



2024/2549

1.10.2024

BESCHLUSS (EU) 2024/2549 DER KOMMISSION

vom 29. November 2023

über die staatlichen Beihilfen SA.57543 und SA.58342 (2020/NN) (ex 2020/N) des Königreichs Dänemark und des Königreichs Schweden zugunsten von Scandinavian Airlines System AB

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2023) 8356)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den vorgenannten Bestimmungen⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Mit elektronischen Anmeldungen vom 11. August 2020 unterrichteten das Königreich Dänemark (im Folgenden „Dänemark“) und das Königreich Schweden (im Folgenden „Schweden“) nach Vorabkontakten⁽²⁾ die Kommission über ihre Pläne, sich an der Rekapitalisierung (im Folgenden die „Maßnahme“) der Scandinavian Airlines System AB (im Folgenden „SAS“) zu beteiligen.
- (2) Dänemark und Schweden meldeten die Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Auslegung durch Abschnitt 3.11 des Befristeten Rahmens für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (im Folgenden „Befristeter Rahmen“) an⁽³⁾.
- (3) Die Maßnahme umfasste zwei Rekapitalisierungsinstrumente:
 - die Zeichnung von staatlichen Hybridpapieren durch Dänemark und Schweden (im Folgenden das „hybride Kapitalinstrument“) und
 - die Zeichnung neuer Stammaktien durch diese beiden Mitgliedstaaten (im Folgenden das „Eigenkapitalinstrument“).
- (4) Der maximale Gesamtbetrag der von Dänemark und Schweden am 11. August 2020 angemeldeten Maßnahme belief sich auf etwa 11 Mrd. SEK (1,069 Mrd. EUR)⁽⁴⁾, wovon etwa 6 Mrd. SEK von Dänemark und 5 Mrd. SEK von Schweden bereitgestellt werden sollten.

⁽¹⁾ ABl. C 250 vom 14.7.2023, S. 11.

⁽²⁾ Dänemark und Schweden übermittelten am 12. Juni 2020 einen Anmeldungsentwurf. Nach informellen Gesprächen mit der Kommission erteilten Dänemark und Schweden am 16. Juni 2020 zusätzliche Auskünfte. Die Kommission übermittelte Dänemark und Schweden am 16., 19., 23. und 30. Juni 2020 Auskunftersuchen, die Dänemark und Schweden am 18., 22. und 23. Juni und 2. Juli 2020 beantworteten. Am 2., 6. und 10. Juli 2020 übermittelte die Kommission weitere Auskunftersuchen, die Dänemark und Schweden am 3., 8., 13. und 23. Juli 2020 beantworteten. Dänemark und Schweden übermittelten am 24., 27., 30. und 31. Juli 2020 sowie am 1. und 2. August 2020 weitere Informationen.

⁽³⁾ Mitteilung der Kommission — Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (ABl. C 91 I vom 20.3.2020, S. 1), geändert durch die Mitteilungen der Kommission C(2020) 2215 (ABl. C 112 I vom 4.4.2020, S. 1), C(2020) 3156 (ABl. C 164 vom 13.5.2020, S. 35) und C(2020) 4509 (ABl. C 218 vom 2.7.2020, S. 3). Nach der Annahme des ursprünglichen Beschlusses wurde der Befristete Rahmen durch die Mitteilungen der Kommission C(2020) 7127 (ABl. C 340 I vom 13.10.2020, S. 1), C(2021) 564 (ABl. C 34 vom 1.2.2021, S. 6), C(2021) 8442 (ABl. C 473 vom 24.11.2021, S. 1) und C(2022) 7902 (ABl. C 423 vom 7.11.2022, S. 9) geändert.

⁽⁴⁾ Bei Bezugnahme auf die am 11. August 2020 angemeldete Maßnahme wird für die Umrechnung des Beihilfebetrags von SEK in EUR der Wechselkurs vom 14. August 2020 zugrunde gelegt.

- (5) Darüber hinaus sah der Rekapitalisierungsplan auch die Beteiligung privater Investoren in Höhe von 3,75 Mrd. SEK vor. Zu diesem Zweck schloss SAS unter anderem Vereinbarungen mit den Inhabern bestimmter bestehender Hybridpapiere und den Inhabern bestimmter Anleihen, die die Umwandlung dieser Hybridpapiere in neue Stammaktien bzw. die Umwandlung der Anleihen in neue kommerzielle Hybridpapiere oder neue Stammaktien vorsahen.
- (6) Am 17. August 2020 erließ die Kommission einen Beschluss, in dem sie keine Einwände gegen die Maßnahme erhob, da sie diese als nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ansah (im Folgenden „ursprünglicher Beschluss“) ⁽⁵⁾.
- (7) Dänemark und Schweden gewährten SAS die Beihilfe am 26. Oktober 2020. Letztlich zahlten Dänemark und Schweden einen Beihilfebetrug von rund 9,54 Mrd. SEK (907 Mio. EUR) und somit weniger als die in der Anmeldung vorgesehenen und von der Kommission im ursprünglichen Beschluss genehmigten 11 Mrd. SEK (siehe Erwägungsgrund 4).
- (8) Am 4. Mai 2021 erhob Ryanair DAC (im Folgenden „Ryanair“) Klage auf Nichtigerklärung des ursprünglichen Beschlusses. Das Gericht erklärte in seinem Urteil vom 10. Mai 2023 in der Sache T-238/21 (im Folgenden das „SAS-II-Urteil“) den ursprünglichen Beschluss aufgrund eines Verstoßes gegen die Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens für nichtig ⁽⁶⁾. Das Gericht stellte fest, dass die Kommission entgegen den Anforderungen in den vorgenannten Bestimmungen des Befristeten Rahmens keine Aufnahme eines Staffellungsmechanismus oder eines alternativen Mechanismus in Bezug auf das Eigenkapitalinstrument verlangt habe.
- (9) Nach der Nichtigerklärung des ursprünglichen Beschlusses verlangte die Kommission von Dänemark und Schweden am 8., 13. und 15. Juni 2023 ergänzende Auskünfte. Dänemark und Schweden antworteten jeweils am 12., 15. und 16. Juni 2023.
- (10) Mit Schreiben vom 4. Juli 2023 unterrichtete die Kommission Schweden und Dänemark über ihren Beschluss, hinsichtlich der Maßnahme das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“).
- (11) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ⁽⁷⁾. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme auf.
- (12) Dänemark und Schweden übermittelten am 19. Juli 2023 eine gemeinsame Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss.
- (13) Bei der Kommission gingen am 10. August 2023 bzw. 14. August 2023 Stellungnahmen von zwei Beteiligten, nämlich SAS und Ryanair, ein. Am 23. August 2023 leitete die Kommission diese Stellungnahmen an Dänemark und Schweden weiter. Mit Schreiben vom 25. September 2023 übermittelten Dänemark und Schweden der Kommission eine gemeinsame Antwort auf die Stellungnahme von Ryanair.
- (14) Am 2. Oktober 2023 richtete die Kommission ein Auskunftersuchen an Dänemark und Schweden. Die beiden Mitgliedstaaten beantworteten dieses Ersuchen in mehreren Schritten am 6., 11., 12., 13., 16., 19. und 23. Oktober 2023. Die Kommission übermittelte weitere Auskunftersuchen am 16. Oktober 2023, beantwortet von Dänemark und Schweden am 24., 26. und 31. Oktober 2023, am 9. November 2023, beantwortet von Dänemark und Schweden am 14. November 2023, und am 14. November 2023, beantwortet von Dänemark und Schweden am 20. und 21. November 2023.
- (15) Mit Schreiben vom 24. bzw. 17. Oktober 2023 erklärten sich Dänemark und Schweden ausnahmsweise damit einverstanden, auf ihre Rechte nach Artikel 342 AEUV in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung Nr. 1/1958 ⁽⁸⁾ zu verzichten, sodass der vorliegende Beschluss in englischer Sprache angenommen und bekannt gegeben werden kann.

⁽⁵⁾ Beschluss C(2020) 5750 final der Kommission vom 17. August 2020 über die staatlichen Beihilfen SA.57543 (2020/N) — Dänemark — und SA.58342 (2020/N) — Schweden — COVID-19-Rekapitalisierung der SAS AB (ABl. C 50 vom 12.2.2021, S. 1). Am 23. August 2020 erließ die Kommission einen berichtigenden Beschluss zur Änderung des ursprünglichen Beschlusses.

⁽⁶⁾ Urteil des Gerichts vom 10. Mai 2023, Ryanair/Kommission (SAS II; COVID-19), T-238/21, ECLI:EU:T:2023:247.

⁽⁷⁾ Vgl. Fußnote 1.

⁽⁸⁾ Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 17 vom 6.10.1958, S. 385, ECLI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

2. AUSFÜHRLICHE BESCHREIBUNG DER MAßNAHME

- (16) In den folgenden Abschnitten werden die Maßnahme und der Kontext, in dem diese am 26. Oktober 2020 gewährt wurde, beschrieben. Die Beurteilung der Maßnahme nach der Nichtigerklärung des ursprünglichen Beschlusses durch das Gericht (siehe Erwägungsgrund 8) muss sich auf die Fakten und Umstände stützen, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe vorlagen.

2.1. Ziel der Maßnahme

- (17) Die Maßnahme zielte darauf ab, die Bilanzposition und Liquidität von SAS in der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Ausnahmesituation wiederherzustellen.
- (18) Die Maßnahme war Teil eines Gesamtpakets von Maßnahmen, die von Dänemark und Schweden ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass weiterhin ausreichend Liquidität auf dem Markt vorhanden war, und um den Liquiditätssengpässen von Unternehmen infolge des Ausbruchs der Pandemie entgegenzutreten. Das Maßnahmenpaket hatte auch zum Ziel, sicherzustellen, dass die durch die Pandemie verursachten Störungen die Existenzfähigkeit von Unternehmen nicht gefährden, und die Kontinuität der Wirtschaftstätigkeit während und nach der Pandemie zu gewährleisten.

2.1.1. Von Dänemark und Schweden als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie ergriffene Eindämmungsmaßnahmen

- (19) Am 11. März 2020 stuft die Weltgesundheitsorganisation das COVID-19-Geschehen als Pandemie ein. Das Risiko für die öffentliche Gesundheit in Ermangelung von Therapeutika oder Impfstoffen für das neuartige COVID-19-Virus war entscheidend für das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände. Die Schnelligkeit der Ausbreitung hatte enorme Folgen, sowohl was die Todesfälle in Hochrisikogruppen als auch die Störungen in der Wirtschaft und Gesellschaft anbelangt.
- (20) Um die Ausbreitung von COVID-19 einzudämmen, wurden von den Mitgliedstaaten, darunter Dänemark und Schweden, umfangreiche Eindämmungsmaßnahmen ergriffen, wie z. B. das Homeoffice-Gebot und die Anordnung, Menschenansammlungen zu meiden, die Schließung von nicht systemrelevanten Betrieben und die Einführung von nächtlichen Ausgangssperren. Darüber hinaus schränkten Dänemark und Schweden wie auch die anderen Mitgliedstaaten die Bewegungs- und Reisefreiheit in ihren Gebieten drastisch ein, indem sie Reisebeschränkungen und allgemeine Gesundheitsschutzmaßnahmen (z. B. Flugverbote, Auflagen betreffend Quarantäne oder negative COVID-19-Tests) einführten.
- (21) Was Dänemark betrifft, wies das dänische Außenministerium am 13. März 2020 seine Bürger und Einwohner an, von allen nicht unbedingt notwendigen Reisen in alle Länder Abstand zu nehmen. Am selben Tag schlossen die dänischen Behörden die Grenzen und verhängten ein vorübergehendes Einreiseverbot nach Dänemark. Diese Reisebeschränkungen galten für die meisten Länder bis zum 26. Juni 2020⁽⁹⁾; an diesem Tag hob Dänemark die Beschränkungen für Reisen in die Mitgliedstaaten und Schengen-Länder bis auf einige Ausnahmen auf⁽¹⁰⁾. Trotz Aufhebung der Reisebeschränkungen beobachtete Dänemark weiterhin die wöchentliche Entwicklung des epidemiologischen Risikos in allen Ländern außerhalb Dänemarks, einschließlich der anderen Mitgliedstaaten, und aktualisierte entsprechend seine Empfehlungen für Reisen in das Ausland. Darüber hinaus galt trotz der teilweisen Aufhebung der Reisebeschränkungen ab dem 26. Juni 2020 eine Sechs-Tage-Regelung, wonach ausländische Touristen nur dann nach Dänemark einreisen durften, wenn sie einen Urlaubsaufenthalt von mindestens sechs Nächten gebucht hatten. Die Vorschrift beeinträchtigte den ausländischen Tourismus in Dänemark, denn 70 % der ausländischen Touristen, die im Sommer 2019 in das Land einreisten, blieben weniger als sechs Tage im Land.

⁽⁹⁾ Am 29. Mai 2020 hatte Dänemark damit begonnen, die Reisebeschränkungen für Reisen nach Deutschland, Island und Norwegen mit Wirkung vom 15. Juni 2020 aufzuheben.

⁽¹⁰⁾ Die Ausnahmen betrafen das Vereinigte Königreich, Schweden, Portugal, Rumänien, Malta und Irland. Siehe: <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/ny-model-for-rejsevejledningerne-for-europa-traeder-i-kraft?publisherId=2012662&releaseId=13596062> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

- (22) Später im Jahr stellte Dänemark einen Anstieg des epidemiologischen Risikos in der gesamten Union ab September 2020 fest. Am 31. August 2020 erließ Dänemark Beschränkungen für Reisen nach Frankreich und Kroatien aufgrund des sprunghaften Anstiegs der COVID-19-Infektionen in diesen Ländern⁽¹¹⁾. Ähnliche Reisebeschränkungen wurden am 11. September 2020 für Tschechien⁽¹²⁾ und eine Woche später für Österreich, Ungarn, die Niederlande, Portugal und die Schweiz verhängt⁽¹³⁾. Basierend auf der wöchentlichen Beobachtung der weltweiten epidemiologischen Lage setzte Dänemark weitere Mitgliedstaaten auf seine Liste der Hochrisikoländer und erließ am 25. September 2020 Reisebeschränkungen für Island, Irland, das Vereinigte Königreich und Slowenien⁽¹⁴⁾, am 3. Oktober 2020 für die Slowakei und San Marino⁽¹⁵⁾, am 9. Oktober 2020 für einige Regionen Schwedens⁽¹⁶⁾, am 16. Oktober 2020 für Bulgarien, Italien, Litauen und Polen⁽¹⁷⁾ und am 23. Oktober 2020 für Zypern, Lettland und Deutschland⁽¹⁸⁾. Im Zuge der zweiten Welle der COVID-19-Pandemie hatte Dänemark somit bis zum 26. Oktober 2020 Reisebeschränkungen für 24 Mitgliedstaaten sowie alle Drittländer eingeführt⁽¹⁹⁾.
- (23) Schweden erließ seinerseits ähnliche Reisebeschränkungen. Am 14. März 2020 warnten die schwedischen Behörden ihre Bürger und Einwohner vor nicht unbedingt notwendigen Reisen in alle Länder. Die Reisewarnung galt bis zum 17. Juni 2020 und wurde anschließend schrittweise für Reisen in und aus anderen Mitgliedstaaten aufgehoben⁽²⁰⁾. Darüber hinaus galt in Schweden in der Zeit vom 19. März 2020 bis zum 31. August 2020 für alle Ausländer ein vorübergehendes Verbot für die Einreise in die Union über Schweden. Nach dem 17. Juni 2020 beobachtete Schweden wie Dänemark weiterhin regelmäßig die Entwicklung der epidemiologischen Lage in allen Ländern außerhalb Schwedens und erließ neue Reisewarnungen für alle Länder mit hohem COVID-19-Ansteckungsrisiko. Nach der schrittweisen Aufhebung der Reisebeschränkungen für bestimmte Mitgliedstaaten in der Zeit von Juli bis September 2020 führte auch Schweden ab dem 22. Oktober 2020 angesichts des Auftretens einer zweiten Welle der COVID-19-Pandemie wieder Reisebeschränkungen ein⁽²¹⁾.
- (24) Die Coronavirus-Pandemie verursachte einen schweren Schock für die Weltwirtschaft und die Volkswirtschaften der Union, einschließlich Dänemarks und Schwedens, und hatte schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Folgen. Die Wirtschaftstätigkeit in der Union erlitt in der ersten Jahreshälfte einen dramatischen Einbruch und erholte sich im Sommer 2020, als die Eindämmungsmaßnahmen schrittweise aufgehoben wurden, nur teilweise wieder. Das Wiederaufflammen der Pandemie im September 2020 führte jedoch zu weiteren wirtschaftlichen Störungen, da die nationalen Behörden neue Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit einführten, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen. Die Kommission ging in ihrer Herbstprognose 2020 davon aus, dass die Wirtschaft des Euro-Währungsgebiets im Jahr 2020 um 7,8 % schrumpfen werde. Für die Jahre 2021 und 2022 prognostizierte die Kommission ein Wirtschaftswachstum von 4,2 % bzw. 3 %, warnte aber, dass diese Schätzungen angesichts der COVID-19-Pandemie extrem unsicher und risikobehaftet seien⁽²²⁾.
- (25) Dänemark und Schweden waren daher der Ansicht, dass die COVID-19-Pandemie und die Maßnahmen, die sie und viele andere Länder ergriffen hatten, um die Folgen einzudämmen, gravierende Auswirkungen auf die Realwirtschaft und insbesondere auf Unternehmen wie SAS hatten.

⁽¹¹⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹²⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹³⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-arrivals-from-another-five-european-countries/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁴⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-nationals-of-another-four-countries-from-sept-26/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁵⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/arrivals-from-slovakia-san-marino-to-be-quarantined-in-denmark-from-october-3/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁶⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/covid-19-denmark-advises-citizens-to-avoid-travel-to-eight-swedish-regions/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁷⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-discourages-its-citizens-from-travelling-to-bulgaria-italy-lithuania-poland/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁸⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁹⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽²⁰⁾ Ab dem 17. Juni 2020 hob Schweden die Reisewarnung für Reisen nach Belgien, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Kroatien, Luxemburg, Monaco, Portugal, San Marino, Spanien, in die Schweiz, Ungarn und die Vatikanstadt auf, ab dem 15. Juli 2020 für Reisen nach Andorra, Deutschland und Polen und ab dem 29. Juli 2020 für Reisen nach Dänemark, Norwegen und Tschechien.

⁽²¹⁾ <https://www.schengenvisainfo.com/news/sweden-extends-its-temporary-entry-ban-until-december-22/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2021 (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). Diese Prognosen basieren auf den bis 22. Oktober 2020 erhobenen Informationen.

2.1.2. Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen auf die Tätigkeit von SAS

- (26) Die COVID-19-Pandemie und die Maßnahmen, die weltweit, darunter auch von Dänemark und Schweden, ergriffen wurden, um ihre Folgen einzudämmen, führten dazu, dass Fluggesellschaften wie SAS die meisten Luftverkehrstätigkeiten einstellen mussten.
- (27) 2019 beförderte SAS insgesamt fast 30 Mio. Fluggäste⁽²³⁾ mit einem durchschnittlichen Sitzplatz-Belegungsfaktor von 75,2 %⁽²⁴⁾. Der Wert lag nur geringfügig unter dem des Jahres 2018 (– 1,1 %). Einen ähnlich geringen Rückgang verzeichnete SAS 2019 im Vergleich zu 2018 bei bestimmten wichtigen Leistungsindikatoren wie den angebotenen Sitzkilometern (Available Seat Kilometre, ASK)⁽²⁵⁾ (– 0,8 %) und dem Ertrag pro Passagierkilometer (Revenue per Passenger Kilometre, RPK)⁽²⁶⁾ (– 1,4 %).
- (28) In der Zeit von Dezember 2019 bis Februar 2020, d. h., kurz bevor COVID-19 von der Weltgesundheitsorganisation zur Pandemie erklärt wurde, konnte SAS diese wesentlichen Leistungsindikatoren verbessern⁽²⁷⁾. Das Unternehmen verzeichnete einen erheblichen Anstieg der Zahl der beförderten Passagiere gegenüber dem Zeitraum von Dezember 2018 bis Februar 2019⁽²⁸⁾ sowie seiner ASK⁽²⁹⁾ und RPK⁽³⁰⁾.
- (29) Im März 2020 nach Einführung der ersten Eindämmungsmaßnahmen (Erwägungsgründe 21 und 23) verlor SAS jedoch im Vergleich zum März 2019 fast 60 % seiner Passagiere und die RPK sanken um 62 %⁽³¹⁾. Bis Juni 2020 stornierte SAS fast alle internationalen Flüge und beschränkte seine Tätigkeit auf einige wenige Inlandsstrecken in Schweden und Norwegen, was zur Folge hatte, dass die Passagierzahlen um mehr als 95 % (April 2020) bzw. 93 % (Mai 2020) gegenüber dem jeweiligen Vergleichsmonat 2019 fielen. SAS musste seine Flotte, bestehend aus mehr als 150 Maschinen, zum größten Teil am Boden lassen und hielt nur 15 Flugzeuge in Betrieb⁽³²⁾.

⁽²³⁾ Siehe den Jahres- und Nachhaltigkeitsbericht von SAS für das Geschäftsjahr 2019 (S. 44), abrufbar unter https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). In diesem Bericht entspricht 2019 dem Geschäftsjahr von SAS, das den Zeitraum von November 2018 bis Oktober 2019 umfasst.

⁽²⁴⁾ Der Sitzplatz-Belegungsfaktor ist ein Parameter, mit dem in der Luftfahrtbranche die Auslastung der Beförderungskapazität einer Fluggesellschaft gemessen wird. Er ist ein wichtiger Indikator, um zu schätzen, inwieweit eine Fluggesellschaft in der Lage ist, die Kapazität des von ihr eingesetzten Flugzeugs auszulasten, obgleich dieser Parameter die Preisgestaltung und Rentabilität beim Verkauf dieser Kapazität unbeachtet lässt.

⁽²⁵⁾ Die angebotenen Sitzkilometer (Available Seat Kilometre, ASK) sind eine Größe, um zu messen, welche Beförderungskapazität zur Erzielung von Einnahmen verfügbar ist. Sie bezieht sich auf die Anzahl der Sitzkilometer, die bei einer Fluggesellschaft zum Kauf zur Verfügung stehen. Die Sitzkilometer werden berechnet, indem die Anzahl der Kilometer, die ein gegebenes Flugzeug auf einer Strecke zurücklegen wird, mit der Zahl der in diesem Flugzeug verfügbaren Sitzplätze multipliziert wird. Mit dem ASK-Parameter kann bewertet werden, wie effizient eine Fluggesellschaft darin ist, Einnahmen aus der Verfügbarkeit von Sitzplätzen für Kunden zu erwirtschaften. Die Fluggesellschaft arbeitet somit unterhalb ihrer Kapazität, wenn nicht alle Sitzplätze im Flugzeug verkauft werden.

⁽²⁶⁾ Der Ertrag pro Passagierkilometer (Revenue per Passenger Kilometre, RPK) wird berechnet, indem die Anzahl der zahlenden Fluggäste mit der zurückgelegten Strecke multipliziert wird. Ein Flugzeug mit 100 Fluggästen, das eine Strecke von 250 km fliegt, generiert zum Beispiel 25 000 RPK.

⁽²⁷⁾ Ab Februar 2020 begann die weltweite starke Ausbreitung von COVID-19. SAS stellte schon in diesem Monat auf manchen der bedienten Strecken einen gewissen Rückgang der Nachfrage fest, insbesondere auf den interkontinentalen Strecken (außerhalb der Union) und auf den Strecken von und nach Italien. Trotz dieser ersten deutlichen Zeichen der Pandemie verzeichnete SAS im Februar 2020 gegenüber dem Vergleichsmonat 2019 eine höhere Zahl an beförderten Fluggästen.

⁽²⁸⁾ Im Einzelnen verzeichnete SAS im Dezember 2019 gegenüber dem Vergleichsmonat 2018 bei der Zahl der beförderten Passagiere einen Anstieg von insgesamt 2,1 % (siehe <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/nearly-2-million-passengers-travelled-with-sas-in-december/>), von 3,2 % im Januar 2020 gegenüber dem Vergleichsmonat 2019 (siehe <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/1-9-million-passengers-traveled-with-sas-in-january/>) und von fast 4 % im Februar 2020 gegenüber dem Vergleichsmonat 2019 (<https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---february-2020/>) (jeweils zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽²⁹⁾ SAS steigerte sein Angebot (in ASK) im Dezember 2019 um 0,9 %, im Januar 2020 um 1,9 % und im Februar 2020 um 1,5 % gegenüber Dezember 2018, Januar 2019 bzw. Februar 2019.

⁽³⁰⁾ SAS steigerte seine RPK im Dezember 2019 um 2,6 %, im Januar 2020 um 2,8 % und im Februar 2020 um 0,5 % im Vergleich zum jeweiligen Vorjahresmonat.

⁽³¹⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---march-2020/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽³²⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---may-2020/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

- (30) Obwohl die Reisebeschränkungen in der Union im Sommer 2020 der Lage entsprechend schrittweise aufgehoben wurden, verbesserten sich die Verkehrszahlen von SAS in der Zeit von Juni bis September 2020 kaum. Im Vergleich zum Vorjahr verzeichnete SAS einen Rückgang der Kapazität zwischen 73 % (September 2020) und 91 % (Juni 2020) und einen Rückgang der Gesamtzahl an beförderten Fluggästen zwischen 74 % (August 2020) und 86 % (Juni 2020) ⁽³³⁾. Nach dem Wiederaufflammen einer zweiten Welle der COVID-19-Pandemie war das wirtschaftliche Umfeld von SAS weiterhin von einer stark gehemmten Nachfrage geprägt, und im Oktober 2020 lag die Zahl der beförderten Fluggäste bei nur etwa 20 % der Zahl vom Oktober 2019 ⁽³⁴⁾.
- (31) Zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme schätzte Eurocontrol in seinem Best-Case-Szenario auf der Grundlage der in der Zeit von Januar bis Oktober 2020 erhobenen Daten, dass der Luftfahrtsektor frühestens 2024 sein Niveau von 2019 wieder erreichen werde ⁽³⁵⁾. Airports Council International Europe legte am 6. Oktober 2020 eine ähnliche Prognose vor und vertrat die Auffassung, dass eine Erholung des europäischen Luftverkehrs auf den Stand von 2019 vor 2024 oder 2025 unwahrscheinlich sei und die Entwicklung des Luftverkehrs im Jahr 2021 mit extremer Unsicherheit behaftet sei ⁽³⁶⁾.
- (32) Der erhebliche Rückgang der Nachfrage, den SAS aufgrund der Folgen der COVID-19-Pandemie hinnehmen musste, die Eindämmungsmaßnahmen und die große Unsicherheit hinsichtlich der kurz- und mittelfristigen Aussichten für den Luftverkehrssektor hatten gravierende Auswirkungen auf die Finanzlage von SAS.

2.1.3. *Eigenkapital- und Liquiditätsbedarf von SAS angesichts der COVID-19-Pandemie*

- (33) Dänemark und Schweden zufolge erlitt SAS nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie und der Einführung der in Abschnitt 2.1.1 beschriebenen Eindämmungsmaßnahmen erhebliche Verluste. Zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme ging SAS davon aus, dass weitere Verluste drohten. Das Unternehmen benötigte infolgedessen Eigenkapital- und Liquiditätshilfen in Form einer Rekapitalisierung, um seine finanziellen Schwierigkeiten zu bewältigen.
- (34) Dänemark und Schweden zufolge benötigte SAS diese Hilfen trotz mehrerer Kostensenkungsmaßnahmen, die das Unternehmen ergriff, um seine Verluste abzumildern, und trotz der zuvor im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erhaltenen staatlichen Beihilfe.

2.1.3.1. *Von SAS beschlossene Kostensenkungsmaßnahmen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern*

- (35) Am 3. März 2020, kurz nach dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie, kündigte SAS an, dass das Unternehmen unverzüglich mehrere Kostensenkungsmaßnahmen einleiten werde, um die Folgen der Pandemie und die geringere Nachfrage nach Luftverkehrsdiensten zu bewältigen ⁽³⁷⁾. SAS setzte die Flüge nach Hongkong ab dem 5. März 2020 aus und kündigte außerdem eine Reduzierung seiner Kurzstreckenflüge in den kommenden Monaten an, um die Einnahmeverluste so weit wie möglich durch Einsparungen bei den flugbedingten Kosten (Treibstoff, Personal, Flughafensteuern und Gebühren usw.) aufzufangen.
- (36) In der Sitzung des Verwaltungsrats von SAS am 12. März 2020 teilte SAS den Verwaltungsratsmitgliedern mit, dass an zwei Fronten gearbeitet werden müsse, um die Folgen der COVID-19-Pandemie und der Verschlechterung der Finanzlage von SAS zu bewältigen.
- (37) Erstens wies SAS darauf hin, dass es erforderlich sei, Barmittel zu sichern, indem die Kosten schnellstens gesenkt werden. In diesem Zusammenhang einigte sich die Geschäftsleitung von SAS auf eine freiwillige, sofort wirksame Kürzung ihrer Gehälter um 20 % für einen Zeitraum von drei Monaten. Parallel dazu informierte SAS den Verwaltungsrat, dass man Gespräche mit den Gewerkschaften aufgenommen habe, um eine befristete Reduzierung der Arbeitszeit um bis zu 20 % (mit entsprechender Lohnkürzung) für einen Zeitraum von drei Monaten für alle Beschäftigten von SAS zu vereinbaren. Darüber hinaus geht aus dem Protokoll der Verwaltungsratssitzung vom 12. März 2020 hervor, dass SAS bereits Gespräche mit Leasinggebern aufgenommen hatte, um Leasingzahlungen für Flugzeuge und andere Vermögenswerte vorübergehend einzustellen oder zu verschieben. Angesichts der

⁽³³⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---june-2020/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽³⁴⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---october-2020/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽³⁵⁾ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-11/eurocontrol-five-year-forecast-europe-2020-2024.pdf> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽³⁶⁾ www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.10.2020.pdf (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽³⁷⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/update-on-covid-19/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

niedrigen Buchungszahlen plante SAS außerdem, seine Luftverkehrsdienste im März und April 2020 um 15-20 % zu reduzieren und die Flüge nach China und Italien bis zum 3. April 2020 auszusetzen sowie die Frequenz der Flüge auf den meisten SAS-Strecken zu reduzieren. Zweitens teilte SAS dem Verwaltungsrat mit, dass das Unternehmen an einem neuen Geschäftsplan arbeite, um den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und deren Folgen auf seine kurz- und langfristige Geschäftsstrategie Rechnung zu tragen.

- (38) Am 15. März 2020 kündigte SAS an, dass es aufgrund der Entwicklung der COVID-19-Pandemie und der von Dänemark und Schweden ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen den größten Teil seines Verkehrs ab dem 16. März 2020 vorübergehend einstellen werde (siehe Erwägungsgründe 21 und 23). Unmittelbar nachdem Dänemark (am 15. März 2020) und Schweden (am 16. März 2020) Rechtsvorschriften, die vorübergehende Entlassungen ermöglichten, erlassen hatten, kündigte SAS darüber hinaus die Einführung von befristeten Arbeitskürzungen für bis zu 10 000 Beschäftigte und somit 90 % seiner Gesamtbelegschaft an ⁽³⁸⁾.
- (39) In der Sitzung des Verwaltungsrats vom 1. April 2020 gab SAS an, dass es aktuell nur 10 % seiner Luftverkehrsdienste im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum durchführe. SAS teilte ferner mit, für den Rest des Jahres 2020 mehrere Kostensenkungsmaßnahmen mit einem Einsparpotenzial von 4,1 Mrd. SEK geplant zu haben. Darüber hinaus genehmigte der Verwaltungsrat den Abschluss einer Sale-and-Lease-back-Vereinbarung über fünf Flugzeug-Ersatztriebwerke, welche SAS 45 Mio. USD in bar einbrachte.
- (40) In der Sitzung des Verwaltungsrats vom 15. April 2020 stellte SAS seinen Geschäftsplan vor, in dem die neue Geschäftsstrategie des Unternehmens zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie und ihrer kurz- und langfristigen Folgen dargelegt wurden.
- (41) Im Geschäftsplan von SAS wurde im Wesentlichen davon ausgegangen, dass es in der Zeit von April bis Juni 2020 aufgrund von Reisebeschränkungen so gut wie keine Nachfrage nach Luftverkehrsdiensten geben werde ⁽³⁹⁾. Es wurde erwartet, dass der Passagierflugverkehr erst wieder in der Zeit von Juli bis Oktober 2020 starten werde und auch dann nur in begrenztem Umfang ⁽⁴⁰⁾. SAS rechnete damit, dass sich danach beginnend ab November 2020 das Passagieraufkommen kontinuierlich erholen und im Februar 2022 wieder 85 % des Passagierverkehrs von 2019 erreichen werde. Danach dürfte sich das Wachstum des Passagierverkehrs aufgrund der durch die COVID-19-Pandemie verursachten langfristigen Änderungen im Reiseverhalten (Arbeiten im Homeoffice, weniger Geschäftskonferenzen, neue Freizeitgewohnheiten usw.) verlangsamen. Daher rechnete SAS nicht damit, dass vor Mitte 2023 wieder das Niveau vor der COVID-19-Pandemie erreicht würde. Diese Nachfrageprognose beruhte auf der Prämisse, dass es nach Oktober 2020 keine weiteren Pandemiewellen und keine Reisebeschränkungen mehr geben werde.
- (42) In diesem Szenario prognostizierte SAS für die Geschäftsjahre 2020 und 2021 einen Verlust von 22 Mrd. SEK ⁽⁴¹⁾. Um den Verlust abzumildern, sah das Unternehmen in seinem Geschäftsplan Maßnahmen vor, die an drei wichtigen Hebeln ansetzen: Anpassung seines Angebots an die Nachfrage, Einleitung eines aggressiven Kostensenkungsprogramms und Personalabbau.
- (43) Was den ersten Hebel (Anpassung seines Angebots an die Nachfrage) betrifft, plante SAS, die wöchentliche Entwicklung der Nachfrage nach Luftverkehrsdiensten im Kontext der COVID-19-Pandemie aufmerksam zu verfolgen. SAS beabsichtigte, den Großteil seiner Flotte bis Juni 2020 am Boden zu halten und die Zahl der in Betrieb befindlichen Flugzeuge ab Juli 2020 schrittweise entsprechend den Ergebnissen von drei wichtigen Indikatoren zu erhöhen. Mit diesen Indikatoren sollte Folgendes gemessen werden: die „Fähigkeit zu reisen“ (durch eine Analyse der bestehenden staatlichen Reisebeschränkungen und der von Unternehmen ausgesprochenen Reiseverbote weltweit), die „Absicht zu reisen“ (z. B. durch Messung der Suchdaten oder Buchungszahlen auf den Websites von SAS) sowie die „tatsächlich angetretenen Reisen“ (z. B. anhand der Show-Raten, der Zahl der beförderten Passagiere und der Buchungsklassen, die von SAS registriert wurden). Längerfristig (d. h. nach Oktober 2020), als mit einer sich stetig erholenden Nachfrage gerechnet wurde, wollte SAS seine Dienste auf die rentabelsten Strecken (insbesondere Kurzstreckenflüge innerhalb Skandinaviens und Europas) und die rentabelsten Kunden (Business-Kategorie) konzentrieren und gleichzeitig die Kapazität und Frequenz verringern, um die Auslastung der Flugzeuge zu maximieren. Außerdem plante SAS, die meisten seiner Analyse-Tools, Systeme und Instrumente durch fortschrittlichere Produkte zu ersetzen, um die Genauigkeit der Verkehrs- und Buchungsindikatoren zu verbessern, und seine Dienstleistungen an Bord zu überprüfen, um Kosten durch „Verschwendung“ zu vermeiden (Abbau des „doppelten Bordservice“ usw.).

⁽³⁸⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-temporarily-halt-most-of-the-traffic/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). Siehe auch das Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats von SAS vom 16. März 2020 (Anlage 40.1 der Anmeldung).

⁽³⁹⁾ Weniger als 8 % der 2019 von SAS beförderten Fluggäste.

⁽⁴⁰⁾ SAS ging davon aus, dass die Zahl der beförderten Passagiere im Oktober 2020 nur 30 % der im Jahr 2019 beförderten Passagiere betragen werde.

⁽⁴¹⁾ Vgl. Fußnote 23. Das Geschäftsjahr von SAS beginnt am 1. November und endet am 31. Oktober.

- (44) In Bezug auf den zweiten Hebel (Einleitung eines aggressiven Kostensenkungsprogramms) schlug SAS vor, sein rigores, auf die Fixkosten zielendes Sparprogramm umzusetzen und dadurch bis Ende Oktober 2020 Einsparungen in Höhe von 2,4 Mrd. SEK und bis Ende März 2021 weitere Einsparungen in Höhe von 1 Mrd. SEK zu erreichen⁽⁴²⁾. Um die Kosten über Oktober 2020 hinaus zu senken, kündigte SAS außerdem an, seine Flotte zu verkleinern, schrittweise auf einen einzigen Flugzeugtyp umzustellen, um die Effizienz bei den Instandhaltungskosten zu steigern, und die Lieferung von Flugzeugen hinauszuschieben, um Barmittel zu sichern, was bis 2024 zusätzlich 1,1 Mrd. SEK einsparen würde.
- (45) Was den dritten Hebel (Personalabbau) betrifft, plante SAS, durch weitere befristete Entlassungen in größerem Umfang in Schweden, Norwegen und Dänemark bis Ende Oktober 2020 Einsparungen von insgesamt 2 Mrd. SEK zu erzielen, woran sich weitere Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität in der Erholungsphase (d. h. 25 % Produktivitätsverbesserung beim Bodenpersonal und 17 % beim Kabinenpersonal) mit einer zusätzlichen Einsparung von 2 Mrd. SEK anschließen sollten. Parallel dazu wollte SAS ein Abfindungsprogramm einleiten, um sein Gesamtpersonal bis Ende Oktober 2020 dauerhaft um 30 % zu reduzieren und bei den Gemeinkosten bis März 2021 weitere 1,6 Mrd. SEK einzusparen (durch Reduzierung des Personals in den Gemeinkosten um ein Drittel und des Personals im Frachtbereich um 50 %, Senkung der IT-Festkosten um 20 %, verstärkte Auslagerung von Fracht- und Bodenabfertigungsdiensten und Reduzierung der Investitionen in Marketing, IT und Produkte auf das für SAS unbedingt Notwendige).
- (46) Mit diesem Kostensenkungsprogramm wollte SAS in den Geschäftsjahren 2020 und 2021 eine Kostenreduzierung von insgesamt 5,4 Mrd. SEK erzielen (und eine weitere Kostenreduzierung von 4,5 Mrd. SEK nach 2021).
- (47) In der Verwaltungsratssitzung vom 15. April 2020 forderte der Verwaltungsrat gleichwohl die Geschäftsleitung von SAS dazu auf, mehr Einsparungsquellen im Geschäftsplan aufzuzeigen.
- (48) In der Verwaltungsratssitzung vom 22. April 2020 legte SAS daher ein noch ehrgeizigeres Kostensenkungsprogramm vor. Darin schlug SAS im Wesentlichen vor, die externen Ausgaben weiter zu verringern, mehr Personal abzubauen (von 30 % auf 40 % des Gesamtpersonals von SAS) und mehr Flugzeuglieferungen hinauszuschieben. Aus dem Protokoll der Sitzung geht auch hervor, dass SAS die Möglichkeit prüfte, einige wichtige Vermögenswerte, insbesondere sein Kundentreueprogramm Eurobonus, sowie Fracht- und Bodenabfertigungsdienste zu veräußern. Was das Eurobonus-Programm betrifft, nahm SAS eine Abwägung der Vor- und Nachteile einer solchen Veräußerung vor und kam zu dem Schluss, dass andere Optionen besser geeignet seien als eine Veräußerung⁽⁴³⁾. In Bezug auf die Veräußerung des Frachtgeschäfts wies SAS darauf hin, dass kein Käufer Interesse am Kauf eines Teils oder des gesamten Frachtgeschäfts gezeigt habe⁽⁴⁴⁾, während für die Bodenabfertigungsdienste [...] (*)
- (49) Mit diesem überarbeiteten Geschäftsplan wollte SAS eine Reduzierung der Kosten um bis zu insgesamt 7,3 Mrd. SEK in den Jahren 2020 und 2021 erzielen und die voraussichtlichen kumulierten Verluste bis Ende 2021 von 22 Mrd. SEK auf 15 Mrd. SEK senken.
- (50) Nach Genehmigung durch den Verwaltungsrat wurde der Geschäftsplan am 24. April 2020 von SAS angenommen, und SAS setzte seine Initiativen zur Kostensenkung über die drei als wichtigste erkannten Hebel fort.

