija napominje da su u trenutku izrade SAS-ova poslovnog plana sektorske prognoze bile optimističnije od onih koje je koristio SAS. Na primjer, Međunarodno udruženje zračnih luka u Europi u svojem je blagom scenariju od 27. travnja 2020. predvidjelo da će se putnički promet najranije 2022. vratiti na razine prije pandemije bolesti COVID-19, a do prosinca 2021. na 90 % tih razina.

(505) U srpnju 2020. revidirane su neke sektorske prognoze s obzirom na sporiji oporavak zabilježen u svibnju i lipnju 2020., nastavak primjene ograničenja putovanja i nesigurne izglede s obzirom na pandemiju bolesti COVID-19. Međunarodno udruženje zračnih luka u Europi tada je predvidjelo da potpunog oporavka neće biti prije 2024., jednako kao i IATA u izvješću od 28. srpnja 2020., iako su se te projekcije odnosile na svjetski promet ([253]).

(506) U tom su pogledu Danska i Švedska u prijavi objasnile da je SAS do kraja srpnja 2020. odlučio da neće revidirati svoje poslovne projekcije jer su promet koji je stvarno zabilježen od travnja do lipnja 2020. i njegovi prihodi od poslovanja bili bolji od očekivanih. Pokazatelji prometa pokazuju i da su se razine rezervacija postojano povećavale za srpanj i kolovoz 2020. (uvodna izjava 51.). Nadalje, SAS je objasnio da se njegova osnovna djelatnost odnosi na domaće i kratke međunarodne letove (posebno unutar Skandinavije), za koje je zabilježen brži oporavak nego u slučaju dugih letova. U svakom slučaju, SAS-ove projekcije prometa bile su relativno usklađene s ažuriranim sektorskim prognozama i očekivao se potpuni oporavak u razdoblju od 2023. do 2024.

(507) Komisija napominje i da je, kao što proizlazi iz odjeljka 2.1.3.1., SAS-ov poslovni plan bio očito usmjeren na restrukturiranje (trajno smanjenje broja zaposlenih, smanjenje aktivnosti kao što su zemaljske usluge itd.) i poslovanje tijekom 2020. i 2021., a ne na širenje ili preuzimanje prekomjernih rizika.

(508) Naposljetku, Komisija navodi da je SAS obvezan poštovati sve uvjete iz odjeljka 3.11.6. Privremenog okvira, a posebno zabranu stjecanja utvrđenu u njegovoj točki 74.

(509) Iz toga proizlazi da je mjera u skladu s točkom 71. Privremenog okvira.

6.3.5.2.2. Točka 73. Privremenog okvira

(510) U skladu s točkom 73. Privremenog okvira „[k]orisnicima mjera za dokapitalizaciju u kontekstu pandemije COVID-a 19 zabranjeno je to oglašavati u komercijalne svrhe”.

([253]) Oporavak domaćeg prometa i kratkih međunarodnih letova očekivao se 2023. Te projekcije dodatno su revidirane krajem listopada 2020., nakon izbijanja drugog vala pandemije bolesti COVID-19.

(511) Na temelju mjere SAS-u i društvima pod kontrolom SAS-a zabranit će se njezina upotreba za potrebe komercijalnog oglašavanja (uvodna izjava 112.).

(512) Mjera je stoga u skladu s točkom 73. Privremenog okvira.

6.3.5.2.3. Točke 74. i 75. Privremenog okvira

(513) U točki 74. Privremenog okvira navodi se da, sve dok nije otplaćeno najmanje 75 % mjera dokapitalizacije u kontekstu pandemije COVID-a 19, korisnici koji nisu MSP-ovi ne mogu steći više od 10 % udjela u konkurentima ili drugim subjektima iz iste vrste poslovanja, uključujući poslovanje s početka i kraja proizvodnog lanca.

(514) Mjerom se predviđa da će SAS i sva društva pod kontrolom SAS-a biti obvezni poštovati taj uvjet, uzimajući u obzir moguću iznimku navedenu u točki 75. Privremenog okvira (uvodna izjava 112.).

(515) Mjera je stoga u skladu s točkama 74. i 75. Privremenog okvira.

6.3.5.2.4. Točka 76. Privremenog okvira

(516) Komisija napominje da će se mjerom od SAS-a zahtijevati da poštuje točku 76. Privremenog okvira u smislu da poduzetnici koji su već bili u teškoćama na dan 31. prosinca 2019. ne koriste državnu potporu (uvodna izjava 121.).

(517) Mjera je stoga u skladu s točkom 76. Privremenog okvira.

6.3.5.2.5. Točka 77. Privremenog okvira

(518) U točki 77. Privremenog okvira navodi se da, sve dok mjere dokapitalizacije u kontekstu pandemije COVID-a 19 nisu u potpunosti otplaćene, korisnici ne mogu izvršavati isplate dividendi i neobvezne isplate kupona niti otkupljivati dionice, osim u odnosu na državu.

