

III

(Sonstige Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTSRAUM

ENTSCHEIDUNG DER EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE

Nr. 273/14/COL

vom 9. Juli 2014

über die Finanzierung von Scandinavian Airlines über die neue revolvingierende Kreditfazilität (Norwegen) [2015/2023]

DIE EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE —

GESTÜTZT auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum („EWR-Abkommen“), insbesondere auf die Artikel 61 und 109 sowie die Protokolle 26 und 27,

GESTÜTZT auf das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs („Überwachungsbehörde-und-Gerichtshof-Abkommen“), insbesondere auf Artikel 24,

GESTÜTZT auf das Protokoll 3 zum Überwachungsbehörde-und-Gerichtshof-Abkommen („Protokoll 3“), insbesondere auf Teil I Artikel 1 Absatz 2 und Teil II Artikel 7 Absatz 2,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHAHLT

1. VERFAHREN

- (1) Ende Oktober 2012 wandten sich Norwegen, Dänemark und Schweden (im Folgenden zusammen die „Staaten“) informell an die EFTA-Überwachungsbehörde (im Folgenden die „Überwachungsbehörde“) und die Europäische Kommission bezüglich ihrer Absicht, sich an einer neuen revolvingierenden Kreditfazilität (Revolving Credit Facility, im Folgenden die „neue RCF“) zugunsten von Scandinavian Airlines (im Folgenden „SAS“, die „SAS-Gruppe“ oder das „Unternehmen“) zu beteiligen. Am 12. November 2012 beschlossen die Staaten, sich an der neuen RCF zu beteiligen, ohne dass sie diese Maßnahme jedoch förmlich bei der Überwachungsbehörde anmeldeten.
- (2) Am 5. Februar 2013 ist bei der Überwachungsbehörde eine Beschwerde der European Low Fares Airline Association (Europäischer Verband der Billigfluggesellschaften, im Folgenden „ELFAA“) über die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF eingegangen. Mit Schreiben vom 18. Februar 2013 forderte die Überwachungsbehörde Norwegen zur Stellungnahme zu der Beschwerde und der angeblichen rechtswidrigen Beihilfe auf.
- (3) Norwegen antwortete mit Schreiben vom 25. März 2013. Ferner übermittelte Norwegen mit Schreiben vom 6. Juni 2013 weitere Informationen.
- (4) Die Überwachungsbehörde eröffnete mit Entscheidung Nr. 259/13/COL vom 19. Juni 2013 das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf eine potenziell rechtswidrige Beihilfe für SAS über die neue RCF (im Folgenden die „Eröffnungsentscheidung“). Die Eröffnungsentscheidung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* und in der EWR-Beilage dazu veröffentlicht ⁽¹⁾. Norwegen, die SAS-Gruppe und die Foundation Asset Management Sweden AG („FAM“) ⁽²⁾ legten Stellungnahmen zur Eröffnungsentscheidung vor. Am 6. November 2013 leitete die Überwachungsbehörde die Stellungnahmen der SAS-Gruppe und der FAM an Norwegen zur Stellungnahme weiter. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2013 teilte Norwegen mit, keine Anmerkungen zu den Stellungnahmen der SAS-Gruppe und der FAM machen zu wollen.

⁽¹⁾ ABl. C 290 vom 5.10.2013, S. 9 (Berichtigung).

⁽²⁾ Bei der FAM handelt es sich um das Unternehmen, das die Vermögenswerte der Stiftung Knut und Alice Wallenberg verwaltet.

- (5) Mit Schreiben vom 25. Februar 2014 forderte die Überwachungsbehörde weitere Informationen von Norwegen an, die mit Schreiben vom 27. März 2014 übermittelt wurden.
- (6) Ferner teilte Norwegen der Überwachungsbehörde mit Schreiben vom 6. März 2014 mit, dass SAS beschlossen hatte, die neue RCF aufzuheben und alternative Möglichkeiten zur Stärkung der Kapitalausstattung zu prüfen. Die RCF wurde mit Wirkung vom 4. März 2014 aufgehoben.
- (7) Die EFTA-Überwachungsbehörde ist im Rahmen dieses Verfahrens nach Artikel 109 Absatz 1 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „EWR-Abkommen“) in Verbindung mit Artikel 24 des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs dafür zuständig, zu prüfen, ob die Bestimmungen des EWR-Abkommens von Norwegen eingehalten wurden. Die Kommission ist ihrerseits dafür zuständig, zu prüfen, ob die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) von Dänemark und Schweden eingehalten wurden. Um eine einheitliche Anwendung im gesamten EWR zu gewährleisten, arbeiten die Überwachungsbehörde und die Kommission auf der Grundlage von Artikel 109 Absatz 2 und Protokoll 27 des EWR-Abkommens zusammen, tauschen Informationen aus und konsultieren einander in Fragen der Überwachungspolitik sowie in einzelnen Fällen.
- (8) Vor diesem Hintergrund und angesichts der parallelen Zuständigkeit der beiden Organe im vorliegenden Fall hat die Überwachungsbehörde vor Erlass der vorliegenden Entscheidung mit der Kommission zusammengearbeitet und sie konsultiert.

2. DER SKANDINAVISCHER LUFTVERKEHRSMARKT

- (9) Zwischen 2001 und 2011 ist der skandinavische Luftverkehrsmarkt (der Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen umfasst) gemessen in angebotenen Sitzkilometern ⁽³⁾ Berichten zufolge um 126 % gewachsen. Fast das gesamte Wachstum im skandinavischen Kurzstreckensegment entfällt auf Billigfluggesellschaften, so insbesondere auf Norwegian Air Shuttle und Ryanair. Schätzungen zufolge beläuft sich der auf Billigfluggesellschaften entfallende Anteil des Wachstums in diesem Zeitraum auf 90 % ⁽⁴⁾.
- (10) Trotz der zunehmenden Bedeutung von Billigfluggesellschaften bleibt SAS mit einem für 2011 auf 35,6 % geschätzten Marktanteil der größte Anbieter auf dem skandinavischen Markt, wenn auch die vor einem Jahrzehnt erreichten Marktanteile von über 50 % längst der Vergangenheit angehören. Die Marktanteile von Norwegian Air Shuttle und Ryanair beliefen sich 2011 auf 18,7 % bzw. 6,8 %.

3. DER BEIHILFEEMPFÄNGER

- (11) SAS ist die nationale Fluggesellschaft der Staaten, die größte Fluggesellschaft Skandinaviens und die achtgrößte Fluggesellschaft in Europa. SAS gehört ferner zu den Gründungsmitgliedern der Star Alliance. Der Luftfahrtkonzern, dem Scandinavian Airlines, Widerøe ⁽⁵⁾ und Blue1 angehören, hat seinen Sitz in Stockholm und verwendet als europäisches und internationales Drehkreuz in erster Linie den Flughafen Kopenhagen. 2013 beförderte SAS rund 28 Millionen Fluggäste und erzielte damit Einnahmen von etwa 42 Mrd. SEK.
- (12) SAS steht derzeit zu 50 % im Eigentum der Staaten: Schweden hält 21,4 %, Dänemark 14,3 % und Norwegen 14,3 % der Unternehmensanteile. Größter privater Aktionär ist die Stiftung Knut und Alice Wallenberg (im Folgenden auch „KAW“) (mit 7,6 %), während die anderen Aktionäre Anteile von höchstens 1,5 % halten.

Tabelle 1

Hauptaktionäre der SAS AB zum 31. März 2012 ⁽¹⁾

Aktionär	Gesamt (in %)
Schwedische Regierung	21,4
Dänische Regierung	14,3

⁽³⁾ Englisch „Available Seat Kilometer“ oder „ASK“: Maßeinheit für die Fahrgastbeförderungskapazität eines Fluges, die sich ergibt, indem die Zahl der angebotenen Sitzplätze mit der Zahl der geflogenen Kilometer multipliziert wird.

⁽⁴⁾ Quelle: <http://www.airlineleader.com/regional-focus/nordic-region-heats-up-as-all-major-players-overhaul-their-strategies>.

⁽⁵⁾ Zum Verkauf von 80 % der Anteile von Widerøe siehe Fußnote 11 und Erwägungsgrund 29.

Aktionär	Gesamt (in %)
Norwegische Regierung	14,3
Stiftung Knut und Alice Wallenberg	7,6
Försäkringsaktiebolaget, Avanza Pension	1,5
A.H Värdepapper AB	1,4
Unionen	1,4
Dänische Nationalbank	1,4
Robur Försäkring	0,9
Ponderus Försäkring	0,8
Andra AP-fonden	0,5
Tredje AP-fonden	0,5
SSB+TC Ledning Omnibus FD No OM79	0,5
Nordnet Pensionsförsäkring AB	0,4
Swedbank Robur Sverigefond	0,4
Swedbank Robur Sverigefond Mega	0,3
JPM Chase NA	0,3
AMF Aktiefond Småbolag	0,3
JP Morgan Bank	0,3
KPA Pensionsförsäkring AB	0,2
Nomura International	0,2

(¹) Quelle: <http://www.sasgroup.net/SASGroup/default.asp>.

- (13) Die finanzielle Lage von SAS gestaltet sich seit mehreren Jahren schwierig, und im Zeitraum 2008-2013 verzeichnete das Unternehmen wiederholt Verluste. Im November 2012 senkte Standard and Poor's (im Folgenden „S&P“) das Rating für SAS von B– auf CCC+ (⁶). Das von hohen Treibstoffkosten und einer unsicheren Nachfrage geprägte Marktumfeld verschärfte die Schwierigkeiten des Unternehmens weiter.
- (14) Aus den Jahresberichten des Unternehmens geht insbesondere hervor, dass SAS zwischen 2008 und 2012 in jedem Jahr hohe Verluste und erhebliche finanzielle Nettoverbindlichkeiten zu verzeichnen hatte.

(⁶) Die Entwicklung des Ratings von S&P für SAS wird in Fußnote 24 beschrieben.