⁽⁴²⁾ Diese Kostenreduzierungen zielten auf Einsparungen bei den Personalkosten (durch Einstellungsstopp, weniger Schulungen) in Höhe von insgesamt mehr als 800 Mio. SEK, der Flugzeugwartung (durch Neuverhandlung von Wet-Lease-Vereinbarungen (Vermieten oder Anmieten mit Besatzung), reduzierte Wartung usw.) in Höhe von insgesamt 1,3 Mrd. SEK und weiterer Kosten (Projektstopps, geringere Ausgaben für nicht wesentliche Tätigkeiten wie Marketing, Berater, reduzierte Kosten für IT und Räume) in Höhe von insgesamt 1,3 Mrd. SEK.

⁽⁴³⁾ Grund hierfür war unter anderem, dass das Eurobonus-Programm von SAS eine wichtige Einnahmequelle für das Unternehmen und einen strategischen Vermögenswert für seine Geschäftsstrategie, die auf spezifische und regelmäßige Kunden ausgerichtet ist, darstellte. SAS war der Ansicht, dass es andere Möglichkeiten als eine Veräußerung gebe, um aus diesem Programm Barmittel zu generieren, z. B. durch Übertragung dieses Programms auf eine separate juristische Person, um es SAS zu ermöglichen, das Programm in naher Zukunft als Sicherheit für eine Fremdfinanzierung zu nutzen, oder durch den rabattierten Verkauf von Treuepunkten an loyale Kunden, um mehr Barmittel zu generieren. Der Abschluss einer solchen Übertragung würde jedoch mehrere Monate benötigen, weshalb SAS zu der Auffassung gelangte, dass eine Übertragung keine kurzfristige Lösung für seine finanziellen Schwierigkeiten darstellen könne, sondern nur eine Möglichkeit, deren mittelfristige Umsetzung zu prüfen sei.

⁽⁴⁴⁾ SAS besitzt keine eigenen Frachtflugzeuge, sondern nutzt den Bauch seiner Passagierflugzeuge für den Transport von Waren. Für potenzielle Spediteure wäre es daher schwierig, ihre Warenströme zu optimieren, da sie vom Passagierflugprogramm von SAS als Betreiber der Flüge abhängig wären. Das Interesse der Käufer richtete sich daher ausschließlich auf die Übernahme der Marketing- und Verkaufstätigkeiten der „Flugzeugbauch-Kapazität“ von SAS, jedoch nur gegen eine hohe Provision. Auch frühere Versuche von SAS, diesen Geschäftszweig zu verkaufen, waren erfolglos geblieben. SAS hielt es daher für besser, den Geschäftszweig in der Gruppe zu halten, jedoch mit einer erheblichen Reduzierung des Personals (– 50 %).

(*) Vertrauliche Information.

- (51) Was erstens die operative Tätigkeit betrifft (Erwägungsgrund 43), bediente SAS in der Zeit von April bis Juni 2020 nur einige wenige Inlandsstrecken in Schweden sowie Strecken zwischen Norwegen, Dänemark und Schweden und führte einige Repatriierungsflüge⁽⁴⁵⁾ und Frachtflüge⁽⁴⁶⁾ durch, wobei das Unternehmen im April und Mai 2020 mit nur 10 % seiner Kapazität im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 arbeitete (Erwägungsgrund 29)⁽⁴⁷⁾. Nachdem die Ergebnisse der neuesten nachfrageseitigen Maßnahmen ermutigend waren (Erwägungsgrund 43)⁽⁴⁸⁾, bereitete sich SAS am 8. Juni 2020 darauf vor, die Zahl der in Betrieb befindlichen Flugzeuge von 16 am 2. Juni 2020 auf 45 bis Mitte Juli 2020 zu erhöhen, um dem festgestellten Anstieg des Verkehrsaufkommens nachzukommen⁽⁴⁹⁾. Vorgesehen war, dass sich das Flugprogramm hauptsächlich auf den Inlandsverkehr in Dänemark, Norwegen und Schweden sowie auf einige Verbindungen zu wichtigen europäischen Geschäftsreisezielen (in Belgien, Deutschland, Niederlande) und auf die Stärkung der Verbindungen innerhalb Skandinaviens konzentrieren sollte. Anhand dieser Schätzungen plante SAS beispielsweise, in der ersten Juliwoche 2020 im Vergleich zur gleichen Woche 2019 34 % seines Angebots (in Bezug auf die Sitzplatzkapazität) auf dem Markt für Flüge nach, von und innerhalb Skandinaviens anzubieten, was nach Ansicht von SAS der durchschnittlich von den Wettbewerbern angebotenen Kapazität (28 %) entsprach⁽⁵⁰⁾. Die steigende Zahl an Flügen im Juni und Juli 2020 verschaffte SAS zusätzliche Einnahmen und reduzierte seine Verluste, weshalb SAS im August 2020, auch angesichts der guten Ergebnisse der neuesten Erhebungen zur Nachfrageentwicklung, den Plan fasste, die Zahl der in Betrieb befindlichen Flugzeuge für Urlaubsziele in Europa nochmals zu erhöhen. Nach Einschätzung von SAS entsprach eine solche Erhöhung (mit der SAS bis zu 45 % seines Marktangebots im Vergleich zum Vorjahreszeitraum 2019 erreichen würde) dem Angebot der Wettbewerber für den Monat August 2020⁽⁵¹⁾. Der Anstieg der Zahl der COVID-Fälle in ganz Europa im September und Oktober 2020 führte jedoch dazu, dass SAS seine Kapazität bis Ende Oktober 2020 auf deutlich unter 40 % reduzierte.
- (52) Was zweitens die Senkung der Fixkosten betrifft (Erwägungsgrund 44), reduzierte SAS seine geplanten Investitionen, indem es Flugzeuglieferungen hinausschob. SAS begann rasch Gespräche mit seinem Flugzeuglieferanten Airbus über die Möglichkeit, Vorauszahlungen und Flugzeuglieferungen aufzuschieben. Damit gelang es SAS, einen Aufschub von Vorauszahlungen in Höhe von [0-300] Mio. USD ([200-500] Mio. SEK) im Zeitraum [...] zu erzielen und die Liefertermine für vier [...] von [...] auf [...], vier [...] von [...] auf [...] und zwei [...] von [...] auf [...] zu verschieben. Schweden und Dänemark erklärten jedoch, dass SAS keine Auftragsstornierungen von [...] erhalten konnte, ohne das Risiko von [...] einzugehen. Darüber hinaus verschob SAS alle [...] Lieferungen von geleasteten Flugzeugen um [...] Monate und beschleunigte den Verkauf oder die vorzeitige Kündigung der Leasingverträge für [...] (52), um schneller Barmittel zu generieren. Darüber hinaus verhandelte SAS die Verträge mit mehr als 200 Lieferanten für alle Bereiche seiner Geschäftstätigkeit neu, um die variablen Kosten kurzfristig zu senken, die Fixkosten kurz- und langfristig neu auszuhandeln und die Zahlungsbedingungen zu verbessern. Durch die Neuverhandlungen konnte SAS für den Rest des Jahres 2020 durch Kostensenkungen mehr als 1,5 Mrd. SEK einsparen.
- (53) Drittens kündigte SAS in Bezug auf den Personalabbau (Erwägungsgrund 45) am 28. April 2020 an, dass es den Entlassungsprozess zur dauerhaften Reduzierung seines zukünftigen Personalstands um bis zu 5 000 Vollzeitstellen, die meisten mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten, einleiten werde⁽⁵³⁾. Zu den weiteren personalbezogenen Maßnahmen gehörten die Kürzung von angesammelten Überstunden und die Gewährung von unbezahlt Urlaub für bestimmte Arbeitnehmer.

⁽⁴⁵⁾ SAS führte Repatriierungsflüge aus Brasilien, Pakistan, Kolumbien, Guinea, Peru und der Türkei durch.

⁽⁴⁶⁾ Insbesondere mehrere Flüge zwischen Stockholm und Hongkong mit leeren Passagierflugzeugen zur Beförderung von medizinischer Ausrüstung und pharmazeutischen Erzeugnissen von Asien nach Europa.

⁽⁴⁷⁾ Am 15. April 2020 betrieb SAS 7,4 % seiner Flugdienste im Vergleich zu 2019. Nach Schätzung von SAS auf der Grundlage der Daten von Eurocontrol entsprach dies mehr oder weniger dem durchschnittlichen Angebot einer Stichprobe von Vergleichsunternehmen (5,7 %), bestehend aus 25 Fluggesellschaften (Wideroe, Alitalia, Aer Lingus, KLM, Turkish Airlines, Iberia, Wizz Air, Lufthansa, Air France, LOT, Ryanair, Austrian Airlines, EasyJet usw.) (Quelle: Verwaltungsratssitzung von SAS AB vom 15. April, Anhang 40.1 der Anmeldung).

⁽⁴⁸⁾ Die Indikatoren ließen eine kommende teilweise Aufhebung der Reisebeschränkungen in Europa und in Skandinavien zu Beginn des Sommers 2020 erwarten und zeigten einen Anstieg des Absatzes um bis zu 29 % gegenüber der Vorwoche und einen Aufwärtstrend seit Anfang Juni bei der Rentabilität mit steigendem Auslastungsfaktor.

⁽⁴⁹⁾ Das tatsächliche Verkehrsaufkommen, das SAS im Juli 2020 verzeichnete, war höher als im Geschäftsplan des Unternehmens vom 24. April 2024 erwartet.

⁽⁵⁰⁾ SAS analysierte die veröffentlichten Zahlen zur wöchentlichen Auslastung unter anderem von Norwegian, Lufthansa, Ryanair, Air France/KLM, Wizz Air, Wideroe, IAG Group, Finnair, EasyJet, Braathens Regional und Turkish Airlines.

⁽⁵¹⁾ SAS schätzte, dass Wizz Air im August 2020 im Vergleich zum August 2019 sein Angebot wieder auf 100 % hochfahren werde, Ryanair und Air France/KLM auf etwa 65 %, Lufthansa auf weniger als 40 % und Finnair auf weniger als 30 %.

⁽⁵²⁾ 15 [...], fünf [...] und ein [...].

⁽⁵³⁾ <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-initiates-processes-to-reduce-the-size-of-its-future-workforce-due-to-low-expected-demand-for-air-travel/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

- (54) Insgesamt gelang es SAS, die variablen Kosten im Vergleich zum Vorjahr um fast 40 % zu senken, die Auslieferung von zehn Flugzeugen aufzuschieben und die Ausmusterung von 21 Flugzeugen vorzuziehen, mehr als 200 Verträge mit Lieferanten neu zu verhandeln, um die Zahlungsbedingungen zu verbessern und die variablen Kosten zu reduzieren, und bis zum 26. Oktober 2020 den Entlassungsprozess für 5 000 Beschäftigte abzuschließen.
- (55) Zusätzlich zu diesen Kostensenkungsmaßnahmen beantragte SAS laut den Angaben von Dänemark und Schweden staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, um die Verluste des Unternehmens abzumildern, und erhielt diese auch.

2.1.3.2. An SAS im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie gewährte staatliche Beihilfen

- (56) Zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme hatte SAS bereits mehrere staatliche Beihilfemaßnahmen erhalten, und weitere staatliche Beihilfemaßnahmen waren geplant.
- (57) Erstens genehmigte die Kommission am 15. April 2020 ⁽⁵⁴⁾ und 24. April 2020 ⁽⁵⁵⁾ die staatliche Beihilfe Dänemarks und Schwedens zugunsten von SAS in Form staatlicher Garantien für bis zu 90 % einer revolving Kreditfazilität in Höhe von 3,3 Mrd. SEK (324 Mio. EUR). Diese Maßnahmen zielten darauf ab, die Fluggesellschaft für die direkt aufgrund der COVID-19-Pandemie erlittenen Schäden teilweise zu entschädigen, und wurden von Dänemark und Schweden gemäß Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV angemeldet.
- (58) Zweitens erhielt SAS von Dänemark einen Ausgleich für seine Fixkosten im Rahmen der von der Kommission am 8. April 2020 genehmigten Regelung. ⁽⁵⁶⁾ In diesem Zusammenhang erhielt SAS 59 375 580 SEK für seine Tochtergesellschaft Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden ⁽⁵⁷⁾, 21 126 457 SEK für die Bodenabfertigung und 11 135 382 SEK für den Frachtbetrieb (d. h. insgesamt 91 637 419 SEK bzw. 8,9 Mio. EUR).
- (59) Drittens übermittelten die dänischen Behörden im August 2020 eine vorläufige Schätzung der potenziellen Beihilfen, die SAS im Rahmen von zwei geplanten Regelungen zur Unterstützung von Fluggesellschaften erhalten könnte, welche Dänemark zum damaligen Zeitpunkt vorab bei der Kommission angemeldet hatte. ⁽⁵⁸⁾ Nach dieser Schätzung würde SAS im Rahmen der ersten Regelung einen Betrag von höchstens 800 000 EUR (etwa 6 Mio. DKK) und im Rahmen der zweiten Regelung einen Betrag von etwa 4,7 Mio. EUR (35 Mio. DKK) erhalten. ⁽⁵⁹⁾
- (60) Schließlich erhielt SAS von Norwegen im Rahmen der von der EFTA-Überwachungsbehörde am 17. April 2020 genehmigten Regelung in der Sache 85047 einen Ausgleich für durch die COVID-19-Pandemie verursachte Schäden. ⁽⁶⁰⁾ Dieser Ausgleich belief sich auf etwa 10 Mio. NOK (932 723 EUR). ⁽⁶¹⁾ Darüber hinaus schloss SAS nach den Angaben von Dänemark und Schweden einen öffentlichen Dienstleistungsvertrag mit dem norwegischen Staat. SAS hatte die Zahlungen im Rahmen dieses Vertrags auf rund 500 Mio. SEK (49 Mio. EUR) geschätzt.

⁽⁵⁴⁾ Beschluss C(2020) 2416 final der Kommission vom 15. April 2020 über die staatliche Beihilfe SA.56795 (2020/N) — Dänemark — Entschädigung für die SAS aufgrund der Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden (ABl. C 220 vom 3.7.2020, S. 1).

⁽⁵⁵⁾ Beschluss C(2020) 2784 final der Kommission vom 24. April 2020 über die staatliche Beihilfe SA.57061 (2020/N) — Schweden — Entschädigung für die SAS aufgrund der Covid-19-Pandemie entstandenen Schäden (ABl. C 220 vom 3.7.2020, S. 1).

⁽⁵⁶⁾ Beschluss C(2020) 2294 final der Kommission vom 8. April 2020 über die staatliche Beihilfe SA.56774 (2020/N) — Dänemark — Ausgleichsregelung für Unternehmen, die im Zusammenhang mit COVID-19 einen starken Umsatzrückgang erlitten haben (ABl. C 144 vom 30.4.2020, S. 1). Die Regelung wurde nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV genehmigt.

⁽⁵⁷⁾ Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden ist ein Konsortium, das im Eigentum von drei Tochtergesellschaften von SAS steht (siehe auch Abschnitt 2.7).

⁽⁵⁸⁾ Beihilfesache SA.58157 — COVID-19: Beihilfe für dänische Flughäfen und Fluggesellschaften, die in Dänemark starten oder landen, und SA.58088 — COVID-19: Ausgleich für Fluggesellschaften, die dänische Inlandsstrecken betreiben, für COVID-19-Schäden (auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV in der Auslegung durch Abschnitt 3.1 des Befristeten Rahmens und Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV). Die Kommission genehmigte die erste Maßnahme in ihrem Beschluss vom 3. September 2020 in der Sache SA.58157 (ABl. C 7 vom 7.1.2021, S. 4); was die zweite Maßnahme betrifft, gab Dänemark letztlich sein Vorhaben zur Gewährung einer Beihilfe im Rahmen der Regelung in der Sache SA.58088 auf und zog seine Anmeldung am 14. Oktober 2020 zurück.

⁽⁵⁹⁾ Schließlich erhielt SAS nur eine Beihilfe im Rahmen der Regelung in der Sache SA.58157 in Höhe von 800 000 EUR. Nachdem Dänemark sein Vorhaben zur Gewährung einer Beihilfe in der Sache SA.58088 aufgegeben hatte, konnte SAS die geschätzten 4,7 Mio. EUR nicht in Anspruch nehmen. Für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit werden jedoch sowohl die im Rahmen der Regelung in der Sache SA.58157 erhaltene Beihilfe als auch die geschätzte Beihilfe in der Sache SA.58088 berücksichtigt (Abschnitt 6.3.3).

⁽⁶⁰⁾ <https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-register/covid-19-grant-scheme-undertakings-suffering-substantial-loss-turnover> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁶¹⁾ Es wurde der InforEuro-Wechselkurs vom August 2020 angewendet.

2.1.3.3. Finanzbedarf von SAS in Bezug auf Eigenkapital und Liquidität

- (61) In ihrer Anmeldung vom 11. August 2020 erklärten die dänischen und schwedischen Behörden, dass die ergriffenen Abhilfemaßnahmen und die staatliche Beihilfe, die SAS erhalten hatte, nicht ausreichten, um die prekäre finanzielle Lage des Unternehmens infolge der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen zu beheben.
- (62) Aus dem Geschäftsplan von SAS ging hervor, dass SAS trotz der ergriffenen Abhilfemaßnahmen und der staatlichen Unterstützung, die das Unternehmen erhalten hatte, in den Jahren 2020 und 2021 mit einem Verlust von rund 15. Mrd. SEK rechnete. SAS ging davon aus, dass seine Liquidität bis Ende Oktober 2020 erschöpft sein werde und das Unternehmen das Geschäftsjahr 2020 mit einem negativen Eigenkapital von fast 11 Mrd. SEK abschließen werde.
- (63) Dänemark und Schweden erklärten ferner, dass dem Zwischenbericht von SAS für das zweite Quartal 2020 zufolge der Verschuldungsgrad⁽⁶²⁾ von SAS Ende April 2020 negativ war (– 459,4). Darüber hinaus sank die Finanzvorsorgequote von SAS von 32 % auf 26 % und lag damit nur knapp über dem in der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vorgeschriebenen Mindestschwellenwert von 25 %⁽⁶³⁾. Das Eigenkapital war in den negativen Bereich gefallen und von 5,4 Mrd. SEK im April 2019 auf minus 65 Mio. SEK im April 2020 gesunken. In der Zeit von Mai bis Juli 2020 gingen die Einnahmen von SAS um mehr als 80 % gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2019 zurück. Die Einsparung bei den Betriebskosten (– 67 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019) aufgrund der geringeren Nachfrage und der von SAS ergriffenen Abhilfemaßnahmen konnte diesen Rückgang der Einnahmen nicht ausgleichen⁽⁶⁴⁾.
- (64) SAS erlitt bis Juli 2020 weitere Verluste und häufte seit Beginn der COVID-19-Pandemie ein Defizit von fast 6 Mrd. SEK an. Auch das Eigenkapital von SAS ging weiter zurück, und das Unternehmen verbuchte am 31. Juli 2020 eine negative Eigenkapitalposition von über 1 Mrd. SEK⁽⁶⁵⁾. Die finanzielle Lage von SAS verschlechterte sich in der Zeit von August bis Oktober 2020 weiter und die Einnahmen fielen gegenüber dem Vorjahr um 77 %⁽⁶⁶⁾.
- (65) Dänemark und Schweden bestätigten in ihrer Anmeldung vom 11. August 2020 mit aktualisierten Daten (Juli 2020), dass SAS bis Dezember 2020 mit einem negativen Eigenkapital von 9,4 Mrd. SEK rechnete und seine verfügbare Liquidität (die sich am 31. Januar 2020 auf 6,598 Mrd. SEK belief) voraussichtlich im Dezember 2020, wenn nicht früher, aufgebraucht sein dürfte⁽⁶⁷⁾. Diese Feststellung wurde durch eine von der Ratingagentur Moody's am 10. Juni 2020 vorgelegte Analyse der Finanzlage von SAS gestützt, in der Moody's schätzte, dass SAS nur bis Ende des Jahres über die für den Geschäftsbetrieb erforderliche Liquidität verfügen werde⁽⁶⁸⁾.
- (66) Dänemark und Schweden zufolge hätte eine erhebliche Störung des Luftverkehrs, wie sie durch einen möglichen Konkurs oder Zahlungsausfall von SAS verursacht worden wäre, die Lage der schwedischen und dänischen Wirtschaft erheblich verschlechtert, insbesondere wegen der Bedeutung von SAS für die Wirtschaft dieser Mitgliedstaaten.

⁽⁶²⁾ Der Verschuldungsgrad (Verhältnis von Verschuldung zu Eigenkapital) ist ein Finanzindikator, der Aufschluss gibt über das Verhältnis zwischen dem Fremdkapital des Unternehmens, das Eigentum der Gläubiger ist, und dem Eigenkapital des Unternehmens. Er wird berechnet, indem die Summe der Schulden und Finanzverbindlichkeiten durch die Summe des Eigenkapitals dividiert wird. Je höher die Kennziffer, desto stärker ist ein Unternehmen fremdfinanziert. Bei Unternehmen mit hohem Fremdkapitalanteil ist das Risiko höher, dass sie Schulden nicht zurückzahlen können, wenn die Einnahmen zurückgehen. Es ist für sie auch schwieriger, neue Schulden aufzunehmen. Ein negativer Verschuldungsgrad zeigt an, dass die Verbindlichkeiten des Unternehmens seine Aktiva übersteigen. In den meisten Fällen würde dies als Zeichen eines hohen Risikos und als Anlass, Insolvenzschutz zu beantragen, angesehen.

⁽⁶³⁾ Für SAS gilt in Bezug auf die Finanzvorsorge die Anforderung, dass das Unternehmen vorsorglich jederzeit über liquide Mittel in Höhe von mindestens 25 % der jährlichen Fixkosten verfügen muss. Dänemark und Schweden weisen darauf hin, dass sich diese Liquiditätsanforderung aus der 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 (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 3, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj>) ergibt, wonach eine Fluggesellschaft finanziell leistungsfähig sein muss, um ihre Betriebsgenehmigung zu behalten.

⁽⁶⁴⁾ <https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/continued-negative-impact-of-covid-19/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁶⁵⁾ Siehe SAS-Zwischenbericht für das dritte Quartal 2020, abrufbar unter: <https://www.sasgroup.net/files/documents/financial-reports/Q3-2020/Q320-Presentation-2020-08-25.pdf> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁶⁶⁾ <https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/full-year-financials-significantly-impacted-by-the-going-pandemic/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁶⁷⁾ Anhang 33 der Anmeldung der dänischen und schwedischen Behörden.

⁽⁶⁸⁾ Anhang 34.1 der Anmeldung der dänischen und schwedischen Behörden.

2.1.4. Rolle von SAS für die dänische und schwedische Wirtschaft

- (67) Dänemark und Schweden verwiesen zunächst auf die grundlegenden Personenbeförderungsdienste, die SAS nach, von und innerhalb dieser beiden Mitgliedstaaten erbringt.
- (68) In Bezug auf Dänemark erklärten die dänischen Behörden, dass SAS im Jahr 2019 32 % des gesamten inländischen und internationalen Passagierluftverkehrs Dänemarks durchgeführt und mehr als 100 Strecken von, nach und innerhalb Dänemarks angeboten habe ⁽⁶⁹⁾. SAS habe allein im Jahr 2019 zwölf neue Strecken von dänischen Flughäfen aus eröffnet ⁽⁷⁰⁾.
- (69) Was den Inlandsflugverkehr betrifft, trug SAS den dänischen Behörden zufolge im Jahr 2019 mit 41 % zu den Inlandsverbindungen in Dänemark bei ⁽⁷¹⁾ und bediente die Flughäfen Aalborg, Aarhus, Billund, Bornholm und Färöer. 2019 unterhielt SAS ganzjährige und regelmäßige Verbindungen von Kopenhagen aus nach Billund, Aarhus und Aalborg mit durchschnittlich 250 Inlandsflügen pro Monat und in gewissem Umfang mit den Färöern (mit mehr als 500 Flügen pro Jahr). Während der COVID-19-Pandemie hielt SAS die Inlandsverbindungen zwischen Kopenhagen und Aalborg, Aarhus und den Färöern aufrecht, sodass in der Zeit von April bis Juni 2020 unbedingt notwendige Reisen in Dänemark möglich waren. Nach Juni 2020 führte SAS zwischen 100 und 200 Flügen pro Monat zwischen diesen Zielorten durch ⁽⁷²⁾.
- (70) Was internationale Ziele betrifft, bot SAS regelmäßig und im Allgemeinen über das ganze Jahr Verbindungen zu skandinavischen Ländern ⁽⁷³⁾ sowie in die Union ⁽⁷⁴⁾ und zu internationalen Geschäftszentren (New York, Chicago, Washington, Hongkong, London, Genf usw.) an ⁽⁷⁵⁾. 2019 beförderte SAS rund 10 Mio. Fluggäste nach und von Dänemark, was fast 30 % des gesamten internationalen Passagieraufkommens von und nach Dänemark entspricht ⁽⁷⁶⁾. In der Zeit von Januar bis September 2020 blieb SAS nach der Zahl der beförderten Fluggäste die größte Fluggesellschaft mit 30 % des gesamten internationalen Passagieraufkommens von und nach Dänemark ⁽⁷⁷⁾.
- (71) In Bezug auf Schweden erklärten die schwedischen Behörden, dass der Luftverkehr, da Schweden auf einer großen und dünn besiedelten Halbinsel liegt und geografisch an der Peripherie der Union gelegen ist, der häufigste Verkehrsträger für den grenzüberschreitenden Verkehr nach und von Schweden sei und etwa 70 % des gesamten internationalen Reiseverkehrs ausmache. Laut der schwedischen Verkehrsagentur führte SAS 2019 gemessen an der Zahl der beförderten Fluggäste 49 % des Inlandsflugverkehrs in Schweden und ein Viertel des internationalen Luftverkehrs durch und bot mehr als 150 Strecken von, nach und innerhalb Schwedens an ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁶⁹⁾ Nach den Daten, die die dänischen Behörden zur Beantwortung des Auskunftersuchens der Kommission vom 2. Oktober 2023 bei Trafikstyrelsen (dänische Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde) einholten, waren die drei größten Fluggesellschaften, die 2019 (neben SAS) auf Strecken von, nach und innerhalb Dänemarks tätig waren, Norwegian Air Shuttle (mit 85 Strecken), Ryanair (48 Strecken) und EasyJet (16 Strecken). Norwegian Air Shuttle bediente eine einzige Inlandsverbindung, während Ryanair und EasyJet keine Inlandsverbindung anboten.

⁽⁷⁰⁾ Siehe Jahres- und Nachhaltigkeitsbericht von SAS für das Geschäftsjahr 2019, S. 8, abrufbar unter: https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁷¹⁾ Den Daten der dänischen Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde zufolge war SAS 2019 mit 41 % der Gesamtzahl der beförderten Inlandsfluggäste die größte Fluggesellschaft bei Inlandsflügen, gefolgt von Norwegian Air Shuttle (29 %), Danish Air Transport (22 %), Air Alsie (4,5 %) und Dancopter (0,8 %).

⁽⁷²⁾ Der dänischen Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde zufolge blieb SAS in der Zeit von Januar bis September 2020 mit 39 % der Gesamtzahl der in Dänemark beförderten Inlandsfluggäste die größte Fluggesellschaft bei Inlandsflügen, gefolgt von Danish Air Transport (28,5 %), Norwegian Air Shuttle (24 %) und Air Alsie (3,1 %).

⁽⁷³⁾ 2019 bot SAS beispielsweise zwischen 600 und 700 monatliche Flüge nach Oslo und Stockholm an, mehr als 300 Flüge pro Monat nach Göteborg und Stavanger sowie Flüge zwischen Dänemark und Helsinki, Aalesund, Trondheim und Bergen.

⁽⁷⁴⁾ 2019 bot SAS beispielsweise mehr als 100 Flüge pro Monat nach Brüssel, Amsterdam, Paris, Danzig, Hamburg, Frankfurt, Düsseldorf, München, Vilnius, Warschau und Mailand an.

⁽⁷⁵⁾ Laut der dänischen Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde und den Angaben von SAS bediente SAS rund zwei Drittel seiner Strecken ganzjährig (64 von 102 Strecken), darunter New York, Chicago, Washington, Hongkong, London und Genf, während Norwegian Air Shuttle ganzjährig 29 (von 85) Strecken, Ryanair 23 (von 48) Strecken und EasyJet 11 (von 16) Strecken bediente.

⁽⁷⁶⁾ Nach den Daten der dänischen Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde war SAS 2019 die führende Fluggesellschaft, was die Zahl der Passagiere internationaler Flüge nach und von Dänemark betrifft, gefolgt von Norwegian Air Shuttle (15 %), Ryanair (9 %), EasyJet (5 %) und KLM (4 %).

⁽⁷⁷⁾ Nach Angaben der dänischen Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde beförderte SAS in der Zeit von Januar bis September 2020 mehr als 2 Mio. Fluggäste, gefolgt von Norwegian Air Shuttle (11 % der Gesamtzahl der internationalen Fluggäste), Ryanair (10 %), KLM (5 %) und EasyJet (4,5 %).

⁽⁷⁸⁾ Nach den Daten der schwedischen Verkehrsagentur war SAS mit mehr als 3 Mio. beförderten Fluggästen die führende Fluggesellschaft im internationalen Passagierluftverkehr, gefolgt von Braathens Regional (30 %), Norwegian Air Shuttle (18 %), LOT Polish Airlines (0,8 %) und Amapola Flyg (0,7 %).

- (72) Im Inland unterhielt SAS mit regelmäßigen Frequenzen und über das ganze Jahr Verbindungen von den Flughäfen Stockholm und Göteborg zu den Flughäfen Umeå, Luleå, Malmö, Visby, Östersund, Helsingborg, Skelleftea, Sundsvall, Kalmar, Örnköldsvik, Ronneby und Kiruna mit mehr als 150 monatlichen Flügen (für jeden Zielort). Während der COVID-19-Pandemie in der Zeit von März bis Juni 2020 hielt SAS die meisten Inlandsverbindungen aufrecht, sodass unbedingt notwendige Reisen innerhalb Schwedens möglich waren. Nach Juni 2020 nahm SAS den Betrieb aller seiner Inlandsstrecken mit durchschnittlich 50 monatlichen Flügen pro Zielort wieder auf⁽⁷⁹⁾. Was internationale Zielorte betrifft⁽⁸⁰⁾, bot SAS regelmäßig und das ganze Jahr über Verbindungen in die skandinavischen Länder⁽⁸¹⁾, in andere Mitgliedstaaten⁽⁸²⁾ und zu internationalen Geschäftszentren (Los Angeles, Sankt Petersburg, London, Zürich usw.) an.
- (73) Sowohl Dänemark als auch Schweden betonten auch den besonderen Beitrag, den SAS während der COVID-19-Pandemie mit seinen Frachtdiensten und Sonderflügen leistete. Sie hoben hervor, dass SAS etwa 50 Flüge mit mehr als 800 Tonnen medizinischer und pharmazeutischer Produkte aus China nach Schweden und Dänemark durchgeführt habe, darunter 600 Tonnen persönliche Schutzausrüstung und über 40 Mio. Schutzmasken für das Gesundheitspersonal in Schweden und Dänemark. Darüber hinaus habe SAS Frachtcharter für wichtige schwedische und dänische Industrieunternehmen organisiert, darunter für Komponenten für die Produktion und Ersatzteile, um die Kontinuität der Produktionskette, die durch die COVID-19-Pandemie unterbrochen war, wiederherzustellen. Wie in Erwägungsgrund 51 erwähnt, führte SAS in Abstimmung mit den schwedischen und dänischen Behörden auch mehrere Rückholflüge aus Ländern wie Brasilien und Pakistan für gestrandete schwedische und dänische Einwohner durch.
- (74) Dänemark und Schweden erklärten ferner, dass SAS ein wichtiger Arbeitgeber für diese Mitgliedstaaten gewesen sei. Laut ihren Angaben hatte SAS, obwohl das Unternehmen bereits rund 5 000 Kündigungen ausgesprochen hatte, um seine Verluste abzumildern, zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme noch immer rund 6 000 Beschäftigte und weitere Entlassungen hätten die durch die COVID-19-Pandemie verursachte beträchtliche Störung weiter verschärft und zu schweren sozialen Notlagen für die Wirtschaft dieser Mitgliedstaaten geführt.
- (75) Schließlich wiesen Dänemark und Schweden auch darauf hin, dass eine mögliche Insolvenz oder ein Zahlungsausfall von SAS eine Vielzahl von Zulieferern, für die SAS ein wichtiger Kunde sei, in Mitleidenschaft ziehen würde (Flugzeug- und Triebwerkshersteller, Flughafen- und Flugsicherungsdienstleister, Treibstofflieferanten, Catering-Firmen, IT-Anbieter, technische Wartungsfirmen, regionale Herstellerpartner, Finanzdienstleister). In diesem Zusammenhang gaben Dänemark und Schweden an, dass sich die Einkäufe von SAS bei Lieferanten in Schweden und Dänemark im Jahr 2019 auf 4,2 Mrd. SEK bzw. 3,9 Mrd. SEK beliefen. Generell belief sich 2019 der direkte Beitrag von SAS zum schwedischen Bruttoinlandsprodukt (im Folgenden „BIP“) auf 5,9 Mrd. SEK und der indirekte Beitrag auf 4,7 Mrd. SEK zuzüglich der induzierten Effekte in Höhe von 6 Mrd. SEK. Dies entsprach 30 % des gesamten Beitrags des Luftverkehrssektors zur schwedischen Wirtschaft⁽⁸³⁾. SAS trug 2019 auch 3 Mrd. DKK jährlich zum dänischen BIP bei⁽⁸⁴⁾. Die dänischen Behörden wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass 2020 58 % der von SAS von und nach Dänemark beförderten Fluggäste aus geschäftlichen Gründen reisten.

⁽⁷⁹⁾ Nach den Daten der schwedischen Verkehrsagentur blieb SAS in der Zeit von Januar bis September 2020 gemessen an der Zahl der beförderten Passagiere die größte Fluggesellschaft bei Inlandsflügen mit einem Anteil von 60 % am Gesamtverkehr, während auf Braathens Regional 20 %, auf Norwegian Air Shuttle 14 %, Air Leap 1,8 % und Amapola Flyg 1,8 % entfielen.

⁽⁸⁰⁾ Nach den Daten der schwedischen Verkehrsagentur war SAS 2019 mit mehr als 7 Mio. beförderten Fluggästen die führende Fluggesellschaft bei internationalen Flügen von und nach Schweden, gefolgt von Norwegian Air Shuttle (18 %), Ryanair (8 %), Wizz Air (5,6 %) und Lufthansa (5 %). In der Zeit von Januar bis September 2020 ging der Anteil von SAS bei den internationalen Passagieren leicht von 25 % auf 23 % zurück; den zweithöchsten Anteil hatte weiterhin Norwegian Air Shuttle mit 13 % (statt 18 % im Jahr 2019). Der Anteil von Ryanair blieb stabil, während Wizz Air und Lufthansa ihre Anteile von 5,6 % auf 7,2 % bzw. von 5,1 % auf 6,6 % steigerten.

⁽⁸¹⁾ Im Jahr 2019 umfasste das Angebot von SAS beispielsweise mehr als 600 monatliche Flüge nach Oslo und Kopenhagen und mehr als 300 Flüge nach Helsinki, mehr als 100 Flüge nach Billund, Tampere, Turku und Vaasa sowie Flüge, die Schweden mit Aarhus, Stavanger, Tromsø, Trondheim und Oulu verbanden.

⁽⁸²⁾ 2019 bot SAS beispielsweise mehr als 100 Flüge pro Monat nach Brüssel, Amsterdam, Paris, Berlin, Frankfurt, Vilnius und Tallinn an.

⁽⁸³⁾ Siehe Bericht von Copenhagen Economics vom April 2019, abrufbar unter: <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Filelibrary/file/6/216/1562329592/sas-swedenreport.pdf> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁸⁴⁾ Ebenda. Aus dem Bericht geht auch hervor, dass die von SAS geschaffenen Verkehrsverbindungen 18,4 Mrd. DKK zum dänischen BIP beitrugen.

- (76) Nach Ansicht von Dänemark und Schweden gab es keine Alternativen zu der Maßnahme, wie sie von den beiden Mitgliedstaaten angemeldet wurde, um die schwerwiegenden Folgen einer Insolvenz oder eines Zahlungsausfalls von SAS auf ihre Volkswirtschaften zu vermeiden.

2.1.5. *Fehlen von Alternativen zur Rekapitalisierungsmaßnahme*

- (77) Dänemark und Schweden erklärten in ihrer Anmeldung, dass SAS weder auf dem Markt noch im Rahmen anderer Beihilfemaßnahmen eine alternative Finanzierungsmöglichkeit zu der in Rede stehenden Maßnahme gefunden habe, um seinen Kapital- und Liquiditätsbedarf zu decken.
- (78) Unmittelbar nach dem COVID-19-Ausbruch im März 2020 versuchte SAS, eine revolvingierende Kreditfazilität mit einer Gruppe von Banken auszuhandeln⁽⁸⁵⁾, das Vorhaben blieb jedoch ohne staatliche Unterstützung erfolglos, da die Banken nicht bereit waren, unbesicherte Risiken einzugehen. Parallel dazu beschlossen die schwedischen Behörden, die Luftfahrtbranche durch eine Regelung zu unterstützen, die staatliche Garantien für 90 % der von Luftfahrtunternehmen bei Kreditinstituten aufgenommenen Darlehen vorsah. Die Kommission genehmigte diese Regelung mit Beschluss vom 11. April 2020 in der Beihilfesache SA 56812⁽⁸⁶⁾. SAS versuchte, ein mit einer staatlichen Garantie Schwedens unterlegtes Darlehen bei Kreditinstituten zu erhalten, doch zögerten diese, ein teilweise unbesichertes Darlehen bereitzustellen. Angesichts der Schwierigkeiten von SAS beschlossen daher die schwedischen Behörden gemeinsam mit den dänischen Behörden, SAS eine staatliche Garantie zu gewähren, die potenziell bis zu 100 % der von SAS angestrebten revolvingierenden Kreditfazilität abdecken würde, falls sich die Kreditinstitute weiterhin weigern sollten, ein Kreditrisiko von 10 % zu tragen, oder der Auffassung sein sollten, dass die von SAS gestellten Sicherheiten zur Deckung ihres Risikos nicht ausreichten. Die Kommission genehmigte diese Beihilfe (Erwägungsgrund 57). Dänemark und Schweden gaben an, dass es SAS mit dieser gemeinsamen staatlichen Garantie letztlich gelungen sei, eine revolvingierende Kreditfazilität abzuschließen, die zu 90 % durch die staatlichen Garantien unterlegt war, jedoch hätten die Banken, die diese Fazilität gewährten, für den verbleibenden unbesicherten Teil von 10 % der Fazilität beträchtliche Sicherheiten in Form von unbelasteten Vermögenswerten von SAS verlangt. Gemäß den Bedingungen des mit den Banken geschlossenen Vertrags über die revolvingierende Kreditfazilität stellte SAS als Sicherheit ein Paket von Flugzeugen, dessen Gesamtwert doppelt so hoch war wie der verbleibende unbesicherte Betrag der revolvingierenden Kreditfazilität, für den die Banken das Risiko trugen (10 % des Nennbetrags des Darlehens), und unterzeichnete eine Negativklärung in Bezug auf konzerninterne Darlehen und Konten von SAS⁽⁸⁷⁾.
- (79) Darüber hinaus wurde die Bonitätsbewertung von SAS am 10. Juni 2020 von zwei Ratingagenturen herabgestuft. Standard & Poor's senkte das Rating von SAS von B+ auf CCC⁽⁸⁸⁾ und behielt SAS auf der Beobachtungsliste für eine Herabstufung wegen der „hohen Wahrscheinlichkeit einer Umschuldung innerhalb der nächsten Wochen“, da sich die Entwicklung der Liquidität von SAS in den vergangenen Wochen weiter verschlechtert habe und die Kapitalstruktur der Fluggesellschaft nicht tragfähig sei⁽⁸⁹⁾. Moody's stufte das Bonitätsprofil von SAS von B2 auf Caa1 herab⁽⁹⁰⁾ und begründete dies mit dem erheblichen Verbrauch an Barmitteln, den die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs von SAS erfordere, weshalb es unvermeidlich sei, dass SAS „von seinen Anteilseignern eine Rekapitalisierung verlangen“ werde⁽⁹¹⁾. Nach Auffassung von Moody's blieb SAS „mit einem Bruttoverschuldungsgrad, gemessen als Verschuldung im Verhältnis zum EBITDA, von 4,6 im Geschäftsjahr 2020 nur wenig Puffer angesichts des schweren Markteinbruchs infolge des Coronavirus-Ausbruchs“⁽⁹²⁾.

⁽⁸⁵⁾ Namentlich [...], [...], [...] und [...].

⁽⁸⁶⁾ Beschluss der Kommission vom 11. April 2020 in der Beihilfesache SA.56812 (2020/N) — Schweden -COVID-19: Garantieregelung für Darlehen zur Unterstützung von Luftfahrtunternehmen (ABl. C 269 vom 14.8.2020, S. 2).

⁽⁸⁷⁾ Eine Negativklärung ist ein Vertrag oder eine Klausel in einem Darlehensvertrag, mit der sich der Kreditnehmer verpflichtet, alle oder bestimmte Vermögenswerte nicht zugunsten eines anderen Kreditgebers zu verpfänden. Sie stellt sicher, dass der ursprüngliche Kreditgeber, falls der Kreditnehmer ausfällt und seine Vermögenswerte gepfändet werden, weiter Vorrang hat.