(519) Danska i Švedska uvjetovale su mjeru usklađenošću s točkom 77. Privremenog okvira i pritom predvidjele iznimku od zabrane da korisnik izvršava neobvezne isplate kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire koje proizlaze iz konverzije postojećih obveznica (uvodna izjava 115.). Danska i Švedska objasnile su da je, u suštini, ukidanje te posebne zabrane bilo nužno za sudjelovanje privatnih vjerovnika u transakciji (uvodna izjava 115.).

(520) Drugim riječima, Danska i Švedska primijenile su (djelomično) odstupanje od točke 77. Privremenog okvira u vezi s isplatom neobveznih kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire. Međutim, takvo (djelomično) odstupanje nije predviđeno točkom 77. Privremenog okvira.

(521) U tom pogledu Komisija najprije upućuje na sudsku praksu opisanu u uvodnim izjavama 396. i 397.

(522) Iako se tekstom točke 77. Privremenog okvira zahtijeva primjena zabrane neobveznih isplata kupona u okviru mjere dokapitalizacije, ipak treba utvrditi jesu li u ovom slučaju postojale iznimne okolnosti koje opravdavaju izravnu primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a na činjenice ovog slučaja, a time i odstupanje od točke 77. Privremenog okvira u pogledu neobveznih isplata kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire.

(523) U ovom slučaju Komisija smatra i. da je mjera bila dio regulatornog okvira na koji su utjecale izvanredne okolnosti uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i ii. da mjera ima posebna i jedinstvena obilježja, što je opravdalo odricanje od neobveznih isplata kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire.

Na regulatorni okvir utjecale su izvanredne okolnosti uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19

(524) Prvo, gospodarske posljedice tih izvanrednih okolnosti zahtijevale su trenutno djelovanje na razini država članica i na razini Unije. U tu je svrhu Komisija 19. ožujka 2020., odnosno nekoliko dana nakon što su države članice donijele prve mjere ograničenja kretanja, donijela Privremeni okvir kako bi tim državama omogućila da hitno odgovore na situaciju. U skladu s tim, Komisija je u Privremenom okviru utvrdila uvjete koje su privremene mjere državne potpore morale ispuniti kako bi ih se moglo smatrati spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i odobriti vrlo brzo nakon što ih predmetna država članica prijavi. S obzirom na okolnosti iznimne hitnosti koje su vladale prilikom njegova donošenja, tim se okvirom nisu mogle predvidjeti sve mjere koje bi države članice mogle donijeti u korist gospodarskih subjekata pogođenih krizom koju je uzrokovala pandemija bolesti COVID-19.

(525) Primjedba društva Ryanair o točki 77. Privremenog okvira (uvodna izjava 203.) ne mijenja taj zaključak. Činjenica da se u Privremenom okviru već uzima u obzir pandemija bolesti COVID-19 ne znači da su se u trenutku njegova donošenja mogle predvidjeti sve mjere koje bi države članice mogle donijeti u korist gospodarskih subjekata pogođenih krizom koju je uzrokovala pandemija bolesti COVID-19. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 525., Komisija je donijela Privremeni okvir u vrlo kratkom roku nakon uvođenja prvih mjera ograničenja kretanja zbog pandemije bolesti COVID-19. Riječ je o ograničenom instrumentu koji se stalno razvija, što pokazuje nekoliko njegovih izmjena koje je Komisija provela od datuma njegova donošenja do datuma odobrenja mjere. Komisija pri ocjeni mogućnosti odstupanja od Privremenog okvira u ovom slučaju uzima u obzir upravo taj izvanredni kontekst.

Mjera je imala posebna i jedinstvena obilježja

(526) U vezi s posebnim obilježjima mjere potrebno je podsjetiti na to da se u točki 77. Privremenog okvira utvrđuje zahtjev spojivosti čiji je cilj spriječiti da postojeći privatni ulagači i vjerovnici ostvare korist od državne potpore na temelju diskrecijskih akata korisnika (kao što su prijava dividendi, otkup dionica ili neobvezne isplate kupona). U tom smislu točka 77. Privremenog okvira pridonosi smanjenju iznosa potrebne potpore smanjenjem novčanih odljeva korisnika, čime se iznos potpore ograničava na ono što je potrebno za ponovnu uspostavu strukture kapitala korisnika i osiguravanje njegove održivosti.

(527) Komisija u ovom slučaju zbog šest razloga navedenih u nastavku smatra da je mjera imala jedinstvena obilježja.

(528) Prvo, Komisija podsjeća na to da je dokapitalizacija SAS-a uključivala znatno sudjelovanje privatnih ulagača, što je SAS-u omogućilo da prikupi do 3,75 milijardi SEK privatnog kapitala. Sama konverzija obveznica donijela je 2,25 milijardi SEK, tj. više od 15 % ukupnog iznosa dokapitalizacije SAS-a. Stoga je ta konverzija činila znatan dio financiranja dokapitalizacije SAS-a.