Tabelle 2

Finanzielle Eckdaten von SAS 2007-2012 (Mio. SEK) ⁽¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (Jan.-Okt.)
Einnahmen	50 958	52 870	44 918	41 070	41 412	35 986
Finanzielle Nettoverbindlichkeiten	1 231	8 912	6 504	2 862	7 017	6 549
Gewinn vor Steuern	1 044	- 969	- 3 423	- 3 069	- 1 629	- 1 245
Nettoergebnis	636	- 6 360	- 2 947	- 2 218	- 1 687	- 985
Cashflow für das Jahr	- 1 839	- 3 084	- 1 741	868	- 1 243	- 1 018
Kapitalrendite (ROCE) (in %)	6,7	- 19,6	- 11,7	- 7,6	- 2,2	- 8,1
Eigenkapitalrendite nach Steuern (in %)	3,8	- 47,6	- 26,8	- 17,0	- 12,0	- 24,8
Zinsaufwendungen (in %)	1,8	- 5,3	- 4,4	- 1,9	- 0,6	- 1,6

⁽¹⁾ Quelle: Jahresberichte von SAS im Zeitraum 2008-2012, abrufbar unter <http://www.sasgroup.net/SASGroup/default.asp>.

- (15) Aufgrund der sich verschlechternden Finanzlage verfolgte SAS 2009/2010 ein umfassendes Kostensenkungsprogramm („Core SAS“). Im Rahmen der Umsetzung dieses Programms musste SAS zweimal durch Ausgabe von Bezugsrechten Kapital von den Aktionären beschaffen, so im April 2009 (6 Mrd. SEK) und dann im Mai 2010 (5 Mrd. EUR) ⁽⁷⁾.
- (16) Die finanziellen Schwierigkeiten von SAS gipfelten 2012 mit der Vorstellung des Geschäftsplans „4 Excellence Next Generation“ (im Folgenden „4XNG“-Plan), der von der Geschäftsführung der Fluggesellschaft als „final call“ (also „letzte Chance“) für SAS wahrgenommen wurde ⁽⁸⁾. Darüber hinaus hieß es im November 2012 in der Presse, SAS werde möglicherweise Insolvenz beantragen ⁽⁹⁾.

4. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME: DIE NEUE RCF VON 2012

- (17) Wie andere Fluggesellschaften weltweit hat sich SAS auf Kreditfazilitäten von außen gestützt, um ein Mindestmaß an Liquidität zu gewährleisten. Ab dem 20. Dezember 2006 handelte es sich dabei um eine RCF, die bis Juni 2013 laufen sollte (im Folgenden „alte RCF“). Diese alte RCF belief sich auf 366 Mio. EUR und wurde in vollem Umfang ausschließlich von mehreren Banken gestellt [...]. Sie enthielt zudem eine Reihe von Finanzierungsklauseln, [...].
- (18) Im Dezember 2011 beschloss die Geschäftsführung von SAS infolge der Verschlechterung der Geschäftsergebnisse des Unternehmens, die alte RCF in voller Höhe in Anspruch zu nehmen. Im Anschluss an einen im Januar 2012 gestellten Insolvenzantrag einer Tochtergesellschaft von SAS (Spanair) nahm SAS Verhandlungen mit den Banken

⁽⁷⁾ Die Bezugsrechtsemissionen 2009 und 2010 waren Gegenstand eines Beschlusses der Kommission in der Sache SA.29785 (abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/249053/249053_1461974_61_2.pdf), in dem die Kommission zu dem Ergebnis gelangte, dass es sich dabei nicht um staatliche Beihilfen handelte.

⁽⁸⁾ Siehe hierzu beispielsweise die Worte des Vorstandsvorsitzenden von SAS (Reuters, 12. November 2012: „Dies ist der ‚final call‘, die letzte Chance für SAS, wenn das Unternehmen fortbestehen soll“, sagte der Vorstandsvorsitzende nach der Vorstellung eines neuen Rettungsplans für die Fluggesellschaft [...], die seit 2007 in keinem vollständigen Jahr mehr einen Gewinn mehr einfahren konnte“, abrufbar unter <http://www.reuters.com/article/2012/11/12/uk-sas-idUSLNE8AB01O20121112>). Siehe auch den Artikel „SAS ganz oben auf der Liste der existenzbedrohten europäischen Fluggesellschaften“ („SAS tops European airline critical list“) in der Financial Times vom 13. November 2012, abrufbar unter <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/fa1cbd88-2d87-11e2-9988-00144feabdc0.html#axzz2TSY5JHUh>.

⁽⁹⁾ Siehe beispielsweise die Meldung von Reuters vom 18. November 2012 (<http://www.reuters.com/article/2012/11/19/sas-idUSL5E8MI6IY20121119>) und die Meldung der Financial Times vom 19. November 2012 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/43e37eba-322f-11e2-b891-00144feabdc0.html#axzz2TSY5JHUh>).

auf, die am 15. März 2012 zur Vereinbarung geänderter Finanzierungs-klauseln führten. So wurden die Kosten für die Inanspruchnahme der alten RCF erhöht, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme verschärft und SAS verpflichtet, den gezogenen Betrag unverzüglich in voller Höhe zurückzuzahlen. Darüber hinaus war SAS verpflichtet, den Kreditgebern einen vom Board und den Hauptaktionären, also den Staaten und der KAW, gebilligten Rekapitalisierungsplan zu unterbreiten.

- (19) Der Rekapitalisierungsplan wurde durch den sogenannten 4XNG-Plan gestützt, der sich bereits Anfang 2012 in Ausarbeitung befand. Der 4XNG-Plan war erforderlich geworden, da von [...] im Mai 2012 Bedenken bezüglich des bestehenden Geschäftsplans von SAS mit dem Titel „4 Excellence“ („4X plan“) geäußert worden waren. Nach Angaben von SAS würde es der 4XNG-Plan dem Unternehmen ermöglichen, sich als finanziell eigenständige Fluggesellschaft zu positionieren. In dem Plan wurde eine Reihe finanzieller Ziele für SAS für das Geschäftsjahr 2014/2015 vorgegeben, so unter anderem eine EBIT-Marge von mehr als 8 %, eine Finanzvorsorgequote von mehr als 20 % und eine Eigenkapitalquote (Eigenkapital/Vermögenswerte) von mehr als 35 %. Der 4XNG-Plan sollte es SAS ermöglichen, sein Ergebnis vor Steuern (EBT) jährlich um etwa 3 Mrd. SEK zu verbessern. Dem würden Umstrukturierungskosten und einmalige Kosten in Höhe von rund 1,5 Mrd. SEK gegenüberstehen.
- (20) Ein weiteres Ziel des 4XNG-Plans bestand in der Vorbereitung des Unternehmens auf die Einführung neuer Rechnungslegungsvorschriften für Ruhegehälter im November 2013, von denen negative Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung der SAS-Gruppe erwartet wurden. Der Plan umfasste außerdem eine Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung eines Plans zur Finanzierung und Veräußerung von Vermögenswerten, der Nettobare Erlöse in Höhe von rund 3 Mrd. SEK einbringen sollte. Vorgesehen war unter anderem ⁽¹⁰⁾: i) die Veräußerung der Tochtergesellschaft Widerøe, einer regionalen Fluggesellschaft in Norwegen ⁽¹¹⁾, ii) die Veräußerung einer Minderheitsbeteiligung an [...], iii) die Veräußerung von flughafenbezogenem Immobilienbesitz, iv) das Outsourcing der Bodenabfertigung ⁽¹²⁾, v) die Veräußerung von Flugzeugmotoren ⁽¹³⁾, vi) eine Sale-and-lease-back- oder anderweitige Finanztransaktion in Bezug auf [...], vii) die Auslagerung von Managementsystemen und Callcentern ⁽¹⁴⁾ sowie viii) die Veräußerung oder gesicherte Finanzierung von drei Flugzeugen des Typs Q400.
- (21) Norwegen beharrt darauf, dass sich der 4XNG-Plan finanziell selbst trage, d. h., dass SAS aus dem Geschäftsbetrieb und Verkäufen von nicht zum Kerngeschäft gehörenden Vermögenswerten genügend Einnahmen erzielen würde, um die im Voraus entstehenden Kosten der Durchführung des Plans zu decken. SAS hatte jedoch Bedenken, wie Anleger die mit den erheblichen vorab entstehenden Kosten für die Planumsetzung verbundene schlechte Liquiditätslage bewerten würden. Daher beantragte SAS zugleich mit der Einführung der neuen, von den Staaten und der KAW eingerichteten RCF auch die Verlängerung der alten RCF. SAS machte geltend, weder die alte RCF (in der verlängerten Form) noch die neue RCF würde in Anspruch genommen werden.
- (22) Die Beratungen über die neue RCF wurden am 4. Juni 2012 aufgenommen ⁽¹⁵⁾. Im Einklang mit dem ursprünglichen Rekapitalisierungsplan (siehe Erwägungsgrund 18) forderten die Banken, die die alte RCF gewährt hatten, ursprünglich, dass die Staaten über eine Bezugsrechtsemission weiteres Eigenkapital stellen sollten, da die Banken eine neue RCF nicht allein zu tragen gewillt waren. Die Staaten lehnten dies jedoch ab.
- (23) Nach einigen Verhandlungen erklärten sich die Banken mit einer neuen RCF einverstanden, die gemeinsam mit den Staaten und der KAW eingerichtet werden und genau dieselben Voraussetzungen vorsehen sollte, ohne Nachrangigkeitsregelungen und ohne unverhältnismäßige Ansprüche auf Sicherheiten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die ursprünglich angestrebte neue RCF einen Umfang von [3-6] Mrd. SEK haben sollte, während lediglich [1-4] Mrd. SEK an Sicherheiten verfügbar waren. Am 22. Oktober 2012 wurde der Umfang der neuen RCF schließlich auf 3,5 Mrd. SEK (rund 400 Mio. EUR) verringert.
- (24) Die neue RCF wurde (mit einer Ausnahme ⁽¹⁶⁾) von denselben Banken wie die alte RCF sowie den Staaten und der KAW bereitgestellt. Proportional zur Höhe ihrer Beteiligung an SAS stellten die Staaten 50 % der neuen RCF, und die übrigen 50 % wurden von den Banken und der KAW übernommen. Die Staaten und die KAW beteiligten sich zu gleichen Bedingungen (Gebühren, Zinssätze, Finanzierungs-klauseln) an der neuen RCF wie die Banken.

⁽¹⁰⁾ Nach Angaben Norwegens wurde die Veräußerung von [...] aufgrund der großen Unsicherheit in Bezug auf den Zeitpunkt der Veräußerung und der generierten Einnahmen von der endgültigen Liste der geplanten Veräußerungen gestrichen.

⁽¹¹⁾ SAS teilte am 20. Mai 2013 mit, eine Vereinbarung über den Verkauf von 80 % seiner Anteile an Widerøe an eine Investorengruppe unterzeichnet zu haben. SAS wird weiterhin einen Anteil von 20 % an Widerøe halten, jedoch geknüpft an die Möglichkeit, im Jahr 2016 alle Anteile zu übertragen. Siehe <http://mb.cision.com/Main/290/9410155/119539.pdf>.