⁽⁸⁸⁾ Nach den Ratingskalen von Standard & Poor's bedeutet ein Rating von CCC, dass das Kreditprofil des Unternehmens zum Zeitpunkt der Einstufung anfällig ist und günstige Geschäfts-, Finanz- und Wirtschaftsbedingungen erforderlich sind, damit das Unternehmen seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann. Siehe <https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁸⁹⁾ Siehe <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-CC-C-On-Potential-Debt-Restructuring-Rating-30751970/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁹⁰⁾ Nach den Ratingskalen von Moody's bedeutet ein Rating von Caa, dass die Verbindlichkeiten des Unternehmens von geringer Qualität sind und ein sehr hohes Kreditrisiko bergen. Siehe https://www.moody's.com/sites/products/productattachments/ap075378_1_1408_ki.pdf (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁹¹⁾ Anhang 34.1 der Anmeldung der schwedischen und dänischen Behörden.

⁽⁹²⁾ Das Verhältnis von Verschuldung zu EBITDA ist ein Verschuldungsgrad („leverage ratio“), mit dem die Fähigkeit eines Unternehmens gemessen wird, seine eingegangenen Schulden zu begleichen. Diese Kennziffer wird üblicherweise von Kreditagenturen verwendet, um die Wahrscheinlichkeit der Nichterfüllung von Kreditverpflichtungen zu bestimmen. Sie ist hilfreich, um zu bestimmen, wie viele Jahre ein Unternehmen benötigen würde, um die gesamten Schulden zurückzuzahlen. In der Regel besteht Anlass zur Beunruhigung, wenn der Wert über 3 liegt, doch kann dies je nach Branche unterschiedlich sein. Siehe z. B. <https://www.investopedia.com/terms/l/leverageratio.asp> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

- (80) Darüber hinaus erklärten Dänemark und Schweden, dass die staatlichen Beihilfemaßnahmen, die SAS bereits erhalten hatte, entweder unzureichend oder nicht geeignet seien, um den Eigenkapitalbedarf des Unternehmens zu decken, da mit ihnen nur die unmittelbaren Liquiditätsengpässe von SAS angegangen würden und weniger die kurz- und langfristige Verschlechterung seiner Kapitalstruktur.
- (81) Schweden und Dänemark zufolge hatte die durch die staatliche Garantie abgesicherte revolvingierende Kreditfazilität (Erwägungsgrund 57) lediglich den Effekt, den operativen Barmittelverbrauch („cash burn rate“) von SAS ⁽⁹³⁾ bis zum Ende des Geschäftsjahres 2020 auf 500 bis 700 Mio. SEK pro Monat zu begrenzen, und war daher nicht geeignet, SAS in die Lage zu versetzen, seine vor der COVID-Krise bestehende Kapitalstruktur wiederherzustellen (und war nicht ausreichend, um seine Liquidität aufrechtzuerhalten). Darüber hinaus sahen die Bedingungen der Vereinbarung über den revolvingierenden Kredit vor, dass SAS die revolvingierende Kreditfazilität kündigen (und alle ausstehenden Beträge zurückzahlen) muss, sobald der von Dänemark und Schweden vorgesehene Rekapitalisierungsplan erfolgreich umgesetzt wurde ⁽⁹⁴⁾. Alle anderen Beihilfen, die SAS erhalten hat, dienten lediglich der Deckung einiger Betriebskosten in Form von Zuschüssen oder Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (Erwägungsgründe 58 bis 60) und trugen nicht dazu bei, die erheblichen finanziellen Schwierigkeiten von SAS zu beheben und seine Existenzfähigkeit sicherzustellen.
- (82) Dänemark und Schweden wiesen ferner darauf hin, dass aus den in **Tabelle 1** und **Tabelle 2** genannten Gründen keine der anderen, von den beiden Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erlassenen horizontalen Beihilferegelungen geeignet gewesen sei, die finanziellen Schwierigkeiten von SAS zu beheben.

Tabelle 1

Liste der einschlägigen Beihilferegelungen, die Schweden im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in der Zeit vom 1. März 2020 bis zum 26. Oktober 2020 erlassen hat ⁽⁹⁵⁾

Beihilferegelung	Beschreibung der Maßnahme	Erläuterungen Schwedens, weshalb die Maßnahme nicht geeignet/unzureichend war
SA.56860 Garantieregelung für Darlehen für von der COVID-19-Pandemie betroffene Unternehmen	Die Maßnahme sah Beihilfen in Form von Garantien für Darlehen bis höchstens 75 Mio. SEK (ca. 6,8 Mio. EUR) je Unternehmen vor. Höhere Darlehensbeträge können in Ausnahmefällen genehmigt werden, jedoch nur bis zu einem Höchstbetrag von 250 Mio. SEK (ca. 22,7 Mio. EUR).	Der Beihilfehöchstbetrag, der im Rahmen dieser Regelung hätte gewährt werden können, reichte nicht aus, um die Existenzfähigkeit von SAS sicherzustellen. SAS benötigte auch Kapital, um sein Eigenkapital zu stärken, und konnte sich daher nicht ausschließlich auf Darlehen stützen.
SA.56812 Garantieregelung für Darlehen für von der COVID-19-Pandemie betroffene Luftfahrtunternehmen	Die Maßnahme sah Beihilfen in Form staatlicher Garantien für neue Darlehen für bestimmte Fluggesellschaften mit einer schwedischen Betriebsgenehmigung vor, um sicherzustellen, dass diese über ausreichende Liquidität verfügten.	SAS war es nicht möglich, im Rahmen dieser Beihilferegelung ein Darlehen auf dem Markt zu erhalten (Erwägungsgrund 78).
SA.56972 Mietnachlass für von der COVID-19-Pandemie betroffene Mieter	Die Regelung sah Beihilfen (von höchstens 800 000 EUR) zur Deckung von Mietnachlässen vor, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zwischen Vermietern und im Handel mit Gebrauchsgütern tätigen Unternehmen (mit Ausnahme des Internethandels), Hotels, Restaurants und bestimmten anderen Wirtschaftsakteuren mit Schwerpunkt auf Kundenbeziehungen vereinbart wurden.	Die Beihilferegelung war nicht geeignet, um den Liquiditäts- und Kapitalbedarf von SAS zu decken, und der bereitgestellte Betrag war offensichtlich unzureichend.

⁽⁹³⁾ Die Ziffer gibt an, wie schnell ein Unternehmen seine Liquiditätsreserven oder seinen Kassenbestand in einem Verlustszenario durch seine betrieblichen Tätigkeiten aufbraucht.

⁽⁹⁴⁾ Nach Gewährung der Maßnahme am 26. Oktober 2020 zahlte SAS die revolvingierende Kreditfazilität am 29. Oktober 2020 vollständig zurück. Gleichzeitig wurden die staatlichen Garantien Schwedens und Dänemarks hinfällig.

⁽⁹⁵⁾ Diese Liste enthält nur Beihilferegelungen, bei denen SAS die Förderfähigkeitskriterien hätte erfüllen können.

Beihilferegulung	Beschreibung der Maßnahme	Erläuterungen Schwedens, weshalb die Maßnahme nicht geeignet/unzureichend war
SA.58822 Ausgleichsregelung für Unternehmen, die aufgrund der COVID-19-Pandemie Umsatzeinbußen erlitten haben	Die Maßnahme sah Beihilfen (bis zu 800 000 EUR) für Verluste vor, die Unternehmen im Juni und Juli 2020 aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen entstanden sind.	Die Beihilferegulung deckte nur den Umsatzverlust während eines begrenzten Zeitraums. Darüber hinaus war der vorgesehene Beihilfebetrug offensichtlich unzureichend, um den Finanzbedarf von SAS zu decken.

Tabelle 2

Liste der einschlägigen Beihilferegulungen, die Dänemark im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in der Zeit vom 1. März 2020 bis zum 26. Oktober 2020 erlassen hat ⁽⁹⁶⁾

Beihilferegulung	Beschreibung der Maßnahme	Erläuterungen Dänemarks, weshalb die Maßnahme nicht geeignet/unzureichend war
SA.57027 Kreditfazilität und Steuerstundungen in Verbindung mit Mehrwertsteuer und Lohnsteuer	Die Maßnahme mit einem Gesamtbudget von 130 Mio. EUR sah Beihilfen sowohl in Form von Steuerstundungen als auch Kreditfazilitäten vor, um die Liquiditätsengpässe der am meisten gefährdeten Unternehmen, insbesondere KMU, zu verringern.	Die Maßnahme war nicht geeignet, um die finanzielle Lage von SAS zu verbessern, da sich die Beihilfe nur auf Steuerstundungen und Kreditfazilitäten bezog. Darüber hinaus wurde die Beihilfe vorwiegend an KMU gewährt und der Beihilfebetrug war begrenzt.
SA.57932 Ausgleichsregelung für Unternehmen, die von Grenzsicherungen und Reisebeschränkungen betroffen sind	Die Maßnahme sah Beihilfen für Unternehmen aus der Reise- und Tourismusbranche vor, die bestimmte Förderfähigkeitsbedingungen erfüllten.	Der Beihilfemaximalbetrag, der im Rahmen der Regelung gewährt werden konnte (8 Mio. EUR je Unternehmen), war nicht ausreichend, um die Existenzfähigkeit von SAS sicherzustellen.

- (83) Darüber hinaus erklärten Dänemark und Schweden, dass eine Finanzierung in Form einer höheren Schuldenaufnahme keinesfalls den Kapitalbedarf von SAS decken würde. Das Unternehmen habe notwendigerweise Kapital beschaffen müssen, um seinen Eigenkapitalbedarf zu decken. In diesem Zusammenhang erklärten Dänemark und Schweden, dass die Maßnahme mit dem Ziel konzipiert gewesen sei, einen möglichst großen Teil des Kapitalbedarfs von SAS auf dem Markt zu decken, indem private Investoren angezogen und die bestehenden Anteilseigner von SAS verpflichtet werden sollten, die Lasten der Rekapitalisierung gemeinsam mit Dänemark und Schweden zu tragen, wie in Abschnitt 2.2 näher erläutert wird.
- (84) Aus den Protokollen der Sitzungen des Verwaltungsrats von SAS vom Mai und Juni 2020 geht hervor, dass Dänemark und Schweden als Voraussetzung für die Beteiligung der beiden Mitgliedstaaten an der Rekapitalisierung ausdrücklich von SAS verlangt haben, private Investoren zu bitten, sich an den mit der Rekapitalisierung verbundenen finanziellen Lasten zu beteiligen (im Folgenden „Lastenteilung“). SAS war daher gezwungen, mit privaten Anteilseignern und Inhabern von Anleihen und Wertpapieren von SAS und den am Rekapitalisierungsprozess beteiligten Banken zu verhandeln. SAS kündigte am 30. Juni 2020 einen ersten Rekapitalisierungsplan an, der eine Umwandlung bestehender Anleihen und bestehender Hybridpapiere unter bestimmten Bedingungen vorsah und die Inhaber der Anleihen und Hybridpapiere aufrief, den vorgeschlagenen Plan auf einer für den 17. Juli 2020 anberaumten Versammlung zu genehmigen ⁽⁹⁷⁾. Am 10. Juli 2020 gab SAS jedoch bekannt, dass die Versammlung abgesagt wurde, weil zu erwarten sei, dass die Anleihegläubiger die im ersten Rekapitalisierungsplan vorgesehenen Umwandlungsbedingungen ablehnen würden ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁶⁾ Diese Liste enthält nur Beihilferegulungen, bei denen SAS die Förderfähigkeitskriterien hätte erfüllen können.

⁽⁹⁷⁾ Siehe Pressemitteilung von SAS vom 30. Juni 2020 mit Einzelheiten zum Vorschlag für einen ersten Rekapitalisierungsplan, unter: <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/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽⁹⁸⁾ Siehe auch Pressemitteilung von SAS vom 10. Juli 2020, unter: <https://www.sasgroup.net/investor-relations/recapitalization-2020/recapitalization-plan/sas-cancels-noteholders-meetings-scheduled-for-17-july-2020-as-required-conversions-under-the-recapitalisa>

- (85) Die Ablehnung des von SAS mit Unterstützung Dänemarks und Schwedens vorgeschlagenen Rekapitalisierungsplans veranlasste die beiden Mitgliedstaaten dazu, einer Änderung der Bedingungen zuzustimmen, unter denen die betreffenden Inhaber der Anleihen und Hybridpapiere bereit sein würden, die Lastenteilung zu akzeptieren. Die im vorliegenden Beschluss geprüfte Maßnahme war Teil dieses überarbeiteten Rekapitalisierungsplans und wird in den folgenden Abschnitten beschrieben.

2.2. Überblick über die verschiedenen Komponenten der Maßnahme

- (86) Der Rekapitalisierungsplan umfasste drei Hauptelemente: das Eigenkapitalinstrument (6 Mrd. SEK) und das hybride Kapitalinstrument (6 Mrd. SEK), die zusammen die Maßnahme bildeten, und die Umwandlung von privaten Schuldinstrumenten in Eigenkapital- oder Hybridkapitalinstrumente (3,75 Mrd. SEK). Der Rekapitalisierungsplan für SAS sah somit eine Kapitalzuführung von insgesamt 15,75 Mrd. SEK vor, wovon 11 Mrd. SEK im Rahmen der Maßnahme von Dänemark und Schweden bereitgestellt werden sollten.
- (87) Im Einzelnen umfasste der Rekapitalisierungsplan:
- das hybride Kapitalinstrument, bestehend aus:
 - gezielten Hybridpapieren in Höhe von 5 Mrd. SEK, die an Dänemark und Schweden ausgegeben und zu gleichen Teilen zwischen den beiden Mitgliedstaaten aufgeteilt wurden, und
 - gezielten Hybridpapieren in Höhe von 1 Mrd. SEK, die nur an Dänemark ausgegeben wurden;
 - das Eigenkapitalinstrument, bestehend aus:
 - einer Bezugsrechtsemission in Höhe von rund 4 Mrd. SEK, in deren Rahmen Dänemark und Schweden neue Aktien im Umfang von bis zu 3 Mrd. SEK (zu gleichen Teilen zwischen den beiden Mitgliedstaaten aufgeteilt) zeichneten und übernahmen, und die allen Aktionären von SAS und anderen Investoren offenstand, und
 - einer gezielten Emission von Stammaktien im Umfang von etwa 2 Mrd. SEK, die an Dänemark und Schweden ausgegeben wurden (etwa zu gleichen Teilen zwischen den beiden Mitgliedstaaten aufgeteilt);
 - die Umwandlung von privaten Schuldinstrumenten in Eigenkapital- oder Hybridkapitalinstrumente, bestehend aus:
 - der Umwandlung nachrangiger, unbefristeter, variabel verzinslicher Kapitalwertpapiere (im Folgenden „bestehende Hybridpapiere“) in Höhe von 1,5 Mrd. SEK in Stammaktien ⁽⁹⁹⁾ und
 - der Umwandlung erstrangiger, unbesicherter, festverzinslicher Anleihen mit Fälligkeit im November 2022 (im Folgenden „Anleihen“) in Höhe von 2,25 Mrd. SEK in neue kommerzielle Hybridpapiere (im Folgenden „neue kommerzielle Hybridpapiere“) oder Stammaktien je nach Wahl der Anleihegläubiger ⁽¹⁰⁰⁾.

2.3. Form der Maßnahme

- (88) Die Maßnahme erfolgte in Form einer Rekapitalisierung in Höhe von insgesamt 11 Mrd. SEK durch Eigenkapitalinstrumente (6 Mrd. SEK) und hybride Kapitalinstrumente (5 Mrd. SEK).

2.4. Rechtsgrundlage

- (89) Die Beteiligung Dänemarks und Schwedens an der Rekapitalisierung von SAS beruhte auf i) dem Gesetzentwurf Nr. 2019/20:187 der schwedischen Regierung vom 15. Juni 2020 über Entschädigungen für Risikogruppen, Kapitalbeteiligungen an staatseigenen Unternehmen und andere Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19, mit dem der Haushalt für das Jahr 2020 geändert wurde, und ii) einem Mandat des Finanzausschusses des dänischen Parlaments vom 25. Juni 2020 für die Beteiligung an der Rekapitalisierung von SAS unter bestimmten Bedingungen.

⁽⁹⁹⁾ Am 2. September 2020 genehmigten die Wertpapierinhaber die Umwandlung der bestehenden Hybridpapiere durch Umtausch zu 90 % des Nennwerts gegen Stammaktien von SAS zu einem Bezugspreis von 1,16 SEK pro Aktie, vorbehaltlich der Genehmigung durch die außerordentliche Hauptversammlung.

⁽¹⁰⁰⁾ Am 2. September 2020 genehmigten die Wertpapierinhaber die Umwandlung der Anleihen durch Umtausch zu 100 % des Nennwerts in auf SEK lautende unbefristete, nicht nachrangige, unbesicherte, nicht garantierte, variabel verzinsliche, kündbare Kapitalwertpapiere von SAS.

2.5. Bewilligungsbehörde und Verwaltung der Maßnahme

- (90) Bewilligungsbehörden waren das dänische Finanzministerium und die schwedische Regierung. Die Maßnahme wurde vom dänischen Finanzministerium und dem schwedischen Ministerium für Unternehmen und Innovation verwaltet. Die Maßnahme wurde aus dem schwedischen und dem dänischen Staatshaushalt finanziert.

2.6. Mittelausstattung und Laufzeit der Maßnahme

- (91) Die Mittelausstattung der Maßnahme beläuft sich auf 11 Mrd. SEK. Wie in Erwägungsgrund 7 erläutert, zahlten Dänemark und Schweden letztlich 9,54 Mrd. SEK als Beihilfe.
- (92) Dänemark und Schweden gewährten die Maßnahme am 26. Oktober 2020.

2.7. Begünstigter

- (93) Der Begünstigte der Maßnahme, SAS, ist eine skandinavische Netzwerkfluggesellschaft, die den Inlandsflugverkehr in Dänemark, Schweden und Norwegen sowie den innerskandinavischen Flugverkehr abdeckt und direkte Verbindungen zu den wichtigsten Geschäftszentren in der Union und weltweit anbietet. SAS ist auch Mitglied des globalen Luftfahrtbündnisses Star Alliance.⁽¹⁰¹⁾
- (94) SAS ist eine schwedische Aktiengesellschaft, die dem schwedischen Gesetz über Aktiengesellschaften 2005:551 (im Folgenden „schwedisches Aktiengesetz“) unterliegt⁽¹⁰²⁾. SAS ist die Muttergesellschaft von SAS Danmark A/S, SAS Norge AS und SAS Sverige AB⁽¹⁰³⁾ sowie SAS Cargo Group, SAS Ground Handling Denmark A/S, SAS Ground Handling Norway AS, SAS Ground Handling Sweden AB und SAS Technical Services (alle diese Unternehmen bilden zusammen die „SAS-Gruppe“).
- (95) Nach Angaben der dänischen und schwedischen Behörden beförderte SAS im Jahr 2019 etwa 30 Mio. Fluggäste. SAS führte mit einer Flotte von mehr als 150 Flugzeugen Flüge zu 233 Zielorten durch. Das wichtigste Drehkreuz von SAS ist der Flughafen Kopenhagen, während die Flughäfen Oslo und Stockholm Arlanda das zweitgrößte bzw. drittgrößte Drehkreuz bilden.
- (96) Zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme stand SAS teilweise im Eigentum der schwedischen und der dänischen Regierung mit einem Anteil von 14,82 % bzw. 14,24 %. Die übrigen 70,92 % wurden von privaten Anteilseignern gehalten, darunter der Knut and Alice Wallenberg Foundation (im Folgenden „KAW“) mit einem Anteil von 6,5 %.
- (97) SAS übermittelte den dänischen und den schwedischen Behörden am 8. Mai 2020 einen förmlichen schriftlichen Antrag auf Kapitalzuführung.
- (98) In ihrer Anmeldung bestätigten Dänemark und Schweden, dass sich SAS am 31. Dezember 2019 nicht in Schwierigkeiten im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, im Folgenden „AGVO“)⁽¹⁰⁴⁾ befand, und legten Nachweise vor, die diese Schlussfolgerung belegten, einschließlich des konsolidierten Abschlusses von SAS mit Ausweis der finanziellen Lage des Unternehmens zum 31. Dezember 2019⁽¹⁰⁵⁾. Sie wiesen darauf hin, dass i) der konsolidierte Abschluss von SAS als Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Muttergesellschaft der SAS-Gruppe zeige, dass SAS nicht mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals infolge aufgelaufener Verluste verloren hat (siehe Artikel 2 Absatz 18 Buchstabe a AGVO), da sich das gezeichnete Stammkapital von SAS am 31. Dezember 2019 auf 7,7 Mrd. SEK belief, während das Eigenkapital von SAS 5,7 Mrd. SEK betrug, dass ii) SAS nicht Gegenstand eines Insolvenzverfahrens sei noch die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens auf Antrag der Gläubiger erfülle (siehe Artikel 2 Absatz 18 Buchstabe c AGVO) und dass iii) der buchwertbasierte Verschuldungsgrad von SAS am 31. Dezember 2019 4,96 betrug und damit weit unterhalb des in Artikel 2 Absatz 18 Buchstabe e AGVO festgelegten Schwellenwerts von 7,5 gelegen habe.

⁽¹⁰¹⁾ Star Alliance wurde 1997 von fünf Fluggesellschaften als erstes globales Luftfahrtbündnis gegründet. Star Alliance umfasst 26 Mitglieder, die Verbindungen über ein globales Netzwerk anbieten. Eine Projektgesellschaft mit Sitz in Frankfurt am Main (Deutschland) koordiniert die Aktivitäten von Star Alliance, einschließlich der gemeinsamen Einrichtungen an Flughäfen, Infrastruktur, Kommunikationsinitiativen und anderen Dienstleistungen.

⁽¹⁰²⁾ Aktiebolagslag (2005:551).

⁽¹⁰³⁾ Diese drei Tochtergesellschaften sind Eigentümer eines Konsortiums mit Namen Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden.

⁽¹⁰⁴⁾ Wie in Artikel 2 Absatz 18 der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union definiert (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj>).

⁽¹⁰⁵⁾ Aus Gründen der Klarheit sei darauf hingewiesen, dass sich die Zahlen im Jahresbericht 2019 von SAS auf das Geschäftsjahr vom 1. November 2018 bis 31. Oktober 2019 beziehen. Für die Zwecke dieser Beurteilung verlangte die Kommission daher eine Anpassung der entsprechenden Zahlen, um die finanzielle Lage von SAS am 31. Dezember 2019 korrekt abzubilden.

2.8. Durchführung der Maßnahme

- (99) Die Maßnahme bestand aus i) dem Eigenkapitalinstrument (5 Mrd. SEK) und ii) dem hybriden Kapitalinstrument (6 Mrd. SEK).
- (100) Im Einklang mit dem Rekapitalisierungsplan vereinbarte SAS mit den Inhabern bestimmter bestehender Hybridpapiere und den Inhabern bestimmter Anleihen auch: i) die Umwandlung der bestehenden Hybridpapiere in Stammaktien (1,5 Mrd. SEK) und ii) die Umwandlung der Anleihen in neue kommerzielle Hybridpapiere oder Stammaktien je nach Wahl der Anleihegläubiger (2,25 Mrd. SEK).

2.8.1. Das Eigenkapitalinstrument

- (101) Das Eigenkapitalinstrument der Maßnahme umfasste eine i) gezielte Emission und ii) eine Bezugsrechtsemission.

2.8.1.1. Gezielte Emission

- (102) Die Maßnahme sah eine gezielte Ausgabe von Stammaktien an Dänemark und Schweden in Höhe von rund 2 Mrd. SEK vor, was etwa 1,729 Mrd. neuen Aktien zu einem Zeichnungspreis von 1,16 SEK entsprach.
- (103) Am 26. Oktober 2020 zeichneten Dänemark und Schweden neue Aktien zu einem Zeichnungspreis von 1,16 SEK über einen Gesamtbetrag von 2 Mrd. SEK (davon entfielen etwa 1 016 Mio. SEK auf Dänemark und etwa 990 Mio. SEK auf Schweden).

2.8.1.2. Bezugsrechtsemission

- (104) Die Maßnahme sah eine Bezugsrechtsausgabe mit folgenden Merkmalen vor:
- Im Rahmen der Bezugsrechtsemission konnten teilnahmeberechtigte Aktionäre ⁽¹⁰⁶⁾ neue Aktien in Höhe von etwa 4 Mrd. SEK zu einem Bezugspreis von 1,16 SEK erwerben. Die teilnahmeberechtigten Aktionäre erhielten für jede am Stichtag der Bezugsrechtsausgabe gehaltene Aktie neun Bezugsrechte. Außer den teilnahmeberechtigten Aktionären konnten auch andere Anleger an der Bezugsrechtsemission teilnehmen, indem sie entweder Bezugsrechte auf dem Markt kauften oder, soweit die Bezugsrechtsemission durch die Ausübung der Bezugsrechte nicht vollständig ausgeschöpft werden sollte, indem sie die Zeichnung von Aktien ohne Bezugsrechte beantragten.
 - Die Bezugsrechtsemission wurde vorbehaltlich bestimmter Bedingungen durch Zeichnungs- und Übernahmeverpflichtungen in Höhe von 81,5 % des Gesamtbetrags der Emission gedeckt, wobei etwa 3 Mrd. SEK durch anteilige Zeichnungs- und Übernahmeverpflichtungen Dänemarks und Schwedens (zu gleichen Teilen aufgeteilt) und etwa 259 Mio. SEK durch eine anteilige Zeichnungsverpflichtung der KAW gedeckt waren.
 - Der endgültige Betrag der von Dänemark und Schweden zu deckenden Bezugsrechtsemission hing von der endgültigen Anzahl der von anderen Aktionären gezeichneten Aktien ab und bewegte sich zwischen einem Mindestbetrag von etwa 1,16 Mrd. SEK (falls alle von Dänemark und Schweden übernommenen Aktien von privaten Anlegern gezeichnet werden sollten) und einem Höchstbetrag von etwa 3 Mrd. SEK (falls keine der von Dänemark und Schweden übernommenen Aktien von privaten Anlegern gezeichnet werden sollte).
- (105) Im Oktober 2020 zeigte sich, dass das private Interesse an der Bezugsrechtsemission von 4 Mrd. SEK höher war als erwartet. Dänemark und Schweden zeichneten daher im Rahmen der Bezugsrechtsemission Stammaktien in Höhe von insgesamt nur 1 540 765 422 SEK statt des vorgesehenen Höchstbetrags von etwa 3 Mrd. SEK.

⁽¹⁰⁶⁾ Alle Aktionäre von SAS, die am Stichtag, wie im Prospekt der Bezugsrechtsemission festgelegt, im Aktienbuch von SAS eingetragen waren.

2.8.2. *Das hybride Kapitalinstrument*

- (106) Das hybride Kapitalinstrument hatte die Form von auf SEK lautenden Kapitalwertpapieren mit unendlicher Laufzeit (im Folgenden die „neuen staatlichen Hybridpapiere“), die an Dänemark und Schweden ausgegeben wurden, und umfasste:
- Eine Serie von Hybridpapieren (im Folgenden „NSHN1“) in Höhe von insgesamt 5 Mrd. SEK, die zu gleichen Teilen an Dänemark und Schweden ausgegeben wurde, mit einem variablen 6-Monats-STIBOR-Zinssatz zuzüglich einer anfänglichen Marge von 340 Basispunkten per annum. Die geplante Marge der NSHN1 würde dann wie folgt steigen: im zweiten und dritten Jahr auf 440 Basispunkte p. a., im vierten und fünften Jahr auf 590 Basispunkte p. a., im sechsten und siebten Jahr auf 790 Basispunkte p. a. und im achten Jahr und danach auf 1 040 Basispunkte p. a. Die NSHN1 waren nachrangige Kapitalwertpapiere mit dem gleichen Rang wie die NSHN2.
 - Eine Serie von Hybridpapieren (im Folgenden „NSHN2“) in Höhe von insgesamt 1 Mrd. SEK, die nur an Dänemark ausgegeben wurde, mit einem variablen 6-Monats-STIBOR-Zinssatz zuzüglich einer anfänglichen Marge von 440 Basispunkten per annum. Die geplante Marge der NSHN2-Papiere würde dann wie folgt steigen: im zweiten und dritten Jahr auf 540 Basispunkte p. a., im vierten und fünften Jahr auf 690 Basispunkte p. a., im sechsten und siebten Jahr auf 890 Basispunkte p. a. und im achten Jahr und danach auf 1 140 Basispunkte p. a. Die NSHN2 waren nachrangige Kapitalwertpapiere mit dem gleichen Rang wie die NSHN1.
- (107) Die neuen staatlichen Hybridpapiere waren frei übertragbar, aber nicht börsennotiert, enthielten keine Option zur Umwandlung in Aktien, waren von SAS jederzeit zum Nennwert kündbar und wurden in der Buchhaltung von SAS nach den Internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) als Eigenkapital behandelt.
- (108) Um eine Behandlung als Eigenkapital nach den IFRS zu ermöglichen, war die Zahlung der Coupons aus den neuen staatlichen Hybridpapieren nicht obligatorisch und lag im ausschließlichen Ermessen von SAS. Bei Aufschiebung der Couponzahlungen würden jedoch Zinseszinsen bis zur tatsächlichen Couponzahlung auflaufen.

2.8.3. *Umwandlung der bestehenden Hybridpapiere und Anleihen*

- (109) Als Teil des Rekapitalisierungsplans führte SAS auf Ersuchen der dänischen und der schwedischen Regierung Verhandlungen mit einigen wichtigen Inhabern der bestehenden Hybridpapiere und mit einigen wichtigen Inhabern der Anleihen in Höhe von 2,25 Mrd. SEK, die zu einer Einigung über folgende Punkte führten:
- die Umwandlungsbedingungen für die bestehenden Hybridpapiere, für die ein Umtausch zu 90 % des Nennwerts in Stammaktien von SAS mit einem Zeichnungspreis von 1,16 SEK pro Aktie vorgeschlagen wurde;
 - die Umwandlungsbedingungen für die Anleihen, für die ein Umtausch zu 100 % des Nennwerts in unbefristete, nicht nachrangige, unbesicherte, nicht garantierte, variabel verzinsliche, kündbare Kapitalwertpapiere (im Folgenden die „neuen kommerziellen Hybridpapiere“) von SAS vorgeschlagen wurde. Die neuen kommerziellen Hybridpapiere sahen einen variablen 6-Monats-STIBOR-Zinssatz zuzüglich einer anfänglichen Marge von 340 Basispunkten per annum vor. Die geplante Marge der neuen kommerziellen Hybridpapiere würde dann wie folgt steigen: im zweiten und dritten Jahr auf 440 Basispunkte p. a., im vierten und fünften Jahr auf 590 Basispunkte p. a., im sechsten und siebten Jahr auf 1 090 Basispunkte p. a., im achten Jahr bis einschließlich dem zehnten Jahr auf 1 440 Basispunkte p. a. und im elften Jahr und danach auf 1 590 Basispunkte p. a.
- (110) Die neuen kommerziellen Hybridpapiere wurden in der Buchhaltung von SAS nach den IFRS als Eigenkapital behandelt, gingen im Rang den neuen staatlichen Hybridpapieren vor und waren frei übertragbar und von SAS jederzeit zum Nennwert kündbar.

2.8.4. *Governance-Bedingungen und Vorkehrungen gegen übermäßige Wettbewerbsverfälschungen*

- (111) Dänemark und Schweden machten die Maßnahme von der Einhaltung der Bestimmungen zu Governance und Wettbewerb in Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens abhängig.

- (112) SAS und alle von SAS beherrschten Unternehmen würden einem Werbeverbot und einem Übernahmeverbot unterliegen. Dänemark und Schweden verpflichteten sich, die folgenden Zusagen umzusetzen:
- SAS und die von SAS beherrschten Unternehmen dürfen mit der Maßnahme nicht für kommerzielle Zwecke werben;
 - SAS und die von SAS beherrschten Unternehmen dürfen keine Beteiligungen von mehr als 10 % an Wettbewerbern oder anderen Unternehmen im selben Geschäftsfeld, einschließlich vor- und nachgelagerter Tätigkeiten, erwerben, solange nicht mindestens 75 % des Gesamtbetrags der im Rahmen der Maßnahme gewährten Instrumente zurückgekauft und verkauft worden sind. Unter außergewöhnlichen Umständen können SAS und die von SAS beherrschten Unternehmen unbeschadet der Fusionskontrolle und vorbehaltlich der vorherigen Genehmigung durch die Kommission eine Beteiligung von mehr als 10 % an vor- oder nachgelagerten Unternehmen in ihrem Geschäftsbereich erwerben, wenn die Übernahme erforderlich ist, um die Rentabilität des Erwerbers zu erhalten.
- (113) Solange nicht mindestens 75 % der im Rahmen der Maßnahme gewährten Instrumente zurückgekauft und verkauft worden sind, übernehmen Dänemark und Schweden folgende Verpflichtungen: i) die Vergütung der Geschäftsleitung von SAS darf nicht über den fixen Teil der Vergütung zum 31. Dezember 2019 hinausgehen; bei Personen, die zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung oder danach Mitglied der Geschäftsleitung werden, ist als Obergrenze die Grundvergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung mit vergleichbarer Verantwortung zum 31. Dezember 2019 festgelegt; und ii) SAS darf keine Boni oder andere variable oder vergleichbare Vergütungselemente bezahlen.
- (114) Bis zum vollständigen Rückkauf und Verkauf der im Rahmen der Maßnahme gewährten Instrumente ist SAS verpflichtet, keine Dividendenzahlungen oder nichtobligatorischen Couponzahlungen vorzunehmen und keine Aktien zurückzukaufen, außer im Verhältnis zu Dänemark und Schweden oder falls eine rechtliche Verpflichtung dazu besteht. Das Dividendenverbot sollte nicht für konzerninterne Dividendenzahlungen an SAS seitens von Unternehmen, die (direkt oder indirekt) vollständig im Eigentum von SAS stehen, gelten.
- (115) Das Verbot von nichtobligatorischen Couponzahlungen würde jedoch nicht für Couponzahlungen aus den neuen kommerziellen Hybridpapieren, die aus der Umwandlung bestehender Anleihen hervorgehen, gelten. Die dänischen und schwedischen Behörden erklärten, dass die Zahlung solcher Coupons für bestimmte Anleihegläubiger während der Verhandlungen über die Lastenverteilung von entscheidender Bedeutung gewesen sei und generell zu erwarten sei, dass dies für alle Anleihegläubiger ein wichtiger Aspekt für die Zustimmung zur Umwandlung darstelle. Dänemark und Schweden zufolge war diese Umwandlung für den Erfolg des gesamten Rekapitalisierungsplans unverzichtbar und sollte drei positive Wirkungen erzielen.
- (116) Erstens würde dadurch der Gesamtbetrag der von SAS benötigten staatlichen Beihilfe reduziert. Ohne diese Umwandlung wäre in der Bilanz von SAS eine Eigenkapitallücke von 2,25 Mrd. SEK entstanden, die höchstwahrscheinlich von Dänemark und Schweden hätte gedeckt werden müssen, da SAS vor der Maßnahme nur begrenzten Zugang zu den Kapitalmärkten hatte. Im Gegensatz dazu würde eine erfolgreiche Umwandlung die benötigte staatliche Beihilfe und den Betrag der von SAS zu leistenden Couponzahlungen verringern. Durch die Umwandlung der Anleihen wäre SAS in der Lage, die Mittelabflüsse in den ersten Jahren nach Gewährung der Maßnahme erheblich zu verringern. Nach Angaben Dänemarks und Schwedens waren die Anleihen mit einem obligatorischen Coupon von 5,375 % pro Jahr ausgestattet, während für die neuen kommerziellen Hybridpapiere bis zum fünften Jahr niedrigere, nichtobligatorische Coupons vorgesehen waren. Durch die Umwandlung der Anleihen müsste SAS diese nicht im November 2022 zurückzahlen und könnte so einen Mittelabfluss von 2,25 Mrd. SEK vermeiden, der auf den Kapitalmärkten schwer hätte refinanziert werden können.
- (117) Zweitens würde durch die Umwandlung die Kapitalstruktur von SAS verbessert, da die Anleihen (die als Schulden zählen) in neue kommerzielle Hybridpapiere (die als Eigenkapital zählen) oder Stammaktien umgewandelt werden. Folglich würden die relevanten Finanzkennzahlen von SAS (Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital⁽¹⁰⁷⁾, finanzielle Solidität⁽¹⁰⁸⁾, Verschuldungskoeffizient usw.) und seine Liquiditätslage⁽¹⁰⁹⁾ von der Umwandlung erheblich profitieren.

⁽¹⁰⁷⁾ Unter Annahme eines EBITDA von 3,4 Mrd. SEK im Geschäftsjahr 2021 würde die Umwandlung zu einer Verringerung der Schulden um 2,25 Mrd. SEK und einem Rückgang des Nettoverschuldungsgrads (Verhältnis Nettoverschuldung zum Ergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibung (EBITDA)) um 66,2 % führen.

⁽¹⁰⁸⁾ Die Solidität eines Unternehmens ist definiert als das Verhältnis zwischen dem von den Anteilseignern aufgebrauchten Eigenkapital und dem von Gläubigern stammenden Fremdkapital. Unter der Annahme eines Gesamtvermögens von 54 Mrd. SEK im Geschäftsjahr 2021 würde eine Eigenkapitalerhöhung um 2,25 Mrd. SEK die Solidität um 4,2 % verbessern.

⁽¹⁰⁹⁾ Die Umwandlung hätte zur Folge, dass SAS die im November 2022 fälligen bestehenden Anleihen in Höhe von 2,25 Mrd. SEK nicht zurückzahlen müsste. Darüber hinaus könnte SAS durch die Umwandlung in den ersten fünf Jahren bis zu 0,8 Mrd. SEK an Couponzahlungen für die neuen kommerziellen Hybridpapiere im Vergleich zu den geplanten Couponzahlungen für die bestehenden Anleihen und Hybridpapiere einsparen.

- (118) Drittens würde die Umwandlung aus den in Erwägungsgrund 116 dargelegten Gründen die Vergütung der dänischen und schwedischen Eigen- und Hybridkapitalinstrumente erleichtern und besser absichern.
- (119) Dänemark und Schweden wiesen auch darauf hin, dass die Umwandlung der bestehenden Anleihen in die neuen kommerziellen Hybridpapiere auf Kosten der Inhaber der Anleihen erfolgte. Der Nettogegenwartswert (NPV) der neuen kommerziellen Hybridpapiere wurde unter der Annahme einer stabilen, normalen Lage von SAS (die voraussichtlich mit der Umsetzung des Rekapitalisierungsplans erreichbar war) mit 80 % des Nennwerts berechnet, während die Anleihen in derselben Situation mit 100 % ihres Nennwerts bewertet würden (mit Rückzahlung des Nennwerts der Anleihen im November 2022).
- (120) Was die neuen staatlichen Hybridpapiere betrifft, akzeptierten die dänischen und schwedischen Behörden, dass die Governance-Bestimmungen nach Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens — mit Ausnahme des Verbots nichtobligatorischer Couponzahlungen — bis zur vollständigen Rückzahlung (Zahlung des vollen Nennbetrags und der aufgelaufenen Couponzahlungen) oder bis zum Verkauf aller neuen staatlichen Hybridpapiere zum oder über dem Nennwert einschließlich aufgelaufener Couponzahlungen und Zinseszinsen weitergelten würden.
- (121) SAS wäre es auch verboten, Konzernunternehmen, die am 31. Dezember 2019 Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der AGVO waren, quersubventionieren.

2.8.5. *Ausstiegsstrategie Dänemarks und Schwedens*

- (122) In Bezug auf die Bezugsrechtsemission gab es den dänischen und schwedischen Behörden zufolge zwei mögliche Ausstiegsstrategien für Dänemark und Schweden: i) SAS könnte die Aktien von Dänemark und Schweden zurückkaufen oder ii) Dänemark und Schweden könnten ihre Aktien auf dem Markt verkaufen.
- (123) Die schwedischen Behörden erklärten, dass es einem Unternehmen nach dem schwedischen Aktiengesellschaftsgesetz nicht möglich sei, Stammaktien nur von einem bestimmten Aktionär zurückzukaufen, sondern nur von allen Aktionären zu denselben Bedingungen.
- (124) Daher wäre laut den dänischen und schwedischen Behörden die zweite Ausstiegsstrategie (d. h. der Verkauf von Stammaktien an Dritte zu Marktpreisen) die einzige praktisch realisierbare Option.
- (125) Darüber hinaus gaben Dänemark und Schweden an, SAS plane, die Maßnahme bis 2025 zurückzuzahlen. Dänemark und Schweden erklärten, SAS beabsichtige, sowohl positive freie Zahlungsströme aus der Geschäftstätigkeit als auch Erlöse aus Kapitalmarktemissionen (einschließlich Fremd- und Eigenkapital) für den Rückkauf der als staatliche Beihilfen gewährten Instrumente zu verwenden. ⁽¹¹⁰⁾ Darüber hinaus erklärten Dänemark und Schweden, dass sie so bald wie möglich nach der finanziellen Stabilisierung von SAS einen Verkauf an private Dritte als die wahrscheinliche Ausstiegsstrategie in Betracht ziehen würden, insbesondere für die im Rahmen der Rekapitalisierung gezeichneten COVID-19-Anteile.
- (126) In jedem Fall sagten Dänemark und Schweden im Rahmen der Maßnahme zu, innerhalb von zwölf Monaten nach Gewährung der Maßnahme eine ernsthafte Ausstiegsstrategie vorzulegen und zu billigen, es sei denn, die staatliche Beteiligung würde innerhalb dieser Frist unter 25 % des Eigenkapitals sinken.