(529) Drugo, Komisija primjećuje da je mogućnost da SAS izvrši neobvezne isplate kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire koje proizlaze iz konverzije obveznica bila ključna točka u pregovorima s određenim imateljima obveznica i, općenito, da je svim imateljima obveznica bila presudna za pristanak na konverziju obveznica (uvodna izjava 115.). Suprotno navodima društva Ryanair (uvodna izjava 205.), ta tvrdnja sama po sebi nije proturječna: SAS je izravno pregovarao s određenim imateljima obveznica koji zastupaju interese svih uključenih imatelja obveznica, a ne pojedinačno sa svakim imateljem obveznica. Nakon što je dogovor postignut, svi imatelji obveznica imali su priliku na glavnoj skupštini glasovati o tome slažu li se s predloženom dokapitalizacijom, kao što je vidljivo iz priopćenja za medije koje je SAS objavio 7. kolovoza 2020. ([254]). Stoga, ako je ukidanje zabrane neobvezne isplate kupona bilo ključno za te imatelje obveznica koji su pregovarali sa SAS-om, Danska i Švedska mogle su razumno očekivati da bi ono bilo presudno za sve imatelje obveznica.

([254]) Vidjeti SAS-ovo priopćenje za medije od 7. kolovoza 2020. (posljednji pristup u studenom 2023.).

(530) Treće, valja napomenuti da su imatelji obveznica već bili odbili prvi prijedlog plana dokapitalizacije jer se prvotno nisu složili s uvjetima konverzije obveznica (uvodna izjava 83.). Bilo je nužno da SAS, Danska i Švedska spriječe ponovni neuspjeh pregovora zbog pitanja koja su bila odlučujuća za te imatelje obveznica. U tom pogledu, argument društva Ryanair (uvodna izjava 206.) prema kojem su imatelji obveznica već imali dovoljno poticaja za ulaganje s obzirom na to da su Danska i Švedska financirale velik dio potpore očito je neosnovan jer su ti imatelji obveznica najprije odbili sudjelovati u transakciji.

(531) Četvrto, Komisija primjećuje da konverzija obveznica u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire nije dovela do bogaćenja imatelja obveznica koji su sudjelovali u dokapitalizaciji SAS-a. Naprotiv, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 119., početno ulaganje tih imatelja obveznica u obveznice izgubilo je na vrijednosti zbog konverzije u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire. Drugim riječima, imatelji obveznica imali bi veći povrat ulaganja da su zadržali obveznice umjesto da su prihvatili njihovu konverziju u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire. Stoga je konverzija provedena na štetu tih imatelja obveznica, koji su s Danskom i Švedskom podijelili teret dokapitalizacije SAS-a.

(532) Peto, Komisija napominje da su Danska i Švedska očekivale da će konverzija postojećih obveznica u nove hibridne vrijednosne papire u privatnom vlasništvu donijeti tri pozitivne posljedice za SAS, Dansku i Švedsku, odnosno i. poboljšanje strukture kapitala, likvidnosne pozicije i ključnih financijskih omjera SAS-a (uvodna izjava 116.); ii. smanjenje iznosa potrebne državne potpore (uvodna izjava 117.); i iii. lakšu i sigurniju isplatu naknade Danskoj i Švedskoj (uvodna izjava 118.).

(533) Ryanair u tom pogledu tvrdi da je cilj zabrane neobveznih isplata kupona na temelju točke 77. Privremenog okvira spriječiti da korisnik potpore za dokapitalizaciju pregovara sa svojim privatnim vjerovnicima i tako smanjiti iznos potrebne potpore (uvodna izjava 206.). No to nije točno. Iako je istina, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 527., da je cilj zabrane neobveznih isplata kupona izbjeći novčane odljeve korisnika i tako smanjiti iznos potpore, točka 77. Privremenog okvira ne sprečava korisnika potpore za dokapitalizaciju u tome da s privatnim vjerovnicima (kao što su imatelji obveznica) pregovara o uvjetima pod kojima će ti vjerovnici preuzeti rizik ulaganja svježeg privatnog kapitala, zajedno s kapitalom države članice, kako bi se obnovila struktura kapitala korisnika i osigurala njegova održivost. U svakom slučaju, tvrdnja društva Ryanair ne mijenja zaključak da je bez ukidanja zabrane neobveznih isplata kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire postojao visok rizik od toga da privatni ulagači ne bi pristali sudjelovati u dokapitalizaciji SAS-a.