⁽¹²⁾ SAS hat 10 % der Anteile an seiner Bodenabfertigungsgesellschaft an Swissport verkauft. Der Erwerb wurde am 1. November 2013 vollzogen. Die Verhandlungen sind derzeit bis zum Abschluss des Erwerbs und der Eingliederung von Servisair durch Swissport ausgesetzt.

⁽¹³⁾ Inzwischen mit Liquiditätseffekt von rund 1,7 Mrd. SEK erfolgt.

⁽¹⁴⁾ Diese Maßnahmen wurden weitgehend umgesetzt und werden zu Einsparungen von rund 1 Mrd. SEK führen.

⁽¹⁵⁾ [...].

⁽¹⁶⁾ [...], eine der kreditgebenden Banken im Rahmen der alten RCF, erklärte, sich an der neuen Fazilität nicht beteiligen zu wollen. Aufgrund dessen erhöhten [...] und [...] ihre jeweilige Beteiligung an der neuen RCF im gleichen Verhältnis.

- (25) Die neue RCF kann im Wesentlichen wie folgt beschrieben werden:
- Sie gliederte sich in zwei Unterfazilitäten im Umfang von 2 Mrd. SEK (Fazilität A) bzw. 1,5 Mrd. SEK (Fazilität B), mit Beitrag der Staaten in Höhe von jeweils 50 %. Die Konditionen für beide Fazilitäten sahen ein im Voraus zu zahlendes Entgelt, eine Zusagegebühr, eine Ziehungsgebühr, Zinsen und eine Beendigungsgebühr vor.
 - Um die RCF in Anspruch nehmen zu können, musste SAS bestimmte Bedingungen erfüllen, die für die Fazilität B strenger gestaltet waren als für die Fazilität A ⁽¹⁷⁾.
 - Die für die alte RCF gewährten Sicherheiten wurden auf die neue RCF übertragen und ergänzt, indem den Kreditgebern mit Wirkung vom Dezember 2012 alle Anteile an Widerøe und alle anderen unbelasteten Sachanlagen der SAS-Gruppe als weitere Sicherheiten gestellt wurden. Die neue RCF war somit durch eine Reihe von Vermögenswerten von SAS — darunter 100 % der Anteile an den Tochtergesellschaften Widerøe und SAS Spare Engine, 18 Flugzeuge und eine Reihe von Immobilien — vorrangig besichert. Der Buchwert dieser anteilig der Fazilität A und der Fazilität B zugeordneten Sicherheiten wurde mit rund 2,7 Mrd. SEK (rund 75 % der neuen RCF) angesetzt.
 - Die Fazilität B konnte erst nach vollständiger Inanspruchnahme der Fazilität A in Anspruch genommen werden. Ab dem 1. Januar 2014 hätte SAS sie nur mehr unter der Voraussetzung in Anspruch nehmen können, dass der Verkauf der Aktiva oder Anteile von Widerøe abgeschlossen wurde.
 - Die neue RCF war auf den 31. März 2015 befristet.
- (26) Die Konditionen für die neue RCF wurden am 25. Oktober 2012 vereinbart. Voraussetzung für das Inkrafttreten war jedoch unter anderem, dass die Parlamente der Staaten die Fazilität genehmigen und Tarifverträge mit den Piloten und dem Kabinenpersonal unterzeichnet werden.
- (27) Die Staaten legten einen Bericht von CITI vom 7. November 2012 (im Folgenden der „CITI-Bericht“) vor, in dem untersucht wurde, ob sich ein privater Kapitalgeber unter möglichst ähnlichen Umständen zu vergleichbaren Bedingungen an der neuen RCF beteiligt hätte. Der CITI-Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF bei erfolgreicher Umsetzung des 4XNG-Plans im Basisszenario eine Kapitalrendite („IRR“) von [90-140 %], ein Cash-on-cash-Vielfaches von etwa [4-9] und eine Kapitalwertsteigerung von knapp [700-1 200 %] (von November 2012 bis März 2015) erbringen würde. Dem Bericht zufolge läge die Rendite für den Staat folglich mindestens so hoch wie die Rendite, die ein privater Investor unter vergleichbaren Umständen fordern würde. In dem Bericht wurde allerdings weder geprüft, wie wahrscheinlich es ist, dass SAS das Basisszenario des 4XNG-Plans erfolgreich umsetzen kann, noch welche Auswirkungen Abweichungen vom Basisszenario, wie z. B. ausbleibende Einnahmen aus dem Verkauf von nicht zum Kerngeschäft gehörenden Vermögenswerten, hätten.
- (28) SAS gab am 19. Dezember 2012 bekannt, dass alle Voraussetzungen für die Einführung der neuen RCF (siehe Erwägungsgrund 26) einschließlich der parlamentarischen Genehmigung in den Staaten erfüllt seien. Die neue RCF galt ab diesem Tag bis zum 3. März 2014 und ersetzte die alte RCF ⁽¹⁸⁾.
- (29) Mit Schreiben vom 6. Juni 2013 erklärte Norwegen, die Staaten und die kreditgebenden Banken hätten mit SAS infolge des Verkaufs von 80 % der Anteile an Widerøe (Erwägungsgrund 20) eine Änderung der Konditionen für die neue RCF vereinbart, wenngleich die förmliche Unterzeichnung der Änderungsvereinbarung noch ausstehe. Norwegen teilte der Überwachungsbehörde in seiner Stellungnahmen im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens mit, die Änderungen an der neuen RCF seien von allen Parteien unterzeichnet worden und würden in Kraft treten, wenn das Widerøe-Geschäft abgeschlossen sei, d. h. am 30. September 2013. Folgende Änderungen wurden vereinbart:
- Die Fazilität A sollte von 1,173 Mrd. SEK auf 0,8 Mrd. SEK verringert und ihre Laufzeit um fünf Monate bis zum 1. Juni 2014 verlängert werden.
 - SAS sollte Barmittel in Höhe von [0,5-0,8] Mrd. SEK als Sicherheit für die Fazilität A stellen. Die verbleibenden [0,1-0,4] Mrd. SEK sollten durch die bereits in der Vereinbarung über die neue RCF aufgeführten Sicherheiten besichert werden.
 - Die Fazilität A sollte um 0,2 Mrd. SEK verringert werden, sobald die Bodenabfertigungsdienste teilweise verkauft wären. Zum Zeitpunkt der Aufhebung der neuen RCF am 4. März 2014 hatte SAS eine Absichtserklärung mit einem Kaufinteressenten unterzeichnet ⁽¹⁹⁾.
 - Die Fazilität B sollte von 1,5 Mrd. SEK auf 1,2 Mrd. SEK verringert werden.

⁽¹⁷⁾ Siehe Fußnote 33.

⁽¹⁸⁾ Siehe <http://www.reuters.com/finance/stocks/SAS.ST/key-developments/article/2662973>.

⁽¹⁹⁾ Der Gesamtumfang der Fazilität A wurde am 31. Oktober 2013 infolge des Verkaufs eines Anteils an SAS Ground Handling durch SAS an Swissport von 0,8 Mrd. SEK auf 0,6 Mrd. SEK verringert.

5. GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

- (30) Die Überwachungsbehörde brachte in ihrer Eröffnungsentscheidung Zweifel daran zum Ausdruck, dass sich die Staaten, die KAW und die Banken zu gleichen Bedingungen (*pari passu*) an der neuen RCF beteiligen, und zwar vor allem aus folgenden Gründen:
- Vorherige Exponierung der Banken gegenüber SAS durch ihre Beteiligung an der alten RCF: Der Beitrag der Banken zu der neuen RCF ist etwa halb so hoch wie im Rahmen der alten RCF, sodass das Risiko der Banken aus der Exponierung gegenüber SAS um rund 50 % gesunken ist, während sich das Risiko der Staaten — die aufgrund der dauerhaft negativen Ergebnisse von SAS aus den Bezugsrechtsemissionen 2009 und 2010 keine Erträge erzielt hatten — erhöht hat.
 - Vollständige Inanspruchnahme der alten RCF im Januar 2012 durch SAS: Dieser Sachverhalt könnte sich auf die Entscheidung der kreditgebenden Banken, sich an der neuen RCF zu beteiligen, insofern ausgewirkt haben, als sie sich davon versprochen, im weiteren Verlauf solch hohe Kreditbeträge vermeiden und angesichts der Schwierigkeiten des Unternehmens den vollständigen Verlust ihrer Beiträge zur RCF ausschließen zu können. Für die Überwachungsbehörde war nicht erkennbar, ob sich die stetige finanzielle Unterstützung der Staaten für SAS in vorangegangenen Jahren auf die Entscheidung der Banken, sich an der neuen RCF zu beteiligen, ausgewirkt hat. Die Überwachungsbehörde stellte ferner fest, dass die Einbindung der Staaten für die privaten Marktteilnehmer eine zwingende Voraussetzung war, um sich an der neuen RCF zu beteiligten.
 - Angesichts der Tatsache, dass die KAW nicht nur durch die gehaltenen Aktien, sondern auch über die Bank SEB einer etwaigen negativen Entwicklung der SAS ausgesetzt war, warf die Überwachungsbehörde die Frage auf, ob die Beteiligung der KAW an der neuen RCF mit der Beteiligung eines privaten Kapitalgebers vergleichbar sei.
- (31) Des Weiteren bezweifelte die Überwachungsbehörde, ob die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF aus Sicht eines Anteilseigners als vernünftig angesehen werden könnte und ob sie, ganz abgesehen von der Frage nach der gleichrangigen Beteiligung, nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vertretbar wäre. In diesem Zusammenhang prüfte die Überwachungsbehörde, ob die dem 4XNG-Plan zugrundeliegende Annahmen zuverlässig genug waren, um einen privaten Kapitalgeber zu einer Beteiligung an der neuen RCF zu bewegen, und ob die Sensitivitätsanalysen in dem Plan zu optimistisch waren.
- (32) Die Überwachungsbehörde wies z. B. auf die optimistischen Zahlen zum Wachstum des Marktes in Bezug auf die angebotenen Sitzkilometer und das BIP sowie auf die für den Zeitraum 2015-2017 angesetzte Inflationsrate von 0 % hin. Auch bezweifelte die Überwachungsbehörde, dass zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der neuen RCF von der erfolgreichen Umsetzung aller Maßnahmen zur Kosteneinsparung und Veräußerung von Vermögenswerten ausgegangen werden konnte.
- (33) Hinsichtlich der Konditionen für die neue RCF und der von CITI vorgenommenen Bewertung des erwarteten Ertrags aus der Beteiligung der Staaten an der neuen RCF betonte die Überwachungsbehörde, dass der 4XNG-Plan im CITI-Bericht nicht bewertet wurde und auch eine Sensitivitätsanalyse für das Finanzierungsmodell fehlt. CITI habe sich stattdessen ausschließlich auf die zur Verfügung gestellten Angaben gestützt. Ferner sei die neue Sicherheit für die RCF im CITI-Bericht nicht aus der Sicht eines privaten Kapitalgebers bewertet worden und fehle eine Betrachtung der Auswirkungen, die mögliche Alternativszenarios mit ungünstigeren Annahmen (z. B. Ausfall) auf die Ertragsanalyse hätten. In diesem Zusammenhang stellte die Überwachungsbehörde fest, dass der CITI-Bericht die Wahrscheinlichkeit, dass SAS in den nächsten drei Jahren zahlungsunfähig werden könnte, mit null beziffert und das Risiko damit unterzubewerten scheint.
- (34) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen konnte die Überwachungsbehörde nicht ausschließen, dass die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF einen Vorteil im Sinne des Artikels 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens für SAS bedeuten könnte.
- (35) Für den Fall, dass die neue RCF eine staatliche Beihilfe im Sinne des EWR-Abkommens beinhaltet, äußerte die Überwachungsbehörde Zweifel, ob die neue Fazilität als mit dem EWR-Abkommen vereinbar angesehen werden könnte. In diesem Zusammenhang prüfte die Überwachungsbehörde, ob und auf welcher Grundlage die Maßnahme nach dem EWR-Abkommen vereinbar sein kann. Angesichts des Charakters der Maßnahme und der Schwierigkeiten, in denen sich SAS befand, dürften als Grundlage für eine solche Vereinbarkeitsprüfung ausschließlich die auf Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c des EWR-Abkommens beruhenden Leitlinien der Überwachungsbehörde für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten⁽²⁰⁾ infrage kommen. Jedoch gelangte die Überwachungsbehörde zu dem vorläufigen Schluss, dass die in diesen Leitlinien für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen genannten Voraussetzungen nicht erfüllt zu sein schienen.