⁽¹¹⁰⁾ Die Fremdfinanzierung kann sowohl besicherte als auch unbesicherte Instrumente umfassen: i) zu den unbesicherten Anleihen gehören Hybridanleihen, Solawechsel, Commercial Paper sowie Konsortialkredite, ii) zu den besicherten Instrumenten gehören japanische Operating-Leasingverhältnisse, Flugzeugfinanzierungen und potenziell Sale-and-Lease-back-Instrumente. Die Entscheidung über das Finanzierungsinstrument wird von SAS unter anderem auf der Grundlage folgender Faktoren getroffen: Attraktivität der Konditionen/Finanzierungskosten des jeweiligen Instruments; Marktgröße und verfügbare Mengen für SAS; aktuelle Bonitätseinstufung von SAS und erwarteter Ratingausblick/erwartete Ratingmigration.

2.9. Kumulierung staatlicher Beihilfen

- (127) Die im Rahmen der Maßnahme gewährte Beihilfe könnte mit Beihilfen auf der Grundlage der Verordnungen (EU) Nr. 1407/2013 ⁽¹¹¹⁾ und (EU) Nr. 360/2012 ⁽¹¹²⁾ der Kommission oder der AGVO kumuliert werden, sofern die jeweiligen Voraussetzungen dieser Verordnungen erfüllt sind.
- (128) Die im Rahmen der Maßnahme gewährten Beihilfen könnten auch mit Beihilfen kumuliert werden, die im Rahmen anderer von der Kommission nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV oder nach dem Befristeten Rahmen genehmigter Maßnahmen gewährt werden, sofern die jeweiligen Voraussetzungen dieser Rechtsgrundlagen erfüllt sind.

2.10. Überwachung und Berichterstattung

- (129) Dänemark und Schweden bestätigten, dass sie die Überwachungs- und Berichterstattungspflichten nach Abschnitt 4 des Befristeten Rahmens einhalten werden (einschließlich der Verpflichtung, relevante Informationen über die SAS gewährte Rekapitalisierung innerhalb von drei Monaten ab dem Zeitpunkt der Gewährung auf der ausführlichen Beihilfe-Website oder über das IT-Instrument der Kommission zu veröffentlichen) ⁽¹¹³⁾.
- (130) Die dänischen und schwedischen Behörden bestätigten ferner, dass sie Folgendes sicherstellen würden:
- SAS legt Dänemark und Schweden auf der Grundlage des unter Randnummer 82 des Befristeten Rahmens genannten Zeitplans Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung des Rückzahlungsplans und die Einhaltung der Voraussetzungen nach Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens vor;
 - SAS als Empfänger der Maßnahme veröffentlicht gemäß Randnummer 83 des Befristeten Rahmens innerhalb von zwölf Monaten ab dem Datum der Rekapitalisierung und danach regelmäßig alle zwölf Monate Informationen über die Verwendung der erhaltenen Beihilfen. Insbesondere muss dargelegt werden, inwieweit die erhaltenen Beihilfen die Tätigkeiten von SAS im Einklang mit den Zielen der Union und den nationalen Verpflichtungen hinsichtlich des digitalen Wandels unterstützen und SAS zum gesamtwirtschaftlichen EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050 beiträgt, u. a. durch diese Beihilfe und durch ihre Aktivitäten im Bereich des öffentlichen Engagements;
 - Dänemark und Schweden legen der Kommission jährliche Berichte über die Umsetzung des Rückzahlungsplans und die Einhaltung der Voraussetzungen nach Abschnitt 3.11.6 und Randnummer 54 des Befristeten Rahmens vor;
 - Dänemark und Schweden führen ausführliche Aufzeichnungen über die Gewährung der Beihilfen und bewahren diese für einen Zeitraum von zehn Jahren ab dem Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme auf, und sie verpflichten sich, diese der Kommission auf Anfrage vorzulegen. Diese Aufzeichnungen müssen alle Informationen enthalten, die erforderlich sind, um festzustellen, dass die im Befristeten Rahmen festgelegten Voraussetzungen erfüllt wurden; und
 - Dänemark und Schweden melden einen Umstrukturierungsplan an, wenn die Beteiligung Dänemarks und Schwedens nicht innerhalb von sechs Jahren nach Gewährung der Maßnahme auf weniger als 15 % des Eigenkapitals von SAS reduziert wird.

⁽¹¹¹⁾ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1407/oj>).

⁽¹¹²⁾ Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen (ABl. L 114 vom 26.4.2012, S. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/360/oj>).

⁽¹¹³⁾ Es wird Bezug genommen auf die Angaben gemäß Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 651/2014.

2.11. Gründe für die Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens

- (131) Um dem SAS-II-Urteil nachzukommen, erließ die Kommission den Einleitungsbeschluss. Darin gelangte die Kommission nach einer vorläufigen Prüfung zu dem Schluss, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt ⁽¹¹⁴⁾. Sie stellte ferner fest, dass diese Maßnahme, obwohl sie in dem zum Erlass des ursprünglichen Beschlusses führenden Verfahren im Einklang mit Artikel 108 Absatz 3 AEUV angemeldet worden war, ab dem Zeitpunkt ihrer Gewährung infolge der Nichtigerklärung dieses Beschlusses durch das Gericht zu einer rechtswidrigen Beihilfe geworden ist, da die Maßnahme nicht mehr durch einen Beschluss der Kommission genehmigt war ⁽¹¹⁵⁾.
- (132) Die Kommission vertrat vorläufig die Auffassung, dass die Vereinbarkeit der Maßnahme, nachdem diese rechtswidrig geworden ist, anhand der zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe, d. h. am 26. Oktober 2020, geltenden Rechtsvorschriften geprüft werden muss. Zu diesem Zeitpunkt enthielt der Befristete Rahmen die einschlägigen Bestimmungen zur Prüfung der Vereinbarkeit der Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV ⁽¹¹⁶⁾.
- (133) In ihrem Einleitungsbeschluss vertrat die Kommission vorläufig die Auffassung, dass die Maßnahme nicht mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens vereinbar war.
- (134) Im Einklang mit dem SAS-II-Urteil vertrat die Kommission vorläufig die Ansicht, dass das Eigenkapitalinstrument der Maßnahme offenbar nicht — wie unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens verlangt — mit einem Staffelungsmechanismus zur Erhöhung der Vergütung des Staates und als Anreiz für den Beihilfeempfänger, die staatliche Kapitalzuführung zurückzukaufen, verbunden war. Die Kommission äußerte auch Zweifel daran, dass das Eigenkapitalinstrument der Maßnahme anstelle des unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehenen Staffelungsmechanismus mit einem geeigneten alternativen Mechanismus im Sinne von Randnummer 62 des Befristeten Rahmens verbunden war, der insgesamt in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führen und eine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung des Staates haben würde.

3. STELLUNGNAHME VON DÄNEMARK UND SCHWEDEN

- (135) In ihren gemeinsamen Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss konzentrierten sich Dänemark und Schweden auf die von der Kommission geäußerten Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens. Sie gingen auch kurz auf einige andere Aspekte der vorläufigen Beurteilung der Vereinbarkeit der Maßnahme ein.

3.1. Die Maßnahme enthält bereits eine angemessene Vergütung und Ausstiegsanreize für Dänemark und Schweden

- (136) Obwohl die dänischen und schwedischen Behörden das SAS-II-Urteil und dessen Schlussfolgerungen zur Nichteinhaltung der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens anerkennen, sind sie der Auffassung, dass die Maßnahme dennoch für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann. Ihrer Ansicht nach enthielt die Maßnahme aus den im Folgenden genannten Gründen bereits eine geeignete Alternative zu einem Staffelungsmechanismus im Einklang mit Randnummer 62 des Befristeten Rahmens.
- (137) Erstens habe der im Rahmen der Maßnahme gewährte erhebliche Abschlag auf den Höchstkurs der Aktie, zu dem Dänemark und Schweden die SAS-Aktien erwarben, zu einer Erhöhung der Vergütung zu ihren Gunsten geführt.
- (138) Zweitens habe die Verpflichtung von SAS, im Rahmen der Maßnahme einen Umstrukturierungsplan vorzulegen, bereits einen starken Anreiz für den Ausstieg Dänemarks und Schwedens dargestellt.
- (139) Drittens habe der Umfang der Beteiligung privater Investoren an den Lasten die Notwendigkeit von Ausstiegsanreizen für Dänemark und Schweden verringert.

⁽¹¹⁴⁾ Einleitungsbeschluss, Erwägungsgründe 71 bis 75.

⁽¹¹⁵⁾ Einleitungsbeschluss, Erwägungsgründe 77 und 78.

⁽¹¹⁶⁾ Einleitungsbeschluss, Erwägungsgründe 79 bis 85.

- (140) Schließlich hatten die Behörden Dänemarks und Schwedens im Einklang mit ihren politischen Mandaten die Absicht, sich aus ihrer Kapitalbeteiligung an SAS wieder zurückzuziehen, was die im Rahmen der Maßnahme erworbenen COVID-Aktien betraf. In der politischen Einigung vom 15. Juni 2020 über die Rekapitalisierung und die Beteiligung des dänischen Staates an SAS⁽¹¹⁷⁾ und in einem Ministerialdekret vom 24. Juni 2020 ist festgelegt, dass die Beteiligung an SAS grundsätzlich verringert werden muss, indem die Anteile an verantwortliche langfristige Investoren verkauft werden, wenn die Marktbedingungen günstig sind. In Schweden hatte die Regierung ausdrücklich ihre Absicht bekundet, zu jedem geeigneten Zeitpunkt, in dem die Marktlage dies wieder zulasse, ihre Beteiligung an SAS im Einklang mit den zuvor vom Parlament erteilten Mandaten zu verringern bzw. zu veräußern⁽¹¹⁸⁾.
- (141) Alternativ kann nach Ansicht Dänemarks und Schwedens die Maßnahme unmittelbar nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Hierfür sprechen ihrer Ansicht nach die besonderen Merkmale der Rekapitalisierung von SAS und insbesondere der Wunsch, eine Verteilung der Lasten sicherzustellen und neues privates Kapital für die Rekapitalisierung anzuziehen. Dänemark und Schweden sind der Auffassung, dass diese besonderen Merkmale i) im Befristeten Rahmen nicht vorgeschrieben seien, wie die Kommission in Erwägungsgrund 95 des ursprünglichen Beschlusses und in Erwägungsgrund 206 des Einleitungsbeschlusses anerkannt habe, und ii) sich im Fall von SAS als geeigneteres Instrument erwiesen hätten, um die Vergütung Dänemarks und Schwedens sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen abzumildern.

3.2. Weitere Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss

- (142) Dänemark und Schweden betonen, dass das Gericht im SAS-II-Urteil bestätigt habe, dass das hybride Kapitalinstrument alle relevanten Bedingungen für Vergütung und Ausstiegsanreize gemäß dem Befristeten Rahmen erfülle.
- (143) Sie weisen ferner darauf hin, dass im Lufthansa-Urteil des Gerichts⁽¹¹⁹⁾ die von der Kommission angewandte Methode zur Beurteilung des Vorliegens beträchtlicher Marktmacht nach dem Ansatz „Flughafen für Flughafen“, den die Kommission auch im Einleitungsbeschluss angewandt habe, bestätigt worden sei.

4. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (144) Zwei Beteiligte, nämlich SAS und Ryanair, nahmen im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens Stellung.

4.1. Stellungnahme von SAS

- (145) SAS nahm zu zwei Punkten der vorläufigen Beurteilung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt im Einleitungsbeschluss der Kommission Stellung, nämlich zur Anwendung der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens einerseits und zur Anwendung von Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens andererseits.

4.1.1. Die Maßnahme enthält bereits eine angemessene Vergütung und Ausstiegsanreize für Dänemark und Schweden

- (146) SAS erinnert daran, dass es nach dem schwedischen Aktiengesellschaftsgesetz (siehe Erwägungsgrund 123) nicht möglich ist, einen Staffelmehrsystem anzuwenden, der bei Eintritt eines zukünftigen Ereignisses die Gewährung zusätzlicher Anteile an einen bestimmten Anteilseigner vorsieht. Es habe daher ein rechtliches Hindernis gegen die Anwendung eines Staffelmehrsystems bestanden, wie er unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens ausdrücklich vorgesehen ist.
- (147) Darüber hinaus enthielt die Maßnahme SAS zufolge — insbesondere angesichts des erheblichen Ex-ante-Abschlags auf die von Dänemark und Schweden im Rahmen der Maßnahme erworbenen Aktien und der SAS auferlegten verhaltensbezogenen Verpflichtungen — bereits sowohl eine Vergütung in ausreichender Höhe für Dänemark und Schweden als auch ausreichende Ausstiegsanreize und bot somit eine Alternative, die in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führt und eine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung für den Staat hat.

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

⁽¹¹⁸⁾ Das jüngste Mandat ist Regeringens proposition 2019/20:187 vom 15. Juni 2020: <https://data.riksdagen.se/fil/93D66908-D6E7-4ED0-8D30-7AF1EDAD2AD0>.

⁽¹¹⁹⁾ Urteil des Gerichts vom 10. Mai 2023, Ryanair/Kommission T-34/21 und T-87/21, ECLI:EU:T:2023:248, Rn. 322.

- (148) Ungeachtet dieses Standpunkts schlug SAS einen alternativen Mechanismus vor, der — sollte die Kommission zu dem Schluss gelangen, dass die von Dänemark und Schweden angemeldete Maßnahme nicht mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im Einklang steht — umgesetzt werden könnte, um die Einhaltung dieser Bestimmungen des Befristeten Rahmens sicherzustellen. Dieser alternative Mechanismus in Form einer Ausgabe zusätzlicher Kapitalwertpapiere an den betreffenden Mitgliedstaat ⁽¹²⁰⁾ würde über folgende Merkmale verfügen:
- Zu dem Zeitpunkt, an dem der Mechanismus, falls einer oder beide Mitgliedstaaten nicht die erforderliche Anzahl Aktien verkauft hat/haben, ausgelöst wird, würde SAS entweder i) die Konditionen der jeweiligen staatlichen Hybridpapiere ändern, um den daraus zu zahlenden Betrag — z. B. durch Erhöhung des Nennbetrags — zu erhöhen, oder ii) an den betreffenden Staat oder die betreffenden Staaten ein neues Instrument mit denselben Konditionen ausgeben (z. B. Nachrangigkeitsregelung, bilanzielle Behandlung und Vergütung) wie die jeweiligen bestehenden Hybridpapiere.
 - Dieser Mechanismus würde ausgedrückt als Geldwert 10 % des Betrags entsprechen, der sich aus der Multiplikation der Beteiligung des jeweiligen Staates (d. h. der Anzahl Aktien), soweit diese die Beteiligung an SAS vor der Rekapitalisierung übersteigt und zu diesem Zeitpunkt noch nicht verkauft wurde, mit dem höheren der folgenden Werte ergibt: i) 1,16 SEK (Zeichnungspreis der Aktie 2020) oder ii) der volumengewichtete Durchschnittskurs der SAS-Aktien an der Nasdaq-Börse in Stockholm während eines Zeitraums von 20 Handelstagen unmittelbar vor dem fünften Handelstag vor dem Zeitpunkt der Auslösung des Mechanismus. Da die Vergütung der staatlichen Hybridpapiere zum Zeitpunkt der Auslösung des Mechanismus möglicherweise nicht den marktüblichen Bedingungen entspricht, würde der aus dieser Berechnung resultierende zusätzliche Kapitalbetrag angepasst, um die in Verbindung mit diesem zusätzlichen Nennbetrag der Kapitalwertpapiere erwarteten künftigen Zahlungsströme zu berücksichtigen, abgezinst mit einem angemessenen Marktzinssatz, der die Konditionen der Kapitalwertpapiere und das Risiko des Emittenten zum Zeitpunkt der Auslösung des Staffelnungsmechanismus widerspiegelt. Mit dieser Methode wird sichergestellt, dass bei Zugrundelegung der erwarteten zukünftigen Zahlungsströme und des Abzinsungssatzes zum Zeitpunkt der Auslösung des Staffelnungsmechanismus die Erhöhung der Vergütung, ausgedrückt in Geldwert, genau 10 % entspricht.
 - Im Einklang mit dem unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehenen speziellen Mechanismus würde dieser alternative Mechanismus im vierten Jahr nach Gewährung der Maßnahme greifen, falls der betreffende Mitgliedstaat nicht mindestens 40 % seiner COVID-19-Rekapitalisierungsbeteiligung veräußert hat, und im sechsten Jahr nach Gewährung der Maßnahme, falls der betreffende Mitgliedstaat seine Rekapitalisierungsbeteiligung bis dahin nicht vollständig veräußert hat.
- (149) SAS zufolge würde der vorgeschlagene Mechanismus einen angemessenen Anreiz für SAS schaffen, die von Dänemark und Schweden im Rahmen der Maßnahme erworbenen Anteile zurückzukaufen. Nach Ansicht von SAS würde dieser alternative Mechanismus die Voraussetzungen nach den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erfüllen und wäre im Hinblick auf das mit diesen Bestimmungen angestrebte Ziel angemessen.

4.1.2. SAS war nicht in der Lage, sich auf den Märkten Finanzmittel zu erschwinglichen Konditionen zu beschaffen

- (150) Einleitend schließt sich SAS den Erläuterungen Dänemarks und Schwedens in der Anmeldung der Maßnahme und der vorläufigen Beurteilung der Kommission im ursprünglichen Beschluss an, wonach SAS nicht in der Lage war, auf den Märkten Finanzmittel zu erschwinglichen Konditionen zur Deckung seines Kapitalbedarfs zu beschaffen. Gleichwohl brachte SAS weitere Elemente und Hintergrundinformationen zu diesem Aspekt vor.
- (151) SAS zufolge nutzte das Unternehmen vor der COVID-19-Pandemie verschiedene Marktfinanzierungsquellen, darunter Bankkredite, Anleihen, nachrangige Darlehen, Hybridanleihen und Leasing. Zur Finanzierung seiner Flugzeuge nutzte SAS in der Regel eine Kombination aus Leasingverträgen und besicherten Bankdarlehen und Kreditfazilitäten. Darüber hinaus nahm SAS weitere Finanzierungsquellen in Anspruch, die vor Beginn der Rekapitalisierung (August 2020) noch ausstanden, darunter i) eine unbesicherte Anleihe in Höhe von 1,5 Mrd. SEK (emittiert im November 2017), ii) eine Privatplatzierung von Stammaktien in Höhe von 1,27 Mrd. SEK (emittiert im November 2017), iii) eine unbesicherte Anleihe in Höhe von 0,75 Mrd. SEK (emittiert im Juni 2018) und iv) eine Hybridanleihe in Höhe von 1,5 Mrd. SEK (emittiert im Jahr 2019) ⁽¹²¹⁾.

⁽¹²⁰⁾ SAS ist der Auffassung, dass die Kommission ähnliche Mechanismen in früheren Beschlüssen akzeptiert hat, z. B. im Beschluss der Kommission vom 31. Juli 2020 in der Beihilfesache SA.57659 — Spanien — COVID 19: Rekapitalisierungsfonds (ABl. C 269 vom 14.8.2020, S. 8).

⁽¹²¹⁾ Im Rahmen der Maßnahme wurden die beiden unbesicherten Anleihen in neue Hybridanleihen oder Stammaktien umgewandelt (nach Wahl der Anleihegläubiger), und die Hybridanleihe wurde in Stammaktien umgewandelt.

- (152) Ferner erläuterte SAS, dass es vor der COVID-19-Pandemie ein privat platziertes Anleiheprogramm mit [...] nach dem Mittelfristigen Anleihe-Emissionsprogramm für Anleihen in Europa (European Medium-Term Note Programme, im Folgenden „EMTN-Programm“) aufgelegt hatte. Dabei handelte es sich um mit Kreditausfallswaps abgesicherte Anleihen. 2016, 2017 und 2018 führte SAS neue Anleiheemissionen durch. Das EMTN-Programm mit [...] sollte 2020 fortgeführt werden. Infolge der COVID-19-Pandemie waren jedoch auf dem Markt keine Kreditausfallswaps verfügbar, und kein Anleger war bereit, in SAS zu investieren. Infolgedessen war SAS nicht in der Lage, das EMTN-Programm weiterzuführen.
- (153) SAS weist ferner darauf hin, dass es für das Unternehmen zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme aufgrund der COVID-19-Pandemie auch schwierig gewesen sei, Zugang zu anderen Finanzierungsquellen auf dem Markt zu erhalten. SAS brachte hierzu im Wesentlichen drei Erklärungen vor.
- (154) Zunächst deutet die Bonitätseinstufung von SAS darauf hin, dass es unwahrscheinlich war, dass SAS in der Lage gewesen wäre, unbesicherte Fremdkapital- oder Hybridinstrumente zu erschwinglichen Konditionen zu begeben. Am 16. Januar 2020 vor der COVID-19-Pandemie hatte die Ratingagentur Standard & Poor's SAS ein Rating von B + erteilt, da sie der Ansicht war, das Unternehmen könne seine Bonitätskennziffern halten; am 10. Juni 2020 wurde jedoch das Rating des Unternehmens auf CCC herabgestuft und SAS weiter auf der Beobachtungsliste für eine Herabstufung geführt. SAS legte die Mitteilung von Standard & Poor's vom 10. Juni 2020 vor, in der die Ratingagentur ihre Gründe für die Herabstufung erläuterte.
- (155) SAS zufolge wird das Fehlen von Finanzierungsquellen am Markt in Form unbesicherter Anleihen und hybrider Instrumente zu erschwinglichen Konditionen auch durch die Zahlen zum Handel mit SAS-Finanzierungsinstrumenten auf dem Sekundärmarkt belegt. Die Daten deuten darauf hin, dass diese Instrumente sehr hohe Finanzierungskosten aufwiesen, was eine Ausgabe neuer Instrumente an private Investoren als praktikable Möglichkeit ausschloss:
- Anleihen: Am 31. Dezember 2019 notierte laut Bloomberg die im Jahr 2017 begebene vorrangige unbesicherte SAS-Anleihe mit Fälligkeit im Jahr 2022 bei 103,4 % des Nennwerts. Dies entspricht einer effektiven Marge (d. h. Kreditspreadaufschlag gegenüber risikolosen Zinssätzen) von 375 Basispunkten und impliziten Finanzierungskosten von 3,99 %. Dagegen notierte die Anleihe am 14. Juni 2020, d. h. einen Tag vor der Ankündigung der Unterstützung durch die Regierungen Schwedens und Dänemarks, bei 67 % des Nennwerts, was einer effektiven Marge von 2485 Basispunkten und impliziten Finanzierungskosten von 24,9 % entspricht. Der erhebliche Anstieg der impliziten Renditen bestehender SAS-Anleihen während der ersten Monate der COVID-19-Pandemie zeigt, dass es für SAS auf dem Anleihemarkt keine alternativen Finanzierungsmittel zu erschwinglichen Bedingungen gab.
 - Hybride Instrumente: Am 31. Dezember 2019 notierte laut Bloomberg die im Jahr 2019 begebene SAS-Hybridanleihe bei 102,38 % des Nennwerts, was einer effektiven Marge von 802 Basispunkten und impliziten Finanzierungskosten von 8,17 % entspricht. Dagegen notierte die Anleihe am 14. Juni 2020 bei 52 % des Nennwerts, was einer effektiven Marge von 1571 Basispunkten und impliziten Finanzierungskosten von 15,81 % entspricht. Der erhebliche Anstieg der impliziten Renditen bestehender SAS-Hybridpapiere während der ersten Monate der COVID-19-Pandemie zeigt, dass es für SAS auf dem Markt für hybride Instrumente keine alternativen Finanzierungsmittel zu erschwinglichen Bedingungen gab.
- (156) Des Weiteren zeigt SAS zufolge auch die vorgesehene Umwandlung von ausstehenden unbesicherten Anleihen und Hybridanleihen als Teil der Rekapitalisierung von SAS, dass der Zugang von SAS zum Markt für Anleihen und hybride Instrumente zu erschwinglichen Konditionen zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme sehr begrenzt gewesen ist. SAS war tatsächlich schon an seinen bestehenden Investorenkreis mit der Bitte herangetreten, die bestehenden Instrumente zu weniger strengen Bedingungen in Eigenkapital- oder Fremdkapitalinstrumente umzuwandeln. Dieselben Investoren aufzufordern, in neue Anleihen oder hybride Instrumente zu investieren, hätte unter diesen Umständen keinen Erfolg haben können. Neue Investoren wiederum würden zwangsweise das Kreditrisiko von Investitionen in Anleihen oder Hybridpapiere von SAS auf der Grundlage des schlechten Ratings des Unternehmens, das auf CCC herabgestuft worden war, bewerten.
- (157) Darüber hinaus war SAS zufolge davon auszugehen, dass auch andere Möglichkeiten, Finanzmittel auf dem Markt zu erschwinglichen Konditionen in Form von mit unbelasteten Flugzeugen oder anderen Vermögenswerten besicherten Darlehen zu beschaffen, z. B. über das Eurobonus-Programm, nicht realisierbar waren und zwar aus drei Gründen.

- (158) *Erstens* standen laut SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme 35 % seiner Flugzeugflotte in seinem Eigentum, wovon 17 Flugzeuge mit einem Buchwert von rund [0-2] Mrd. SEK unbelastet waren. Von diesen 17 Flugzeugen standen jedoch zehn vor der Ausmusterung und waren daher als Sicherheiten für potenzielle Käufer unattraktiv⁽¹²²⁾. Darüber hinaus wies SAS darauf hin, dass drei der verbleibenden sieben unbelasteten Flugzeuge bereits als Teil der Sicherheiten für die revolvingierende Kreditfazilität in Höhe von 324 Mio. SEK dienten, die zu 90 % durch die dänische und schwedische Garantie gedeckt wurde, während das Risiko für die übrigen 10 % bei den Banken verblieb⁽¹²³⁾. Nach Angaben von SAS bewertete ein unabhängiger Dritter diese drei Flugzeuge mit [50-100] Mio. USD. Diese drei Flugzeuge reichten SAS zufolge jedoch nicht aus, um den nicht garantierten Teil der revolvingierenden Kreditfazilität zu besichern, weshalb die Banken zusätzlich zu den Flugzeugen auch Pfandrechte an den konzerninternen Darlehen und Konten von SAS verlangten. Wenn drei Flugzeuge nicht ausreichten, um 10 % des Darlehens in Höhe von 0,3 Mrd. SEK abzusichern, sei offensichtlich, dass die vier anderen verfügbaren Flugzeuge nicht ausgereicht hätten, um einen nennenswerten Teil des Kapitalbedarfs des Unternehmens zu decken.
- (159) *Zweitens* besaß SAS bestimmte andere Vermögenswerte, die theoretisch als Sicherheiten für besicherte Schulden hätten verwendet werden können. Insbesondere bei der Verwendung des Eurobonus-Programms als Sicherheit wären erhebliche interne Umstrukturierungsbemühungen erforderlich gewesen, einschließlich des Erfordernisses, neue Unternehmen zu gründen, um auf diese die Vermögenswerte übertragen zu können. SAS war zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme der Ansicht, dass keine dieser Optionen aufgrund der damit verbundenen zeitlichen Zwänge realisierbar war.
- (160) *Drittens* war SAS zufolge damals die Bereitschaft, Unternehmen des Luftverkehrssektors Darlehen zu gewähren, auch wenn diese durch Sicherheiten gedeckt waren, sehr gering. Dies werde durch die Tatsache belegt, dass SAS vor der Rekapitalisierung nur deshalb in der Lage war, eine revolvingierende Kreditfazilität abzusichern, weil diese zu 90 % durch staatliche Garantien gedeckt war. Obwohl die verbleibenden 10 % nicht garantiert waren, verlangten die Banken, die das Darlehen bereitstellten, dennoch eine vollständige Besicherung für diese 10 % (u. a. mit Flugzeugen).
- (161) Schließlich hätte die Begebung neuer Fremdkapitalinstrumente keinesfalls dazu beigetragen, die Solvenzprobleme von SAS zu lösen, da das Unternehmen neues Eigenkapital benötigte, um seine Kapitalstruktur wiederherzustellen. Die Tatsache, dass SAS erhebliche Verluste erlitt, führte dazu, dass sich sein Aktienkapital schnell reduzierte. In diesem Zusammenhang legte SAS in einem Anhang mehrere Forschungsberichte von Banken (Den Norske Bank, Nordea, Sydbank) und Zeitungen (Dagens Industri)⁽¹²⁴⁾ sowie eine Grafik vom 2. Juni 2020 mit den Empfehlungen von Brokern zu den Aktien von SAS vor⁽¹²⁵⁾. In einer solchen Situation hätte eine höhere Schuldenaufnahme nicht zur Wiederherstellung des Grundkapitals geführt. Wenn überhaupt, wären dadurch die Verluste von SAS wegen höherer Zinszahlungen gestiegen. SAS zufolge blieb dem Unternehmen daher als einzige Möglichkeit, um seine Geschäftstätigkeit fortzusetzen, Kapital in Form von Eigenkapital zu beschaffen.

⁽¹²²⁾ Speziell diese zehn außer Betrieb befindlichen Flugzeuge hatten einen Buchwert von [350-400] Mio. SEK. Nach Angaben von SAS war es gleichwohl während der Pandemie nahezu unmöglich, Flugzeugfinanzierungen für ältere Technologie oder außer Betrieb gesetzte Flugzeuge zu beschaffen.

⁽¹²³⁾ Es wurde vereinbart, einen Teil der Mittel für die Rekapitalisierung zur Rückzahlung der revolvingierenden Kreditfazilität zu verwenden. Danach wären die drei Flugzeuge, die zur Besicherung dieser Kreditfazilität dienten, wieder unbelastet.

⁽¹²⁴⁾ Am 28. Mai 2020 veröffentlichte die Den Norske Bank (DNB) folgenden Kommentar: „Angesichts eines bereits negativen buchmäßigen Eigenkapitals, einer Bilanz mit untragbaren Schuldenständen und einem Ausblick auf anhaltende erhebliche Erlöseinbußen vor dem Hintergrund eines voraussichtlich Jahre dauernden Erholungsszenarios gehen wir davon aus, dass bis zu 10 Mrd. SEK an neuen Finanzmitteln nötig werden könnten.“ Am selben Tag veröffentlichte die Sydbank folgenden Kommentar: „Wenn die Verluste in den kommenden Monaten entsprechend unseren Modellen fort dauern, werden bis zu 10 Mrd. SEK an Kapitalzuführungen benötigt werden.“ Am 29. Mai 2020 veröffentlichte Nordea folgenden Kommentar: „Kurzfristig wird sich SAS mit seinen 4,2 Mrd. SEK an Barmitteln und 3,3 Mrd. SEK an staatlich garantierten Kreditfazilitäten in der Luft halten können. Angesichts des Mangels an Eigenkapital und letztlich eines Mangels an ausreichender Liquidität wird SAS jedoch bestehende Schulden in Eigenkapital umwandeln und mehr Eigenkapital emittieren müssen.“ Die Zeitung Dagens Industri berichtete am 2. Juni 2020: „HSBC stufte seine Empfehlungen für SAS [-Aktien von „Halten“ auf „Verkaufen“] herab. [...] Unter anderem weist die Bank darauf hin, dass SAS einen negativen Cashflow von 500-700 Mio. SEK pro Monat aufweise, was deutlich mache, welchen Kapitalbedarf das Unternehmen benötigen werde.“

⁽¹²⁵⁾ Die Grafik zeigt die Entwicklung der Brokerempfehlungen in der Zeit von Juni 2018 bis Juni 2020 sowie die Veränderung des Aktienkurses von SAS. Danach empfahlen Broker zwischen Juni 2018 und Dezember 2018 zu 100 % den Kauf von SAS-Aktien. In der Zeit von Januar 2019 bis Februar 2020 lauteten die Empfehlungen der Broker zu 60 % auf „Kaufen“ und zu 40 % auf „Halten“. Im März und April 2020 wurde „Halten“ empfohlen. Ab Mai 2020 begannen die Broker, den „Verkauf“ von SAS-Aktien zu empfehlen (50 % der Empfehlungen im Mai 2020 und 67 % der Empfehlungen im Juni 2020).

(162) In diesem Zusammenhang hebt SAS hervor, dass die Maßnahme effektiv strukturiert gewesen sei, um eine hohe private Beteiligung zu erzielen:

- Eigenkapital: Um Anreize für die Beteiligung privater Akteure an der Bezugsrechtsemission zu schaffen, musste die Transaktion durch Übernahmeverpflichtungen Dänemarks und Schwedens für 81,5 % der Bezugsrechtsemission gedeckt werden. Letztlich zeichneten private Investoren im Rahmen der Bezugsrechtsausgabe, die sich auf insgesamt rund 3,99 Mrd. SEK belief, Stammaktien in der beträchtlichen Höhe von rund 2,45 Mrd. SEK.
- Unbesicherte Anleihen: Private Investoren wandelten unbesicherte Anleihen im Umfang von insgesamt 1,615 Mrd. SEK in neue kommerzielle Hybridpapiere zu 100 % des Nennwerts um, und die restlichen unbesicherten Anleihen in Höhe von insgesamt rund 0,635 Mrd. SEK wurden zu 100 % des Nennwerts in Stammaktien umgewandelt.
- Hybridanleihen: Private Investoren wandelten Hybridanleihen in Höhe von 1,5 Mrd. SEK zu 90 % des Nennwerts in Stammaktien um.

4.2. **Stellungnahme von Ryanair**

(163) Ryanair äußerte sich in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss zur Rechtmäßigkeit der Maßnahme sowie zu sieben Aspekten der vorläufigen Beurteilung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt im Einleitungsbeschluss der Kommission.

4.2.1. *Rechtmäßigkeit der Maßnahme*

(164) Ryanair macht geltend, dass die Kommission, da sie die Maßnahme im Einleitungsbeschluss für rechtswidrig erklärt habe, in Anwendung der Stillhalteklausele anordnen müsse, dass Dänemark und Schweden die Beihilfe unverzüglich aussetzen und Zinsen für den Zeitraum zahlen müssen, in dem die rechtswidrige Beihilfe SAS zur Verfügung gestanden habe ⁽¹²⁶⁾.

4.2.2. *Die Maßnahme steht nicht im Einklang mit den Artikeln 18, 49 und 56 AEUV und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008*

(165) Ryanair macht zunächst geltend, dass in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV zwar eine Ausnahme vom Verbot staatlicher Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV im Falle einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats vorgesehen sei, jedoch keine Ausnahme von den anderen allgemeinen Regeln und Grundsätzen der Union. Nach Ansicht von Ryanair ist die Kommission nach ständiger Rechtsprechung ⁽¹²⁷⁾ verpflichtet, bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt sicherzustellen, dass die Beihilfemaßnahme und alle untrennbar damit zusammenhängenden Elemente mit anderen Unionsvorschriften und allgemeinen Grundsätzen wie der Gleichbehandlung vereinbar sind. Ryanair ist der Ansicht, dass die Kommission im Einleitungsbeschluss keine solche Beurteilung für die in Rede Maßnahme vorgenommen habe.

(166) Ryanair argumentiert ferner, dass die Maßnahme nicht mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 18 AEUV), der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) und dem freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 56 AEUV und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008) vereinbar sei.

(167) Ryanair erinnert daran, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung besage, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist. Darüber hinaus habe der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008, der den freien Dienstleistungsverkehr nach Artikel 56 AEUV auf Luftverkehrsdienste ausdehne, „der Anwendung jeder nationalen Regelung entgegen [steht], die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert“. In ähnlicher Weise seien gemäß Artikel 49 AEUV „Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten“.

⁽¹²⁶⁾ Ryanair bezieht sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2008, CELF I, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, Rn. 63 und 64.

⁽¹²⁷⁾ Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 12. März 1977, Iannelli/Meroni, C-74/76, ECLI:EU:C:1977:51, Rn. 14.

- (168) Ryanair macht geltend, dass die Maßnahme, da die COVID-19-Pandemie alle in Schweden und Dänemark tätigen Fluggesellschaften (einschließlich Ryanair selbst) schwer getroffen habe und die Maßnahme nur SAS zugutekomme, SAS gegenüber Fluggesellschaften in einer vergleichbaren Situation begünstige. Nach Ansicht von Ryanair hat die Kommission keine objektive Rechtfertigung für diese ungleiche Behandlung angeführt. Insbesondere habe sie nicht erläutert, warum andere in Schweden und Dänemark tätige Luftverkehrsunternehmen den angestrebten öffentlichen Zweck, nämlich die Behebung der beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Schwedens und Dänemarks, nicht erreichen können.
- (169) Ryanair untermauert sein Vorbringen mit dem Hinweis, dass SAS geschätzt nur 35 % bzw. 34 % zur innereuropäischen Anbindung Schwedens bzw. Dänemarks beigetragen habe, während die verbleibende Mehrheit von 65 % in Schweden und 64 % in Dänemark von anderen Fluggesellschaften gewährleistet worden sei⁽¹²⁸⁾. Darüber hinaus habe es im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen erhebliche Überkapazitäten bei den Luftverkehrsdiensten gegeben, und es seien Tausende von Flugzeugen in der gesamten Union am Boden geblieben⁽¹²⁹⁾. Ryanair zufolge verfügten andere Fluggesellschaften über ausreichende Kapazitäten, um den angestrebten öffentlichen Zweck zu erreichen.
- (170) Ryanair macht ferner geltend, dass Dänemark und Schweden, indem sie die Maßnahme ohne objektive Rechtfertigung ausschließlich SAS gewährten, Fluggesellschaften in einer vergleichbaren Situation diskriminierten. Diese Diskriminierung habe zur Folge, dass der freie Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit in der Union behindert würden. Ryanair habe seine Position in Schweden und Dänemark in den vergangenen Jahren weiter ausgebaut, die Maßnahme gefährde jedoch den weiteren Ausbau, indem sie SAS künstlich ermögliche, seine Wettbewerbsposition in diesen Ländern zu festigen und auszubauen.

4.2.3. SAS erfüllte nicht die Förderfähigkeitskriterien für die Maßnahme (Randnummer 49 des Befristeten Rahmens)

4.2.3.1. Ryanair zufolge hat die Kommission nicht hinreichend begründet, dass SAS ohne das Eingreifen Dänemarks und Schwedens seine Geschäftstätigkeit würde einstellen müssen oder ernsthafte Schwierigkeiten hätte, seinen Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten

- (171) Ryanair beanstandet die Beurteilung der Kommission nach Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens wegen der darin vertretenen Auffassung, die einzige realistische Alternative zu der Beihilfe seien das „Insolvenzscenario“ von SAS und „ernsthafte Schwierigkeiten, den Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten“ (Erwägungsgrund 88 des Einleitungsbeschlusses), sowie der Bezugnahme auf Finanzprognosen, die angeblich zeigen, dass SAS bis Dezember 2020 die „technische Zahlungsunfähigkeit“ drohen würde (Erwägungsgründe 14 und 88 des Einleitungsbeschlusses).
- (172) Nach Ansicht von Ryanair hat es die Kommission durch diesen Ansatz versäumt, ein alternatives Szenario als die Insolvenz oder Illiquidität von SAS zu prüfen. Ryanair zufolge hätte SAS seine nicht systemrelevanten Tätigkeiten verringern oder zu erschwierlichen Konditionen alternative Finanzmittel auf den Märkten beschaffen können.