(534) Isto tako, nije relevantna primjedba društva Ryanair prema kojoj je Komisija pogrešno pretpostavila da bi SAS bez raspodjele tereta primio veću potporu (uvodna izjava 207.). Kako je dokazano u odjeljku 6.3.3., mjera je u skladu s točkom 54. Privremenog okvira. Komisija je taj zaključak donijela pod pretpostavkom da Danska i Švedska mogu pridonijeti dokapitalizaciji SAS-a iznosom od najviše 14,25 milijardi SEK i. bez privatnog kapitala i ii. unatoč tomu što je u konačnici dodijeljena potpora u iznosu od 9,54 milijarde SEK (uvodna izjava 342.). Stoga su Danska i Švedska doista mogle pokriti razliku koju bi ostavili imatelji obveznica iznosom od 2,25 milijardi SEK da su imatelji obveznica odlučili da neće sudjelovati u transakciji. Komisija ne može isključiti mogućnost da bi Danska i Švedska dodijelile veći iznos potpore bez raspodjele tereta. To bi dovelo do rezultata koji je suprotan cilju Privremenog okvira i članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, kojima se zahtijeva da potpora mora biti ograničena na ono što je nužno za postizanje ciljeva koji se njome nastoje ostvariti.

(535) Šesto, Komisija naposljetku ističe da se Privremenim okvirom ne uvodi obveza raspodjele tereta kao uvjet za spojivost državne potpore u obliku dokapitalizacije. Raspodjela tereta predviđena mjerom u ovom je slučaju rezultat SAS-ovih nastojanja da pronađe alternativno financiranje na tržištu po pristupačnim uvjetima kako bi se na zahtjev Danske i Švedske (uvodna izjava 84.) smanjio iznos dodijeljene državne potpore.

(536) Komisija odbija argument društva Ryanair prema kojem točka 77. Privremenog okvira već podrazumijeva raspodjelu tereta (uvodna izjava 208.). Točkom 77. Privremenog okvira ne zahtijeva se da privatni vjerovnici ni bilo koji drugi privatni dionici sudjeluju u dokapitalizaciji korisnika, a kamoli da to učine na svoj trošak.

(537) Iz navedenog proizlazi da je ukidanje zabrane neobveznih isplata kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire u ovom slučaju bilo presudno za sudjelovanje privatnih imatelja obveznica u dokapitalizaciji SAS-a, koji su uvelike pridonijeli toj dokapitalizaciji. Pregovori između SAS-a i tih imatelja obveznica bili su neizvjesni jer su imatelji obveznica već odbili prvi plan dokapitalizacije SAS-a. Ti su imatelji obveznica dobrovoljno (a da se to od njih nije zahtijevalo Privremenim okvirom ili drugim pravilima) prihvatili da će njihovo ulaganje dovesti do gubitaka zbog konverzije obveznica u nove komercijalne hibridne vrijednosne papire, dok je ta konverzija pozitivno utjecala na SAS-ovo financijsko stanje te je Danskoj i Švedskoj omogućila da ograniče iznos državne potpore potrebne da bi se pokrile potrebe društva za likvidnošću i vlasničkim kapitalom.

(538) Slijedom toga, Komisija smatra da bi zahtijevanje zabrane neobveznih isplata kupona (na temelju novih komercijalnih hibridnih vrijednosnih papira) vjerojatno odvratilo imatelje obveznica od sudjelovanja u planovima dokapitalizacije SAS-a, što bi pak dovelo do povećanja državne potpore koju treba unijeti u strukturu kapitala društva. U tim okolnostima zadržavanje navedene zabrane bilo bi suprotno ciljevima Ugovora te cilju Privremenog okvira i članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, kojima se, kako je navedeno, zahtijeva da potpora mora biti ograničena na ono što je nužno za postizanje ciljeva koji se njome nastoje ostvariti.

(539) Naime, s obzirom na to da je predmetna mjera osmišljena na način da se što je više moguće smanji iznos potpore, bilo je potrebno, kako bi se osigurala znatna financijska potpora privatnih ulagača, da se tim ulagačima osigura primanje isplata za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire. To je vrijedilo tim više što su izvanredne okolnosti povezane s pandemijom bolesti COVID-19 imale neizbježnu posljedicu, a to je pogoršanje investicijske klime u sektoru zračnog prijevoza. Danska i Švedska stoga nisu mogle razumno očekivati znatno sudjelovanje privatnih ulagača bez uvođenja poticaja.

(540) Komisija stoga smatra da je ukidanje zabrane neobvezne isplate kupona za nove komercijalne hibridne vrijednosne papire, čime se odstupa od zahtjeva utvrđenog u točki 77. Privremenog okvira, u ovom slučaju opravdano s obzirom na izvanredne okolnosti slučaja i posebna obilježja mjere.