⁽²⁰⁾ ABl. L 97 vom 15.4.2005, S. 41, und EWR-Beilage Nr. 18 vom 14.4.2005, S. 1.

6. STELLUNGNAHMEN ZUR ERÖFFNUNGSENTSCHEIDUNG

6.1. Stellungnahme Norwegens

- (36) Norwegen vertritt die Auffassung, dass seine Beteiligung an der neuen RCF zu Marktbedingungen erfolgte, da eine staatliche Beihilfe aufgrund des Umstands ausgeschlossen werden könne, dass für das Land, die Banken und die KAW die gleichen Konditionen gelten.
- (37) Norwegen argumentiert, SAS habe die alte RCF während der Verhandlungen über die neue RCF zu keinem Zeitpunkt in Anspruch genommen. Das Land weist auf die im März 2012 vereinbarten Änderungen an der alten RCF hin, durch die sich die Bedingungen für eine Inanspruchnahme weiter verschärften, und führt an, dass die Banken somit ab Ende Juni 2012 in der Lage gewesen seien, Anträge von SAS auf eine Inanspruchnahme abzulehnen. Der in Anspruch genommene Betrag wurde von SAS im März 2012 in voller Höhe zurückgezahlt, und weitere Ziehungen von SAS seien im Rahmen der alten Fazilität dann nicht mehr erfolgt. Daher könnten diese Banken nach vernünftigem Ermessen als „externe“ Kapitalgeber betrachtet werden, die sich zu gleichen Konditionen wie die Staaten an der neuen RCF beteiligt hätten ⁽²¹⁾, ohne dass eine wesentliche unbesicherte Exponierung gegenüber SAS bestanden hätte ⁽²²⁾.
- (38) In Bezug auf die Beteiligung der KAW an der neuen RCF gemeinsam mit den Banken vertritt Norwegen die Auffassung, die wirtschaftliche Exponierung der KAW gegenüber der SEB sei begrenzt gewesen und habe keine Auswirkungen auf die Entscheidung der Stiftung, sich an der neuen RCF zu beteiligen, haben können.
- (39) Ferner argumentiert Norwegen, der 4XNG-Plan sei realistisch gewesen und die erfolgreiche Umsetzung möglich. Norwegen gibt an, alle Aspekte und Annahmen, auch zu den Einnahmeprognosen („RASK“) ⁽²³⁾, den Maßnahmen zur Kosteneinsparung und den geplanten Veräußerungen, seien in Bezug auf die Finanzziele im 4XNG-Plan für 2014-2015 gründlich geprüft worden. Außerdem sei der 4XNG-Plan mit allen ihm zugrunde liegenden Annahmen von den externen Finanzberatern sowohl der Staaten (Goldman Sachs) als auch der Banken [...] genau geprüft und infolge ihrer Anmerkungen und Empfehlungen überarbeitet worden. Ferner betont Norwegen, die mit der Beteiligung verbundene Erwartung, dass der Plan erfolgreich umgesetzt werden würde, habe sich auch daraus ergeben, dass der Abschluss neuer Tarifverträge Voraussetzung für die neue RCF gewesen sei. Norwegen zufolge zeigten ferner die Entwicklungen zwischen Dezember 2012 und der Aufhebung der neuen RCF am 4. März 2014, dass die Umsetzung des Plans erwartungsgemäß voranschritt und die Ziele erreicht werden würden ⁽²⁴⁾.
- (40) Norwegen führt an, die Konditionen für die neue RCF seien marktüblich gewesen, da sie mit den Konditionen im Rahmen anderer ähnlicher Geschäfte vergleichbar waren und die neue RCF mit höheren im Voraus zu zahlenden Gebühren und strengeren Bedingungen für Inanspruchnahmen als bei den meisten anderen geprüften Geschäften verbunden gewesen sei. Was die Sicherheiten angeht, waren die tatsächlichen finanziellen Risiken für die kreditgebenden Banken nach Angaben Norwegens vernachlässigbar gering, da der geschätzte Wert der Sicherheiten eindeutig höher war als die Fazilität A. Im Falle einer Abwicklung würden somit alle Forderungen der kreditgebenden Banken aus den Sicherheiten oder durch andere Vermögenswerte von SAS, die veräußert werden könnten, wie beispielsweise [...], die Beteiligung an [...] usw., bedient. Dies wird bestätigt durch die im ersten Halbjahr 2013 tatsächlich erfolgte Streichung eines wesentlichen Teils der Zusagen im Rahmen der Fazilität A. Nach Auffassung Norwegens belegt dies, dass die Banken gewinnorientiert und umsichtig handelten, als sie beschlossen, sich gemeinsam mit den Staaten und der KAW an der neuen RCF zu beteiligen.
- (41) Schließlich berichtet Norwegen, die Beteiligung an der neuen RCF habe zu erheblichen Erträgen für die Kapitalgeber geführt, ohne dass SAS die Fazilität habe in Anspruch nehmen müssen. Dies stütze die Auffassung, dass die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF gemeinsam mit der KAW und den Banken in vollem Umfang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers vereinbar gewesen sei.

⁽²¹⁾ Die Alternative bestünde darin, die alte RCF einfach zum 20. Juni 2013 auslaufen zu lassen und gleichzeitig jede Inanspruchnahme in diesem Zeitraum zu verhindern, solange SAS die Voraussetzungen dafür nicht erfüllt.

⁽²²⁾ Norwegen übermittelte Informationen über die anderen Exponierungen einiger der Banken gegenüber SAS in Form bilateraler Fazilitäten, verschiedener Hedging-Vereinbarungen, Kreditkarten, Fazilitäten zur Finanzierung von Flugzeugen, Überziehungskrediten und Immobilientransaktionen. Norwegen vertritt die Auffassung, dass — vielleicht mit Ausnahme der Exponierung von [...] im Zusammenhang mit Kreditkartenzahlungen — keine wesentliche unbesicherte Exponierung der Banken gegenüber SAS vorlag. Die genannten Arten von Exponierungen waren entweder im Umfang begrenzt oder besichert und erschienen somit im Verhältnis zu der Entscheidung der Banken, sich an der neuen RCF zu beteiligen, unbedeutend.

⁽²³⁾ Die Einnahmen pro angebotenen Sitzkilometer („Revenue per Available Seat Kilometre“ oder „RASK“) sind eine gängige Maßeinheit für die Einnahmen von Fluggesellschaften.

⁽²⁴⁾ Norwegen und SAS weisen in dieser Hinsicht ferner darauf hin, dass S&P die Bonität für SAS am 5. August 2013 von CCC+ auf B– mit stabilem Ausblick heraufsetzte.