⁽¹²⁸⁾ Ryanair legte diese Zahlen in Anhang A.2.a (Dänemark) und A.2.b (Schweden) seiner Stellungnahme vor. In diesen Anhängen wird auf die Studie eines Analysten für Luftfahrtunternehmen vom 27. April 2021 Bezug genommen, der von Ryanair damit beauftragt wurde, in Zusammenhang mit der Beschwerde von Ryanair gegen den ursprünglichen Beschluss eine Analyse der Größe und des Ursprungs der Betriebsgenehmigung der größten Fluggesellschaften in mehreren großen europäischen Märkten zu erstellen (im Folgenden „Marktstudie von Ryanair“). Die Studie befasst sich mit dem Luftverkehrsmarkt in zehn Mitgliedstaaten, darunter Dänemark und Schweden, und ermittelt i) die Marktanteile der wichtigsten Fluggesellschaften in jedem Land sowie ii) deren fünfjährige Wachstumsrate (2014-2019), iii) den jeweiligen Beitrag der führenden Fluggesellschaften zu diesem Wachstum und iv) das Gesamtwachstum der Strecken, die von diesen Fluggesellschaften während desselben Zeitraums bedient wurden. Die für diese Studie verwendeten Daten stammen von OAG, einer unabhängigen Datenplattform für die globale Luftverkehrsbranche. In der Marktstudie von Ryanair sind die Daten in drei Tabellen zusammengestellt, zum einen in Anhang A.2.a (für Dänemark) und zum anderen in Anhang A.2.b (für Schweden). In Tabelle 1 sind die Daten der vier größten Fluggesellschaften in Dänemark und Schweden für das Jahr 2019 in Bezug auf Sitzplatzkapazität und Marktanteile angegeben, Tabelle 2 zeigt die zahlenmäßige Entwicklung der von 16 europäischen Fluggesellschaften in Europa angebotenen Sitzplatzkapazität in der Zeit von 2014 bis 2019, und Tabelle 3 zeigt die zahlenmäßige Entwicklung der Strecken und Sitzplatzkapazitäten in der Zeit von 2014 bis 2019 (sowohl auf nationaler als auch auf innereuropäischer Ebene) in Dänemark für SAS, Danish Air Transport, Billigfluggesellschaften und „sonstige“ Fluggesellschaften sowie in Schweden für SAS, Braathens Regional Airlines, Billigfluggesellschaften und „sonstige“ Fluggesellschaften.

⁽¹²⁹⁾ Ryanair legte in Anhang 3 seiner Stellungnahme einen Auszug verschiedener Daten über die Zahl der im Eurocontrol-Raum stillgelegten Flugzeuge vor, abrufbar unter: https://ansperformance.eu/covid/acft_ground/ (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

4.2.3.2. Die Kommission hat nicht nachgewiesen, dass das staatliche Eingreifen im gemeinsamen Interesse lag

- (173) Einleitend kritisiert Ryanair die Beurteilung der Kommission nach Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens, weil sie sich ausschließlich auf die Ausführungen der schwedischen und dänischen Behörden gestützt habe. Stattdessen hätte die Kommission eine eigenständige Bewertung der systemischen Bedeutung von SAS für die beiden Mitgliedstaaten vornehmen müssen.
- (174) Ryanair zufolge wäre jedenfalls die Kommission selbst dann, wenn sie sich gänzlich auf die von Schweden und Dänemark vorgelegten Informationen verlassen würde, nicht imstande, nachzuweisen, dass SAS ein systemrelevantes Unternehmen ist, das nicht ohne Weiteres durch seine Wettbewerber ersetzt werden könnte.
- (175) Erstens seien die im Einleitungsbeschluss angeführten Daten zum Beitrag des Luftverkehrssektors zur dänischen und schwedischen Wirtschaft irrelevant, da sie den spezifischen Beitrag von SAS nicht berücksichtigten.
- (176) Zweitens, legt man die im Einleitungsbeschluss genannten Daten zugrunde, habe SAS einen Anteil am Gesamtbeitrag des Luftverkehrssektors zum BIP von nur 30 % in Schweden und 10 % in Dänemark. Ryanair zufolge sind diese Zahlen für eine angeblich systemrelevante Fluggesellschaft nicht besonders hoch, insbesondere dort, wo dynamische Wettbewerber (wie Ryanair) SAS auf verschiedenen Strecken perfekt ersetzen können. Noch wichtiger ist für Ryanair, dass es sich dabei um Zahlen von vor der Pandemie handelt, die nichts über den möglichen Beitrag von SAS zur Wirtschaft und zur Beschäftigung nach der Pandemie aussagen. Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten, auf die auch die Kommission selbst im Einleitungsbeschluss mehrfach hingewiesen habe, sei damit zu rechnen, dass der Beitrag deutlich geringer sein werde.
- (177) Drittens argumentiert Ryanair, dass die Kommission nachweisen müsse, dass die gesamten Tätigkeiten von SAS unersetzbar sind, oder genau bewerten müsse, welcher Teil der derzeitigen Tätigkeiten nicht ersetzt werden könnte. Ryanair zufolge sind in den letzten Jahrzehnten regelmäßig Fluggesellschaften in Konkurs gegangen, ohne dass ihr Niedergang die Wirtschaft und die Anbindung ihres Heimatlandes gefährdet habe. Bei Einleitung eines Insolvenzverfahrens gegen eine Fluggesellschaft sei es in der Regel so, dass deren Tätigkeiten von effizienteren Fluggesellschaften wie z. B. Billigfluggesellschaften übernommen werden. Ryanair zufolge wird dies durch einige Präzedenzfälle bestätigt, darunter die Insolvenzen von Sabena sowie von Malev und Spanair im Jahr 2012. In den beiden letztgenannten Fällen sei unmittelbar nach der Insolvenz das Verkehrsaufkommen auf den Flughäfen Budapest und Barcelona, wo diese Fluggesellschaften tätig waren, gestiegen. Nach Ansicht von Ryanair wäre der Eintritt dieses Szenarios im Jahr 2020 angesichts einer ungleich höheren verfügbaren Kapazität im Vergleich zu 2012 (aufgrund der COVID-19-Krise und der anhaltend geringen Nachfrage) sogar wahrscheinlicher und daher die Bereitschaft anderer Fluggesellschaften, die Lücke zu füllen, noch höher. Dies stünde auch im Einklang mit der Schlussfolgerung der Kommission aus dem Jahr 2014, in der es heißt: „Die Erfahrung zeigt, dass selbst wenn eine Fluggesellschaft in Konkurs geht und es nicht möglich ist, das Unternehmen umzustrukturieren, damit es lebensfähig bleibt, ihr Verschwinden nicht bedeutet, dass der betreffende Mitgliedstaat seine Anbindung verliert“ und „die Zahl der Direktverbindungen von den betroffenen Flughäfen kann kurz- bis mittelfristig deutlich zunehmen und die Zahl der vor dem Zusammenbruch des nationalen Luftfahrtunternehmens verfügbaren Strecken sogar übersteigen. Dieser Anstieg scheint hauptsächlich auf Billigfluggesellschaften zurückzuführen zu sein.“⁽¹³⁰⁾
- (178) Schließlich machte Ryanair geltend, dass die angeblich mangelnde Substituierbarkeit der Tätigkeiten von SAS im Widerspruch zum Einleitungsbeschluss stehe, in dem die Kommission behauptet habe, dass SAS — trotz seines hohen Marktanteils — nicht über beträchtliche Marktmacht verfüge und es den Wettbewerbern von SAS möglich sei, in den Markt einzutreten und SAS anzugreifen.
- (179) Darüber hinaus habe die Kommission nicht erläutert, warum ein Szenario in Verbindung mit der Verkleinerung von SAS nicht in gleicher Weise dem allgemeinen Interesse dienen würde. Selbst wenn einige der Tätigkeiten von SAS tatsächlich systemischen Charakter hätten, hat die Kommission nach Ansicht von Ryanair nicht geprüft, ob es möglich wäre, diese systemischen Tätigkeiten durch eine Verkleinerung der Unternehmensgruppe und eine Reduzierung oder Untersagung nichtsystemischer Tätigkeiten, wie z. B. seiner Bodenabfertigungstätigkeiten, aufrechtzuerhalten⁽¹³¹⁾.

⁽¹³⁰⁾ Ryanair verweist auf Anhang A.4 seiner Stellungnahme mit einem Artikel aus dem Competition Policy Brief der Kommission vom 9. Juli 2014 mit dem Titel „State aid for airline restructuring: Does it give you wings?“ (2014 — Ausgabe 10 vom 9. Juli 2014, Seiten 1 und 4) (im Folgenden „Competition policy brief“).

⁽¹³¹⁾ Ryanair verweist auf Anhang A.5 seiner Stellungnahme mit einem Auszug aus einem Artikel vom Mai 2020 von Emmanuel Combe und Didier Bréchemier mit dem Titel „Before COVID-19, Air Transportation in Europe: an already fragile sector“ (im Folgenden „Think-Tank-Artikel“). Dieser Artikel wurde für die Fondation pour l'innovation politique geschrieben, eine französische Denkfabrik für europäische Integration und freie Wirtschaft. Der Auszug gibt einen Überblick über die Finanzlage bestimmter europäischer Fluggesellschaften vor und während der COVID-19-Pandemie.

4.2.3.3. SAS war in der Lage, sich auf den Märkten Finanzmittel zu erschwinglichen Konditionen zu beschaffen

- (180) Zunächst kritisiert Ryanair, dass die Kommission ihre Beurteilung nach Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens ausschließlich auf die Aussagen der schwedischen und der dänischen Regierung gestützt habe, als sie zu dem Schluss gelangte, SAS sei nicht in der Lage gewesen, seinen Kapital- und Liquiditätsbedarf auf den Kapitalmärkten zu decken.
- (181) Darüber hinaus sei die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission im Einleitungsbeschluss nach Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens aus drei Gründen fehlerhaft.
- (182) Erstens vertritt Ryanair die Auffassung, dass wahrscheinlich für SAS auf den Kapitalmärkten beträchtliche Summen an Eigenkapital von neuen Investoren verfügbar gewesen wären. Ryanair legt in Anhang 7 seiner Stellungnahme einen bei Oxera Consulting LLP in Auftrag gegebenen Wirtschaftsbericht vor (im Folgenden „Oxera-Bericht“). Aus dem Oxera-Bericht geht hervor, dass es nur den bestehenden Anteilseignern von SAS möglich war, an der im Rahmen der Maßnahme vorgesehenen Kapitalerhöhung teilzunehmen, da es nur den schwedischen und dänischen Behörden erlaubt war, sich an der gezielten Emission neuer Stammaktien zu beteiligen, während die Bezugsrechtsausgabe für Stammaktien nur den bestehenden Anteilseignern von SAS offen stand. Dem Oxera-Bericht zufolge konnten jedoch viele börsennotierte Unternehmen zu Beginn der COVID-19-Pandemie Finanzmittel an den Aktienmärkten einwerben. Laut dem Oxera-Bericht haben neun Fluggesellschaften im Zeitraum April bis Dezember 2020 insgesamt 6,2 Mrd. EUR eingesammelt ⁽¹³²⁾. Ryanair zufolge zeigt dies, dass SAS im Rahmen eines öffentlichen Angebots Eigenkapital bei anderen Investoren als seinen bestehenden Anteilseignern ohne Einbeziehung von Schweden und Dänemark hätte beschaffen können.
- (183) Zweitens macht Ryanair geltend, dass Marktdaten zeigten, dass mehrere Fluggesellschaften, deren Bonitätseinstufungen zu Beginn der COVID-19-Pandemie mit der von SAS vergleichbar gewesen seien, in der Lage gewesen seien, Fremdkapital in erheblichem Umfang auf den Märkten aufzunehmen. Dies liefere ein starkes Indiz dafür, dass auch SAS hierzu in der Lage gewesen wäre, unter anderem hätte SAS den unbelasteten Wert von 55 eigenen Flugzeugen als Sicherheit anbieten können, um Fremdmittel zu erschwinglicheren Konditionen aufzunehmen. Zu diesem Punkt enthält der Oxera-Bericht eine vergleichende Tabelle der Fluggesellschaften mit der gleichen Bonitätseinstufung wie SAS vor der COVID-19-Pandemie, denen es 2020 gelungen ist, Fremdkapital aufzunehmen ⁽¹³³⁾.
- (184) Schließlich wirft Ryanair der Kommission vor, nicht geprüft zu haben, ob SAS andere Transaktionen mit privaten Marktteilnehmern hätte tätigen können, die die Liquidität von SAS unterstützt hätten, ohne die Schulden des Unternehmens zu erhöhen, wie etwa die Emission hybrider Finanzinstrumente oder der Verkauf von hypothekarisch belasteten Flugzeugen.

4.2.3.4. Die Kommission stützte sich bei der Beurteilung der Vereinbarkeit mit Randnummer 49 Buchstabe d des Befristeten Rahmens auf fehlerhafte Daten

- (185) Ryanair bezweifelt die Finanzdaten, die die Kommission bei der Prüfung der Frage zugrunde gelegt hat, ob SAS am 31. Dezember 2019 als Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der AGVO hätte eingestuft werden können. Ryanair macht geltend, dass sich die Beurteilung auf den nicht konsolidierten Abschluss von SAS gestützt habe, jedoch der konsolidierte Abschluss hätte zugrunde gelegt werden müssen.
- (186) Darüber hinaus weist Ryanair darauf hin, dass die Kommission hätte klären müssen, ob sie in anderen Teilen ihrer Beurteilung den geeigneten konsolidierten Abschluss von SAS zugrunde gelegt hat.

4.2.4. Die Maßnahme ist weder geeignet noch die den Wettbewerb am wenigsten verfälschende Alternative (Randnummer 53 des Befristeten Rahmens)

- (187) Ryanair ist der Ansicht, dass die Maßnahme im Einleitungsbeschluss lediglich beschrieben werde, ohne dass eine Erklärung dazu gegeben wird, ob sie geeignet ist, den Rekapitalisierungsbedarf von SAS zu decken. Ryanair zufolge wird im Einleitungsbeschluss außerdem nicht festgestellt, dass es sich um die den Wettbewerb am wenigsten verfälschende Maßnahme handelt. Der Einleitungsbeschluss enthalte insbesondere keine Analyse der Verzerrungen, die durch die Maßnahme im Vergleich zu anderen möglichen Beihilfeinstrumenten verursacht wird.

⁽¹³²⁾ Dies waren Ryanair, EasyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines und Hawaiian Airlines.

⁽¹³³⁾ Dabei handelte es sich um American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines und GOL Airlines.

4.2.5. *Die Maßnahme ist nicht verhältnismäßig, und der Betrag der Rekapitalisierung übersteigt den Mindestbetrag, der zur Gewährleistung der Rentabilität erforderlich ist (Randnummer 54 des Befristeten Rahmens)*

4.2.5.1. Vorwurf der fehlerhaften Anwendung des Befristeten Rahmens

- (188) Unter Verweis auf die Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien⁽¹³⁴⁾ vertritt Ryanair die Auffassung, dass Rentabilität im Sinne von Randnummer 54 des Befristeten Rahmens erreicht ist, „wenn ein Unternehmen alle Kosten einschließlich Abschreibungen und Finanzierungskosten decken kann und eine angemessene Eigenkapitalrendite erwirtschaftet“. Ryanair zufolge wird im Einleitungsbeschluss nicht beurteilt, ob SAS in der Lage ist, wieder ein Rentabilitätsniveau zu erreichen, das für private Investoren akzeptabel wäre. Ryanair kritisiert, dass die Kommission Rentabilität mit dem „Zugang des Unternehmens zu privaten Kapitalmärkten“ gleichgesetzt und in ihrer Beurteilung der Rentabilität nur Fremd- und Eigenkapitalindikatoren berücksichtigt habe. Ryanair zufolge hätte die Kommission eine Reihe von Parametern bewerten müssen, insbesondere Rentabilitätsindikatoren wie künftige Gewinnmargen, Gesamtkapitalrendite oder Eigenkapitalrendite.
- (189) Ryanair ist ferner der Ansicht, dass die Kommission die Auswirkungen von Abwärtsszenarien auf das Potenzial von SAS zur Wiederherstellung der Rentabilität hätte bewerten müssen, wie sie es in früheren Beschlüssen zum Bankensektor getan habe. Die Sensibilitätstests der Kommission zum Geschäftsplan von SAS seien unzureichend, und sie hätte eine „breite Palette von Stresstests“ durchführen und „eine Reihe möglicher Abwärtsszenarien unter Berücksichtigung der bestehenden Marktunsicherheit“ berücksichtigen müssen.

4.2.5.2. Vorwurf eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers bei der Berechnung des Beihilfebetrags

- (190) Ryanair macht geltend, dass der Kommission bei der Berechnung des von SAS benötigten Beihilfebetrags mehrere Beurteilungsfehler unterlaufen seien.
- (191) Erstens seien die Schwellenwerte, die von der Kommission im Einleitungsbeschluss zur Feststellung der Rentabilität zugrunde gelegt wurden, ungeeignet, da sie zu hoch seien und auf eine übermäßig günstige finanzielle Lage abzielten. Ryanair weist darauf hin, dass vor der COVID-19-Pandemie das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital, das Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA und die Eigenkapitalquote von SAS (drei der vier bewerteten Rentabilitätskriterien) schlechter gewesen seien als die von der Kommission für den Nachweis der Rentabilität festgelegten Zielvorgaben und dass SAS gleichwohl zum damaligen Zeitpunkt in der Lage gewesen sei, Finanzmittel auf den Kapitalmärkten zu beschaffen. So betrug nach Angaben von Ryanair das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital von SAS im Januar 2020 4,75, das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital lag durchgängig über 3,0-3,5 und erreichte im Januar 2020 einen Wert von 4 und die Eigenkapitalquote lag konstant unter 18,1 % mit Schwankungen zwischen rund 16 % im Oktober 2019 und rund 8 % im Januar 2020.
- (192) Zweitens macht Ryanair geltend, die Kommission habe sich auf eine nicht geeignete Benchmark bezogen, als sie die Auffassung vertrat, dass mindestens ein Investment-Grade-Rating erforderlich sei, um einem Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln auf dem Markt zu ermöglichen. Tatsächlich gebe es Fluggesellschaften mit niedrigeren Ratings, die Zugang zu Kapitalmärkten, auch während der COVID-19-Pandemie, hatten. Da die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe unter Bezugnahme auf einen Bonitätsschwellenwert festgestellt worden sei, der über dem Wert liege, der von Investoren normalerweise verlangt werde, damit Fluggesellschaften Finanzmittel auf den Kapitalmärkten erhalten, sei die Beihilfe nicht auf das für die Sicherstellung der finanziellen Existenzfähigkeit von SAS erforderliche Minimum beschränkt.
- (193) Drittens weist Ryanair darauf hin, dass der Einleitungsbeschluss keine ausreichende Analyse der Finanzprognosen von SAS enthalte. Die Kommission hätte insbesondere auch prüfen müssen, inwieweit SAS seine Kostenbasis hätte strukturell senken können, um die Rentabilität zu verbessern, oder inwieweit SAS in der Lage gewesen wäre, die Kosten kurzfristig zu reduzieren. Ebenso wenig habe die Kommission die Auswirkungen alternativer Verkehrsprognosen und Annahmen hinsichtlich der Erholung des Verkehrs nach der Pandemie bewertet.
- (194) Ryanair ist daher der Auffassung, dass die Beihilfe nicht auf das für die Gewährleistung der finanziellen Existenzfähigkeit erforderliche Minimum beschränkt sei.

⁽¹³⁴⁾Mitteilung der Kommission „Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten“ (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

4.2.6. *Die Maßnahme stellt keine angemessene Vergütung für Dänemark und Schweden und den Ausstieg Dänemarks und Schwedens sicher (Abschnitt 3.11.5 des Befristeten Rahmens)*

4.2.6.1. Das Eigenkapitalinstrument sieht weder einen Staffelungsmechanismus noch eine vergleichbare Alternative vor (Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens)

(195) Ryanair verweist auf das SAS-II-Urteil, in dem festgestellt wurde, dass das Eigenkapitalinstrument nicht mit einem Staffelungsmechanismus verbunden war, wie auch in Erwägungsgrund 134 des Einleitungsbeschlusses angemerkt wurde. Ryanair teilt die vorläufige Feststellung der Kommission, dass das Eigenkapitalinstrument der Maßnahme offenbar nicht mit einem geeigneten alternativen Mechanismus verbunden ist, der insgesamt in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führt und eine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung des Staates hat wie der unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehene Staffelungsmechanismus.

4.2.6.2. Das hybride Kapitalinstrument bietet keine ausreichende Vergütung für Schweden und Dänemark (Randnummern 65 und 66 des Befristeten Rahmens)

(196) Ryanair bestreitet die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission, wonach die hybriden Instrumente eine ausreichende Vergütung für Schweden und Dänemark vorsahen.

(197) Nach Ansicht von Ryanair bieten die Margen der NSHN1 und NSHN2, die um 90 bzw. 190 Basispunkte über der unter Randnummer 66 des Befristeten Rahmens festgelegten Mindestvergütung liegen, keinen vollständigen Ausgleich für Schweden und Dänemark in Anbetracht der Risikomerkmale dieser Instrumente. In dem von Ryanair vorgelegten Oxera-Bericht wird der Spread zwischen Finanzinstrumenten, auf die eines der vier von der Kommission ermittelten Hauptrisikomerkmale (siehe Erwägungsgrund 430) zutrifft, und einer entsprechenden Markt-Benchmark von Finanzinstrumenten, die dieses Risikmerkmal nicht aufweisen, aber ansonsten ähnlich sind, z. B. in Bezug auf Emissionsdatum, Laufzeit und Rating, analysiert⁽¹³⁵⁾. Diese Analyse gelangt zum Schluss, dass eine zusätzliche Marge von 400 Basispunkten erforderlich wäre, um Schweden und Dänemark angemessen zu vergüten, und nicht die tatsächlichen Margen von 90 bzw. 190 Basispunkten.

(198) Da die NSHN1 und NSHN2 hinsichtlich ihres Risikoprofils identisch seien, beruhe außerdem die Differenz von 100 Basispunkten bei den Margen der beiden Instrumente nicht auf greifbaren und ernsthaften Erwägungen.

4.2.7. *Die Maßnahme verhindert nicht übermäßige Wettbewerbsverzerrungen (Randnummer 72 des Befristeten Rahmens)*

(199) Ryanair macht geltend, dass die Maßnahme übermäßige Wettbewerbsverzerrungen nicht verhindere und insbesondere gegen Randnummer 72 des Befristeten Rahmens verstoße.

(200) Ryanair stützt seine Behauptung auf zwei Argumentationslinien, die sich auf i) die Abgrenzung der relevanten Märkte und ii) die Beurteilung der Marktmacht von SAS auf Flughäfen beziehen.

(201) Erstens macht Ryanair geltend, die Kommission sei im Einleitungsbeschluss von ihrer Beschlusspraxis bei Zusammenschlüssen von Fluggesellschaften, wonach Märkte anhand von Städtepaaren aus einem Ausgangsort („point of origin“) und einem Zielort („point of destination“) definiert wurden (im Folgenden „O&D-Ansatz“), abgewichen und sei stattdessen bei der Abgrenzung der relevanten Märkte nach dem Ansatz „Flughafen für Flughafen“ vorgegangen. Die Kommission hat damit nach Ansicht von Ryanair die relevanten Märkte nicht korrekt definiert und nicht geprüft, ob SAS auf mindestens einem der relevanten Märkte über beträchtliche Marktmacht verfügt, wie es nach Randnummer 72 des Befristeten Rahmens erforderlich sei. Ryanair zufolge schließt der Umstand, dass die Maßnahme auf SAS als Gruppe und nicht auf bestimmte Strecken ausgerichtet ist, nicht aus, dass die gewährte Beihilfe Auswirkungen auf die spezifische Wettbewerbsposition von SAS in jedem der O&D-Städtepaare hat. Es gebe daher keinen sachlichen Grund, den Schwerpunkt einer wettbewerbsrechtlichen

⁽¹³⁵⁾ Insbesondere vergleicht Ryanair vorrangige nicht wandelbare Anleihen mit nachrangigen nicht wandelbaren Anleihen (um die erforderliche Marge für die Nachrangigkeitsregelung zu bewerten), Wandelanleihen mit nicht wandelbaren Anleihen (um die erforderliche Marge für die Inkonvertibilität zu bewerten), nicht wandelbare Anleihen mit nicht wandelbaren Payment-in-Kind-Bonds (um die erforderliche Marge für die Ermessensentscheidung des Emittenten im Hinblick auf die Zahlung von Coupons zu bewerten) und nicht wandelbare 10-20-jährige Anleihen mit nicht wandelbaren unbefristeten Anleihen (um die erforderliche Marge für die unbegrenzte Laufzeit zu bewerten).

Beurteilung einer staatlichen Beihilfe auf angebotsseitige Erwägungen zu legen. Nachfrageseitige Effekte seien für die Beurteilung staatlicher Beihilfen im Luftfahrtsektor gleichermaßen relevant, da dem Empfänger ein Vorteil gegenüber anderen Unternehmen, die seine Wettbewerber auf den O&D-Strecken sind, gewährt werde. Außerdem sei die Kommission nach Randnummer 72 des Befristeten Rahmens verpflichtet, i) zu prüfen, ob der Beihilfeempfänger auf jedem relevanten Markt, auf dem er tätig ist, über beträchtliche Marktmacht verfügt, und ii) zu verlangen, dass auf diesen Märkten Abhilfemaßnahmen erfolgen. Der Befristete Rahmen verlange daher eine wettbewerbsrechtliche Beurteilung in Übereinstimmung mit derjenigen, die normalerweise bei Kartell- und Fusionskontrollverfahren erforderlich ist. Ryanair verwies in seiner Stellungnahme auf den Oxera-Bericht mit einer Analyse der Marktanteile von SAS auf 567 Strecken in die und aus den skandinavischen Ländern, die von SAS während der IATA-Sommersaison 2019 bedient wurden.

- (202) Zweitens macht Ryanair geltend, dass die Beurteilung der Marktmacht von SAS im Einleitungsbeschluss der Kommission eine Reihe von Fehlern enthalte: i) die Kommission habe keinen zukunftsorientierten Ansatz verfolgt und sich nur auf historische Daten für die IATA-Flugpläne Sommer 2019 und Winter 2019/2020 gestützt; ii) die Kommission habe Flughäfen, auf denen SAS keinen Stützpunkt hat, nicht berücksichtigt, eine Flugesellschaft müsse jedoch keinen Stützpunkt auf einem Flughafen haben, um dort erfolgreich tätig zu sein; iii) die Kommission habe es unterlassen, andere Markteintrittshindernisse als Zeiträumenengpässe zu berücksichtigen, wie z. B. Verbundvorteile, Markenbildung, Werbung und Kundentreue, Netzeffekte oder das Risiko aggressiver Gegenmaßnahmen durch etablierte Unternehmen, und iv) die Kommission habe den Grad der Fragmentierung der Wettbewerber auf den Flughäfen zu Unrecht ignoriert, sich unrichtigerweise auf Zeiträumenanteile statt auf Marktanteile konzentriert und die Flughäfen nicht hinreichend genau bewertet.

4.2.8. *Die Kommission kann nicht auf das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen verzichten (Randnummer 77 des Befristeten Rahmens)*

- (203) Ryanair erklärt, dass kein außergewöhnlicher Umstand vorgelegen habe, der eine Abweichung von Randnummer 77 des Befristeten Rahmens rechtfertigen könnte. Die Covid-19-Pandemie selbst stelle keinen solchen außergewöhnlichen Umstand dar, da im Befristeten Rahmen bereits der Ausnahmecharakter der Pandemie berücksichtigt werde und die Anforderungen auf dieser Grundlage festgelegt worden seien.
- (204) In Bezug auf die besonderen Merkmale der Maßnahme kritisiert Ryanair mehrere Unstimmigkeiten.
- (205) Erstens weise die Beschreibung der Verhandlungen mit den Anleihegläubigern über die Lastenteilung einen Widerspruch auf. So habe die Kommission einerseits behauptet, die Zahlung von Coupons sei Gegenstand der „Verhandlungen mit bestimmten Anleihegläubigern“ gewesen, und andererseits, dass zu erwarten sei, dass die Zahlung von Coupons „für alle Anleihegläubiger ein entscheidendes Kriterium für die Zustimmung zur Umwandlung“ darstelle. Zweitens weist Ryanair darauf hin, dass laut Erklärung der Kommission das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen darauf abziele, den erforderlichen Beihilfebetrug so gering wie möglich zu halten. Gleichwohl sei die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass sich durch den Verzicht auf das Verbot voraussichtlich der Betrag der zur Verfügung gestellten staatlichen Beihilfe verringern werde. Ryanair zufolge hat das Verbot nach Randnummer 77 des Befristeten Rahmens den Zweck, den Empfängern einer Rekapitalisierungsbeihilfe die bindende Verpflichtung aufzuerlegen, Verhandlungen mit Investoren über diesen Punkt zu vermeiden und letztlich den erforderlichen Beihilfebetrug zu verringern. Nach Ansicht von Ryanair verfügten die Anleihegläubiger angesichts der erheblichen Unterstützung durch Dänemark und Schweden bereits über ausreichende Investitionsanreize.
- (206) Drittens macht Ryanair geltend, dass sich die Beurteilung der Kommission auf ein falsches kontrafaktisches Szenario gestützt habe, nämlich dass SAS schlicht mehr Beihilfe zur Deckung seines Finanzbedarfs erhalten hätte, sollten die Anleihegläubiger dem Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen nicht zustimmen. In diesem Zusammenhang vertritt Ryanair die Ansicht, dass das richtige kontrafaktische Szenario für den Fall, dass die Anleihegläubiger nicht zustimmen sollten, wäre, dass SAS weniger Beihilfe oder überhaupt keine Beihilfe erhalten hätte.
- (207) Viertens könne der Umstand, dass der Verzicht auf das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen möglicherweise ein entscheidendes Kriterium für die Beteiligung der Anleihegläubiger an der Rekapitalisierung gewesen ist, nicht rechtfertigen, dass die Kommission vom Befristeten Rahmen abgewichen ist. Die Tatsache, dass „der Befristete Rahmen keine Lastenteilung auferlegt“ (Erwägungsgrund 206 des Einleitungsbeschlusses) ist nach Ansicht von Ryanair irrelevant, da Randnummer 77 des Befristeten Rahmens eine gewisse Lastenteilung vorsehe, wie die Kommission in Erwägungsgrund 198 des Einleitungsbeschlusses eingeräumt habe: „Randnummer 77 des Befristeten Rahmens enthält eine Vereinbarkeitsvoraussetzung, die verhindert, dass bestehende private Kapitalgeber durch Ermessenshandlungen des Beihilfeempfängers (z. B. Ausschüttung von Dividenden, Rückkauf von Anteilen oder nichtobligatorische Couponzahlungen) von der staatlichen Beihilfe profitieren.“

4.2.9. *Die Kommission verlangt keine rechtzeitige Anmeldung eines Umstrukturierungsplans (Randnummer 85 des Befristeten Rahmens)*

- (208) Ryanair erklärt, dass der Zeitraum von sechs Jahren, nach dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sein könnten, einen Umstrukturierungsplan des Empfängers einer Rekapitalisierungsmaßnahme gemäß Randnummer 85 des Befristeten Rahmens vorzulegen, keinen Anreiz für den Ausstieg des Staates darstelle. Dies stehe auch in krassem Gegensatz zur Bankenmitteilung 2008 ⁽¹³⁶⁾, wonach die Banken verpflichtet seien, einen Umstrukturierungsplan vorzulegen, bevor überhaupt eine Rekapitalisierung genehmigt werden könne. Nach Ansicht von Ryanair ist solch ein laxer Ansatz bei gleichzeitigem Fehlen von strukturellen Maßnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Dies widerspreche auch Randnummer 45 des Befristeten Rahmens, in dem es heißt, dass „die Emission solcher [Rekapitalisierungs-] Instrumente strengen Auflagen unterliegen [sollte], da diese Instrumente den Wettbewerb zwischen Unternehmen stark verfälschen können“. Daher sollte die Kommission verlangen, dass ein Umstrukturierungsplan sehr viel früher anzumelden ist.

5. STELLUNGNAHMEN DÄNEMARKS UND SCHWEDENS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (209) Die dänischen und schwedischen Behörden reagierten auf vier der von Ryanair in seiner Stellungnahme angesprochenen Punkte, nämlich die Rechtswidrigkeit der Beihilfe, das gemeinsame Interesse an einem staatlichen Eingreifen, die Vorschriften über den freien Verkehr und die Vereinbarkeit mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens.

5.1. Eine einstweilige Rückforderung der Beihilfe ist nicht gerechtfertigt

- (210) Die dänischen und schwedischen Behörden entnehmen der Stellungnahme von Ryanair, dass das Unternehmen die Kommission aufgefordert hat, sowohl die Aussetzung der rechtswidrigen Beihilfe als auch deren einstweilige Rückforderung anzuordnen. Sie räumen ein, dass die Kommission im Rahmen eines förmlichen Prüfverfahrens gegenüber dem Mitgliedstaat eine Anordnung zur einstweiligen Rückforderung der Beihilfe erlassen kann, bis die Kommission zur Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt Stellung genommen hat. Die einstweilige Rückforderung der Beihilfe liegt jedoch im Ermessen der Kommission. Darüber hinaus müssen nach Artikel 13 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates (im Folgenden „Verfahrensverordnung“) ⁽¹³⁷⁾ die folgenden Voraussetzungen für die Anordnung einer einstweiligen Rückforderung erfüllt sein:

- Nach geltender Praxis bestehen hinsichtlich des Beihilfecharakters der betreffenden Maßnahme keinerlei Zweifel;
- ein Tätigwerden ist dringend geboten;
- ein erheblicher und nicht wiedergutzumachender Schaden für einen Konkurrenten ist ernsthaft zu befürchten.

- (211) In diesem Fall betonen die dänischen und schwedischen Behörden, dass kein dringender Handlungsbedarf bestehe und die Maßnahme nicht die Gefahr eines erheblichen und nicht wiedergutzumachenden Schadens für Ryanair oder andere Wettbewerber mit sich bringe.

- (212) Darüber hinaus machen Dänemark und Schweden geltend, dass Ryanair nicht begründet habe, warum die Voraussetzungen für den Erlass einer Anordnung zur einstweiligen Rückforderung der Beihilfe durch die Kommission im vorliegenden Fall erfüllt seien.

5.2. Es war im gemeinsamen Interesse, zugunsten von SAS tätig zu werden

- (213) Die dänischen und schwedischen Behörden bestreiten die Darstellung von Ryanair, SAS habe keine „Sonderstellung unter allen anderen Fluggesellschaften“, die in Dänemark und Schweden tätig waren, eingenommen. Dänemark und Schweden machen geltend, dass SAS mit seinem ausgedehnten nationalen und internationalen Netz eine wesentliche Rolle bei der Aufrechterhaltung der Flugverbindungen in, nach und von Schweden und Dänemark gespielt habe (und nach wie vor spiele). Aus diesem Grund hielten sie es für notwendig, das Eigenkapital von SAS und seinen Zugang zu Liquidität zu einer Zeit, als die Rentabilität von SAS durch die Auswirkungen der Ausbreitung von COVID-19 ernsthaft gefährdet war, zu stärken.

⁽¹³⁶⁾ Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise („Bankenmitteilung“) (ABl. C 270 vom 25.10.2008, S. 8).

⁽¹³⁷⁾ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

- (214) Außerdem schließe der Umstand, dass die Kommission ihre Beurteilung u. a. auf Informationen der Mitgliedstaaten gestützt hat, nicht aus, dass die Kommission eine unabhängige und gründliche Prüfung dieser Informationen vornimmt. Die Beurteilung der Kommission stütze sich auf spezifische Fakten und Daten, die für sich genommen von Ryanair nicht bestritten werden und die den wichtigen Beitrag von SAS zur Beschäftigung, Anbindung und Wirtschaft Dänemarks und Schwedens belegen. Darüber hinaus weisen die dänischen und schwedischen Behörden darauf hin, dass die Kommission mehrmals um zusätzliche Auskünfte ersucht habe, um zu beurteilen, ob Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens erfüllt ist, was beweise, dass die Kommission eine unabhängige Prüfung vorgenommen hat.
- (215) In ihrer Antwort auf die Stellungnahme von Ryanair (Erwägungsgrund 177) weisen Dänemark und Schweden darauf hin, dass der entscheidende Punkt der Analyse gewesen sei, dass Dänemark und Schweden nicht sicher sein konnten, dass das Niveau der Anbindung, das von SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe gewährleistet wurde, durch andere Wettbewerber aufrechterhalten würde.
- (216) Ferner sind Dänemark und Schweden der Ansicht, dass die Behauptungen von Ryanair, wonach Billigfluggesellschaften SAS auf allen Strecken ersetzen würden und damit in gleicher Weise wie SAS zur Wirtschaft und Anbindung Dänemarks und Schwedens beitragen würden, unzutreffend seien. Die schwedischen Behörden weisen darauf hin, dass funktionierende Luftverkehrsverbindungen für die Wirtschaft des Landes unverzichtbar seien, insbesondere angesichts der besonderen geografischen Lage und der besonderen Merkmale Schwedens⁽¹³⁸⁾. Es sei daher erforderlich gewesen, die Geschäftstätigkeit von SAS aufrechtzuerhalten, um ein ausreichendes Niveau der Konnektivität zu gewährleisten, da SAS eine entscheidende Rolle bei der Aufrechterhaltung der Flugverbindungen nach, von und innerhalb Schwedens spiele. SAS bedient dreizehn schwedische Städte und deckt das gesamte Land von Malmö im Süden bis Kiruna im Norden ab. Diese Inlandsziele sind mit den Drehkreuzen Stockholm und Kopenhagen verbunden, von denen aus ein Netz an Anschlussflügen sowohl für Reisen im Inland als auch im Ausland angeboten wird. Deshalb habe SAS eine Sonderstellung inne. Im Gegensatz zu SAS betreibe Ryanair kein Hub-and-Spoke-Netz⁽¹³⁹⁾ und biete nicht dieselbe Verfügbarkeit von ausländischen und inländischen Transferflügen.
- (217) Generell verfügen die Mitgliedstaaten nach Ansicht der dänischen und schwedischen Behörden über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Bestimmung des gemeinsamen Interesses, das durch ein staatliches Eingreifen zugunsten eines Empfängers verfolgt wird, da die Kontrolle der Kommission auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränkt ist. Im Fall der Maßnahme und der Entscheidung, zugunsten von SAS tätig zu werden, liegt kein solcher offensichtlicher Fehler vor.

5.3. Die Maßnahme steht im Einklang mit den Artikeln 18, 49 und 56 AEUV

- (218) Die dänischen und schwedischen Behörden machen geltend, dass nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV die Gewährung von Einzelbeihilfen zulässig ist und dass daher der implizite Ausschluss bestimmter Unternehmen nicht als untrennbar mit dem Zweck der Beihilfemaßnahme verknüpft angesehen werden könne, wenn die Mitgliedstaaten die Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV erfüllen. Auf dieser Grundlage machen Dänemark und Schweden geltend, dass die Kommission im Rahmen von Beihilfeverfahren nicht befugt sei, zu prüfen, ob der Ausschluss aller Unternehmen mit Ausnahme von SAS gegen die Vertragsbestimmungen über den freien Verkehr verstößt⁽¹⁴⁰⁾.

⁽¹³⁸⁾ Nach den Angaben der schwedischen Behörden ist eine Reise vom nördlichsten zum südlichsten Punkt Schwedens länger als eine Reise von Luxemburg nach Tunis, Istanbul oder Minsk. Das gängigste Beförderungsmittel von und nach Schweden ist der Luftverkehr, auf den rund 70 % des gesamten grenzüberschreitenden Personenverkehrs entfallen. In den nördlichsten Teilen Schwedens herrscht außerdem ein strenges Klima im Winter und es kommt immer wieder durch Schnee und Eis zu Problemen wegen nicht zugänglicher Straßen. Der Luftverkehr ist daher für die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Kommunikation im ganzen Land von großer Bedeutung und bei den meisten längeren Reisen und für Strecken ohne Straßenverbindung nur schwer zu ersetzen.

⁽¹³⁹⁾ Ein Hub-and-Spoke-Netz ist eine Organisationsstruktur, bei der eine Fluggesellschaft nicht nur Fluggäste zwischen zwei Punkten befördert, sondern über ihr Drehkreuz auch die Fluggäste weit entfernter Punkte anbindet. Strecken dienen als Zubringer (Spoke = Speiche), um andere Städte über das Drehkreuz (Hub = Nabe) miteinander zu verbinden. Dieses System steht im Gegensatz zu dem von Ryanair angewandten Punkt-zu-Punkt-Modell, bei dem es keine Drehkreuze gibt und stattdessen Direktflüge zwischen „Spoke“-Städten angeboten werden.

⁽¹⁴⁰⁾ Dänemark und Schweden verweisen in diesem Zusammenhang u. a. auf das Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Iannelli/Meroni, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, Rn. 14.

- (219) Hilfsweise vertreten Dänemark und Schweden die Auffassung, dass es, sollte die Kommission eine inhaltliche Würdigung der diesbezüglichen Darstellungen von Ryanair vornehmen, keine Grundlage für die Schlussfolgerung gebe, dass die Maßnahme eine Beschränkung des freien Verkehrs darstellt. Nach Ansicht Dänemarks und Schwedens vertrat das Gericht die Auffassung, dass es für den Nachweis, dass eine Beihilfemaßnahme den freien Verkehr beschränkt, erforderlich sei, die tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte der Beihilfemaßnahme zu ermitteln, die zu den wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen führen, die über diejenigen hinausgehen, bei denen das Verbot nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV greift⁽¹⁴¹⁾.