6.3.5.2.6. Točka 78. Privremenog okvira

(541) U točki 78. Privremenog okvira navodi se da „[s]ve dok nije otplaćeno najmanje 75 % mjera dokapitalizacije u kontekstu pandemije COVID-a 19, naknada svakom članu korisnikove uprave ne smije biti veća od fiksnog dijela njegove naknade na dan 31. prosinca 2019. Za osobe koje postanu članovi uprave tijekom ili nakon dokapitalizacije kao ograničenje primjenjuje se fiksna naknada za članove uprave s istom razinom odgovornosti na dan 31. prosinca 2019. Ni u kakvim okolnostima ne isplaćuju se bonusi ni druge varijabilne ili usporedive naknade.”

(542) Komisija primjećuje da mjera sadržava zabranu utvrđenu u točki 78. Privremenog okvira (uvodna izjava 113.).

(543) Mjera je stoga u skladu s točkom 78. Privremenog okvira.

6.3.5.3. Zaključak o usklađenosti s uvjetima koji se odnose na upravljanje i sprečavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja

(544) S obzirom na navedeno Komisija zaključuje da mjera ispunjava sve uvjete utvrđene u odjeljku 3.11.6. Privremenog okvira o uvjetima koji se odnose na upravljanje i sprečavanje neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja. Iako mjera odstupa od točke 77. Privremenog okvira, Komisija smatra da je takvo odstupanje u ovom slučaju opravdano zbog razloga navedenih u odjeljku 6.3.5.2.5.

6.3.6. *Strategija izlaska države iz sudjelovanja koje proizlazi iz dokapitalizacije i obveze izvješćivanja*

(545) U skladu s točkom 79. Privremenog okvira „[k]orisnici koji nisu MSP-ovi, a primili su dokapitalizaciju u kontekstu pandemije COVID-a 19 u iznosu od više od 25 % vlasničkog kapitala u trenutku intervencije moraju dokazati postojanje vjerodostojne strategije izlaska države članice iz sudjelovanja, osim ako se državna intervencija smanji ispod razine od 25 % vlasničkog kapitala u roku od 12 mjeseci od datuma dodjele potpore” ([255]). U skladu s točkom 80. Privremenog okvira u strategiji izlaska mora se utvrditi plan korisnika za nastavak djelatnosti i korištenje sredstava koja je uložila država, uključujući raspored otplate, i mjere koje će korisnik i država poduzeti kako bi se pridržavali rasporeda otplate.

(546) SAS je veliki poduzetnik koji bi primio dokapitalizaciju veću od 25 % u trenutku intervencije. U skladu s tim, Danska i Švedska dostavile su SAS-ov poslovni plan na temelju kojeg bi do financijske godine 2025. otplatio instrumente koje su osigurale Danska i Švedska (uvodna izjava 125.). Danska i Švedska objasnile su da SAS namjerava iskoristiti pozitivne slobodne novčane tokove poduzeća i prihode od izdanja na tržištu kapitala (uključujući dužničke i vlasničke instrumente) za otplaćivanje instrumenata državne potpore ([256]). Osim toga, Danska i Švedska objasnile su i da će kao vjerojatnu izlaznu strategiju razmotriti prodaju privatnim trećim stranama, što prije i nakon financijske stabilizacije SAS-a, posebno za dionice povezane s pandemijom bolesti COVID-19 upisane u okviru dokapitalizacije. U svakom slučaju, Danska i Švedska obvezale su se da će u roku od 12 mjeseci od dodjele potpore dobiti i potvrditi vjerodostojnu izlaznu strategiju, osim ako se intervencija države do tog roka smanji ispod razine od 25 % vlasničkog kapitala (uvodna izjava 126.).

(547) Komisija stoga zaključuje da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u točkama 79. i 80. Privremenog okvira.

(548) Osim toga, Danska i Švedska potvrdile su da će SAS izvijestiti Dansku i Švedsku o napretku u provedbi rasporeda otplate u skladu s točkom 82. Privremenog okvira (uvodna izjava 130.). SAS, Danska i Švedska potvrdili su da će ispuniti obveze objavljivanja i izvješćivanja utvrđene u točkama 83. i 84. Privremenog okvira (vidjeti uvodnu izjavu 130.).

(549) Naposljetku, u skladu s točkom 85. Privremenog okvira Danska i Švedska obvezale su se dostaviti plan restrukturiranja ako se u roku od šest godina nakon odobrenja mjere njihova intervencija u vlasnički kapital ne smanji na razinu ispod 15 % vlasničkog kapitala korisnika ([257]) (vidjeti uvodnu izjavu 130.). Mjera je stoga u skladu s točkom 85. Privremenog okvira.

(550) Komisija napominje da Ryanair kritizira rok od šest godina utvrđen u točki 85. Privremenog okvira (uvodna izjava 209.). Tvrdi da takav „blagi” zahtjev ne potiče izlazak države i da je protivan načelu proporcionalnosti i točki 45. Privremenog okvira. Međutim, ne navodi koji bi rok bio primjeren.