6.2. Stellungnahme der SAS-Gruppe

- (42) Die SAS-Gruppe macht geltend, dass die Staaten sich an der neuen RCF in ihrer Eigenschaft als Anteilseigner und nicht als Körperschaften des öffentlichen Rechts beteiligten. Aus dieser Perspektive sei die Beteiligung an einem solchen Instrument einer Kapitalbeteiligung vorzuziehen gewesen, da die Anteilseigner/Kreditgeber so Aussicht auf erhebliche Einnahmen in Form von Gebühren sowie auf eine potenzielle Erhöhung des Werts ihrer Anteile gehabt hätten.
- (43) Die Voraussetzung der Gleichrangigkeit (*pari passu*) sei dabei nach Ansicht der SAS-Gruppe erfüllt gewesen, da die Banken keine Exponierung gegenüber SAS aufgewiesen hätten, sodass sie wie „externe“ Investoren einzustufen seien. Zudem habe die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF keinen Einfluss auf das Verhalten der Banken gehabt, da es die SAS-Gruppe gewesen sei — und nicht die Banken —, die die Anteilseigner zur Beteiligung an der neuen RCF aufgerufen habe. Ferner vertritt die SAS-Gruppe die Auffassung, dass die Banken angesichts der überaus positiven Ergebnisse der Risiko-Ertrags-Analyse entschieden hätten, sich zu denselben Bedingungen wie die Staaten und die KAW an der neuen RCF zu beteiligen.
- (44) Die SAS-Gruppe bekräftigt ferner die Aussage von Norwegen, dass die dem 4XNG-Plan zugrunde liegenden Annahmen solide waren und auf sehr realistischen Prognosen beruhten in Bezug auf die drei wichtigsten Faktoren: Wachstum des Marktes in Bezug auf die angebotenen Sitzkilometer, BIP-Wachstum im Zeitraum 2015-2017 und Zugrundelegung einer Inflationsrate von 0 %. Zudem seien die Risiken in Bezug auf die Umsetzung des Plans von allen kreditgebenden Banken eingehend geprüft worden, mit besonderem Augenmerk auf dem RASK-Wert als Schlüsselindikator für die Rentabilität des Unternehmens.
- (45) Ferner macht die SAS-Gruppe geltend, dass die Sicherheiten ausreichend geprüft worden seien und diese die Gefahr, dass SAS bei der Umsetzung des 4XNG-Plans scheitert, ausgleichen. Dies werde durch die Tatsache untermauert, dass die Vorlage von Kosteneinsparungen eine Voraussetzung dafür darstellte, dass die Kreditgeber sich an der neuen RCF beteiligen, und dass der Abschluss neuer Tarifverträge im November 2012 von entscheidender Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung des Plans war.
- (46) Außerdem kritisiert die SAS-Gruppe, dass die Überwachungsbehörde weder die Alternative einer Insolvenz noch den Umstand berücksichtigt habe, dass die Staaten den Wert ihrer Anteile verloren hätten, wenn die neue RCF nicht zur Verfügung gestellt worden wäre. Diesbezüglich macht die SAS-Gruppe geltend, dass die Staaten sich an der neuen RCF in ihrer Eigenschaft als Hauptanteilseigner von SAS beteiligten, um eine angemessene Vergütung für ihre Investition zu erzielen.
- (47) Und schließlich erklärt die SAS-Gruppe, durch die Umsetzung des 4XNG-Plans sei ein Vorsteuergewinn von 3 Mrd. SEK erzielt worden, wodurch SAS im Zeitraum November 2012 bis Juli 2013 ein positives Ergebnis erzielt habe.

6.3. Stellungnahme der FAM

- (48) Nach Angaben der FAM, die die Vermögenswerte der KAW verwaltet, traf die KAW ihre Entscheidung, sich an der neuen RCF zu beteiligen, unabhängig von ihrer Beteiligung an SEB und der Exponierung von SEB gegenüber SAS. Die FAM macht geltend, dass die KAW weder über eine Mehrheitsbeteiligung an SEB verfügte noch die Ansicht vertreten werden könne, dass sie SEB kontrolliere.
- (49) Die FAM gibt an, den 4XNG-Plan, die damit verbundenen finanziellen Risiken und die Sicherheiten geprüft zu haben und zu dem Ergebnis gekommen zu sein, dass es im Interesse der KAW gewesen sei, sich an der neuen Fazilität zu beteiligen. In diesem Zusammenhang habe die FAM einen Vergleich angestellt zwischen dem Schutz der langfristigen Investitionen der KAW in SAS, der möglichen künftigen Erträge daraus sowie der hohen Gebühren, die SAS im Rahmen der neuen RCF zu zahlen hätte, einerseits und der Abwicklung von SAS andererseits, die sie nicht als wirtschaftlich interessante Alternative eingestuft habe.
- (50) Die FAM teilt ferner die Auffassung Norwegens und der SAS-Gruppe, dass alle Beteiligten sich zu denselben Bedingungen an der neuen RCF beteiligten, ohne dass dabei Nachrangigkeitsregelungen, unverhältnismäßige Ansprüche auf Sicherheiten oder anderweitige asymmetrische Bedingungen vereinbart worden wären. Die Entscheidung zur Beteiligung an der neuen RCF sei auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der Rentabilitätsaussichten getroffen worden, wobei FAM zufolge von einer künftig starken und wettbewerbsfähigen SAS-Gruppe ausgegangen werden konnte.
- (51) Und schließlich teilt die FAM die Auffassung Norwegens, dass die Entscheidung der kreditgebenden Banken, sich an der neuen RCF zu beteiligen, auf der Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen getroffen worden sei, da deren bestehende Exponierung im Rahmen der alten RCF rein theoretischer Natur gewesen sei. Sie weist darauf hin, dass die Banken noch weniger Anreiz gehabt hätten, sich an der neuen RCF zu beteiligen, als die Staaten und die KAW, da Letztere mit einem Anstieg des Wertes ihrer Anteile rechnen konnten. Daher vertritt die FAM die Auffassung, dass die Voraussetzungen des Gleichrangigkeitstests als erfüllt anzusehen seien.

II. WÜRDIGUNG

1. VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (52) Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens lautet wie folgt:

„Soweit in diesem Abkommen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind Beihilfen der EG-Mitgliedstaaten oder der EFTA-Staaten oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Funktionieren dieses Abkommens unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Vertragsparteien beeinträchtigen.“

- (53) Als staatliche Beihilfe gilt somit jeder direkte oder indirekte Vorteil, der aus staatlichen Mitteln finanziert und unmittelbar vom Staat oder von zwischengeschalteten Stellen gewährt wird, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse handeln.
- (54) Eine Maßnahme kann nur dann eine staatliche Beihilfe darstellen, wenn sie aus staatlichen Mitteln finanziert wird und dem Staat zuzurechnen ist. In der Regel sind „staatliche Mittel“ Mittel eines Mitgliedstaates und seiner Behörden sowie Mittel öffentlicher Unternehmen, die der direkten oder indirekten Kontrolle durch die Behörden unterliegen.
- (55) Es kann nicht bestritten werden, dass für die in Rede stehende Maßnahme staatliche Mittel verwendet wurden, da sie aus Haushaltsmitteln der Staaten finanziert wurde und dem Staat zuzurechnen ist. Insbesondere ist festzustellen, dass das norwegische Parlament die Beteiligung seiner Regierung an der neuen RCF (Erwägungsgrund 28) genehmigt hat.
- (56) Zudem muss eine Maßnahme, um als staatliche Beihilfe eingestuft werden zu können, den Wettbewerb verfälschen bzw. zu verfälschen drohen und geeignet sein, den Handel zwischen Vertragsparteien zu beeinträchtigen.
- (57) Nach ständiger Rechtsprechung liegen, wenn eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel verstärkt, zumindest potenziell Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverzerrungen vor⁽²⁵⁾. In diesem Zusammenhang vertritt die Überwachungsbehörde die Auffassung, dass ein etwaiger dem Unternehmen SAS aus staatlichen Mitteln gewährter wirtschaftlicher Vorteil diese Voraussetzung erfüllen würde. SAS steht mit anderen Fluggesellschaften in der Europäischen Union und im EWR im Wettbewerb, insbesondere seit der dritten Stufe der Liberalisierung des Luftverkehrs (im Folgenden „drittes Liberalisierungspaket“), die am 1. Januar 1993 in Kraft getreten ist⁽²⁶⁾. Bei Reisen über kürzere Distanzen innerhalb des EWR steht der Luftverkehr zudem mit dem Straßen- und dem Schienenverkehr im Wettbewerb, sodass auch Beförderungsunternehmen dieser Bereiche betroffen sein könnten.
- (58) Das einzige Kriterium für die Einstufung als staatliche Beihilfe, dessen Erfüllung in dieser Sache infrage steht, ist somit, ob die Maßnahme dem Unternehmen SAS einen ungerechtfertigten selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.
- (59) Da die neue RCF am 4. März 2014 aufgehoben wurde, hat die Überwachungsbehörde geprüft, ob die neue RCF dem Unternehmen SAS zwischen dem Zeitpunkt ihrer Einführung im Jahr 2012 und dem Zeitpunkt ihrer Aufhebung im Jahr 2014 einen ungerechtfertigten selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.

2. WIRTSCHAFTLICHER VORTEIL FÜR SAS

- (60) Um zu ermitteln, ob SAS eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens gewährt wurde, wird die Überwachungsbehörde prüfen, ob die Fluggesellschaft einen wirtschaftlichen Vorteil

⁽²⁵⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 1980, Philip Morris Holland BV/Kommission, 730/79, Slg. 1980, 2671, Randnr. 11; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 4. April 2001, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia/Kommission, T-288/97, Slg. 2001, II-1169, Randnr. 41; Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark“), Slg. 2003, I-7747, Randnr. 75.

⁽²⁶⁾ Das „dritte Liberalisierungspaket“ umfasst drei Rechtsvorschriften: i) Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 1); ii) Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8); und iii) Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 15). Diese Verordnungen wurden in das EWR-Abkommen aufgenommen, bis sie aufgehoben wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung), die in den Anhang XIII des EWR-Abkommens aufgenommen wurde.

erhalten hat, den sie unter den üblichen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Zur Prüfung dieser Frage wendet die Überwachungsbehörde den Test des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers an, wonach keine staatliche Beihilfe vorliegt, wenn auch ein privater Kapitalgeber vergleichbarer Größe wie die betreffenden öffentlichen Einrichtungen in einer Marktwirtschaft unter ähnlichen Umständen und bei den üblichen Marktbedingungen bereit gewesen wäre, dem begünstigten Unternehmen die in Rede stehende Maßnahme zu gewähren.

- (61) Nach diesem Test muss die Überwachungsbehörde daher prüfen, ob ein privater Kapitalgeber bereit gewesen wäre, die zu prüfende Maßnahme zu den gleichen Bedingungen zu gewähren. Es wird davon ausgegangen, dass der hypothetische private Kapitalgeber umsichtig handelt und größtmögliche Gewinne anstrebt, ohne jedoch im Verhältnis zur Rendite zu große Risiken einzugehen ⁽²⁷⁾.
- (62) Eine Zuwendung aus staatlichen Mitteln stellt grundsätzlich keine staatliche Beihilfe dar, wenn sie mit einer bedeutenden Kapitalzufuhr eines privaten Kapitalgebers einhergeht, die unter vergleichbaren Umständen und zu vergleichbaren Konditionen (*pari passu* — gleichrangig) erfolgt ⁽²⁸⁾.