5.4. **Einhaltung der Bestimmungen unter den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens**

- (220) In ihrer Antwort auf die Anmerkungen von Ryanair (Erwägungsgrund 195) verweisen die dänischen und schwedischen Behörden auf ihre gemeinsame Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss. Sie bekräftigen, dass die Maßnahme für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden sollte, da sie bereits die nach Randnummer 62 des Befristeten Rahmens erforderlichen Anreize enthalte. Alternativ sollte die Maßnahme unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.
- (221) In ihrem an Dänemark und Schweden gerichteten Auskunftersuchen vom 9. November 2023 forderte die Kommission Dänemark und Schweden auf, zu dem Mechanismus Stellung zu nehmen, den SAS in seiner Stellungnahme vorgeschlagen hat.
- (222) Dänemark und Schweden bestätigten, dass sie wie SAS der Auffassung seien, dass die Maßnahme in der Form, wie sie SAS am 26. Oktober 2023 gewährt wurde, mit Randnummer 62 des Befristeten Rahmens im Einklang steht, ohne dass es erforderlich sei, den von SAS vorgeschlagenen Mechanismus umzusetzen (Abschnitt 3.1). In ihrer Antwort auf die Fragen der Kommission erkannten die dänischen und schwedischen Behörden gleichwohl an, dass der von SAS vorgebrachte Mechanismus die Voraussetzungen der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erfüllen würde. Sie räumten auch ein, dass es keine größeren rechtlichen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten gebe, die die Umsetzung eines solchen Mechanismus verhindern würden. Und schließlich räumten sie ein, dass sie keine Alternativen zu dem von SAS vorgebrachten Mechanismus gefunden hätten, die für SAS oder für Dänemark und Schweden deutlich weniger belastend wären und dennoch die Voraussetzungen der Randnummern 61 und 62 erfüllten.

6. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG DER MAßNAHME

6.1. **Vorliegen einer staatlichen Beihilfe**

- (223) Eine Maßnahme ist nur dann als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV einzustufen, wenn sämtliche dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss die Maßnahme dem Staat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Zweitens muss sie dem Empfänger einen Vorteil verschaffen. Drittens muss dieser Vorteil selektiv sein und viertens muss die Maßnahme den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
- (224) Die Maßnahme ist dem Staat zurechenbar, da sie von den dänischen und schwedischen Behörden gewährt und verwaltet wurde (Erwägungsgrund 90). Die Maßnahme wurde aus staatlichen Mitteln finanziert, da sie mit öffentlichen Geldern bestritten wurde, die Schweden und Dänemark über Eigenkapital- und hybride Kapitalinstrumente bereitstellten (Erwägungsgrund 91).
- (225) Die Maßnahme verschaffte SAS einen Vorteil in Form einer Rekapitalisierung zu günstigeren Bedingungen als den bestehenden Marktbedingungen. Die Maßnahme verschaffte SAS somit einen Vorteil im Vergleich zu normalen Marktbedingungen.
- (226) Der durch die Maßnahme gewährte Vorteil ist selektiv, da Dänemark und Schweden ihn nur einem Unternehmen, nämlich SAS, gewährten.
- (227) Die Maßnahme war geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen, da sie die Wettbewerbsposition von SAS stärkte. Sie hatte auch Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten, da SAS in Marktbereichen tätig war, in denen Handel innerhalb der Union stattfindet.
- (228) Aus den vorstehenden Gründen zieht die Kommission die Schlussfolgerung, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Die dänischen und schwedischen Behörden bestreiten diese Schlussfolgerung nicht.

⁽¹⁴¹⁾ Dänemark und Schweden verweisen in diesem Zusammenhang u. a. auf das Urteil des Gerichts vom 14. April 2021, Ryanair/Kommission, T-378/20, ECLI:EU:T:2021:194, Rn. 81.

6.2. Rechtmäßigkeit der staatlichen Beihilfe

- (229) Durch die Anmeldung der Maßnahme vor ihrer Durchführung waren die dänischen und schwedischen Behörden ursprünglich ihren Verpflichtungen nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV nachgekommen.
- (230) Infolge der Nichtigerklärung des ursprünglichen Beschlusses durch das Gericht ist die Maßnahme jedoch ab dem Zeitpunkt ihrer Gewährung zu einer rechtswidrigen Beihilfe geworden, da sie nicht länger durch einen Beschluss der Kommission genehmigt ist.
- (231) Wie in Erwägungsgrund 164 dargelegt, ersuchte Ryanair die Kommission darum, Dänemark und Schweden aufzufordern, die Beihilfe unverzüglich auszusetzen und von SAS Zinsen für den Zeitraum, in dem SAS die rechtswidrige Beihilfe zur Verfügung stand, zu verlangen.
- (232) Artikel 13 Absatz 1 der Verfahrensverordnung lautet: „Die Kommission kann, nachdem sie dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat, einen Beschluss erlassen, mit dem dem Mitgliedstaat aufgegeben wird, alle rechtswidrigen Beihilfen so lange auszusetzen, bis die Kommission einen Beschluss über die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt erlassen hat (im Folgenden ‚Aussetzungsanordnung‘).“
- (233) Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Aussetzungsanordnung im Ermessen der Kommission liegt ⁽¹⁴²⁾ und von der Einhaltung bestimmter Verfahrensvorschriften abhängt, d. h. die Kommission muss einen konkreten Beschluss in dieser Hinsicht erlassen, nachdem sie dem Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat. Außerdem ist die Kommission nach der Rechtsprechung bei der Ausübung ihres Ermessens nicht verpflichtet, die Gründe für ihre Entscheidung, im Einzelfall keine Aussetzungsanordnung zu erlassen, anzugeben ⁽¹⁴³⁾.
- (234) Da der vorliegende Beschluss den Zweck hat, das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf die Maßnahme abzuschließen, indem die Kommission endgültig zur Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt Position bezieht, muss im vorliegenden Beschluss nicht geprüft werden, ob eine Aussetzungsanordnung erforderlich ist.
- (235) Wie in Abschnitt 5.1 dargelegt, weisen Dänemark und Schweden darauf hin, dass Ryanair offenbar die Kommission auch darum ersucht, Dänemark und Schweden anzuweisen, die rechtswidrige Beihilfe von SAS vorläufig zurückzufordern. ⁽¹⁴⁴⁾ Dänemark und Schweden zufolge kann jedoch die Kommission eine einstweilige Rückforderung der Beihilfe nur anordnen, wenn alle Voraussetzungen nach Artikel 13 Absatz 2 der Verfahrensverordnung erfüllt sind.
- (236) Die Kommission stellt fest, dass eine einstweilige Rückforderungsanordnung nach Artikel 13 Absatz 2 der Verfahrensverordnung ebenfalls im Ermessen der Kommission liegt und tatsächlich den Bedingungen unterliegt, auf die Dänemark und Schweden in Erwägungsgrund 211 hingewiesen haben. Ryanair hat nicht angegeben, ob eine der kumulativen Voraussetzungen nach Artikel 13 Absatz 2 der Verfahrensverordnung im vorliegenden Fall erfüllt war. Da der vorliegende Beschluss den Zweck hat, das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf die Maßnahme abzuschließen, indem die Kommission endgültig zur Vereinbarkeit dieser Beihilfe mit dem Binnenmarkt Position bezieht, muss jedenfalls im vorliegenden Beschluss auch nicht geprüft werden, ob eine einstweilige Rückforderungsanordnung erforderlich ist.

6.3. Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfe

- (237) Da es sich bei der Maßnahme um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV handelt, muss geprüft werden, ob sie mit dem Binnenmarkt vereinbar ist. Da es sich bei der Maßnahme um eine rechtswidrige Beihilfe handelt, ist ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt nach den zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe, d. h. am 26. Oktober 2020, geltenden Rechtsvorschriften zu prüfen.
- (238) Die Kommission stellt fest, dass Dänemark und Schweden die Maßnahme nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV in der Auslegung durch den Befristeten Rahmen angemeldet haben.
- (239) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV kann die Kommission Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, die der „Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“ dienen.

⁽¹⁴²⁾ Urteil des Gerichts vom 22. April 2016, Irland and Aughinish Alumina Ltd/Kommission, T-50/06 RENV II und T-69/06 RENV II, ECLI:EU:T:2016:227, Rn. 79 und 259.

⁽¹⁴³⁾ Urteil des Gerichts vom 25. April 2018, Ungarn/Kommission, T-554/15 und T-555/15, ECLI:EU:T:2018:220, Rn. 112.

⁽¹⁴⁴⁾ Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass aus den Bemerkungen von Ryanair nicht eindeutig hervorgeht, dass Ryanair eine einstweilige Rückforderung gemäß Artikel 13 Absatz 2 der Verfahrensverordnung verlangt hat.

- (240) Mit der Annahme des Befristeten Rahmens am 19. März 2020 räumte die Kommission (in Abschnitt 2) ein, „dass alle Mitgliedstaaten vom COVID-19-Ausbruch betroffen sind und die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen Auswirkungen für die Unternehmen haben“. Die Kommission gelangte zu der Auffassung, dass „staatliche Beihilfen gerechtfertigt sind und für einen befristeten Zeitraum nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden können, um die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und sicherzustellen, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen, insbesondere von KMU, nicht beeinträchtigen“.
- (241) Abschnitt 3.11 des Befristeten Rahmens befasst sich mit Rekapitalisierungsmaßnahmen. Es werden darin die Kriterien festgelegt, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten Unternehmen, die wegen der COVID-19-Pandemie in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, öffentliche Unterstützung in Form von Eigenkapitalinstrumenten oder hybriden Kapitalinstrumenten bereitstellen können, um sicherzustellen, dass die Störungen im Wirtschaftsleben nicht zu unnötigen Marktaustritten von Unternehmen führen, die vor der Pandemie rentabel waren.
- (242) Die Maßnahme fällt in den Anwendungsbereich von Abschnitt 3.11 des Befristeten Rahmens, da es sich um eine Rekapitalisierungsmaßnahme in Form von Eigenkapitalinstrumenten und hybriden Instrumenten handelt, mit denen das Eigenkapital von SAS und dessen Zugang zu neuer Liquidität, der durch die Folgen der COVID-19-Pandemie bedroht war, gestärkt werden sollten (Erwägungsgrund 17).
- (243) Nach Randnummer 48 des Befristeten Rahmens dürfen COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahmen nur bis zum 30. September 2021 gewährt werden. ⁽¹⁴⁵⁾ Die Kommission stellt fest, dass Dänemark und Schweden die Maßnahme am 26. Oktober 2020 gewährt haben.
- (244) Daher wird die Kommission in den folgenden Abschnitten die Vereinbarkeit der Maßnahme auf der Grundlage von Abschnitt 3.11 des Befristeten Rahmens prüfen, da dies die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe geltende Rechtsgrundlage war.

6.3.1. *Förderfähigkeitskriterien und Voraussetzungen für den Einstieg des Staates*

- (245) Nach Randnummer 49 des Befristeten Rahmens müssen COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahmen vier Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen werden in den folgenden Abschnitten nacheinander geprüft.

6.3.1.1. *Einhaltung der Bestimmungen unter Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens*

- (246) Nach Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten Folgendes nachweisen: „Ohne das staatliche Eingreifen müsste der Beihilfeempfänger seine Geschäftstätigkeit einstellen oder hätte ernsthafte Schwierigkeiten, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten. Solche Schwierigkeiten lassen sich insbesondere durch die Verschlechterung der Verschuldungsgrades des Beihilfeempfängers oder ähnliche Indikatoren nachweisen“.
- (247) Aus den von Dänemark und Schweden vorgelegten Fakten (Abschnitt 2.1.3) geht hervor, dass SAS ohne die Maßnahme seine Geschäftstätigkeit hätte einstellen müssen oder zumindest ernsthafte Schwierigkeiten gehabt hätte, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten.
- (248) Erstens verzeichnete SAS bereits ab April 2020 ein negatives Eigenkapital, wodurch seine Solvenz gefährdet war (Erwägungsgrund 63). Die Verbindlichkeiten von SAS überstiegen seine Aktiva, wie die Verschlechterung des Verschuldungsgrades des Unternehmens zeigt. Die aufgelaufenen Verluste von SAS stiegen in den folgenden Monaten weiter, während sein Eigenkapital weiter schrumpfte (Erwägungsgrund 64). Im Juli 2020 schätzten Dänemark und Schweden, dass sich das Eigenkapital von SAS bis Dezember 2020 auf minus 9,4 Mrd. SEK verringern würde und damit seine Kapitalstruktur nicht mehr tragfähig wäre (Erwägungsgrund 65).
- (249) Zweitens verschlechterte sich nicht nur das Eigenkapital erheblich und in schnellem Tempo, sondern auch die Liquiditätsposition des Unternehmens erschien nicht tragbar. Dänemark und Schweden schätzten, dass SAS bis Ende Dezember 2020 die Liquidität ausgeben werde (Erwägungsgrund 65). Mit anderen Worten, man erwartete, dass kurzfristig eine Ausfallsituation eintreten werde. Die Markt-Rating-Agentur Moody's bestätigte eindeutig diese Einschätzung (Erwägungsgrund 65).

⁽¹⁴⁵⁾ Wie in der zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme geltenden Fassung des Befristeten Rahmens festgelegt.

- (250) Drittens wird darauf hingewiesen, dass sich SAS in einer schwierigen finanziellen Situation befand, obwohl das Unternehmen erhebliche Kostensenkungsinitiativen zur Minderung der Verluste ergriffen hat (siehe Abschnitt 2.1.3.1), indem es mit niedriger Kapazität arbeitete, um die variablen Kosten zu reduzieren (Erwägungsgrund 51), Maßnahmen zur Sicherung der Barmittel ergriff, insbesondere durch die Verschiebung der Lieferung von Flugzeugen und die Neuverhandlung der Lieferantenverträge (Erwägungsgrund 52), und sein Geschäft umstrukturierte, um angesichts der begrenzten Nachfrage mit reduziertem Personal tätig zu sein (Erwägungsgrund 53).
- (251) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Schweden und Dänemark nachgewiesen haben, dass SAS ohne das staatliche Eingreifen seine Geschäftstätigkeit hätte einstellen müssen oder zumindest ernsthafte Schwierigkeiten gehabt hätte, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten.
- (252) Diese Schlussfolgerung wird auch durch die Tatsache bestätigt, dass es zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme klare Anzeichen für eine zweite Welle der COVID-19-Pandemie gab, was im Geschäftsplan von SAS nicht vorausgesehen worden war, mit Wiedereinführung und Verschärfung von Reisebeschränkungen in Dänemark und Schweden (Erwägungsgründe 22 bis 24, 30, 31 und 41). Es war daher zu erwarten, dass diese Reisebeschränkungen die bereits fragile Finanzlage von SAS weiter beeinträchtigen und verschlechtern würden.
- (253) Entgegen dem Vorbringen von Ryanair in Erwägungsgrund 172 ist die Kommission nach Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens nicht verpflichtet, ein alternatives Szenario basierend auf der Annahme, dass SAS seine „nicht systemischen“ Tätigkeiten reduziert oder alternative Finanzmittel auf dem Markt beschafft hätte, zu prüfen. Nach Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass der Beihilfeempfänger seine Geschäftstätigkeit „ohne das staatliche Eingreifen“ einstellen müsste oder ernsthafte Schwierigkeiten hätte, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten. Nach Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens ist daher kein anderes alternatives Szenario, wie etwa ein Szenario, in dem der Beihilfeempfänger seine Geschäftstätigkeit reduziert oder umstrukturiert, vorgesehen.
- (254) Die Kommission weist in jedem Fall darauf hin, dass Dänemark und Schweden die erforderlichen Nachweise erbracht haben, dass die unter Randnummer 49 Buchstabe a genannte Voraussetzung erfüllt war in einer Situation, in der SAS seine Geschäftstätigkeit erheblich reduzierte.
- (255) Wie in den Erwägungsgründen 35 bis 39 dargelegt, reagierte SAS rasch auf die Entwicklung der COVID-19-Pandemie und die Reisebeschränkungen. Sobald die schwedischen und dänischen Rechtsvorschriften dies zuließen, machte SAS zum Beispiel sofort und in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch, vorübergehende Entlassungen auszusprechen (Erwägungsgrund 38). SAS entwickelte zügig bis zum 24. April 2020 einen neuen Geschäftsplan, der sich insbesondere auf Initiativen zur Kostensenkung konzentrierte (Erwägungsgründe 49 und 50), und begann unverzüglich damit, diese umzusetzen (Erwägungsgründe 37, 51 und 53) ⁽¹⁴⁶⁾ Zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme hatte SAS sein Personalabbauprogramm abgeschlossen (Erwägungsgrund 53); es hatte die Verträge mit mehr als 200 seiner Lieferanten aus allen Bereichen neu ausgehandelt, die Lieferung von zehn Flugzeugen verschoben (Erwägungsgründe 52 und 54) und eine neue wöchentliche Bewertung der Nachfrage eingeführt, um seine Kapazität entsprechend anzupassen und so seine variablen Kosten zu senken (Erwägungsgrund 51). SAS reagierte somit schnell und gewissenhaft auf die COVID-19-Pandemie und die Reisebeschränkungen.
- (256) Darüber hinaus ergriff SAS eine beträchtliche Zahl an Maßnahmen zur Kosteneinsparung. SAS schlug in seinem ursprünglichen Geschäftsplan als Ziel vor, seine Kosten um 5,4 Mrd. SEK im Jahr 2020 und um 4,5 Mrd. SEK über 2021 hinaus zu senken, d. h. eine Kostensenkung, die fast dem Betrag der Maßnahme entspricht (Erwägungsgründe 40 bis 46). Zu erwähnen ist, dass der Verwaltungsrat von SAS gleichwohl weitere Kürzungen forderte (Erwägungsgrund 47), zu deren Umsetzung SAS sich verpflichtete, unter anderem durch eine teilweise Veräußerung von Vermögenswerten wie der Bodenabfertigung (Erwägungsgrund 48). Infolgedessen wurde das Kostensenkungsziel für 2020 deutlich angehoben (Erwägungsgrund 49). Die Ziele für die Kostensenkung waren nicht nur sehr hoch, sondern erstreckten sich auch auf alle Tätigkeitsbereiche von SAS, darunter Fracht, Bodenabfertigungsdienste, Gemeinkosten, Passagierdienste usw. (Erwägungsgründe 41, 43, 45 und 48).
- (257) Zur Frage, ob SAS eine alternative Finanzierungsmöglichkeit auf dem Markt hätte finden können, erfolgt die Beurteilung nach Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens und nicht nach Randnummer 49 Buchstabe a.
- (258) Angesichts all dieser Elemente kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme mit Randnummer 49 Buchstabe a des Befristeten Rahmens im Einklang steht.

⁽¹⁴⁶⁾ Insbesondere hatte SAS bereits am 12. März 2020 Gespräche mit Leasinggebern und Lieferanten aufgenommen, um die Lieferung von Flugzeugen oder die Zahlungen für andere Vermögenswerte aufzuschieben oder zu stornieren. Außerdem reduzierte SAS im April und Mai 2020 seine Kapazität drastisch, und zwar auf weniger als 10 %, und es kündigte am 28. April 2020, vier Tage nach Annahme des Geschäftsplans, einen weitreichenden Personalabbauplan an.

6.3.1.2. Das staatliche Eingreifen liegt im gemeinsamen Interesse

- (259) Nach Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten Folgendes nachweisen: „das staatliche Eingreifen liegt im gemeinsamen Interesse. Dieses gemeinsame Interesse kann sich auf die Vermeidung von sozialen Notlagen und von Marktversagen aufgrund erheblicher Arbeitsplatzverluste, die Vermeidung des Marktaustritts eines innovativen oder systemisch wichtigen Unternehmens, das Risiko einer Unterbrechung der Erbringung einer wichtigen Dienstleistung oder ähnliche, von dem betreffenden Mitgliedstaat hinreichend begründete Situationen beziehen.“
- (260) Aus der Sachverhaltsdarstellung in Abschnitt 2.1.4 geht hervor, dass sich Dänemark und Schweden insbesondere auf zwei der unter Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens angeführten Begründungen berufen haben, um zu erklären, dass das Eingreifen zugunsten von SAS im gemeinsamen Interesse lag.
- (261) Bevor diese Begründungen genauer untersucht werden, muss auf die allgemeinen Bemerkungen zuerst von Ryanair und danach von Dänemark und Schweden eingegangen werden.
- (262) Erstens behauptet Ryanair, wie in Erwägungsgrund 173 dargelegt, dass sich die Kommission ausschließlich auf die von Dänemark und Schweden im Einleitungsbeschluss vorgebrachten Elemente gestützt habe, um die Vereinbarkeit der Maßnahme mit Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens zu prüfen, anstatt eine eigene autonome Beurteilung vorzunehmen. Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass Dänemark und Schweden die Maßnahme am 11. August 2020 gemeinsam angemeldet haben und dass in der Anmeldung die Gründe genannt wurden, auf deren Grundlage Dänemark und Schweden die Maßnahme als mit Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens vereinbar betrachteten. Die Kommission hat diese Elemente im Einleitungsbeschluss dargelegt und bewertet und vorläufig festgestellt, dass sie keine Zweifel aufkommen lassen. Entscheidend ist nicht, ob sich die Kommission auf die von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen stützt, sondern ob diese Informationen richtig, ausreichend und durch Beweise belegt sind und von der Kommission angemessen bewertet wurden. Im vorliegenden Fall schien keine der von diesen Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen Zweifel in Bezug auf ihre Richtigkeit, Hinlänglichkeit oder Gültigkeit aufzuwerfen. Außerdem ist der Zweck des förmlichen Prüfverfahrens, den Beteiligten die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben, damit die Kommission eine umfassende Beurteilung der ihr zur Verfügung stehenden Fakten und Informationen vornehmen kann. Wie die dänischen und schwedischen Behörden jedoch zu Recht festgestellt haben (Erwägungsgrund 215), hat keiner der Beteiligten, auch nicht Ryanair, die Richtigkeit der im Einleitungsbeschluss dargelegten Fakten bestritten, sondern nur deren Relevanz und Auslegung für die Beurteilung, ob das staatliche Eingreifen zugunsten von SAS im gemeinsamen Interesse liegt.
- (263) Zweitens, was die Relevanz der Daten betrifft, die sich auf den Beitrag des Luftverkehrssektors für die dänische und die schwedische Wirtschaft beziehen (Erwägungsgrund 175), so sind diese Daten relevant für die Prüfung, ob das staatliche Eingreifen zugunsten des Beihilfeempfängers gemäß Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens im gemeinsamen Interesse liegt.
- (264) Schließlich sind entgegen der Behauptung von Ryanair in Erwägungsgrund 179 die Mitgliedstaaten gemäß Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens verpflichtet, nachzuweisen, und die Kommission verpflichtet, zu überprüfen, dass das staatliche Eingreifen aus mindestens einem der in dieser Bestimmung genannten Gründe im gemeinsamen Interesse liegt. Die Kommission ist daher, sobald sie das Vorliegen dieses gemeinsamen Interesses festgestellt hat, nicht verpflichtet, wie es Ryanair nahelegt, zu prüfen, ob der Empfänger nicht wesentliche Tätigkeiten weiter einschränken oder aufgeben könnte, ohne dadurch die Verfolgung des festgestellten gemeinsamen Interesses zu gefährden.
- (265) Was die Bemerkungen der dänischen und schwedischen Behörden in Erwägungsgrund 218 betrifft, wonach sich die Beurteilung der Kommission in der Frage, was die Mitgliedstaaten als das gemeinsame Interesse an einem staatlichen Eingreifen ansehen, auf die Prüfung von offensichtlichen Beurteilungsfehlern beschränke, so sind diese zurückzuweisen. Nach ständiger Rechtsprechung verfügt die Kommission bei der Anwendung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV über ein weites Ermessen, dessen Ausübung wirtschaftliche und soziale Bewertungen umfasst, die in einem Unionskontext vorzunehmen sind⁽¹⁴⁷⁾. Die Kontrolle der Kommission nach Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens beschränkt sich daher nicht auf die Kontrolle, ob ein offensichtlicher Fehler bei der Beurteilung der vom Mitgliedstaat vorgelegten Begründung vorliegt.

⁽¹⁴⁷⁾ Siehe hierzu Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 2014, Banco Privado Português/SA/Kommission, T-487/11, ECLI:EU:T:2014:1077, Rn. 83.

- (266) Die Kommission wird im Lichte dieser vorläufigen Erwägungen prüfen, ob die Maßnahme mit Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens im Einklang steht und dabei die Stellungnahmen der Beteiligten sowie Dänemarks und Schwedens im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens berücksichtigen.

Risiko einer Unterbrechung der Erbringung einer wichtigen Dienstleistung

- (267) Erstens betreibt SAS, wie in den Erwägungsgründen 68 und 71 dargelegt, ein wichtiges inländisches und internationales Netz, das die Anbindung innerhalb und außerhalb Dänemarks und Schwedens gewährleistet. In beiden Mitgliedstaaten betrieb SAS vor der COVID-19-Pandemie regelmäßige Verbindungen ⁽¹⁴⁸⁾ über das ganze Jahr sowie zahlreiche Inlandsverbindungen zu den verschiedenen Regionen dieser Mitgliedstaaten ⁽¹⁴⁹⁾. SAS beförderte 2019 40 % der Gesamtzahl der Passagiere im Inlandsflugverkehr in Dänemark und 50 % in Schweden und war damit das größte Luftfahrtunternehmen in Dänemark und Schweden. Darüber hinaus bediente SAS über seine Drehkreuze Kopenhagen und Stockholm inländische Fluggäste mit internationalen Flugzielen und bot Flugdienste aus und zu den wichtigsten Geschäftszentren in der Union und weltweit an. SAS hatte einen Anteil an der Gesamtzahl der Passagiere im internationalen Luftverkehr nach und von Dänemark von 30 % und nach und von Schweden von 25 %. Diese Luftverkehrsdienste sind umso notwendiger für Schweden angesichts seiner geografischen Randlage in der Union und der Größe seines Gebiets (weshalb alternative Verkehrsträger nicht so effizient bzw. geeignet sind wie der Luftverkehr) und für Dänemark, insbesondere aufgrund seiner Inseln (z. B. Färöer und Bornholm). Insgesamt bot SAS mehr als 100 Strecken nach, von und innerhalb Dänemarks an und mehr als 150 Strecken nach, von und innerhalb Schwedens.
- (268) Zweitens erbrachte SAS während der COVID-19-Pandemie (vor der Gewährung der Maßnahme) wichtige Fracht- und Passagierdienste, indem es spezielle Repatriierungsflüge durchführte (Erwägungsgrund 51), medizinische Ausrüstung und pharmazeutische Erzeugnisse nach Dänemark und Schweden beförderte und zur Kontinuität der Produktionskette für schwedische und dänische Unternehmen beitrug (Erwägungsgrund 73). Darüber hinaus hielt SAS während der Pandemie nationale und internationale Verbindungen aufrecht, sodass unbedingt notwendige Reisen stattfinden konnten (Erwägungsgründe 68 und 71). Keine andere Fluggesellschaft erbrachte in diesen Ländern ähnliche Dienstleistungen, die angesichts der Bemühungen Schwedens und Dänemarks, die Auswirkungen der Ausbreitung der Pandemie zu begrenzen, besonders wichtig waren. Der Marktaustritt von SAS hätte daher zum damaligen Zeitpunkt und im Kontext der COVID-19-Pandemie zur Unterbrechung der Erbringung einer wichtigen Dienstleistung führen können. Dies war insbesondere der Fall, weil zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme bereits eine zweite Welle von COVID-19 ausgebrochen war (Erwägungsgründe 22 und 23), die möglicherweise eine erneute Mobilisierung der Luftverkehrsdienste von SAS hätte notwendig machen können, um wichtige Fracht nach Schweden und Dänemark zu bringen oder Einwohner Dänemarks und Schwedens nach Hause zu fliegen.
- (269) Auf der Grundlage dieser Umstände stellt die Kommission fest, dass SAS — auch während der COVID-19-Pandemie — wichtige Passagier- und Frachtbeförderungsdienste von, nach und in Dänemark und Schweden erbracht hat. Bei einem Ausfall von SAS oder bei ersten Schwierigkeiten von SAS, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten, hätte für Dänemark und Schweden eindeutig das Risiko bestanden, dass wichtige Luftverkehrsdienste für ihre Wirtschaft plötzlich nicht mehr verfügbar gewesen wären.
- (270) Ryanair macht geltend, dass die Kommission nach Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens nachweisen müsse, dass alle Tätigkeiten des Beihilfeempfängers unersetzbar sind, oder, hilfsweise, angeben müsse, welcher Anteil dieser Tätigkeiten nicht ersetzt werden kann (Erwägungsgrund 177). Nach Auffassung der Kommission kann eine solche Anforderung nicht aus dem Wortlaut oder dem Ziel von Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens abgeleitet werden. Nach Randnummer 49 Buchstabe b kann das Vorliegen eines gemeinsamen Interesses an dem staatlichen Eingreifen durch das „Risiko einer Unterbrechung der Erbringung einer wichtigen Dienstleistung“ nachgewiesen werden. Wie Dänemark und Schweden in Erwägungsgrund 216 zu Recht ausgeführt haben, genügt es, nachzuweisen, dass die betreffende wichtige Dienstleistung nicht von anderen Unternehmen in gleichem oder ähnlichem Umfang erbracht werden kann, denn definitionsgemäß würde eine solche Feststellung bedeuten, dass das Risiko einer Unterbrechung der Erbringung einer wichtigen Dienstleistung gegeben ist.

⁽¹⁴⁸⁾ 250 Inlandsflüge pro Monat in Dänemark zwischen Kopenhagen und drei anderen dänischen Städten; durchschnittlich 150 Inlandsflüge pro Monat in Schweden zwischen Stockholm/Göteborg und zwölf weiteren schwedischen Städten.

⁽¹⁴⁹⁾ Sowohl in Dänemark als auch in Schweden sind die von SAS bedienten Städte geografisch über das gesamte Staatsgebiet verteilt und nicht auf bestimmte Regionen konzentriert.

- (271) Hinsichtlich der Frage, ob andere Fluggesellschaften wichtige Dienstleistungen von SAS hätten ersetzen können, um die Auswirkungen einer Unterbrechung dieser Dienste in Dänemark und Schweden innerhalb kurzer Zeit auszugleichen, untersucht die Kommission in jedem Fall der Vollständigkeit halber im Folgenden die Kapazitäten und das Angebot der Wettbewerber sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass die Vorbringen von Ryanair nur die Wichtigkeit der von SAS erbrachten gewerblichen Personenflugverkehrsdienste infrage stellen, was aber nur ein Faktor unter anderen ist, die von der Kommission berücksichtigt werden. Ryanair bestreitet in seinen Bemerkungen nicht die Wichtigkeit der Frachttransport- und Rückholdienste, die SAS während der COVID-19-Pandemie für Dänemark und Schweden erbracht hat (Erwägungsgrund 269).

Dänemark

- (272) Was die Inlandsverkehrsdienste betrifft, stellt die Kommission auf der Grundlage der von Dänemark vorgebrachten Elemente (siehe Erwägungsgrund 68) fest, dass 2019 nur Norwegian Air Shuttle⁽¹⁵⁰⁾ (mit einer Inlandsverbindung) und Danish Air Transport⁽¹⁵¹⁾ Inlandsflüge in nennenswertem Umfang anboten⁽¹⁵²⁾. In der Zeit von Januar bis September 2020 während der COVID-19-Pandemie reduzierte Norwegian Air Shuttle seine Inlandsflüge in Dänemark und sein Marktanteil ging von 29 % auf 24 % zurück, während der Marktanteil von Danish Air Transport von 22,5 % auf 28,5 % stieg. SAS blieb mit fast 40 % der Gesamtzahl der Passagiere im Inlandsflugverkehr die größte Fluggesellschaft auf nationaler Ebene.
- (273) Was die internationalen Luftverkehrsdienste von und nach Dänemark betrifft, waren die wichtigsten Fluggesellschaften hinter SAS Norwegian Air Shuttle und Ryanair⁽¹⁵³⁾ mit 15 % bzw. 9 % der Gesamtzahl der Passagiere im internationalen Flugverkehr von und nach Dänemark im Jahr 2019. Die Kommission stellt fest, dass sowohl Norwegian Air Shuttle als auch Ryanair einen großen Anteil an saisonalen Strecken von und nach Dänemark hatten (Norwegian Air Shuttle 54 von 85 Strecken und Ryanair 25 von 48 Strecken) im Vergleich zu SAS (36 von mehr als 100 Strecken). In der Zeit von Januar bis September 2020 verzeichnete auch Norwegian Air Shuttle einen Rückgang seines Anteils an der Zahl der beförderten Fluggäste (von 15 % auf 11 %); alle anderen Fluggesellschaften hielten mehr oder weniger ihre Marktanteile (der Anteil von Ryanair stieg leicht um 1 %, während der von EasyJet⁽¹⁵⁴⁾ leicht zurückging). Aus dem Vorbringen von Ryanair geht auch hervor, dass sich Norwegian Air Shuttle zu Beginn der COVID-19-Pandemie in ernststen finanziellen Schwierigkeiten befand⁽¹⁵⁵⁾. Dies wird auch durch interne Dokumente⁽¹⁵⁶⁾ und Pressemitteilungen⁽¹⁵⁷⁾ von SAS bestätigt.
- (274) Angesichts der vorstehenden Fakten können die folgenden Feststellungen getroffen werden: Erstens geht daraus hervor, dass sich Norwegian Air Shuttle, der in Dänemark sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wichtigste Wettbewerber von SAS, in ernststen finanziellen Schwierigkeiten befand, weshalb es nicht plausibel ist, anzunehmen, dass das Unternehmen in der Lage gewesen wäre, kurzfristig alle oder einen wesentlichen Teil der Dienstleistungen von SAS nach, von und innerhalb Dänemarks zu übernehmen. Zweitens, was Danish Air Transport betrifft, weist die Kommission auf die geringe Größe des Unternehmens hin, das eine kleine Zahl an Strecken⁽¹⁵⁸⁾ mit weniger als 20 Flugzeugen (darunter kleine Flugzeuge)⁽¹⁵⁹⁾ bediente, sodass ebenfalls

⁽¹⁵⁰⁾ Norwegian Air Shuttle ist eine Billigfluggesellschaft, die vor der COVID-19-Pandemie eine mit SAS vergleichbare Größe aufwies und Inlandsflüge, internationale Flüge und Interkontinentalflüge durchführte.

⁽¹⁵¹⁾ Danish Air Transport war eine regionale Fluggesellschaft mit einer kleineren Flotte (10-20 Flugzeuge).

⁽¹⁵²⁾ 2019 beförderte Norwegian Air Shuttle 29 % und Danish Air Transport 22 % der Gesamtzahl der Passagiere im Inlandsflugverkehr in Dänemark. In Schweden beförderte Braathens Regional 2019 30 % und Norwegian Air Shuttle 18 % der Gesamtzahl der Passagiere im Inlandsflugverkehr.

⁽¹⁵³⁾ Ryanair ist ebenfalls eine Billigfluggesellschaft und die größte Fluggesellschaft in Europa; Ryanair bietet überwiegend innereuropäische Flüge an.

⁽¹⁵⁴⁾ EasyJet ist eine der wichtigsten Billigfluggesellschaften in Europa.

⁽¹⁵⁵⁾ Auf Seite 29 des Think-Tank-Artikels heißt es: „Nach Schätzungen von Roland Berger verfügte Norwegian zu Beginn des Jahres über einen Barmittelbestand, mit dem das Unternehmen weniger als einen Monat ohne jede Geschäftstätigkeit auskommen könnte. [...] Obwohl sich die Lage der Muttergesellschaft von Norwegian am 4. Mai 2020 dank eines Rettungspakets, aus dem sie einen Beitrag von 880 Mio. EUR erhielt, etwas entschärfte, bleibt die finanzielle Situation des Unternehmens weiter sehr prekär.“

⁽¹⁵⁶⁾ Anhang 40.1 der Anmeldung Dänemarks und Schwedens. In der Sitzung vom 7. Mai 2020 erörterte der Verwaltungsrat von SAS den laufenden Umstrukturierungsprozess von Norwegian Air Shuttle.

⁽¹⁵⁷⁾ Siehe beispielsweise den Pressebericht von Reuters vom 1. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-norwegianair-histo-idUKKBN22D4QZ> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). Siehe auch Pressebericht vom 20. April 2020 auf der CNBC-Website, abrufbar unter: <https://www.cnbc.com/2020/04/20/norwegian-says-4700-jobs-at-risk-after-unit-ban-krupcijs-contracts-axed.html> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁵⁸⁾ Siehe die Marktstudie von Ryanair, in der aus Tabelle 3 hervorgeht, dass Danish Air Transport im Jahr 2019 neun Inlandsstrecken und vier internationale Strecken bediente.

⁽¹⁵⁹⁾ Siehe die Website von Danish Air Transport: <https://dat-corporate.com/about-us/dat-fleet/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2020). Ein Teil der Flotte von Danish Air Transport bestand aus ATR, d. h. Flugzeugen, die für den Regionalverkehr mit begrenzter Kapazität (50 bis 70 Sitzplätze) konzipiert sind. Siehe auch eine Schätzung der früheren Flotte von Danish Air Transport (geschätzt auf 14 Flugzeuge) von Planespotters.net, abrufbar unter: <https://www.planespotters.net/airline/Danish-Air-Transport?refresh=1> (zuletzt abgerufen am 28. November 2020).

unwahrscheinlich ist, dass es kurzfristig auch nur einen Teil der Dienstleistungen von SAS mit einem ähnlichen Netz, ähnlicher Kapazität und ähnlicher Frequenz hätte ersetzen können. Was schließlich Ryanair betrifft, so ist es ebenfalls unwahrscheinlich, dass dieses Unternehmen die Dienstleistungen von SAS kurzfristig hätte übernehmen können. Ryanair betrieb in Dänemark keinen Inlandsverkehr, und seine internationalen Verbindungen beschränkten sich vor der COVID-19-Pandemie auf 23 ganzjährig bediente Strecken, d. h. fast dreimal weniger als SAS, und die Gesamtzahl der von Ryanair von und nach Dänemark bedienten Strecken war nur halb so hoch wie die von SAS. Daher kann man vernünftigerweise davon ausgehen, dass diese Fluggesellschaft die Dienstleistungen von SAS nicht kurzfristig hätte ersetzen können, auch angesichts der Situation des Luftverkehrssektors nach der COVID-19-Pandemie und der zweiten Welle dieser Pandemie, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme hereinbrach (Erwägungsgründe 22 bis 24 und 31). Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Ryanair zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme keine Pläne für eine Ausweitung seiner Geschäftstätigkeit in Dänemark vorgelegt hat.

- (275) Die von Ryanair in seiner Marktstudie (Erwägungsgrund 169) vorgelegten Daten lassen keinen gegenteiligen Schluss zu. In der Studie wird im Wesentlichen die Entwicklung des Luftverkehrs nach, von und innerhalb Dänemarks in der Zeit von 2014 bis 2019 im Hinblick auf die angebotenen Sitzplätze und die Anzahl der von den Fluggesellschaften angebotenen Strecken dargestellt. Die Marktstudie von Ryanair gelangt zu dem Schluss, dass Billigfluggesellschaften in der Zeit von 2014 bis 2019 wesentlich schneller expandierten (Anstieg um 66 % beim Sitzplatzangebot und 62 zusätzliche Strecken) als „Fluggesellschaften mit Sitz in Dänemark“ wie SAS, das nur 3 % zur Zunahme der Sitzplatzkapazität beigetragen und nur 14 neue Strecken aufgenommen habe.
- (276) Die Marktstudie von Ryanair ist jedoch unter mehreren Gesichtspunkten unvollständig.
- (277) *Erstens* beschreibt sie lediglich die Entwicklung des Luftverkehrs nach, von und innerhalb Dänemarks in der Zeit von 2014 bis 2019, enthält aber keine Angaben zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Luftverkehr nach, von und innerhalb Dänemarks, was jedoch ein entscheidendes Element bei der Prüfung nach Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens im vorliegenden Fall ist. Die Tatsache, dass Billigfluggesellschaften ihre Präsenz in dem in der Analyse untersuchten Zeitraum von fünf Jahren gesteigert haben, ist kein Beleg dafür, dass sich dieser Anstieg nach der COVID-19-Pandemie, die den gesamten Luftverkehrssektor getroffen hat, fortgesetzt hätte. Aus den von Dänemark vorgelegten Daten geht vielmehr hervor, dass Billigfluggesellschaften wie Norwegian Air Shuttle und EasyJet in der Zeit von Januar bis September 2020 einen Rückgang ihres Anteils am Passagieraufkommen von und nach Dänemark verzeichneten, während sich der Anteil von Ryanair nur geringfügig erhöhte.
- (278) *Zweitens* haben die Billigfluggesellschaften in der Zeit von 2014 bis 2019 zwar ihr Angebot an internationalen Luftverkehrsdiensten von und nach Dänemark ausgeweitet, doch war dies beim Inlandsverkehr nicht der Fall: Billigfluggesellschaften bedienten nur zwei Inlandsstrecken, ohne dass in der Zeit von 2014 bis 2019 weitere hinzukamen, und die Sitzplatzkapazität auf diesen Inlandsstrecken ging in diesem Fünfjahreszeitraum zurück.
- (279) *Drittens* enthält die Studie weder Angaben zur Regelmäßigkeit und Häufigkeit des Angebots der verschiedenen analysierten Fluggesellschaften noch zum Netz und zu den angebotenen Reisezielen. Sie enthält lediglich Angaben zur Zahl der angebotenen Sitzplätze und zur Zahl der von den Fluggesellschaften bedienten Strecken. Aus den von der dänischen Zivilluftfahrt- und Eisenbahnbehörde vorgelegten Daten geht jedoch hervor, dass Billigfluggesellschaften wie Norwegian Air Shuttle und Ryanair im Jahr 2019 zwar eine beträchtliche Zahl von Strecken von und nach Dänemark bedienten, jedoch mehr als die Hälfte davon saisonale Strecken waren (Erwägungsgrund 275), die folglich nicht das ganze Jahr über mit regelmäßigen Frequenzen betrieben wurden.
- (280) *Viertens* wird in der Studie bei der Analyse des Wachstums in der Zeit von 2014 bis 2019 in Bezug auf angebotene Strecken und Sitzplätze in Dänemark zwischen SAS und „Billigfluggesellschaften“ unterschieden. Die Studie enthält jedoch keine spezifischen Informationen für jede der analysierten „Billigfluggesellschaften“. Wie aus Erwägungsgrund 68 hervorgeht, bestehen große Unterschiede zwischen Billigfluggesellschaften; so betrieb Norwegian Air Shuttle im Jahr 2019 85 Strecken von, nach und innerhalb Dänemarks, während EasyJet nur 16 Strecken von und nach Dänemark bediente. Ebenso befanden sich die Billigfluggesellschaften, wie in dem von Ryanair vorgelegten Think-Tank-Artikel erwähnt wird, zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme nicht alle in der gleichen finanziellen Lage: Beispielsweise war Norwegian Air Shuttle im Vergleich zu Ryanair in ernste finanzielle Schwierigkeiten geraten.