(551) Komisija napominje da nije predviđeno da zahtjev u pogledu plana restrukturiranja služi kao poticaj za izlazak države članice iz udjela kapitala stečenog dokapitalizacijom u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Takvi poticaji već su predviđeni u odjeljku 3.11.5. Privremenog okvira, a tek će nakon tog razdoblja od šest godina postati jasno da različiti mehanizmi poticaja nisu doveli do očekivanog rezultata i da je stoga potrebno dostaviti plan restrukturiranja. Takav rok u potpunosti je u skladu i s različitim mehanizmima uspostavljenima Privremenim okvirom kako bi se potaknuo i ubrzao izlazak države iz vlasničkog kapitala predmetnog korisnika, od kojih neki imaju sličan rok.

([255]) U skladu s bilješkom 66. Privremenog okvira hibridni instrumenti koje je odobrila država trebali bi se smatrati vlasničkim kapitalom.

([256]) Financiranje zaduživanjem može uključivati i osigurane i neosigurane instrumente: i. neosigurane obveznice, uključujući hibridne obveznice, zadužnice, komercijalne zapise i sindicirane zajmove; ii. osigurane instrumente kao što su japanski operativni *leasing*, financiranje zrakoplova i, eventualno, instrumenti povratnog *leasinga*. SAS donosi odluku o instrumentu financiranja na temelju, među ostalim, sljedećih čimbenika: privlačnosti uvjeta/troškova financiranja odgovarajućeg instrumenta, veličine tržišta i raspoloživih količina za SAS, stvarnog kreditnog rejtinga SAS-a i očekivanih izgleda/promjena rejtinga.

([257]) U skladu s bilješkom 66. Privremenog okvira hibridni instrumenti koje je odobrila država trebali bi se smatrati vlasničkim kapitalom.

(552) Stoga ni na koji način nije protivno načelu proporcionalnosti u točki 85. Privremenog okvira predvidjeti da se takav plan restrukturiranja dostavlja samo ako nakon šest godina danska i švedska intervencija ne bude smanjena na razinu ispod 15 % vlasničkog kapitala SAS-a.

(553) Osim toga, analogija s Komunikacijom o bankarstvu nije primjerena jer je, kao što se u njoj navodi, ta kriza barem djelomično uzrokovana prekomjernim rizicima koje su preuzele određene financijske institucije, za razliku od pandemije bolesti COVID-19, koja je zdravstvena kriza. Stoga se ne može zahtijevati da mjere koje je Komisija uvela kako bi ublažila posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19 budu istovjetne mjerama kojima se odgovara na tu financijsku krizu.

(554) Osim toga, treba odbiti primjedbu društva Ryanair koja se temelji na točki 45. Privremenog okvira. Iako se tom točkom zahtijeva da mjere dokapitalizacije podliježu strogim uvjetima kako bi se ograničilo narušavanje tržišnog natjecanja, objašnjava se da se ti uvjeti odnose na ulazak države u predmetne poduzetnike, njezin izlazak iz vlasničkog kapitala poduzetnika i isplaćivanje naknade te odredbe o upravljanju i odgovarajuće mjere za ograničavanje narušavanja tržišnog natjecanja. Time se očito upućuje na uvjete utvrđene u odjeljcima od 3.11.2. do 3.11.7. Privremenog okvira.

(555) Stoga Komisija zaključuje da je mjera u skladu sa svim zahtjevima utvrđenima u odjeljku 3.11.7. Privremenog okvira.

6.3.7. **Odjeljak 4. Privremenog okvira**

(556) Danska i Švedska potvrdile su da će ispuniti obveze izvješćivanja i praćenja iz odjeljka 4. Privremenog okvira (uvodne izjave 129. i 130.).

6.3.8. **Spojivost mjere s drugim odredbama prava Unije**

(557) Ryanair je u svojim primjedbama tvrdio da mjera dovodi do povrede nekoliko odredaba UFEU-a, a posebno njegovih članaka 18., 49. i 56., te članka 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 (uvodna izjava 166.). Uputio je i na povredu načela nediskriminacije kao općeg načela prava Unije (uvodna izjava 167.).

(558) U tom pogledu Ryanair pravilno podsjeća na to da državna potpora kojom se, kao takvom ili nekim od njezinih uvjeta, krše odredbe ili opća načela prava Unije ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem ([258]).

(559) Međutim, u pogledu njegove tvrdnje da mjera dovodi do povrede članka 18. UFEU-a Komisija napominje da se u prvom stavku te odredbe navodi da je „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena […] svaka diskriminacija na temelju državljanstva”. Članak 18. UFEU-a trebao bi se neovisno primjenjivati samo na situacije uređene pravom Unije za koje UFEU-om nije predviđena posebna zabrana diskriminacije. Člankom 107. stavcima 2. i 3. UFEU-a predviđena su odstupanja od načela iz članka 107. stavka 1. UFEU-a u skladu s kojim su državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem i omogućuje se različito postupanje prema poduzetnicima ako su ispunjeni uvjeti za ta odstupanja. Prema mišljenju Suda ta odstupanja treba smatrati „posebnom odredbom” predviđenom Ugovorima u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a ([259]).