2.1. Gleichrangigkeit der Beteiligung der Staaten, der KAW und der Banken an der neuen RCF

- (63) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass die an der neuen RCF beteiligten kreditgebenden Banken bereits an der alten RCF beteiligt waren. Bei der neuen RCF erhöhten die Mitgliedstaaten jedoch ihre Exponierung gegenüber SAS, während die Banken ihre Beteiligung nahezu halbierten (von 366 Mio. EUR auf knapp 200 Mio. EUR), sodass ihre RCF-Gesamtexponierung gegenüber SAS um nahezu 50 % zurückging. In Anbetracht dessen äußerte die Überwachungsbehörde in der Eröffnungsentscheidung Zweifel daran, dass die Voraussetzung der Gleichrangigkeit erfüllt ist, da sich die Staaten und die Banken nicht in einer vergleichbaren Lage zu befinden schienen.
- (64) Norwegen und die SAS-Gruppe machten im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens geltend, dass die kreditgebenden Banken keine Exponierung im Rahmen der alten RCF aufwiesen, als sie über ihre Beteiligung an der neuen RCF verhandelten. Daher sollten die Banken als „externe“ Kapitalgeber angesehen werden, die sich in einer vergleichbaren Lage wie die Staaten und die KAW befanden.
- (65) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass SAS die alte RCF im Januar 2012 vollständig in Anspruch nahm (siehe Erwägungsgrund 18). Im Rahmen der im März 2012 vereinbarten Änderungen in Bezug auf die alte RCF wurde unter anderem festgelegt, dass SAS den in Anspruch genommenen Betrag unverzüglich in voller Höhe zurückzahlen musste. Die Beträge wurden im März 2012 vollständig zurückgezahlt, und die Änderungen an der alten RCF, die im selben Monat in Kraft traten, erschwerten es SAS außerordentlich, die Fazilität anschließend erneut in Anspruch zu nehmen ⁽²⁹⁾. Außerdem wurde SAS verpflichtet, bis Juni 2012 einen Rekapitalisierungsplan vorzulegen, der vom Board sowie von den Staaten und der KAW als größten Anteilseignern genehmigt werden musste. Der zunächst vorgelegte Rekapitalisierungsplan wurde von den Banken abgelehnt. Erst im November 2012 beschlossen die Mitgliedstaaten nach sorgfältiger Prüfung des überarbeiteten 4XNG-Plans, sich an der neuen RCF zu beteiligen, gefolgt von den Banken.
- (66) Vor diesem Hintergrund machten Norwegen und die SAS-Gruppe im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens geltend, SAS sei de facto daran gehindert worden, die alte RCF in Anspruch zu nehmen. Die Banken, die sich dieser Situation bewusst waren, mussten entscheiden, ob sie die alte RCF bis zu ihrem Auslaufen im Juni 2013 fortsetzen oder sich zu denselben Konditionen wie die Staaten und die KAW an der neuen RCF beteiligen wollten, wobei jedoch die Staaten und die KAW als Anteilseigner größere Anreize zur Beteiligung hatten, da sie bei Umsetzung des 4XNG-Plans mit einem Anstieg des Werts ihrer Anteile rechnen konnten.
- (67) Wenngleich die Überwachungsbehörde es für wahrscheinlich erachtet, dass die Banken — zumindest diejenigen, die keine anderen unbesicherten bilateralen Exponierungen gegenüber SAS aufwiesen — zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Beteiligung an der neuen RCF keine wesentliche Exponierung im Rahmen der alten RCF aufwiesen, vertritt sie zugleich die Auffassung, dass nach wie vor die Gefahr bestand, dass SAS die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der alten RCF erfüllen könnte, bevor die neue RCF eingerichtet war. Dass dies nicht geschah und die alte RCF nach der vollständigen Rückzahlung im März 2012 nicht in Anspruch genommen wurde, ist in diesem Zusammenhang unerheblich. Somit hatten die Banken im Rahmen der alten RCF einen bestimmten Grad an Exponierung gegenüber SAS — im Gegensatz zu den Staaten (und der KAW). Daher muss die Überwachungsbehörde das Vorbringen Norwegens zurückweisen, dass die Banken sich trotz ihrer Exponierung im Rahmen der alten RCF als „externe“ Kapitalgeber an der neuen RCF beteiligten.

⁽²⁷⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale und Land Nordrhein-Westfalen/Kommission, verbundene Rechtssachen T-228/99 und T-233/99, Slg. 2003, II-435, Randnr. 255.

⁽²⁸⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 12. Dezember 2000, Alitalia, T-296/97, Slg. 2000, II-3871, Randnr. 81.

⁽²⁹⁾ [...].

- (68) Zudem widerspricht die Überwachungsbehörde der von Norwegen vertretenen Ansicht, dass die Exponierung einiger Banken in Form bilateraler Fazilitäten im Zusammenhang mit der alten RCF ⁽³⁰⁾ während des Zeitraums der Verhandlungen über die neue Fazilität für die Banken mit keinem finanziellen Risiko verbunden gewesen sei, da diese Fazilitäten nur nach vollständiger Inanspruchnahme der alten RCF genutzt werden könnten. Wie vorstehend erwähnt, bestand eine, wenn auch geringfügige, Gefahr, dass SAS die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme erfüllt, wenngleich die Wahrscheinlichkeit, dass SAS die alte RCF in Anspruch nimmt, infolge der mit den Änderungen vom März 2012 eingeführten strikten Bedingungen überaus gering war.
- (69) Außerdem wiesen einige Banken offenbar noch andere Exponierungen gegenüber SAS auf. Beispielsweise hatte [...] zusätzlich zu seiner Beteiligung an der alten RCF (mit Wirkung vom 30. September 2012) eine unbesicherte (und nicht in Anspruch genommene) bilaterale Exponierung gegenüber SAS in Höhe von [200-600] Mio. SEK sowie eine unbesicherte Kreditkarten-Exponierung in Höhe von [500-900] Mio. SEK. Folglich hätte [...] verpflichtet sein können, alle Kosten für die Entschädigung von Kunden bei Streichung der entsprechenden Flüge durch SAS zu übernehmen. Wenngleich sich die unbesicherte Kreditkarten-Exponierung von [...] auf lediglich [0-2 %] seines gesamten Kreditportfolios von rund [1-3] Bio. EUR belief, stellte sie dennoch ein finanzielles Risiko dar; daher trifft es nicht zu, dass sich [...] bei der Entscheidung über die Beteiligung an der neuen RCF in einer vergleichbaren Lage befand wie die Staaten.
- (70) Zudem wiesen drei andere Banken Exponierungen in Form laufender Flugzeugfinanzierungs-Fazilitäten auf (z. B. [...]). Wenngleich die Mitgliedstaaten geltend machen, dass die Finanzierungen jeweils durch das Flugzeug besichert waren und somit für die Banken mit keinem finanziellen Risiko verbunden gewesen seien, da die Banken das Flugzeug einfach am Markt hätten verkaufen können, legten sie dafür keine faktischen Beweise vor. Es ist unklar, ob im Falle eines Notverkaufs des Flugzeugs tatsächlich der vollständige Betrag zurückerlangt worden wäre.
- (71) Außerdem warf die Überwachungsbehörde in ihrer Eröffnungsentscheidung die Frage auf, ob das Verhalten der Banken angesichts der fortwährenden finanziellen Unterstützung, die die Staaten der Fluggesellschaft in den vorangegangenen Jahren (z. B. bei den Bezugsrechtsemissionen 2009 und 2010) gewährt hatten, möglicherweise durch das Verhalten der Staaten beeinflusst wurde. Ferner waren die Banken nur unter der Voraussetzung einer Beteiligung der Staaten bereit, sich ebenfalls an der neuen RCF zu beteiligen (siehe die Erwägungsgründe 21 und 22).
- (72) Die Überwachungsbehörde vertritt grundsätzlich die Ansicht, dass keine Gleichrangigkeit vorliegt, wenn private Wirtschaftsteilnehmer ihre Beteiligung an einem Rechtsgeschäft strikt von der Beteiligung von Staaten abhängig machen.
- (73) Im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens machten Norwegen und die SAS-Gruppe geltend, dass sich die Banken zu keinem Zeitpunkt während der Verhandlungen über die neue RCF durch das bisherige Verhalten der Staaten und deren fortwährende Bereitschaft zur Unterstützung von SAS beeinflusst gefühlt hätten, obwohl sich die Einnahmenprognosen der Staaten in Bezug auf die Bezugsrechtsemissionen von 2009 und 2010 nicht erfüllten.
- (74) Die Überwachungsbehörde kann nicht ausschließen, dass private Wirtschaftsteilnehmer nicht bereit gewesen wären, in ein Unternehmen mit einer derartigen bisherigen Entwicklung und unvorhersehbaren Zukunftsperspektiven zu investieren, außer im Falle einer Beteiligung der Staaten. Zudem kann sie nicht ausschließen, dass die Staaten, die es abgelehnt hatten, SAS neues Eigenkapital bereitzustellen und eine nachrangige RCF einzurichten, SAS keine zusätzlichen Mittel mehr zur Verfügung stellen wollten. Ungeachtet dieser Erwägungen ist die Überwachungsbehörde nach wie vor nicht davon überzeugt, dass die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF gleichrangig mit den kreditgebenden Banken erfolgte, zumal die Banken ihre RCF-Gesamtexponierung gegenüber SAS infolge der Beteiligung der Staaten um nahezu 50 % verringerten, während die Mitgliedstaaten ihre Exponierung gegenüber SAS zugleich erhöhten.
- (75) Hinsichtlich der Frage, ob das Verhalten der KAW als Beispiel für das Verhalten eines privaten Kapitalgebers angesehen werden könnte, ergab das förmliche Prüfverfahren, dass die aufgrund der KAW-Beteiligung an SEB bestehende Exponierung gegenüber SAS geringer war als in der Eröffnungsentscheidung angegeben. Angesichts der Tatsache, dass die KAW lediglich eine Minderheitsbeteiligung an SEB hält und die Exponierung von SEB gegenüber SAS begrenzt war, könnte geltend gemacht werden, dass die Beteiligung der KAW an der neuen RCF aufgrund der Rentabilitätsaussichten der Investition erfolgte.
- (76) Diesbezüglich konnte die Überwachungsbehörde im Rahmen der förmlichen Untersuchung nicht mit Sicherheit feststellen, dass das in Rede stehende Rechtsgeschäft unter Wahrung der Gleichrangigkeit erfolgte.

⁽³⁰⁾ Abgesehen von der alten RCF wiesen drei Banken zum 30. September 2012 Exponierungen in Form bilateraler Fazilitäten im Zusammenhang mit der alten RCF auf, die nur nach vollständiger Inanspruchnahme der alten RCF abgerufen werden konnten. Die einzelnen bilateralen Fazilitäten beliefen sich bei [...] auf [400-800] Mio. EUR, bei [...] auf [200-400] Mio. EUR und bei [...] auf [400-800] Mio. EUR.