- (281) Schließlich wurde in der Marktstudie von Ryanair zwar festgestellt, dass „SAS als die Hauptfluglinie nicht der Wachstumsträger“ für den Luftverkehr in der Zeit von 2014 bis 2019 war, doch es bleibt die Tatsache, dass SAS, wie die Studie zeigt, im Jahr 2019 95 Strecken nach, von und innerhalb Dänemarks mit 7,1 Mio. angebotenen Sitzplätzen betrieb⁽¹⁶⁰⁾. Im Vergleich dazu betrieb die Gruppe der Billigfluggesellschaften⁽¹⁶¹⁾ 171 Strecken von, nach und innerhalb Dänemarks mit 7,1 Mio. angebotenen Sitzplätzen. Mit anderen Worten, SAS verfügte 2019 über eine Sitzplatzkapazität nach, von und innerhalb Dänemarks in gleicher Höhe wie die aller Billigfluggesellschaften insgesamt und bot Strecken in einer Zahl an, die mehr als der Hälfte der Gesamtzahl der insgesamt von allen Billigfluggesellschaften bedienten Strecken entsprach. Diese Feststellung bestätigt die Schlussfolgerung, dass es entgegen der Behauptung von Ryanair für Billigfluggesellschaften schwierig gewesen wäre, die Tätigkeiten von SAS im Kontext der COVID-19-Pandemie, die den Luftfahrtsektor schwer getroffen hat, kurzfristig zu ersetzen.

Schweden

- (282) Die Kommission stellt fest, dass auf der Grundlage der von Schweden vorgebrachten und in den Erwägungsgründen 70 und 71 beschriebenen Elemente die Fluggesellschaften Braathens Regional und Norwegian Shuttle Air neben SAS diejenigen waren, die auf nationaler Ebene mit 30 % bzw. 18 % der Gesamtzahl der Passagiere im Inlandsflugverkehr Dienstleistungen in nennenswertem Umfang erbrachten. Braathens Regional ist eine Regionalfluggesellschaft⁽¹⁶²⁾, die mit einer kleinen Flotte (10 bis 15 Flugzeuge)⁽¹⁶³⁾, die aus kleinen Flugzeugen besteht⁽¹⁶⁴⁾, hauptsächlich Inlandsflüge in Schweden durchführt. Die Kommission stellt fest, dass der Anteil von Braathens Regional am Passagieraufkommen im Inlandsflugverkehr in der Zeit von Januar bis September 2020 von 30 % auf 20 % zurückging. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Braathens Regional im April 2020 Insolvenz angemeldet hat, was zur Stilllegung seines gesamten Verkehrs bis Ende Sommer 2020 führte⁽¹⁶⁵⁾. Wie in Erwägungsgrund 274 dargelegt, ging auch der Anteil von Norwegian Air Shuttle am Fluggastaufkommen von 18 % auf 14 % zurück.
- (283) Bei den internationalen Luftverkehrsdiensten von und nach Schweden neben SAS hatte Norwegian Air Shuttle im Jahr 2019 einen Anteil an der Gesamtzahl aller internationalen Fluggäste (mehr als 5 Mio. Passagiere) von 18 %, gefolgt von Ryanair mit 8 % (mehr als 2 Mio. Passagiere) und Wizz Air und Lufthansa mit rund 5 % (mehr als 1 Mio. Passagiere). Wizz Air ist eine Billigfluggesellschaft mit einer mehr oder weniger mit SAS vergleichbaren Größe, während Lufthansa eine der größten Fluggesellschaften in Europa ist. Darauf hinzuweisen ist, dass Norwegian Air Shuttle, der Hauptwettbewerber von SAS, in der Zeit von Januar bis September 2020 während der COVID-19-Pandemie eine deutliche Verringerung seines Anteils an den internationalen Passagieren von 18 % auf 13 % verzeichnete, während der Anteil von Ryanair stabil blieb.
- (284) Angesichts der vorstehenden Fakten können die folgenden Feststellungen getroffen werden: Erstens geht daraus hervor, dass sich Norwegian Air Shuttle, der wichtigste Wettbewerber von SAS sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in Schweden, in ersten finanziellen Schwierigkeiten befand, weshalb es nicht plausibel ist, anzunehmen, dass dieses Unternehmen in der Lage gewesen wäre, kurzfristig alle oder einen Teil der Dienstleistungen von SAS nach, von und innerhalb Schwedens zu übernehmen. Zweitens weist die Kommission in Bezug auf Braathens Regional auf die geringe Größe dieses Unternehmens hin, das eine wesentlich kleinere Flotte als SAS betrieb und wie Norwegian Air Shuttle ernste Schwierigkeiten hatte, seine Geschäftstätigkeit aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang war es nicht plausibel, dass dieses Unternehmen kurzfristig auch nur einen Teil der Dienstleistungen von SAS auf nationaler Ebene hätte ersetzen können. Was schließlich Ryanair betrifft, so ist es ebenfalls unwahrscheinlich, dass dieses Unternehmen die Dienstleistungen von SAS kurzfristig hätte übernehmen können. Ryanair führte in Schweden keine Inlandsflüge durch, sein Netz von und nach Schweden umfasste in der Zeit von Januar bis September 2020 44 Strecken, was rund der Hälfte der von SAS bedienten 85 Strecken⁽¹⁶⁶⁾

⁽¹⁶⁰⁾ Siehe Tabelle 3 der Marktstudie von Ryanair. Die in dieser Tabelle verwendeten Zahlen umfassen nur Flüge in Dänemark und innersuropäische Flüge von und nach Dänemark. Da SAS auch mehrere interkontinentale Reiseziele bedient, sind die Zahlen für SAS zu niedrig geschätzt.

⁽¹⁶¹⁾ Die Kommission geht davon aus, dass diese Gruppe mindestens Norwegian Air Shuttle, Ryanair und EasyJet umfasst, die 2019 die wichtigsten Billigfluggesellschaften nach SAS in Dänemark waren.

⁽¹⁶²⁾ Siehe Website von Braathens Regional, abrufbar unter: <https://www.flygbra.se/en/about-braathens-regional-airlines/corporate-information> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁶³⁾ Siehe eine Schätzung der früheren Flotte von Braathens Regional von Planespotters.net, abrufbar unter: <https://www.planespotters.net/airline/BRA-Braathens-Regional-Airlines> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). Siehe auch Angaben auf der Website Aviation24, abrufbar unter: <https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁶⁴⁾ Braathens Regional setzte nur Flugzeuge des Typs ATR 72/600 mit einer Sitzkapazität von 72 Fluggästen ein.

⁽¹⁶⁵⁾ Siehe beispielsweise die Website Aviation24, abrufbar unter: <https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). Siehe auch <https://simpleflying.com/covid-airline-bankruptcies/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁶⁶⁾ Die Daten stammen von der schwedischen Verkehrsbehörde.

entspricht. Daher kann man vernünftigerweise davon ausgehen, dass diese Fluggesellschaft die Dienstleistungen von SAS nicht kurzfristig hätte ersetzen können, auch angesichts der Situation des Luftverkehrssektors nach der COVID-19-Pandemie und der zweiten Welle dieser Pandemie, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme hereinbrach. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Ryanair zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme keine Pläne für eine Ausweitung seiner Geschäftstätigkeit in Schweden vorgelegt hat.

- (285) Aus den in den Erwägungsgründen 278 bis 281 angeführten Gründen lassen die von Ryanair in seiner Marktstudie vorgelegten Daten keinen gegenteiligen Schluss zu. Auch wenn in dieser Studie festgestellt wurde, dass „SAS als die Hauptfluglinie nicht der Wachstumsträger“ für den Luftverkehr in der Zeit von 2014 bis 2019 in Schweden war, bleibt die Tatsache, dass SAS 2019, wie die Studie zeigt, 107 Strecken von, nach und innerhalb Schwedens mit 10 Mio. angebotenen Sitzplätzen betrieb⁽¹⁶⁷⁾. Im Vergleich dazu betrieb die Gruppe der Billigfluggesellschaften⁽¹⁶⁸⁾ 227 Strecken von, nach und innerhalb Schwedens mit 8,2 Mio. angebotenen Sitzplätzen. Mit anderen Worten, SAS verfügte 2019 über eine Sitzplatzkapazität, die höher war als die aller Billigfluggesellschaften insgesamt, und bot Strecken in einer Zahl an, die fast der Hälfte der Gesamtzahl der von allen Billigfluggesellschaften insgesamt betriebenen Strecken entsprach. Diese Feststellung bestätigt die Schlussfolgerung, dass es für Billigfluggesellschaften schwierig gewesen wäre, die Tätigkeiten von SAS im Kontext der COVID-19-Pandemie, die den Luftfahrtsektor schwer getroffen hat, kurzfristig zu ersetzen.

Schlussfolgerung

- (286) Die Kommission gelangt daher zu dem Schluss, dass der Marktausstieg von SAS zu einer Unterbrechung der Erbringung wichtiger Luftverkehrsdienste für Dänemark und Schweden sowohl bei den Inlandsverbindungen als auch den internationalen Verbindungen der beiden Mitgliedstaaten geführt hätte, da es unwahrscheinlich ist, dass eine der Fluggesellschaften, einschließlich der wichtigsten Wettbewerber von SAS, angesichts einer Situation, in der der gesamte Luftverkehrssektor von der COVID-19-Pandemie stark betroffen war, imstande gewesen wäre, die Tätigkeiten von SAS — oder auch nur einen wesentlichen Teil dieser Tätigkeiten — mit einem ähnlichen Netz, ähnlichen Kapazitäten und Frequenzen kurzfristig (wenn nicht sogar auf längere Sicht) zu übernehmen und aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass Dänemark und Schweden (Erwägungsgrund 216) zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe nicht sicher sein konnten, dass das von SAS bereitgestellte Niveau der Konnektivität von anderen Wettbewerbern aufrechterhalten würde.
- (287) Darüber hinaus bestand, wie von den schwedischen Behörden in Erwägungsgrund 217 dargelegt, für Dänemark und Schweden eindeutig das Risiko, einen nach einem Hub-and-Spoke-Modell operierenden Verkehrsdienst zu verlieren, der Inlandsfluggästen von SAS nahtlose Anschlüsse an internationale Flüge ermöglichte, wodurch sowohl die inländische als auch die internationale Anbindung Dänemarks und Schwedens mit großen Geschäftszentren in der Union und darüber hinaus sichergestellt wurde. Dieser Dienst wurde von keinem der Hauptwettbewerber von SAS vor und nach der COVID-19-Pandemie erbracht.
- (288) Die allgemeine, auf den Competition Policy Brief 2014 der Kommission gestützte Behauptung von Ryanair in Erwägungsgrund 177, wonach Fluggesellschaften, die in der Vergangenheit in Konkurs gingen, im Allgemeinen durch effizientere Fluggesellschaften wie Billigfluggesellschaften ersetzt worden seien, wie die Präzedenzfälle von Sabena, Malev und Spanair zeigten, stellt diese Schlussfolgerungen nicht infrage. Die Kommission weist zunächst darauf hin, dass dieser Artikel ausdrücklich einen Haftungsausschluss vorsieht, aus dem eindeutig hervorgeht, dass er nicht als offizielle Stellungnahme der Kommission anzusehen ist. Jedenfalls stellt die Kommission fest, dass sich dieser im Jahr 2014 verfasste Artikel nicht auf die Situation eines potenziellen Konkurses einer Fluggesellschaft im Zusammenhang mit einer Pandemie wie der COVID-19-Pandemie bezog, durch die der gesamte Sektor schwer getroffen wurde. Auch in Bezug auf die von Ryanair angeführten Präzedenzfälle Malev und Spanair⁽¹⁶⁹⁾ vertritt die Kommission die Auffassung, dass diese Fälle Situationen entsprechen, die sich alle in einem anderen Kontext und zu einem anderen Zeitpunkt, in Mitgliedstaaten mit anderen geografischen Gegebenheiten und einer anderen Marktsituation und in Bezug auf andere Unternehmen ereignet haben. Die Kommission kann aus ihnen keine Informationen darüber ziehen, ob im vorliegenden Fall im Zusammenhang mit einer schweren Gesundheitskrise, die den gesamten Luftverkehrssektor getroffen hat, kein Risiko einer Unterbrechung der Erbringung wichtiger Luftverkehrsdienste durch SAS für Schweden und Dänemark bestand.

⁽¹⁶⁷⁾ Die in der Marktstudie von Ryanair verwendeten Zahlen umfassen nur Flüge in Schweden und innereuropäische Flüge von und nach Schweden. Da SAS auch mehrere interkontinentale Reiseziele bedient, sind die Zahlen für SAS zu niedrig geschätzt.

⁽¹⁶⁸⁾ Die Kommission geht davon aus, dass diese Gruppe mindestens aus Norwegian Air Shuttle, Ryanair und Wizz Air besteht, die 2019 die wichtigsten Billigfluggesellschaften nach SAS in Schweden waren.

⁽¹⁶⁹⁾ Ryanair übermittelte keine Informationen zu den Folgen des Konkurses von Sabena.

- (289) Darüber hinaus ist die Behauptung von Ryanair, die Kommission widerspreche sich selbst, indem sie zum einen feststelle, dass die Geschäftstätigkeit von SAS nicht ersetzt werden könne, und zum anderen, dass SAS keine Marktmacht besitze, ebenfalls unbegründet. Ryanair setzt die Unterbrechung der Erbringung wichtiger Dienstleistungen mit dem Besitz beträchtlicher Marktmacht gleich. Ein Unternehmen kann jedoch aus Sicht des Mitgliedstaats wichtige Dienstleistungen erbringen, ohne notwendigerweise über beträchtliche Marktmacht zu verfügen.

Vermeidung von sozialen Notlagen und von Marktversagen aufgrund erheblicher Arbeitsplatzverluste

- (290) Die Kommission stellt ferner fest, dass SAS ein wichtiger direkter und indirekter Arbeitgeber in Dänemark und Schweden ist. Erstens beschäftigte SAS noch immer fast 6 000 direkte Arbeitnehmer (Erwägungsgrund 74), es konzentrierte seine Luftverkehrsdienste auf Geschäftsreisen (mehr als 50 % seiner Fluggäste seit 2015) und gab 2019 rund 4 Mrd. SEK für Zahlungen an Lieferanten aus und trug somit auch indirekt zum BIP Schwedens und Dänemarks bei (Erwägungsgrund 75). In diesem Zusammenhang bezifferten Dänemark und Schweden anhand von Studien den direkten und indirekten Beitrag von SAS zum dänischen und schwedischen BIP auf mehrere Milliarden Euro jährlich (Erwägungsgrund 75).
- (291) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der Marktaustritt von SAS zu schweren sozialen Notlagen hätte führen können durch die direkten und indirekten Auswirkungen, die der bei einem möglichen Konkurs/Zahlungsausfall von SAS drohende Verlust von Arbeitsplätzen haben würde. Das Eingreifen Dänemarks und Schwedens war daher gerechtfertigt, um soziale Notlagen und Marktversagen als Folge erheblicher Arbeitsplatzverluste zu vermeiden.
- (292) Entgegen dem Vorbringen von Ryanair in Erwägungsgrund 176 trägt SAS angesichts der Zahl der direkten Beschäftigten von SAS, aber auch der indirekt geschaffenen Arbeitsplätze erheblich zur Beschäftigung in der dänischen und schwedischen Wirtschaft bei, ohne dass es eines Vergleichs dieses Beitrags mit dem übrigen Luftverkehrssektor bedarf. Auch ist es unerheblich, dass der Beitrag von SAS zur Beschäftigung in Dänemark und Schweden nach der Pandemie aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten von SAS möglicherweise niedriger sein wird. Denn das Ziel Dänemarks und Schwedens ist auch, weitere soziale Notlagen und Marktversagen zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe zu vermeiden, wie sie bei einem möglichen Marktaustritt von SAS durch den erheblichen Verlust direkter und indirekter Arbeitsplätze drohen. Folglich zielt die Beihilfe auch darauf ab, eine Verschärfung der durch die COVID-19-Pandemie verursachten beträchtlichen Störung, die bereits das Wirtschaftsleben Dänemarks und Schwedens beeinträchtigte, zu verhindern.

Schlussfolgerung

- (293) Unter Berücksichtigung all dieser Elemente gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass Dänemark und Schweden angesichts der Gefahr einer Unterbrechung mehrerer wichtiger Dienstleistungen, die von SAS erbracht wurden (Personenbeförderungsdienste, Rückholddienste, Frachtdienste für medizinische Ausrüstung usw.) und die bei einem Ausfall von SAS wahrscheinlich nicht von anderen Fluggesellschaften in ähnlichem Umfang (wenn überhaupt) hätten übernommen werden können, sowie zur Vermeidung weiterer sozialer Notlagen und Marktversagen aufgrund erheblicher Arbeitsplatzverluste, nachgewiesen haben, dass das Eingreifen zugunsten von SAS im gemeinsamen Interesse liegt.
- (294) Randnummer 49 Buchstabe b des Befristeten Rahmens ist somit erfüllt.

6.3.1.3. Einhaltung der Bestimmungen unter Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens

- (295) Nach Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten Folgendes nachweisen: „der Beihilfeempfänger ist nicht in der Lage, sich zu erschwierlichen Konditionen Finanzmittel auf den Märkten zu beschaffen, und die in dem betreffenden Mitgliedstaat bestehenden horizontalen Maßnahmen zur Deckung des Liquiditätsbedarfs reichen nicht aus, um die Rentabilität des Empfängers zu gewährleisten“.
- (296) Einleitend stellt die Kommission fest, dass, wie in Abschnitt 2.1.3 erläutert, die ergriffenen Abhilfemaßnahmen und die von SAS erhaltenen staatlichen Beihilfen nicht ausreichten, um seinen Finanzbedarf an Eigenkapital und Liquidität infolge der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen zu decken. SAS rechnete weiterhin damit, dass es bis Dezember 2020 eine negative Eigenkapitalposition von 9,4 Mrd. SEK aufweisen und dem Unternehmen die Liquidität ausgehen werde. Die negative Eigenkapitalposition hatte nicht nur Auswirkungen auf die Liquidität von SAS, sondern bedrohte auf kurze Sicht auch seine Solvenz und Existenzfähigkeit. Um das Solvenzproblem zu lösen, musste SAS dringend seine Bilanz durch neues Eigenkapital wiederherstellen, um einen Marktaustritt zu vermeiden (Abschnitt 6.3.1.1). Diese Wiederherstellung konnte daher nicht durch die Aufnahme neuer Schulden erreicht werden, denn dies wäre wirkungslos gewesen, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen.

- (297) Wie in Erwägungsgrund 151 erläutert, nutzte SAS vor der COVID-19-Pandemie hauptsächlich folgende Finanzierungsquellen:
- unbesicherte Schuldtitel oder hybride Instrumente (z. B. revolvingende Kreditfazilitäten, unbesicherte Anleihen, Hybridpapiere) ⁽¹⁷⁰⁾,
 - besicherte Schuldtitel und Operating-Leasingverhältnisse, die durch Sicherheiten in Form eigener Vermögenswerte (z. B. Flugzeuge) besichert sind, und
 - Eigenkapital.
- (298) Aus den von Dänemark und Schweden vorgelegten Fakten, wie in Abschnitt 2.1.5 beschrieben, und aus der in Abschnitt 4.1.2 zusammengefassten Stellungnahme von SAS geht jedoch hervor, dass sich trotz der von SAS ergriffenen Abhilfemaßnahmen und der staatlichen Beihilfe, die SAS zuvor erhalten hatte, die Finanzlage von SAS im März 2020 weiter verschlechterte und sich dadurch sein Kapital- und Liquiditätsbedarf in einem Maß erhöhte, dass er weder durch eine Finanzierung auf dem Markt zu erschwinglichen Konditionen noch durch horizontale Maßnahmen in Dänemark und Schweden gedeckt werden konnte.
- (299) Erstens hatte SAS keinen Zugang zu Finanzmitteln in Form unbesicherter Schuldtitel und hybrider Instrumente zu erschwinglichen Konditionen.
- (300) Insbesondere gibt es Anhaltspunkte dafür, dass private Investoren zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme versuchten, ihr finanzielles Engagement bei SAS zu verringern. Die Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Verschlechterung des Ratings von SAS, auf das sich Investoren in der Regel stützen, um das mit einer Investition verbundene Risiko einzuschätzen, ein verlässlicher Ausgangspunkt für diese Beurteilung ist. Zu erwähnen ist, dass die Ratingagentur Standard & Poor's am 16. Januar 2020, d. h. vor der COVID-19-Pandemie, für SAS ein Rating von B+ vergeben hatte, aber am 10. Juni 2020 die Bewertung auf CCC herabstufte (Erwägungsgrund 154), was sich negativ auf die Fähigkeit von SAS auswirkte, sich auf dem Markt für unbesicherte Fremdkapital- und Hybridinstrumente zu erschwinglichen Konditionen selbst zu finanzieren. Die Ratingagentur Moody's nahm angesichts der schlechten finanziellen Perspektive von SAS bei ausbleibender Rekapitalisierung eine ähnliche Herabstufung vor (Erwägungsgrund 79). Die Verschlechterung der Bonitätseinstufung von SAS wird auch dadurch belegt, dass die ausstehenden Anleihen und hybriden Instrumente von SAS im Juni 2020 an den Sekundärmärkten zu Ausverkaufspreisen gehandelt wurden (Erwägungsgrund 155). Die Entwicklung der Preise dieser Instrumente in der Zeit von Dezember 2019 bis Juni 2020 ist ein klarer Hinweis für den Wunsch privater Investoren, ihr finanzielles Engagement bei SAS zu verringern. SAS war auch nicht in der Lage, sein vor der Pandemie platziertes ETMN-Programm fortzuführen (Erwägungsgrund 152) ⁽¹⁷¹⁾. Darüber hinaus dürfte bei den bestehenden Investoren, die ausstehende Fremdkapital- und Hybridinstrumente hielten, das Interesse, in neue Instrumente zu erschwinglichen Bedingungen zu investieren, sehr gering gewesen sein, da sie aufgefordert wurden, ihre bestehenden Instrumente als Teil der Rekapitalisierung zu weniger günstigen Konditionen umzuwandeln (Erwägungsgrund 156).
- (301) Zweitens war SAS nicht in der Lage, am Markt Finanzmittel zu erschwinglichen Konditionen in Form von mit unbelasteten Flugzeugen oder Aktiva anderer Art besicherten Schuldverschreibungen zu beschaffen.
- (302) Nach dem Ausbruch von COVID-19 im März 2020 versuchte SAS, eine revolvingende Kreditfazilität mit einer Gruppe von Banken abzuschließen, was sich jedoch ohne staatliche Unterstützung als erfolglos herausstellte, da die Banken nicht bereit waren, unbesicherte Risiken einzugehen (Erwägungsgrund 78). Dies zeigt klar, dass zum damaligen Zeitpunkt die Bereitschaft, Unternehmen des Luftfahrtsektors Kredite zu gewähren, selbst wenn diese mit Sicherheiten unterlegt waren, sehr gering war. Schließlich schloss SAS die zu 90 % durch staatliche Garantien abgedeckte revolvingende Kreditfazilität ab, wobei die Banken jedoch für den verbleibenden unbesicherten Teil der Fazilität Sicherheiten in Form von unbelasteten Vermögenswerten von SAS verlangten. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Bankengruppe eine Besicherung in beträchtlicher Höhe im Vergleich zur eigenen Risikoexposition verlangte (Erwägungsgrund 78) ⁽¹⁷²⁾. Darüber hinaus konnte das Unternehmen, wie SAS nachgewiesen hat (Erwägungsgrund 158), nicht auf eine ausreichende Zahl unbelasteter Flugzeuge zurückgreifen,

⁽¹⁷⁰⁾ Wie aus S. 110 seines Jahresberichts 2019 hervorgeht, hatte SAS verschiedene kurzfristige Kreditfazilitäten abgeschlossen, um bei Bedarf zusätzliche Finanzmittel zu sichern. Der Bericht ist öffentlich zugänglich unter https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-2020130.pdf (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁷¹⁾ Wie gefordert, erhielt die Kommission Nachweise in Form des Ablehnungsschreibens von [...], das bestätigt, dass das ETMN-Programm zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung nicht verfügbar war.

⁽¹⁷²⁾ Um den Vertrag über die revolvingende Kreditfazilität abzuschließen, musste SAS den Banken als Sicherheit ein Paket an Vermögenswerten (Flugzeugen) stellen, dessen Gesamtwert doppelt so hoch war wie der unbesicherte Betrag der revolvingenden Kreditfazilität, für den das Risiko bei den Banken verblieb (10 % des Nennbetrags des Darlehens), sowie eine Negativklärung in Bezug auf konzerninterne Darlehen und Konten von SAS abgeben. Es ist offensichtlich, dass durch diesen Vertrag die verbleibenden Sicherheiten, die SAS zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung noch zur Verfügung standen, begrenzt waren.

um einen nennenswerten Teil seines Liquiditäts- oder Kapitalbedarfs zu decken, da nach vernünftigem Ermessen nur vier Flugzeuge mit neuerer Technologie hierfür infrage kamen. Darüber hinaus deuten die Konditionen der revolvingierenden Kreditfazilität darauf hin, dass für SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme keine Schuldverschreibungen zu erschwinglichen Bedingungen verfügbar gewesen sein dürften (Erwägungsgrund 158) ⁽¹⁷³⁾. Schließlich ist die Kommission der Auffassung, dass alle verbleibenden Vermögenswerte, die theoretisch als Sicherheiten hätten verwendet werden können (wie das Eurobonus-Programm), keine wirksame Lösung für die Liquiditäts- und Solvenzprobleme von SAS hätten bieten können, insbesondere angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme und der mit einer möglichen Veräußerung dieser Vermögenswerte verbundenen zeitlichen Zwänge (Erwägungsgründe 48 und 159).

- (303) Drittens war SAS, um sein Solvenzproblem anzugehen, das aus einer negativen Eigenkapitalposition in beträchtlicher Höhe zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme resultierte, gezwungen, seine Bilanz dringend durch neues Eigenkapital wiederherzustellen, um einen Marktaustritt zu verhindern. Die Bilanz eines Unternehmens kann nicht durch die Aufnahme weiterer Schulden wiederhergestellt werden, da dies nicht effektiv wäre, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen (Erwägungsgrund 297) ⁽¹⁷⁴⁾. In dieser Situation benötigte SAS neues Kapital von bestehenden Anteilseignern und/oder von neuen Investoren, um seine Solvenzprobleme zu lösen und schrittweise seinen Zugang zu den Finanzmärkten zu erschwinglichen Konditionen wiederherzustellen.
- (304) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme gezielt darauf ausgerichtet war, die Beteiligung privater Investoren zur weitestmöglichen Deckung des Kapital- und Liquiditätsbedarfs von SAS zu erleichtern. Insbesondere bot SAS zu diesem Zweck privaten Investoren attraktive Bedingungen für die Beteiligung an der Bezugsrechtsemission und verhandelte mit anderen Anteilseignern außer Dänemark und Schweden über eine Lastenteilung (Erwägungsgründe 84, 85, 117 und 162).
- (305) Schließlich stellt die Kommission fest, dass keine anderen horizontalen Instrumente, die für SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme verfügbar waren, ausgereicht hätten, um den Liquiditätsbedarf von SAS zu decken und seine Rentabilität zu gewährleisten (Erwägungsgrund 82).
- (306) Das Vorbringen von Ryanair zu diesem Punkt (Erwägungsgründe 180 bis 184) ändert nichts an diesen Feststellungen.
- (307) Erstens, was das Argument von Ryanair betrifft, dass sich die Beurteilung der Kommission ausschließlich auf die Aussagen der schwedischen und dänischen Behörden gestützt habe (Erwägungsgrund 180), verweist die Kommission auf den vorherigen Abschnitt des vorliegenden Beschlusses (Erwägungsgrund 263).
- (308) Zweitens macht Ryanair geltend, SAS hätte über ein öffentliches Angebot Kapital von anderen Investoren als seinen bestehenden Anteilseignern ohne Beteiligung Schwedens und Dänemarks beschaffen können. Aus den Angaben im Oxera-Bericht geht hervor, dass neun Fluggesellschaften im Zeitraum April bis Dezember 2020 insgesamt 6,2 Mrd. EUR mobilisiert haben (Erwägungsgrund 182) ⁽¹⁷⁵⁾. Die Stellungnahme von Ryanair enthält jedoch keine konkreten Belege dafür, dass eine private Finanzierung für SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme verfügbar war. Der Umstand, dass eine Reihe von Fluggesellschaften Eigenkapitalfinanzierungen vom Markt erhalten haben mögen, bedeutet nicht zwangsläufig, dass sich diese Unternehmen in einer mit SAS vergleichbaren Situation befanden oder dass ähnliche Optionen für SAS (in ausreichendem Umfang) zur Verfügung standen oder die Maßnahme (teilweise) hätten ersetzen können ⁽¹⁷⁶⁾.

⁽¹⁷³⁾ Nach den Bedingungen des mit den Banken geschlossenen Vertrags über die revolvingierende Kreditfazilität musste SAS als Sicherheit ein Paket von unbelasteten Flugzeugen stellen, dessen Gesamtwert doppelt so hoch war wie der unbesicherte Betrag der revolvingierenden Kreditfazilität, für den das Risiko bei den Banken verblieb (10 % des Nennbetrags des Darlehens), sowie eine Negativklärung in Bezug auf konzerninterne Darlehen und Konten von SAS abgeben.

⁽¹⁷⁴⁾ Um das relative Ausmaß der Solvenzprobleme von SAS gegenüber dem reinen Liquiditätsbedarf zu veranschaulichen, lohnt es sich, die für Ende 2020 erwartete Eigenkapitalposition (minus 9,4 Mrd. SEK) mit dem im Rahmen der Maßnahme genehmigten Beihilfebetrags (11 Mrd. SEK) zu vergleichen. Wie in Fußnote 123 beschrieben, wird diese Auffassung durch mehrere Forschungsberichte von Banken bestätigt, darunter die Den Norske Bank (DNB), die am 28. Mai 2020 folgende Stellungnahme veröffentlichte: „Angesichts eines bereits negativen buchmäßigen Eigenkapitals, einer Bilanz mit untragbaren Schuldenständen und einem Ausblick auf anhaltende erhebliche Erlöseinbußen vor dem Hintergrund eines voraussichtlich Jahre dauernden Erholungsszenarios gehen wir davon aus, dass bis zu 10 Mrd. SEK an neuen Finanzmitteln nötig werden könnten.“

⁽¹⁷⁵⁾ Ryanair zufolge handelt es sich dabei um Ryanair, easyJet, IAG, Air Canada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines und Hawaiian Airlines.

⁽¹⁷⁶⁾ Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Kapitalstruktur von Fluggesellschaften, ihr Geschäftsmodell, ihr Rechtsstatus und ihr Zugang zu externem Kapital sehr unterschiedlich sein können. Ryanair legt keine Beweise für die Vergleichbarkeit zwischen allen genannten Unternehmen und SAS vor.

- (309) In jedem Fall genügt es, festzuhalten, dass die Maßnahme es anderen Investoren als den teilnahmeberechtigten und bestehenden Aktionären von SAS ermöglichte, sich an der Bezugsrechtsemission zu beteiligen (Erwägungsgrund 104). In diesem Zusammenhang merkt die Kommission zum Ergebnis der Bezugsrechtsemission an, dass das Interesse der privaten Investoren zwar höher war als erwartet, aber das Kapital von Marktinvestoren nicht ausreichte, um die gesamte Transaktion abzudecken, da die Zeichnung durch die bestehenden und die neuen Aktionäre etwa 90 % des Gesamtbetrags der bei der Bezugsrechtsausgabe angebotenen Aktien ausmachte. Auf dieser Grundlage mussten die dänischen und schwedischen Behörden ihre Übernahmeverpflichtungen wahrnehmen, damit die erforderliche Kapitalerhöhung erreicht werden konnte. Diese Feststellung bestätigt, dass trotz der von Dänemark und Schweden durch die Übernahmeverpflichtungen gebotenen Sicherheit für SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme keine ausreichende Eigenkapitalfinanzierung seitens privater Investoren verfügbar war (Erwägungsgründe 104 und 105).
- (310) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die von Ryanair genannten Fluggesellschaften zuvor Darlehen zu günstigen Bedingungen erhalten hatten, um ihren Liquiditätsbedarf zu decken. Diese Darlehen könnten den Effekt gehabt haben, die Bezugsrechtsemission oder die Kapitalzuführung für private Investoren attraktiver zu machen. Folglich sind diese Darlehen keine zuverlässige Benchmark für das Argument von Ryanair, dass andere Fluggesellschaften während der COVID-19-Pandemie in der Lage gewesen seien, ohne öffentliche Unterstützung Beteiligungsfinanzierungen von Investoren zu erhalten.
- (311) Zur Veranschaulichung dieses Punktes wird im Oxera-Bericht dargelegt, dass IAG im Rahmen einer Bezugsrechtsemission von bestehenden Aktionären durch die anteilige Zeichnung von Aktien mehr als 2 Mrd. EUR eingenommen hat. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Iberia und Vueling, zwei Tochtergesellschaften von IAG, im Mai 2020 (vor der Bezugsrechtsemission) von Geschäftsbanken Darlehen in Höhe von insgesamt 1 Mrd. EUR erhielten, die vom Instituto de Crédito Oficial garantiert wurden ⁽¹⁷⁷⁾. Gleiches gilt für Ryanair ⁽¹⁷⁸⁾ und EasyJet ⁽¹⁷⁹⁾, die beide ein Darlehen von 600 Mio. GBP von der Regierung von England und der Bank of England im Rahmen der von der Regierung aufgelegten COVID-19-Fazilität zur Unternehmensfinanzierung (die es britischen Unternehmen ermöglichte, Darlehen zu vor COVID-19 marktüblichen Zinsen zu beantragen) erhalten haben. Schließlich erhielten Allegiant Air, American Airlines, Hawaiian Airlines und Spirit Airlines im April 2020 vom Finanzministerium der Regierung der Vereinigten Staaten staatliche Unterstützung in Form von Zuschüssen und Darlehen ⁽¹⁸⁰⁾. Hingegen wurde die Unterstützung, die SAS vor der Maßnahme erhielt (Abschnitt 2.1.3.2), größtenteils über eine staatliche Garantie gewährt, deren Betrag niedriger war als bei den genannten Fluggesellschaften. Die Fazilität musste unverzüglich gekündigt und im Falle einer Rekapitalisierung von SAS vollständig zurückgezahlt werden (Erwägungsgrund 81).
- (312) Drittens macht Ryanair unter Verweis auf die Daten im Oxera-Bericht geltend, SAS hätte sich von Investoren Fremdmittel auf dem Markt beschaffen können, und weist darauf hin, dass mehrere Fluggesellschaften mit einem mit SAS vergleichbaren Rating zu Beginn der COVID-19-Pandemie in der Lage gewesen seien, beträchtliche Summen von Fremdmitteln auf den Märkten aufzunehmen ⁽¹⁸¹⁾. Ryanair macht insbesondere geltend, dass SAS seine 55 unbelasteten Flugzeuge als Sicherheit hätte einbringen können, um besicherte Kredite zu erschwinglicheren Konditionen aufzunehmen.
- (313) Wie in Erwägungsgrund 309 dargelegt liefert Ryanair keine konkreten Beweise dafür, dass für SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme eine private Finanzierung verfügbar war. Der Umstand, dass mehrere Fluggesellschaften unbesicherte oder besicherte Fremdfinanzierungsmittel von den Märkten erhalten haben mögen, bedeutet nicht zwangsläufig, dass sich diese Unternehmen in einer vergleichbaren Situation wie SAS befanden oder dass (hinreichend) vergleichbare Optionen für SAS verfügbar waren oder die staatliche Rekapitalisierung hätten ersetzen können ⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁷⁷⁾ Siehe z. B. <https://www.iagroup.com/en/newsroom/press-releases/newsroom-listing/2020/ib-vy-loan-agreements> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023). Siehe auch Presseberichte zur IAG-Gruppe, die von der Regierung von England ein Darlehen derselben Art erhalten hat: <https://www.aljazeera.com/economy/2020/5/7/british-airways-parent-iag-taps-uk-government-funds-for-help> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁷⁸⁾ Siehe z. B. <https://news.sky.com/story/coronavirus-airlines-among-businesses-given-bank-of-england-bailouts-12000568> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁷⁹⁾ Siehe z. B. <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/06/easyjet-secures-600m-coronavirus-loan-from-uk-treasury-and-bank> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁸⁰⁾ Siehe z. B. <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assisting-american-industry/payroll-support-program-payment> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁸¹⁾ Ryanair zufolge handelt es sich dabei um American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines und GOL Airlines.

⁽¹⁸²⁾ Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Kapitalstruktur von Fluggesellschaften, ihr Geschäftsmodell, ihr Rechtsstatus und ihr Zugang zu externem Kapital sehr unterschiedlich sein können. Ryanair legt keine Beweise für die Vergleichbarkeit zwischen allen genannten Unternehmen und SAS vor.