([258]) Presude od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, t. 96., i od 28. rujna 2023., Ryanair/Komisija, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, t. 109.

([259]) Presuda od 28. rujna 2023., Ryanair/Komisija, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, t. 111.

(560) Iz toga proizlazi da je u ovom slučaju potrebno ispitati samo je li različito postupanje koje proizlazi iz mjere dopušteno na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Stoga je Komisija ocijenila je li mjera u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a kako se tumači u Privremenom okviru. Komisija je zaključila da je mjera u skladu s tim zahtjevima, odnosno da je odobrena za potrebe cilja koji se tom odredbom priznaje i da je u granicama onoga što je nužno i proporcionalno za ostvarenje tog cilja ([260]). Stoga nije potrebno dodatno ocijeniti moguću povredu članka 18. UFEU-a. U svakom slučaju, Ryanair ne objašnjava zašto bi članak 18. UFEU-a u ovom slučaju bio povrijeđen.

(561) Nadalje, člancima 49. i 56. UFEU-a štiti se slobodno pružanje usluga na unutarnjem tržištu, a člankom 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 štiti se slobodno pružanje usluga zračnog prijevoza na unutarnjem tržištu. Komisija napominje da se u skladu s člankom 58. UFEU-a članak 56. UFEU-a ne primjenjuje na sektor prometa; stoga mjera ne može dovesti do povrede te odredbe. Kad je riječ o članku 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008, Ryanair tvrdi da su Danska i Švedska, na štetu svih zračnih prijevoznika koji su bili jednako pogođeni pandemijom bolesti COVID-19, ugrozile slobodno pružanje usluga i slobodu poslovnog nastana tih zračnih prijevoznika, uključujući Ryanair, time što su mjeru ograničile samo na SAS (uvodna izjava 170.). U suštini tvrdi da izbor korisnika ograničava njegovu slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana.

(562) Komisija u tom pogledu ističe da, prema sudskoj praksi, ograničavajući učinci koje mjera potpore ima na slobodu pružanja usluga ili na slobodu poslovnog nastana ipak nisu ograničenje zabranjeno Ugovorom, s obzirom na to da može biti riječ o učinku svojstvenom samoj prirodi državne potpore, kao što je njezin selektivni karakter ([261]).

(563) U skladu s tom istom sudskom praksom, kad su pravila o potpori toliko neodvojivo povezana s predmetom potpore da ih nije moguće ocjenjivati odvojeno, njihov učinak na spojivost ili nespojivost potpore u cijelosti s unutarnjim tržištem nužno treba ocjenjivati na temelju postupka predviđenog u članku 108. UFEU-a ([262]).

(564) U tom je pogledu Sud presudio da se u tim okolnostima učinak odabira nekog poduzetnika kao korisnika mjere na unutarnje tržište ne može ispitati odvojeno od učinka spojivosti te mjere potpore u cijelosti s unutarnjim tržištem na temelju postupka predviđenog člankom 108. UFEU-a. Iz primjedbi društva Ryanair proizlazi da se on slaže s tim stajalištem jer tvrdi da bi Komisija trebala zabraniti mjeru u okviru postupka utvrđenog člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, ali zbog navodne povrede članka 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 i članka 49. UFEU-a.

(565) Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u uvodnoj izjavi 563., ograničavajući učinci koje državna potpora može imati na slobodno pružanje usluga ili na slobodu poslovnog nastana ipak nisu ograničenje zabranjeno Ugovorom, s obzirom na to da može biti riječ o učinku svojstvenom samoj prirodi državne potpore, kao što je njezin selektivni karakter. U ovom slučaju Komisija nije utvrdila nijedan element koji pokazuje da je mjera, a posebno odabir SAS-a kao jedinog korisnika mjere, proizvodila ograničavajuće učinke koji prelaze učinke svojstvene državnoj potpori dodijeljenoj u skladu sa zahtjevima iz članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Ni zainteresirane strane nisu dostavile dokaze o tome.

([260]) Kad je riječ o mogućoj povredi općeg načela nediskriminacije, Komisija smatra da bi, čak i pod pretpostavkom da se SAS i drugi zračni prijevoznici nalaze u usporedivoj situaciji s obzirom na cilj mjere, takva razlika u postupanju u svakom slučaju bila opravdana jer je mjera nužna za postizanje cilja navedenog u uvodnoj izjavi 17., kako je dokazano u odjeljku 6.3.1. (i jer je intervencija posebno u korist SAS-a bila u zajedničkom interesu zbog razloga navedenih u odjeljku 6.3.1.2.), i proporcionalna tom cilju, kako je dokazano u odjeljcima 6.3.3. (proporcionalnost potpore), 6.3.4. (naknada i izlazak države), 6.3.5. (uvjeti upravljanja i sprečavanje narušavanja tržišnog natjecanja) i 6.3.6. (izlazna strategija države), jer ne prelazi ono što je nužno za ostvarivanje cilja mjere.