- (77) Unabhängig von der Prüfung der Einhaltung des Gleichrangigkeitsgrundsatzes hat die Überwachungsbehörde auch untersucht, ob die Beteiligung der Staaten an der neuen RCF aus Sicht eines Anteilseigners als vernünftig angesehen werden könnte und ob sie, abgesehen von der Frage der Gleichrangigkeit der Beteiligung, dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers genügt.

2.2. Würdigung der Beteiligung der Staaten an der neuen RCF nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers

- (78) Die maßgebliche Frage ist, ob ein privater Kapitalgeber, der sich in derselben Lage befunden hätte wie die Staaten, d. h. ein Kapitalgeber, der zugleich Anteilseigner von SAS und im Jahr 2012 mit denselben Umständen konfrontiert gewesen wäre wie die Staaten, bereit gewesen wäre, die neue RCF zu vergleichbaren Konditionen zu gewähren ⁽³¹⁾.
- (79) Diesbezüglich geben die unabhängigen Analysen Aufschluss, die externe Finanzberater (Goldman Sachs International und CITI als Berater der Staaten und [...] als Berater der Kreditgeber) vor dem Abschluss der neuen RCF durchgeführt haben. Der Stellungnahme Norwegens zur Eröffnungsentscheidung ist zu entnehmen, dass sich die Staaten erst zur Beteiligung an der neuen RCF bereit erklärten, nachdem die hinzugezogenen externen Berater den 4XNG-Plan eingehend geprüft hatten und die Konditionen für die neue RCF angepasst worden waren.
- (80) Zwar äußerte die Überwachungsbehörde in ihrer Eröffnungsentscheidung gewisse Vorbehalte gegen den Inhalt des Berichts von CITI, jedoch gab Norwegen an, dass seine Entscheidung zur Beteiligung an der neuen RCF auf der Grundlage aller von ihren Finanzberatern erstellten Analysen erfolgt sei und der Bericht von CITI folglich nicht isoliert betrachtet werden dürfe.
- (81) Die Finanzberater wurden unter anderem damit beauftragt, den 4XNG-Plan und die neue RCF sowie die einschlägigen Sensitivitäten und Schwachstellen kritisch zu analysieren. Diese Analyse bezog sich auf aufeinander folgende Berichte und erfolgte unter Heranziehung der bisherigen Entwicklung von SAS sowie einschlägige Branchen-Benchmarks. Die Berater sprachen eine Reihe von Empfehlungen für Strategien zur Risikoverringering sowohl in Bezug auf den 4XNG-Plan als auch in Bezug auf die neue RCF aus. Entsprechend diesen Empfehlungen forderten die Staaten eine Reihe von Anpassungen am 4XNG-Plan (Beschleunigung von Sparmaßnahmen sowie zusätzliche Initiativen) sowie an den Konditionen für die neue RCF, um die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme zu verringern.
- (82) Im Rahmen der Analyse des 4XNG-Plans ermittelten und beleuchteten die externen Berater die wichtigsten Risikobereiche, etwa Kosteneinsparungsziele, Veräußerungen und RASK-Druck. Diese Risikobewertung führte u. a. zu folgenden Feststellungen:

— Kosteneinsparungsziele

Infolge der externen Beratung wurde der 4XNG-Plan geändert und durch Maßnahmen zur Kosteneinsparung in Höhe von rund [1-4] Mrd. SEK (Erhöhung gegenüber dem ursprünglichen Ziel von [1-4] Mrd. SEK pro Jahr) gestärkt. Da das Nichterreichen der Kosteneinsparungsziele als eines der Risiken ermittelt wurde, bestand ein wichtiger Schritt zur Verringerung des Risikos des 4XNG-Plans vor der Verabschiedung der neuen RCF im Abschluss neuer Tarifverträge, die Kürzungen der Arbeitnehmerentgelte und -zulagen sowie Änderungen des Rentensystems ab November 2012 vorsahen. Dies führte zu direkten Kosteneinsparungen in Höhe von knapp [...] SEK, die auf Ersuchen der Staaten erfolgreich umgesetzt werden mussten, bevor die neue RCF in Kraft treten konnte.

— Veräußerungen

Da der externe Berater die ursprünglichen Annahmen in Bezug auf die Veräußerung von Vermögenswerten hinterfragte und sich im Laufe des Verfahrens neue Informationen ergaben, wich die endgültige Liste der im Rahmen des 4XNG-Plans vorgesehenen Veräußerungen von der ursprünglich von SAS vorgelegten Liste ab ⁽³²⁾. Der Finanzberater der Staaten gelangte zu dem Schluss, dass die im Rahmen des endgültigen 4XNG-Plans vorgesehenen Veräußerungen (deren Veräußerungswert mit 3,0 Mrd. SEK veranschlagt wurde) innerhalb des geplanten Zeitrahmens durchführbar waren. Zudem enthielt die neue RCF Bestimmungen, die den zeitlichen Ablauf der Veräußerung von Widerõe festlegten und vorschrieben, dass die Verkaufserlöse uneingeschränkt zur Rückzahlung der neuen RCF verwendet werden müssen.

— RASK-Druck

Die zugrunde liegenden Annahmen in Bezug auf Rendite und RASK-Druck wurden bewertet und unter Berücksichtigung der einschlägigen Daten über bisherige Entwicklungen, Prognosen Dritter sowie zu diesem Zeitpunkt bekannte Veränderungen des Wettbewerbsumfelds für angemessen befunden. Daher wurde davon ausgegangen, dass diese Annahmen keine erhebliche Gefahr für die Umsetzung des 4XNG-Plans darstellen.

⁽³¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. März 1991, Italien/Kommission, C-305/89, Slg. 1991, I-1603, Randnr. 20.

⁽³²⁾ So wurde beispielsweise [...] aus der Liste der geplanten Veräußerungen gestrichen und erscheint nicht mehr in der endgültigen Liste [...].

- (83) Was die von der Überwachungsbehörde in der Eröffnungsentscheidung geäußerten Zweifel hinsichtlich bestimmter optimistischer Annahmen im 4XNG-Plan (z. B. Wachstum des Marktes in Bezug auf die angebotenen Sitzkilometer, BIP-Prognosen sowie Annahme einer Inflationsrate von 0 % für den Zeitraum 2015-2017) betrifft, so deuten die von Norwegen und der SAS-Gruppe im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens übermittelten Angaben darauf hin, dass sich diese Schätzungen insbesondere auf die wichtigsten Märkte stützen, auf denen SAS tätig ist. Dazu gehörte die stärkere Präsenz des Unternehmens in Nord- als in Südeuropa sowie dessen Präsenz in den USA und in Asien. Aus den Vorbringen geht ferner hervor, dass die veranschlagte Kosteninflation von 0 % pro Jahr im Zeitraum 2015-2017 der Nettoeffekt ist, der sich aus einer zugrunde liegenden Inflationsrate von 2 % pro Jahr (entsprechend der geschätzten Inflationsrate der EU) sowie der Annahme ergibt, dass es möglich sein dürfte, diesen Kostenanstieg durch neue Kosteneinsparungsmaßnahmen zu kompensieren.
- (84) Was die mangelnde Sensitivitätsprüfung zur IRR-Analyse im Bericht von CITI (siehe Erwägungsgrund 33) sowie die ursprünglichen Bedenken der Überwachungsbehörde hinsichtlich der möglichen Auswirkungen weniger optimistischer Szenarios betrifft, so übermittelte Norwegen der Überwachungsbehörde in seiner Stellungnahme zur Eröffnungsentscheidung zusätzliche Informationen zum Umfang der durchgeführten Sensitivitätsanalysen. Diesbezüglich legte Goldman Sachs während der Ausarbeitung des 4XNG-Plans im Zeitraum Juni bis September 2012 eine Reihe von Sensitivitätstests vor. Eine überarbeitete Analyse vom September 2012 ergab, dass SAS selbst bei Eintreten der vorgestellten pessimistischen Szenarios die Barmittel nicht ausgehen würden, d. h., dass bei allen analysierten Fällen die Liquidität von SAS oberhalb der Untergrenze des RCF-Korridors verbleiben würde. Es wurde die Auffassung vertreten, dass zur Aufrechterhaltung des Marktvertrauens eine Liquiditätsreserve erforderlich sei und dass dafür die RCF die realistischste Option darstelle.
- (85) Die Überwachungsbehörde nimmt die aufeinander folgenden finanziellen Überprüfungen des 4XNG-Plans (einschließlich der umfassenden Analysen und Überprüfungen der verschiedenen Fassungen des Plans) zur Kenntnis. Die Überwachungsbehörde stellt ferner fest, dass die Staaten infolgedessen Forderungen zur Senkung der Umsetzungsrisiken und zur Erreichung eines konsolidierten Umstrukturierungsplans vor Abschluss der neuen RCF stellten. Diese Maßnahmen dürften mit dem Vorgehen eines marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers im Einklang stehen. Trotzdem ist noch zu prüfen, ob die Konditionen für die neue RCF auch von einem marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgeber, der sich in derselben Lage befunden hätte wie die Staaten als bestehende Anteilseigner des Unternehmens, akzeptiert worden wären.
- (86) Nach Angaben Norwegens und der SAS-Gruppe weist die Luftfahrtbranche die Besonderheit auf, dass ein hohes Maß an finanzieller Vorsorge getroffen werden muss, um das Vertrauen der Kunden sowie der Wirtschaftsbeitragsnehmer in die Fähigkeit des Unternehmens zur Fortführung des Betriebs zu wahren. Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten, in denen sich SAS im Jahr 2012 befand, sowie der damaligen Liquiditätslage des Unternehmens bestand vermutlich eine Ursache für die Beteiligung der Staaten als SAS-Anteilseigner an der neuen RCF darin, für den Fall von Liquiditätsengpässen von SAS höhere Verluste bzw. die Insolvenz des Unternehmens zu vermeiden.
- (87) Diesbezüglich haben sich die Staaten bei der Anpassung der Konditionen für die neue RCF offenbar in erheblichem Maße auf die Empfehlungen der unabhängigen Finanzberater gestützt. In der Tat sind die Konditionen für die neue RCF in ihrer Gesamtheit darauf ausgerichtet, die wesentlichen wirtschaftlichen Risiken, die ermittelt worden waren, zu mindern. Wie in Erwägungsgrund 82 dargelegt, bestand eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der neuen RCF beispielsweise darin, dass mit dem Flugpersonal neue Tarifverträge abgeschlossen werden. Ferner machten es die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Fazilität B sehr unwahrscheinlich, dass sie vor März 2015 genutzt würde⁽³³⁾. Die Finanzierungsklauseln im Zusammenhang mit der neuen RCF wurden ebenfalls so strukturiert, dass die SAS-Gruppe nur dann Zugang zu der neuen RCF hätte, wenn sie in der Lage wäre, die wichtigsten finanziellen Projektionen aus dem 4XNG-Plan umzusetzen; andernfalls hätte sie etwa in Anspruch genommene Beträge aus der RCF zu dem Zeitpunkt zurückzahlen müssen⁽³⁴⁾.
- (88) Zusätzlich zu den vorstehenden Bemerkungen gingen bei der Überwachungsbehörde weitere Informationen in Bezug auf die Angemessenheit der zugrunde liegenden Sicherheiten für die neue RCF ein. In einem Bericht vom Mai 2012 legte [...] eine unabhängige Bewertung von Widerøe und bestimmten materiellen Vermögenswerten (darunter Ersatztriebwerke, relevante Flugzeuge, einige kleinere Immobilien sowie Ausrüstung) vor, die später als Sicherheit für die neue RCF herangezogen wurden. Wenngleich der Schwerpunkt auf Widerøe als wichtigstem Vermögenswert der gestellten Sicherheiten lag und die Bewertung der übrigen Vermögenswerte auf der Grundlage weniger umfangreicher Informationen erfolgte, ergab die Bewertung insgesamt, dass der Gesamtwert der Vermögenswerte etwa [1-4]-[3-6] Mrd. SEK betrug. Der geschätzte Gesamtwert der die Sicherheiten bildenden