([261]) Presuda od 28. rujna 2023., Ryanair/Komisija, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, t. 132.

([262]) Presuda od 28. rujna 2023., Ryanair/Komisija, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, t. 133. Vidjeti u tom smislu i presude od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, t. 14., i od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, t. 97.

(566) Stoga mjera ne dovodi do povrede članka 49. UFEU-a i članka 15. Uredbe (EZ) br. 1008/2008.

(567) Iz toga proizlazi da, s obzirom na navedeno, mjera nije u suprotnosti ni s jednom od odredaba prava Unije koje je Ryanair naveo u svojim primjedbama.

7. **ZAKLJUČAK**

(568) Komisija smatra da su Švedska i Danska nezakonito provele mjeru protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a. Međutim, Komisija smatra da je mjera u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a pod uvjetom da Danska i Švedska provedu mehanizam opisan u uvodnoj izjavi 148. u skladu s točkama 61. i 62. Privremenog okvira u roku od dva mjeseca od obavijesti tih država članica o ovoj Odluci,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Potpora koju su Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska dodijelile i provele u korist društva Scandinavian Airlines System AB u iznosu od 9,54 milijarde SEK spojiva je s unutarnjim tržištem ako se ispune uvjeti utvrđeni u članku 2.

Članak 2.

Spojivost potpore iz članka 1. uvjetovana je time da, kako bi se ispunili uvjeti iz točaka 61. i 62. Privremenog okvira, Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska od društva Scandinavian Airlines System AB zatraže izdavanje dodatnih vrijednosnih papira Kraljevini Danskoj i Kraljevini Švedskoj, čime se povećava naknada tim državama članicama za dionice povezane s pandemijom bolesti COVID-19 koje su stekle u okviru potpore iz članka 1. upisom novih redovnih dionica društva Scandinavian Airlines System AB.

Instrumenti iz prvog stavka izdat će se nakon roka od četiri godine (ako Kraljevina Danska i/ili Kraljevina Švedska ne prodaju najmanje 40 % dionica povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 koje su stekle), odnosno šest godina (ako Kraljevina Danska i/ili Kraljevina Švedska ne prodaju u cijelosti svoje dionice povezane s pandemijom bolesti COVID-19) nakon datuma dodjele potpore iz članka 1.

Za izdavanje instrumenata iz prvog stavka Scandinavian Airlines System AB i. izmijenit će uvjete za državne hibridne vrijednosne papire koje je taj poduzetnik izdao Kraljevini Danskoj i Kraljevini Švedskoj kako bi se povećao odgovarajući iznos koji treba platiti; ili ii. izdat će novi instrument Kraljevini Danskoj i Kraljevini Švedskoj pod istim uvjetima koji vrijede za državne hibridne vrijednosne papire koje je taj poduzetnik izdao Kraljevini Danskoj i Kraljevini Švedskoj.

Povećanje naknade na temelju instrumenata iz prvog stavka odgovarat će povećanju od 10 % iznosa koji se dobiva množenjem broja dionica društva Scandinavian Airlines System AB koje drže Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska, koje još nisu prodane prije datuma navedenih u drugom stavku i koje premašuju broj dionica tog poduzetnika koje su te države članice imale prije dodjele potpore iz prvog stavka, višim od sljedećih dvaju iznosa: i. iznosom od 1,16 SEK ili ii. prosječnom cijenom ponderiranom volumenom koja je plaćena za dionice društva Scandinavian Airlines System AB na burzi Nasdaq Stockholm u razdoblju od 20 trgovinskih dana koje neposredno prethodi petom trgovinskom danu prije datuma aktivacije mehanizma postupnog povećanja iz drugog stavka. Dodatni iznos glavnice koji proizlazi iz tog izračuna prilagodit će se kako bi se uzeli u obzir očekivani budući novčani tokovi povezani s tim dodatnim nominalnim iznosom vrijednosnih papira, diskontiranom po odgovarajućoj tržišnoj stopi koja odražava njihove uvjete i rizičnost za izdavatelja u trenutku navedenom u drugom stavku.

Članak 3.

Kraljevina Danska i Kraljevina Švedska obavješćuju Komisiju u roku od dva mjeseca od obavijesti o ovoj Odluci o mjerama poduzetima kako bi se ispunili uvjeti utvrđeni u članku 2.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Danskoj i Kraljevini Švedskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 29. studenoga 2023.

Za Komisiju
Didier REYNDERS
Član Komisije