⁽³³⁾ Eine der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Fazilität B bestand beispielsweise darin, dass die Kennzahl EBITDAR von SAS auf gleitender 12-Monats-Basis mindestens [5-9] Mrd. SEK betragen musste. Da dieser Wert über den EBITDAR-Werten liegt, die für SAS in jedem der Jahre 2012-2015 prognostiziert wurde, wurde es als unwahrscheinlich erachtet, dass SAS während der Laufzeit der neuen RCF in der Lage sein würde, die Fazilität B in Anspruch zu nehmen.

⁽³⁴⁾ Die Finanzierungsklauseln bezogen sich auf [...]. Die beiden letztgenannten Finanzierungsklauseln wurden vierteljährlich auf der Grundlage des dem 4XNG-Plan zugrunde liegenden Finanzmodells angepasst; dies bedeutet, dass SAS verpflichtet war, seine finanziellen Ziele zu erreichen.

Vermögenswerte überstieg somit den Umfang der Fazilität A. Nach Angaben Norwegens wurde dies als ausreichende Sicherheit für die neuen Kreditgeber angesehen, zumal die Wahrscheinlichkeit, dass SAS die Fazilität B je in Anspruch nehmen würde, wie bereits erwähnt als vernachlässigbar gering eingestuft wurde.

- (89) Die tatsächlichen mit der neuen RCF verbundenen finanziellen Risiken wurden zudem dadurch gesenkt, dass im Falle einer Veräußerung bestimmter Vermögenswerte oder der Inanspruchnahme anderweitiger Finanzierungsmöglichkeiten durch die SAS-Gruppe Bestimmungen über die obligatorische vorzeitige Rückzahlung und/oder die Aufhebung der Finanzierungszusage im Rahmen der neuen RCF greifen. Diese Bestimmungen in Bezug auf die vorzeitige Rückzahlung und die Aufhebung von Finanzierungszusagen führten zu einem allmählichen Rückgang des potenziellen Verlusts im Laufe der Zeit. So verringerte sich der Gesamtumfang der neuen RCF infolge der Veräußerung von Widerøe sowie einer diesbezüglichen Vereinbarung, die im September 2013 mit der Veräußerung in Kraft trat (siehe Erwägungsgrund 29), von 3,5 Mrd. SEK auf 2 Mrd. SEK.
- (90) Somit wurden offenbar umfassende und kohärente Maßnahmen ergriffen, die speziell darauf ausgerichtet waren, die Rentabilität von SAS im Zeitraum 2012-2015 aufrechtzuerhalten und die wichtigsten finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der neuen RCF zu begrenzen.
- (91) Ferner erkennt die Überwachungsbehörde an, dass geprüft werden muss, ob ein vergleichbarer privater Kapitalgeber, der mit ähnlichen Marktbedingungen konfrontiert gewesen wäre wie die Staaten (d. h. der Anteilseigner von SAS wäre), möglicherweise bereit gewesen wäre, dem Empfänger die in Rede stehende Maßnahme zu gewähren. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, welche Situationen möglicherweise im Falle der Nichtgewährung der Maßnahme eingetreten wären (kontrafaktische Situationen).
- (92) Diesbezüglich machen Norwegen und die SAS-Gruppe in ihren Stellungnahmen zur Eröffnungsentscheidung geltend, dass es wahrscheinlich zur Insolvenz gekommen wäre, wenn 2012 nicht die neue RCF zur Verfügung gestellt worden wäre. Nach Ansicht Norwegens hätte dies für die Staaten zu einem Gesamtverlust von 1 044,6 Mrd. SEK geführt, was dem Wert ihres eingebrachten Beteiligungskapitals entsprach. Eine weitere Überlegung bezog sich auf den möglichen Verzicht auf etwaige künftige Kapitalerträge im Falle einer erfolgreichen Durchführung des 4XNG-Plans. Im Vergleich dazu veranschlagt Norwegen in seiner Stellungnahme, dass der aus dem Beteiligungskapital der Staaten sowie ihren RCF-Engagements resultierende mögliche Gesamtverlust im Falle eines Ausfalls von SAS mit der neuen RCF im allerschlimmsten Szenario rund [1-3] Mrd. SEK betragen hätte ⁽³⁵⁾.
- (93) Im Falle einer Insolvenz von SAS wären die möglichen zusätzlichen Verluste, die sich aus der Beteiligung der Staaten an der neuen RCF ergeben hätten (auf der Grundlage des von Norwegen angeführten Beispiels rund 447,5 Mio. SEK), somit relativ gering ausgefallen im Vergleich zu den Verlusten, die die Staaten aufgrund ihrer Kapitalbeteiligung andernfalls ohnehin erlitten hätten. Auch ein Vergleich dieser relativ geringfügigen Verschlechterung des negativen (Insolvenz-)Szenarios der Staaten mit den möglichen Vorteilen, die den Staaten bei einer erfolgreichen Umsetzung des 4XNG-Plans erwachsen würden, bestätigt die Stichhaltigkeit der Entscheidung der Staaten, sich an der neuen RCF zu beteiligen. Bei dem optimistischsten Basisszenario belaufen sich laut dem Bericht von CITI die geschätzten potenziellen Kapitalgewinne für die Staaten auf insgesamt [7-12] Mrd. SEK. Wenngleich die Überwachungsbehörde in ihrer Eröffnungsentscheidung gewisse Vorbehalte in Bezug auf die optimistischen Annahmen dieser Wachstumsprognosen äußerte, räumt sie ein, dass die möglichen Kapitalgewinne im Erfolgsfall selbst bei konservativeren Szenarios die potenziellen Verluste im Misserfolgsfall deutlich übersteigen könnten.
- (94) Folglich berücksichtigt die Überwachungsbehörde die obige Risiko-Nutzen-Bewertung, die umfassende Prüfung und Untersuchung des 4XNG-Plans, die zusätzliche Überprüfung der zugrunde liegenden Sicherheiten ⁽³⁶⁾, die Bestimmungen in Bezug auf die Aufhebung der Finanzierungszusagen und die vorzeitige Rückzahlung, die zu einem allmählichen Rückgang des potenziellen Verlusts führten ⁽³⁷⁾, und die verschiedenen anderen risikomindernde Maßnahmen, die in die Konditionen für die neue RCF aufgenommen wurden ⁽³⁸⁾. In Anbetracht dieser Umstände steht die Entscheidung der Staaten, sich an der neuen RCF zu beteiligen, unter Berücksichtigung der besonderen Lage des Unternehmens zu dem betreffenden Zeitpunkt offenkundig im Einklang mit dem Verhalten eines privaten Wirtschaftsteilnehmers, der eine marktübliche Vergütung anstrebt.
- (95) Daher kommt die Überwachungsbehörde zu dem Schluss, dass die Staaten in ihrer Eigenschaft als Anteilseigner von SAS im Zeitraum Dezember 2012 bis März 2014 bei ihrer Entscheidung, sich zusammen mit der KAW und den kreditgebenden Banken an der neuen RCF zu beteiligen, von angemessenen und realistischen Rentabilitätsaussichten geleitet wurden. Diese Beteiligung brachte daher keinen Vorteil im Sinne des Artikels 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens für SAS mit sich.

⁽³⁵⁾ Zur Veranschaulichung hat Norwegen eine Schätzung vorgelegt über den Gesamtverlust der Staaten in Bezug auf die neue RCF bei vollständiger Inanspruchnahme der Fazilität A (wovon [0,7-1,2] Mrd. SEK auf die Staaten entfielen) und unter der Annahme, dass die Sicherheit lediglich 50 % der Finanzierungszusage der Fazilität A abdeckt und dass die Staaten bereits die erste Tranche der Zusagegebühr erhalten haben. Demnach hätte der Verlust in Bezug auf die neue RCF rund [400-800] Mio. SEK und in Bezug auf das gesamte Beteiligungskapital rund [700-1 200] Mio. SEK und somit insgesamt etwa [1,1-2] Mrd. SEK betragen.

⁽³⁶⁾ Siehe Erwägungsgrund 88.

⁽³⁷⁾ Siehe die Erwägungsgründe 82 und 89.

⁽³⁸⁾ Siehe die Erwägungsgründe 82 und 87.

3. SCHLUSSFOLGERUNG ZUM VORLIEGEN EINER STAATLICHEN BEIHILFE

- (96) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen stellt die Überwachungsbehörde fest, dass die Beteiligung Norwegens an der neuen RCF keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens darstellt —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Finanzierung von Scandinavian Airlines über die neue revolvierende Kreditfazilität, die Norwegen im Dezember 2012 einführte, stellt keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens dar.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an das Königreich Norwegen gerichtet.

Artikel 3

Nur der englische Wortlaut dieser Entscheidung ist verbindlich.

Brüssel, den 9. Juli 2014

Für die EFTA-Überwachungsbehörde

Oda Helen SLETNES
Präsidentin

Helga JÓNSDÓTTIR
Mitglied des Kollegiums