- (314) Wie auch in Erwägungsgrund 304 erläutert, bekräftigt die Kommission, dass SAS seine Bilanz dringend mit neuem Eigenkapital wiederherstellen musste, um sein Solvenzproblem zu lösen und seinen Marktaustritt zu verhindern. Nur durch die Beschaffung von neuem Eigenkapital bei bestehenden und/oder neuen Investoren konnte SAS die Wiederherstellung seiner Bilanz in Gang bringen, seine Solvenzprobleme mit der gebotenen Dringlichkeit angehen und schrittweise wieder Zugang zu Marktfinanzierungen zu erschwinglichen Konditionen finden.
- (315) Darüber hinaus bieten die von Ryanair vorgebrachten Beispiele für Fluggesellschaften mit einem Rating von Ba3 bis B1 keine Grundlage für einen Eins-zu-Eins-Vergleich, da das Rating von SAS am 10. Juni 2020 von B+ auf CCC herabgestuft wurde (siehe Erwägungsgrund 300). Daher stellen die aufgeführten Transaktionen bestimmter Fluggesellschaften keine zuverlässige Benchmark für das Argument von Ryanair dar, dass vergleichbare Fluggesellschaften während der COVID-19-Pandemie in der Lage gewesen seien, Fremdmittel bei Investoren zu beschaffen.
- (316) Darüber hinaus hatte SAS entgegen der Behauptung von Ryanair keine 55 unbelasteten Flugzeuge⁽¹⁸³⁾, die als Sicherheit hätten dienen können, um besichertes Fremdkapital zu erschwinglicheren Konditionen aufzunehmen. Wie in Erwägungsgrund 303 erläutert, konnte SAS nicht auf eine ausreichende Zahl unbelasteter Luftfahrzeuge zurückgreifen, um einen nennenswerten Teil seines Liquiditäts- oder Kapitalbedarfs zu decken, da SAS nach vernünftigem Ermessen nur vier Flugzeuge mit neuerer Technologie für diesen Zweck einsetzen konnte. Darüber hinaus liefern die Bedingungen der revolvingierenden Kreditfazilität, die durch eine im April 2020 genehmigte staatliche Garantie gedeckt war, weitere Anhaltspunkte dafür, dass für SAS zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung keine besicherten Fremdmittel zu erschwinglichen Konditionen verfügbar gewesen sein dürften (Erwägungsgrund 303).
- (317) Viertens wirft Ryanair der Kommission vor, nicht geprüft zu haben, ob SAS hätte andere Transaktionen mit privaten Marktteilnehmern tätigen können, die zur Liquidität von SAS beigetragen hätten, ohne die Schulden des Unternehmens zu erhöhen, wie die Emission hybrider Instrumente oder der Verkauf von hypothekarisch belasteten Flugzeugen.
- (318) Auf der Grundlage der ihr vorgelegten Beweise hält es die Kommission für höchst unwahrscheinlich, dass SAS in der Lage gewesen wäre, Zugang zu Finanzierungen in Form hybrider Instrumente zu erschwinglichen Konditionen zu erhalten (siehe Erwägungsgrund 300). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Ratings von SAS im Juni 2020 herabgestuft wurden, was negative Auswirkungen auf die Fähigkeit des Unternehmens hatte, sich auf dem Markt für hybride Instrumente zu erschwinglichen Konditionen selbst zu finanzieren. Dies wird auch dadurch belegt, dass die ausstehenden hybriden Instrumente von SAS zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung an den Sekundärmärkten zu Ausverkaufspreisen gehandelt wurden, wie die Preisentwicklung für diese Instrumente in der Zeit von Dezember 2019 bis Juni 2020 zeigt.
- (319) Darüber hinaus muss die Kommission nach Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens prüfen, ob ein Beihilfeempfänger in der Lage ist, sich Zugang zu alternativen Finanzmitteln auf dem Markt zu erschwinglichen Konditionen zu verschaffen. Bei dieser Beurteilung geht es also nicht darum, zu prüfen, ob der Empfänger seine Tätigkeiten hätte weiter einschränken können, wie von Ryanair nahegelegt. Daher ist die Behauptung von Ryanair, dass SAS verpflichtet werden sollte, den Verkauf von mit einer Hypothek belasteten Flugzeugen als eine Form der alternativen Finanzierung auf dem Markt zu erschwinglichen Bedingungen zu prüfen, was letztlich zu einer Verkleinerung des Geschäftsbetriebs von SAS führen würde, nicht gerechtfertigt.
- (320) Die Kommission ist daher angesichts der vorstehenden Erwägungen der Auffassung, dass SAS nicht in der Lage war, sich zu erschwinglichen Konditionen Finanzmittel auf den Märkten zu beschaffen, und dass die in dem betreffenden Mitgliedstaat zur Deckung des Liquiditätsbedarfs vorhandenen horizontalen Maßnahmen nicht ausreichten, um die Rentabilität des Unternehmens zu gewährleisten. Die Maßnahme steht daher mit Randnummer 49 Buchstabe c des Befristeten Rahmens im Einklang.

6.3.1.4. Einhaltung der Bestimmungen unter Randnummer 49 Buchstabe d des Befristeten Rahmens

- (321) Nach Randnummer 49 Buchstabe d des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass es sich bei dem Beihilfeempfänger nicht um ein Unternehmen handelt, „das sich am 31. Dezember 2019 bereits in Schwierigkeiten (im Sinne der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung) befand“.
- (322) Einleitend wies Ryanair zu Recht darauf hin, dass sich die Kommission in ihrem ursprünglichen Beschluss bei ihrer Beurteilung nach Randnummer 49 Buchstabe d des Befristeten Rahmens auf den nicht konsolidierten Abschluss von SAS gestützt hat (siehe Erwägungsgrund 185). Die Kommission hat nun eine weitere Prüfung der Voraussetzungen nach Artikel 2 Absatz 18 Buchstaben a und c AGVO anhand des konsolidierten Abschlusses von SAS, der im Einklang mit den geltenden Finanz- und Rechnungslegungsvorschriften erstellt wurde, vorgenommen.

⁽¹⁸³⁾ Zur Schätzung dieser Zahl nimmt Ryanair schlicht an, dass alle zum 31. Oktober 2019 im Eigentum von SAS stehenden Flugzeuge zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung noch immer unbelastet waren.

- (323) Die Kommission prüfte daher auf der Grundlage der von den dänischen und schwedischen Behörden vorgelegten Nachweise (Erwägungsgrund 98) den konsolidierten Abschluss von SAS als Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Muttergesellschaft der SAS-Gruppe. Die Kommission stellte fest, dass SAS infolge aufgelaufener Verluste nicht mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals verloren hatte (siehe Artikel 2 Absatz 18 Buchstabe a AGVO). Dem konsolidierten Jahresabschluss von SAS zufolge belief sich das Eigenkapital von SAS am 31. Dezember 2019 (5,7 Mrd. SEK) noch auf mehr als die Hälfte des gezeichneten Stammkapitals (7,7 Mrd. SEK). Zweitens stellte die Kommission fest, dass SAS weder Gegenstand eines Insolvenzverfahrens war noch die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens auf Antrag der Gläubiger erfüllte (siehe Artikel 2 Absatz 18 Buchstabe c AGVO). Schließlich berechnete die Kommission auf der Grundlage des konsolidierten Jahresabschlusses von SAS den buchwertbasierten Verschuldungsgrad des Unternehmens zum 31. Dezember 2019 (4,96). Die Kommission stellt fest, dass dieser Wert unter dem in Artikel 2 Absatz 18 Buchstabe e AGVO festgelegten Schwellenwert von 7,5 lag.
- (324) Folglich war SAS kein Unternehmen, das sich am 31. Dezember 2019 bereits in Schwierigkeiten im Sinne der AGVO befand. Die Maßnahme als solche steht daher mit Randnummer 49 Buchstabe d des Befristeten Rahmens im Einklang.

6.3.2. Arten von Rekapitalisierungsmaßnahmen

- (325) Unter Randnummer 52 des Befristeten Rahmens heißt es: „Die Mitgliedstaaten können für ihre COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahmen zwei verschiedene Arten von Rekapitalisierungsinstrumenten einsetzen: a) Eigenkapitalinstrumente, insbesondere im Falle der Emission neuer Stamm- oder Vorzugsaktien, und/oder b) Instrumente mit einer Eigenkapitalkomponente (im Folgenden ‚hybride Kapitalinstrumente‘)⁽¹⁸⁴⁾“, insbesondere Genussrechte, stille Beteiligungen und besicherte oder unbesicherte Wandelanleihen.“ Gemäß Randnummer 53 des Befristeten Rahmens kann der Eingriff des Staates „in Form jedes der oben genannten Instrumente oder durch eine Kombination aus Eigenkapitalinstrumenten und hybriden Kapitalinstrumenten erfolgen“. In jedem Fall gilt: „Der Mitgliedstaat muss sicherstellen, dass die gewählten Rekapitalisierungsinstrumente und die an sie geknüpften Konditionen am besten geeignet sind, um den Rekapitalisierungsbedarf des Beihilfeempfängers zu decken, und gleichzeitig den Wettbewerb so wenig wie möglich verfälschen.“
- (326) Wie in Erwägungsgrund 99 erwähnt, handelt es sich bei der Maßnahme um eine Kombination aus einem Eigenkapitalinstrument und hybriden Kapitalinstrumenten.
- (327) Das Eigenkapitalinstrument bestand letztlich aus Eigenkapital von insgesamt 3,54 Mrd. SEK, das von Dänemark und Schweden an SAS gegen Ausgabe neuer Stammaktien von SAS gezahlt wurde (Erwägungsgründe 103 bis 105).
- (328) Bei den hybriden Kapitalinstrumenten handelte es sich um unbefristete neue Hybridpapiere in Höhe von 6 Mrd. SEK, die von Dänemark und Schweden gehalten und vollständig ausgezahlt wurden (Erwägungsgrund 106). Diese Instrumente werden nach IFRS als Eigenkapital bilanziert.
- (329) Was speziell Randnummer 53 des Befristeten Rahmens betrifft, erklärte Ryanair in seiner Stellungnahme, dass die Kommission nicht erläutert habe, warum die Maßnahme geeignet gewesen sein soll, den Rekapitalisierungsbedarf von SAS zu decken, und dass sie nicht geprüft habe, ob die Maßnahme insbesondere im Vergleich zu anderen möglichen Beihilfeinstrumenten die den Wettbewerb am wenigsten verfälschende Lösung war (Erwägungsgrund 187).
- (330) In Beantwortung dieser Stellungnahme ist darauf hinzuweisen, dass ein Rekapitalisierungsinstrument und die damit verbundenen Konditionen als zur Deckung des Rekapitalisierungsbedarfs des Beihilfeempfängers geeignet und gleichzeitig den Wettbewerb so wenig wie möglich verfälschend betrachtet werden können, wie unter Randnummer 53 des Befristeten Rahmens vorgesehen, sofern sie die verschiedenen Voraussetzungen erfüllen, die im Befristeten Rahmen zu diesem Zweck in Bezug auf den Umfang der Rekapitalisierungsmaßnahme (Abschnitt 3.11.4), die Vergütung und den Ausstieg des Staates (Abschnitt 3.11.5), die Governance und Vorkehrungen gegen übermäßige Wettbewerbsverfälschungen (Abschnitt 3.11.6) und die Ausstiegsstrategie des Staates aus der sich aus der Rekapitalisierung ergebenden Beteiligung (Abschnitt 3.11.7) festgelegt sind. All diese Anforderungen zielen genau darauf ab, sicherzustellen, dass die in Rede stehende Maßnahme und die damit verbundenen Konditionen nicht über das hinausgehen, was geeignet ist, den Rekapitalisierungsbedarf des Empfängers zu decken, und dass sie gleichzeitig den Wettbewerb so wenig wie möglich verfälschen. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist das ausgewählte Rekapitalisierungsinstrument daher als mit Randnummer 53 des Befristeten Rahmens vereinbar zu betrachten. Auf alle diese Voraussetzungen wird in den folgenden Abschnitten eingegangen.

⁽¹⁸⁴⁾ Hybride Kapitalinstrumente weisen sowohl Merkmale von Fremdkapital als auch von Eigenkapital auf. Zum Beispiel werden Wandelanleihen wie Anleihen vergütet, bis sie in Aktien umgewandelt werden. Die Gesamtvergütung von hybriden Kapitalinstrumenten hängt somit einerseits von ihrer Vergütung als fremdkapitalähnliche Instrumente und andererseits von den Konditionen für ihre Umwandlung in eigenkapitalähnliche Instrumente ab.

- (331) Was das Bestehen alternativer Beihilfeinstrumente anbelangt, kam die Kommission bereits in Abschnitt 6.3.1.3 zu dem Schluss, dass es im vorliegenden Fall keine Alternativen zu der Maßnahme gab. Außerdem ist die Kommission nach ständiger Rechtsprechung nicht verpflichtet, positiv zu belegen, dass keine andere vorstellbare, der Natur der Sache nach hypothetische Beihilfemaßnahme besser geeignet wäre und zu weniger Wettbewerbsverzerrungen führen würde ⁽¹⁸⁵⁾.

6.3.3. *Umfang der Rekapitalisierungsmaßnahme (Randnummer 54 des Befristeten Rahmens)*

- (332) „Um die Verhältnismäßigkeit der Beihilfen zu gewährleisten, dürfen COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahmen“ gemäß Randnummer 54 des Befristeten Rahmens „keine höheren Beträge umfassen als die für die Gewährleistung der Rentabilität der Empfänger erforderlichen Mindestbeträge und sollten lediglich die vor dem COVID-19-Ausbruch bestehende Kapitalstruktur der Empfänger, d. h. die Situation zum 31. Dezember 2019, wiederherstellen. Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfen wird den im Zusammenhang mit dem COVID-19-Ausbruch bereits gewährten oder geplanten staatlichen Beihilfen Rechnung getragen.“
- (333) Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach Randnummer 54 bezieht sich auf zwei kumulative Voraussetzungen. Einerseits darf die COVID-19-Rekapitalisierung nicht über das zur Gewährleistung der Rentabilität des Beihilfeempfängers erforderliche Minimum hinausgehen, d. h. sie darf nicht über dem Mindestbetrag liegen, der als Rekapitalisierungshilfe erforderlich ist, damit sich das Unternehmen wieder Zugang zu privaten Kapitalmärkten verschaffen kann (und somit in der Lage ist, Fremd- und/oder Eigenkapitalfinanzierungen zu erschwinglichen Zinssätzen von den Märkten zu erhalten). Andererseits darf die COVID-19-Rekapitalisierung nicht über die Wiederherstellung der vor dem COVID-19-Ausbruch bestehenden Kapitalstruktur des Beihilfeempfängers hinausgehen.
- (334) Wie in Erwägungsgrund 16 dargelegt, muss sich die Beurteilung der Maßnahme infolge der Nichtigerklärung des ursprünglichen Beschlusses durch das Gericht auf die zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe herrschenden Tatsachen und Umstände stützen. Aus diesem Grund werden für die Beurteilung der Kommission für bestimmte Zahlen Prognosen und Projektionen herangezogen, die zum damaligen Zeitpunkt erstellt wurden. Die Kommission hat sich bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach Randnummer 54 des Befristeten Rahmens auf den konsolidierten Abschluss der gesamten SAS-Gruppe, einschließlich des Abschlusses von SAS und seiner Tochtergesellschaften, gestützt.
- (335) Um erstens zu beurteilen, ob die Beihilfe dem Mindestbetrag entspricht, der erforderlich ist, um die Kapitalstruktur des Beihilfeempfängers entsprechend dem Stand vor dem COVID-19-Ausbruch wiederherzustellen, berücksichtigte die Kommission Finanzprognosen in Bezug auf i) die Eigenkapitalposition des Empfängers und ii) den Verschuldungsgrad des Empfängers. Diese Projektionen bezogen sich auf die Lage nach der COVID-19-Rekapitalisierung zum Ende des Geschäftsjahres 2021. Die Kommission verglich den Wert dieser Indikatoren mit deren Wert vor dem COVID-19-Ausbruch ⁽¹⁸⁶⁾.
- (336) Zweitens hat die Kommission zur Beurteilung, ob die Beihilfe dem zur Gewährleistung der Rentabilität von SAS erforderlichen Minimum entspricht, den Mindestbetrag der staatlichen Rekapitalisierungsbeihilfe ermittelt, der erforderlich ist, um dem Unternehmen wieder Zugang zu den Kapitalmärkten (für Fremd- und/oder Eigenkapital) zu verschaffen. Zu diesem Zweck analysierte die Kommission (als Prognose) folgende Indikatoren:
- Das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital, das üblicherweise von Ratingagenturen zur Bewertung der Bonität von Unternehmen herangezogen wird. Insbesondere wird die Kommission das Verhältnis Nettoschuldung/Eigenkapital des Empfängers nach der Maßnahme mit den entsprechenden Werten einer Vergleichsgruppe anderer europäischer Fluggesellschaften vor dem COVID-19-Ausbruch, d. h. die Situation am 31. Dezember 2019, vergleichen. Nach Ansicht der Kommission ist das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital des dritten Quartils vergleichbarer Unternehmen ein sinnvoller und angemessener Referenzwert.
 - Das Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA, ein weiterer Indikator, den Ratingagenturen zur Ermittlung der Kreditwürdigkeit eines Unternehmens verwenden. Insbesondere wird die Kommission prüfen, ob das Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA nach der COVID-19-Rekapitalisierung nicht unter dem Schwellenwert von 3,0 bis 3,5 liegt. Dies ist ein konservativer Test, denn nach gängiger Praxis wird ein Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA über 3,5 als Signal für eine schlechte Bonität betrachtet. Auch wenn die tatsächlichen Ratings von einer ganzen Reihe von Faktoren abhängen, haben Unternehmen, die solche Werte für das Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA aufweisen, in der Regel kein Investment-Grade-Rating, was den Zugang zu privaten Kapitalmärkten erschwert und verteuert.

⁽¹⁸⁵⁾ Vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 6. Mai 2019, Scor/Kommission, T-135/17, ECLI:EU:T:2019:287, Rn. 94.

⁽¹⁸⁶⁾ Da das Geschäftsjahr von SAS vom 1. November bis zum 31. Oktober läuft, ist die Bilanz des ersten Quartals 2020, das am 31. Januar endet, die letzte vor dem COVID-19-Ausbruch. Daher hält es die Kommission für angemessen, die Daten aus dem ersten Quartal des Geschäftsjahres 2020 (das im Januar 2020 endet) statt den Daten zum 31. Dezember 2019 zu verwenden, um die Lage vor COVID-19 zu bewerten.

- Die Eigenkapitalquote, ein weiterer Indikator, der Teil der Bewertung der Kreditwürdigkeit eines Unternehmens ist. Für diesen Parameter führte die Kommission denselben Benchmarking-Test durch wie für das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital.
 - Die Finanzvorsorgequote, d. h. das Verhältnis der liquiden Mittel eines Unternehmens, einschließlich nicht in Anspruch genommener Kreditlinien, zu seinen Fixkosten. Die Kommission verglich diese Quote mit dem Schwellenwert von 25 %. Eine Finanzvorsorgequote unter 25 % hätte eine strengere Überwachung durch die Luftfahrtbehörde zur Folge. Um in einer solchen Situation seine Betriebsgenehmigung behalten zu können, würde die Behörde von SAS verlangen, vierteljährlich statt jährlich Finanzberichte sowie einen Sanierungsplan vorzulegen, aus dem die Maßnahmen hervorgehen, mit denen der Index wieder auf einen Wert über 25 % gebracht werden soll.
- (337) Ryanair setzt den Begriff der Existenzfähigkeit bzw. Rentabilität („viability“) mit einem für private Investoren akzeptablen Profitabilitätsniveau gleich und macht geltend, dass die Kommission Profitabilitätskennzahlen wie die Eigenkapitalrendite hätte bewerten müssen (Erwägungsgrund 188). Unter Randnummer 54 des Befristeten Rahmens ist jedoch nicht von Profitabilität die Rede. Vielmehr geht aus dem Befristeten Rahmen klar hervor, dass sein Hauptziel darin besteht, den Liquiditätsbedarf zu decken, damit Unternehmen ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten während und nach dem COVID-19-Ausbruch fortsetzen können. So heißt es unter Randnummer 9 des Befristeten Rahmens: „Gezielte öffentliche Unterstützung ist erforderlich, um sicherzustellen, dass auf den Märkten weiterhin genügend Liquidität zur Verfügung steht“, und um „die Kontinuität der Wirtschaftstätigkeit während und nach dem COVID-19-Ausbruch zu gewährleisten“. Ferner wird unter Randnummer 11 klargestellt, dass der Befristete Rahmen darlegt, welche Möglichkeiten die Mitgliedstaaten haben, „um zu gewährleisten, dass Unternehmen ... über Liquidität und Zugang zu Finanzmitteln verfügen“. Schließlich heißt es unter Randnummer 18 des Befristeten Rahmens, dass „staatliche Beihilfen gerechtfertigt sind ... für einen befristeten Zeitraum ...“, um die Liquiditätsengpässe von Unternehmen zu beheben und sicherzustellen, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Störungen die Existenzfähigkeit solcher Unternehmen ... nicht beeinträchtigen“.
- (338) Dementsprechend ist die Kommission nicht verpflichtet, Profitabilitätskennzahlen wie die Eigenkapitalrendite und die Gesamtkapitalrendite heranzuziehen (Erwägungsgrund 188), da sie die Profitabilität von SAS nicht bewerten muss, um seine Existenzfähigkeit zu beurteilen. Wie oben erläutert, sind die von der Kommission berücksichtigten Indikatoren (insbesondere das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital, das Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA und die Eigenkapitalquote) Schlüsselp Parameter für die Bewertung der Kreditwürdigkeit eines Unternehmens und dessen Zugangs zu Marktfinanzierungen.
- (339) Die Kommission führte die in den Erwägungsgründen 336 und 337 genannten Analysen auf der Grundlage der von Dänemark und Schweden in ihrer gemeinsamen Anmeldung vorgelegten Finanzprognosen von SAS durch. Die Kommission verlangte und analysierte interne Dokumente, um zu beurteilen, ob diese Prognosen tatsächlich den Prognosen entsprechen, die SAS für seine eigene interne Planung erstellt hatte. Insbesondere prüfte die Kommission die Höhe der prognostizierten Verluste, da sich diese unmittelbar auf den Rekapitalisierungsbedarf auswirken, indem sie das Eigenkapital des Unternehmens verringern. Insgesamt hat die Analyse der internen Unterlagen von SAS bestätigt, dass der Betrag der von SAS erwarteten Verluste den Angaben in dem der Kommission von Dänemark und Schweden vorgelegten Geschäftsplan entspricht.
- (340) Ryanair macht ferner geltend, die Kommission hätte prüfen müssen, inwieweit es SAS möglich gewesen wäre, seine Kostenbasis zu reduzieren und seine Rentabilität zu steigern oder die Kosten kurzfristig zu senken, und dass die Kommission daher die Finanzprognosen von SAS hätte infrage stellen müssen (Erwägungsgrund 193). Die Kommission stellt fest, dass Randnummer 54 des Befristeten Rahmens keine solche Anforderung enthält. Das Argument von Ryanair scheint aus einer Analogie zu den Rettungs- und Umstrukturierungsleitlinien hergeleitet zu sein (Erwägungsgrund 188). Der Befristete Rahmen verlangt jedoch keine Umstrukturierung, insbesondere weil ein Empfänger einer Rekapitalisierungsbeihilfe im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nicht für die Ereignisse verantwortlich ist, die seine Existenzfähigkeit gefährden.
- (341) Die Kommission führte die Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf der Grundlage der in der Anmeldung übermittelten Finanzdaten durch, d. h. der tatsächlichen Finanzdaten bis Juni 2020 und der im Geschäftsplan enthaltenen Prognosen für den Zeitraum von Juli 2020 bis Ende des Geschäftsjahrs 2025. Darüber hinaus führte die Kommission ihre Prüfung unter Einbeziehung sowohl der Beiträge Dänemarks und Schwedens als auch der Beiträge privater Investoren in den Rekapitalisierungsbetrag durch. Die Rekapitalisierung, mit der sich dieser Beschluss befasst, beläuft sich somit auf einen Betrag von 14,25 Mrd. SEK, auch wenn i) davon ausgegangen wurde, dass dieser Rekapitalisierungsbedarf zum Teil auch durch private Anteilseigner gedeckt werden würde⁽¹⁸⁷⁾, und ii) sich der Betrag der Maßnahme letztlich nur auf 9,54 Mrd. SEK belief (siehe Erwägungsgrund 7). Die Annahme der Kommission ist daher sehr konservativ.

⁽¹⁸⁷⁾ Die Kommission wird bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme auch die Umwandlung der von privaten Investoren gehaltenen, ausstehenden Anteile in Höhe von 2,25 Mrd. SEK in Stammaktien in ihre Beurteilung einbeziehen, da damit auch ein Teil des Rekapitalisierungsbedarfs von SAS gedeckt werden sollte. Der Beitrag Dänemarks und Schwedens belief sich letztlich auf höchstens rund 9,54 Mrd. SEK (siehe Erwägungsgrund 7).

- (342) Ryanair ist der Ansicht, dass die Kommission die Auswirkungen alternativer Verkehrsprognosen hätte bewerten müssen (Erwägungsgrund 193).
- (343) Zum Zeitpunkt, als SAS den in der Sitzung des Verwaltungsrats vom 15. April 2020 vorgelegten Geschäftsplan erstellte (siehe Erwägungsgrund 40), waren die Prognosen der Branche⁽¹⁸⁸⁾ optimistischer als diejenigen von SAS (Erwägungsgrund 41). Im Juli 2020 wurden jedoch die Prognosen der Branche angesichts der langsameren Erholung des Verkehrs und der sich verschlechternden Aussichten für die COVID-19-Pandemie nach unten korrigiert⁽¹⁸⁹⁾. SAS entschied sich, seine Geschäftsprojektionen nicht zu revidieren, und infolgedessen deckten sich seine Prognosen für das Verkehrsaufkommen mit den aktualisierten Branchenprognosen, wonach eine vollständige Erholung in der Zeit von 2023 bis 2024 erwartet wurde. Die Kommission ist der Auffassung, dass kein Grund zu der Schlussfolgerung besteht, dass SAS einen optimistischeren Ansatz hätte verfolgen müssen oder dass seine Prognosen, die sich mit denen der Branche deckten, nicht angemessen gewesen seien.
- (344) Schließlich berücksichtigte die Kommission bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme i) die Beihilfen, die SAS zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme bereits im Rahmen anderer staatlicher Beihilfemaßnahmen erhalten hatte (siehe Erwägungsgründe 57 bis 60), und ii) die Beihilfe, die SAS gemäß der Anmeldung vom 11. August 2020 im Rahmen der vorliegenden Maßnahme gewährt werden sollte (siehe Erwägungsgrund 342). Erstens umfassten die Prognosen des Geschäftsplans, auf deren Grundlage die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgte, tatsächlich alle zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme gewährten Beihilfen. Zweitens wurde in der Sensitivitätsanalyse für die zum Zeitpunkt der Anmeldung vorgesehene Beihilfe, deren Gewährung an SAS für die Zukunft erwartet wurde (siehe Abschnitt 6.3.3.3), nachgewiesen, dass in der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ein ausreichender Puffer vorgesehen war, um möglichen zusätzlichen Beihilfen Rechnung zu tragen. Auch hier ist der Ansatz der Kommission konservativ, insofern als er Beihilfen berücksichtigt, die SAS eventuell im Rahmen einer dänischen Beihilferegulierung (SA.58088) hätte erhalten können, welche jedoch von den dänischen Behörden letztlich nicht beschlossen wurde (siehe Erwägungsgrund 59).

6.3.3.1. Beschränkung der öffentlichen Unterstützung auf das zur Wiederherstellung der Kapitalstruktur von SAS erforderliche Minimum

- (345) **Tabelle 4** veranschaulicht die Auswirkungen der Rekapitalisierung auf die Kapitalstruktur von SAS, wie sie vor dem COVID-19-Ausbruch bestand, d. h. die Situation am 31. Januar 2020.

Tabelle 4

Indikatoren für die Verhältnismäßigkeit (Mio. SEK)⁽¹⁹⁰⁾

COVID-19-Rekapitalisierung insgesamt	14 250
Eigenkapitalposition ohne Rekapitalisierung (31.10.2021)	– 10 024
A. Eigenkapitalposition (31.1.2020) ⁽¹⁹¹⁾	4 433
B. Erwartete Eigenkapitalposition nach Rekapitalisierung (31.10.2021)	4 226
Indikator für die Verhältnismäßigkeit I: $B - A \leq 0$	– 207
C. Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital (31.1.2020) ⁽¹⁹²⁾	4,75
D. Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital nach Rekapitalisierung (31.10.2021)	6,81
Indikator für die Verhältnismäßigkeit II: $C - D \leq 0$	– 2,06

⁽¹⁸⁸⁾ Am 27. April 2020 prognostizierte der Airports Council International Europe in seinem milden Szenario, dass das Fluggastaufkommen frühestens 2022 wieder das Niveau vor der COVID-19-Pandemie und bis Dezember 2021 90 % dieses Werts erreichen würde. Siehe <https://www.aci-europe.org/downloads/resources/200427%20ACI%20EUROPE%20updated%20estimates%20of%20COVID19%20related%20traffic%20and%20financial%20losses%20FY%20European%20Airports.pdf> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁸⁹⁾ Airports Council International Europe ging zum damaligen Zeitpunkt davon aus, dass eine vollständige Erholung nicht vor 2024 erfolgen werde, während die IATA erwartete, dies werde 2023 der Fall sein. Siehe https://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.07.2020.pdf und <https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2020-press-releases/2020-07-28-02/> (zuletzt abgerufen am 28. November 2023).

⁽¹⁹⁰⁾ Quelle: „1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls“, übermittelt am 3. August 2020. Die Eigenkapitalposition im Jahr 2021 ohne Unterstützung wird als Differenz zwischen der Eigenkapitalposition mit Unterstützung und dem Betrag des Rekapitalisierungspakets berechnet.

⁽¹⁹¹⁾ Am 31. Oktober 2019, d. h. zu Beginn des vierten Quartals des Geschäftsjahres von SAS, belief sich die Eigenkapitalposition von SAS auf 5 372 Mio. SEK. Es ist daher ein konservativer Ansatz, die erwartete Eigenkapitalposition von SAS nach der Rekapitalisierung mit derjenigen vom 31. Januar 2020, die niedriger ist, zu vergleichen.

⁽¹⁹²⁾ Am 31. Oktober 2019, d. h. zu Beginn des vierten Quartals des Geschäftsjahres von SAS, lag das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital von SAS bei 4,70. Es ist daher ein konservativer Ansatz, das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital von SAS nach der Rekapitalisierung mit demjenigen vom 31. Januar 2020, das höher ist, zu vergleichen.

- (346) Aus **Tabelle 4** geht hervor, dass die erwartete Eigenkapitalposition von SAS nach der Rekapitalisierung (am 31. Oktober 2021) 4,226 Mrd. SEK betrug. In diesem Eigenkapitalbetrag sind die folgenden Rekapitalisierungsmaßnahmen enthalten ⁽¹⁹³⁾: i) 2 Mrd. SEK in Form einer gezielten Emission von Stammaktien, aufgeteilt zu etwa gleichen Teilen zwischen Dänemark und Schweden; ii) 4 Mrd. SEK in Form einer Bezugsrechtsemission für neue Stammaktien; iii) 5 Mrd. SEK in Form gezielter Hybridpapiere, aufgeteilt zu gleichen Teilen zwischen Dänemark und Schweden; iv) 1 Mrd. SEK in Form gezielter Hybridpapiere, ausgegeben an Dänemark; v) 2,25 Mrd. SEK in Form der Umwandlung von ausstehenden Anleihen in Stammaktien (siehe Erwägungsgrund 342).
- (347) Nach dem COVID-19-Ausbruch prognostizierte SAS Verluste in Höhe von 9,354 Mrd. SEK im Geschäftsjahr 2020 und 3,939 Mrd. SEK im Geschäftsjahr 2021. Die Eigenkapitalposition von SAS infolge der Rekapitalisierungsmaßnahmen wäre somit im Geschäftsjahr 2021 nicht höher als vor dem COVID-19-Ausbruch, d. h. am 31. Januar 2020.
- (348) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die Rekapitalisierung von SAS nicht über die Wiederherstellung der vor dem COVID-19-Ausbruch bestehenden Kapitalstruktur hinausging, da für das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital von SAS am 31. Oktober 2021 ein Wert von 6,81 erwartet wurde, während der Wert am 31. Januar 2020 bei 4,75 lag. Auf der Grundlage der von Dänemark und Schweden vorgelegten Prognosen rechnete man damit, dass der Verschuldungsgrad von SAS erst im Geschäftsjahr 2024 wieder auf das Niveau von 2019 zurückgeführt würde.

6.3.3.2. Beschränkung der öffentlichen Unterstützung auf das zur Gewährleistung der Rentabilität von SAS erforderliche Minimum

- (349) Den Finanzprognosen von SAS zufolge ⁽¹⁹⁴⁾ wäre ohne die staatliche Rekapitalisierungsmaßnahme die am 31. Januar 2020 verfügbare Liquidität (6,598 Mrd. SEK) bis Dezember 2020 aufgebraucht gewesen und SAS hätte am 31. Oktober 2021 eine negative Liquiditätsposition von 4,935 Mrd. SEK aufgewiesen. Die Maßnahme verhinderte, dass SAS die Liquidität ausging, und führte zu einer voraussichtlichen Barliquidität am 31. Oktober 2021 von 3,666 Mrd. SEK.
- (350) Für die Bewertung der unter Randnummer 54 des Befristeten Rahmens vorgesehenen Bedingung, wonach der Betrag der COVID-19-Rekapitalisierung das zur Gewährleistung der Rentabilität des Beihilfeempfängers erforderliche Minimum nicht übersteigen darf, hat die Kommission die vier in Erwägungsgrund 337 genannten Tests angewandt.
- (351) Der erste Test besteht darin, das voraussichtliche Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital von SAS unter Berücksichtigung der Rekapitalisierung mit demjenigen einer Stichprobe von vergleichbaren Fluggesellschaften zum 31. Dezember 2019 zu vergleichen ⁽¹⁹⁵⁾. Diese Stichprobe besteht aus zehn europäischen Fluggesellschaften ⁽¹⁹⁶⁾. Davon hatten drei am 31. Dezember 2019 ein Rating von BBB bis BBB+ ⁽¹⁹⁷⁾.
- (352) Die Kommission verwendet das dritte Quartil der Verteilung des Verschuldungsgrads der Vergleichsunternehmen von SAS als Benchmark (d. h. die zu den leistungsschwächsten gehörenden Unternehmen), anstatt sich auf ein Maß für die zentrale Tendenz wie den Mittelwert oder Median zu stützen. Dies ist ein konservativer Ansatz, da sich bei Verwendung eines höheren Referenzwerts für das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital der Mindestbetrag der Beihilfe verringert, der erforderlich ist, um die Rentabilität von SAS zu gewährleisten und den Zugang des Unternehmens zu den Kapitalmärkten wiederherzustellen (da es möglich sein wird, den Referenzwert für den Verschuldungsgrad mit einem geringeren Beihilfebetrug zu erreichen).

⁽¹⁹³⁾ Die Umwandlung der bestehenden Hybridpapiere in Stammaktien durch private Anteilseigner (1,5 Mrd. SEK) hat keine Auswirkungen auf die Eigenkapitalposition von SAS.

⁽¹⁹⁴⁾ Quelle: „I. RFI 3 Data Book 03Aug.xls“, übermittelt am 3. August 2020.

⁽¹⁹⁵⁾ Für zwei von zehn Unternehmen, deren Geschäftsjahr am 31. März endet, verwendete die Kommission Daten aus der Bilanz für das dritte Quartal, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

⁽¹⁹⁶⁾ Die Stichprobe umfasst Ryanair, Deutsche Lufthansa, International Consolidate Airline Group, Air France-KLM, Wizz Air, Norwegian Air Shuttle, Aegean Airlines, Finnair, Croatia Airlines und Icelandair Group. Bei diesen Fluggesellschaften lag am 31. Dezember 2019 der Median des Verhältnisses von Nettoverschuldung zu Eigenkapital bei 0,65 und das dritte Quartil bei 1,92.

⁽¹⁹⁷⁾ Dies waren Ryanair, die International Consolidate Airline Group und die Deutsche Lufthansa (Quelle: Capital IQ). Bei ihnen lag das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital am 31. Dezember 2019 zwischen 0,12 und 1,11.

- (353) Die Kommission stellt fest, dass unter Berücksichtigung der Rekapitalisierungsmaßnahmen das erwartete Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital von SAS am 31. Oktober 2021 (6,81) deutlich über dem dritten Quartil der Verteilung des Verschuldungsgrads der in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen vor dem COVID-19-Ausbruch lag (1,92). Eine Verbesserung der Kapitalstruktur von SAS gegenüber den Vergleichsunternehmen wurde erst für das Geschäftsjahr 2025 erwartet, für das ein Verschuldungsgrad von 1,64 prognostiziert wurde. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass das erwartete Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital von SAS am 31. Oktober 2021 auch höher war als dasjenige der Vergleichsunternehmen mit den höchsten Werten.
- (354) Im Rahmen des zweiten Tests prüfte die Kommission, ob und in welchem Geschäftsjahr SAS erwartete, dass das Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA unter den Schwellenwert von 3-3,5 fallen wird. Es ist gängige Marktpraxis, Unternehmen mit einem Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA über diesem Schwellenwert als hochriskant zu betrachten. Daher ist es für Unternehmen mit einem solchen Verschuldungsgrad schwierig, Zugang zu privaten Kapitalmärkten zu erhalten. Die Finanzprojektionen von SAS wiesen am Ende des Geschäftsjahres 2021 ein Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA von 7,3, d. h. deutlich über dem Schwellenwert von 3,0 bis 3,5, aus.
- (355) Es wurde erwartet, dass das Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA von SAS im Laufe der Zeit schrittweise auf einen Wert von 3,4 bis Ende des Geschäftsjahr 2023 und einen Wert von 2,6 bis Ende des Geschäftsjahres 2024 sinken werde. Diese Dynamik weist darauf hin, dass die Rekapitalisierungsmaßnahmen es SAS ermöglichen würden, die negativen Auswirkungen der COVID-19-Krise zu bewältigen und sich ab dem Jahr 2023 wieder Zugang zu privaten Kapitalmärkten zu verschaffen (wenn das Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA voraussichtlich wieder unter dem Schwellenwert von 3-3,5 liegen wird).
- (356) Der dritte Test besteht darin, die prognostizierte Eigenkapitalquote von SAS unter Berücksichtigung der Rekapitalisierung mit derjenigen der in Erwägungsgrund 352 genannten Vergleichsgruppe von Fluggesellschaften am 31. Dezember 2019 zu vergleichen ⁽¹⁹⁸⁾. Die Kommission verwendete das erste Quartil der Verteilung der Eigenkapitalquote der Vergleichsunternehmen (das heißt in diesem Fall die leistungsschwächsten Unternehmen) als Benchmark für SAS, anstatt sich auf ein Maß für die zentrale Tendenz wie den Mittelwert oder Median zu stützen. Auch dies ist ein konservativer Ansatz, da die Annahme eines niedrigeren Referenzwerts für die Eigenkapitalquote den Mindestbetrag der Beihilfe verringert, der erforderlich ist, um die Rentabilität von SAS zu gewährleisten und den Zugang des Unternehmens zu den Kapitalmärkten wiederherzustellen (da es möglich sein wird, den Referenzwert für die Eigenkapitalquote mit einem geringeren Beihilfebetrags zu erreichen).
- (357) Die Kommission stellt fest, dass unter Berücksichtigung der Rekapitalisierung die erwartete Eigenkapitalquote von SAS am 31. Oktober 2021 (7,87 %) deutlich unter dem ersten Quartil der Verteilung der Eigenkapitalquote der Vergleichsunternehmen vor dem COVID-19-Ausbruch (18,12 %) lag. Die Kommission stellt ferner fest, dass SAS nicht damit rechnete, innerhalb des Planungszeitraums, d. h. vor dem Geschäftsjahr 2025, eine Eigenkapitalquote über dem ersten Quartil der Vergleichsunternehmen zu erreichen. Schließlich stellt die Kommission fest, dass die erwartete Eigenkapitalquote von SAS am 31. Oktober 2021 niedriger war als diejenige der bewerteten Vergleichsunternehmen mit den niedrigsten Werten.
- (358) Der vierte Test besteht darin, die Finanzvorsorgequote von SAS mit dem Schwellenwert von 25 % zu vergleichen (Erwägungsgrund 337). Dieser Schwellenwert ist das Minimum, das für die Aufrechterhaltung der Betriebsgenehmigung ohne weitere Verpflichtungen, wie z. B. häufigere Berichterstattung an die Luftfahrtbehörde und Einreichung eines Sanierungsplans, erforderlich ist. SAS erwartete, dass die Finanzvorsorgequote nicht vor dem Geschäftsjahr 2023 wieder über 25 % liegen werde.
- (359) Ryanair zufolge sind die von der Kommission verwendeten Schwellenwerte (Erwägungsgrund 337) keine geeignete Benchmark, da sie auf ein Investment-Grade-Rating ausgerichtet seien, während Fluggesellschaften in der Regel auch bei einem Rating unterhalb Investment-Grade Zugang zu den Kapitalmärkten hätten (Erwägungsgrund 190).

⁽¹⁹⁸⁾ Aus der Stichprobe wurde eines der Vergleichsunternehmen, die für den Test des Verhältnisses Nettoverschuldung/Eigenkapital herangezogen wurden, ausgeschlossen, da das Unternehmen, dessen Geschäftsjahr am 31. März endet, die Summe der Aktiva am 31. Dezember 2019 nicht ausgewiesen hat. Um zu bewerten, welche Auswirkungen sich aus der Einbeziehung dieses Unternehmens in die Analyse ergeben hätte, hat die Kommission als zusätzliche Kontrolle die Eigenkapitalquote für dieses Unternehmen auf der Grundlage des Bilanzwerts zum Ende des Geschäftsjahres am 31. März 2020 geschätzt. Der Benchmarkwert für die Eigenkapitalquote bei Einbeziehung des Unternehmens in die Vergleichsgruppe unterscheidet sich kaum (18,39 % statt 18,12 %).

- (360) Tatsächlich berücksichtigt die Kommission das Konzept eines Investment-Grade-Ratings nur bei einem der vier bewerteten Indikatoren (Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA). Insbesondere für das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital und die Eigenkapitalquote sind zehn vergleichbare europäische Fluggesellschaften in das Benchmarking einbezogen. Drei dieser Fluggesellschaften verfügten tatsächlich über ein Investment-Grade-Rating (Erwägungsgrund 352), die Kommission vergleicht diese Indikatoren jedoch konservativ mit einem leistungsschwachen Quartil der Vergleichsgruppe (d. h. Unternehmen, die kein Investment-Grade-Rating hatten) und stellt selbst dann fest, dass die erwarteten Werte für SAS nach der Rekapitalisierung (am 31. Oktober 2021) deutlich schlechter waren als der Referenzwert (Erwägungsgründe 354 und 358).
- (361) Ryanair macht ferner geltend, dass die von der Kommission festgelegten Schwellenwerte auf eine übermäßig günstige Finanzlage abzielten, da die finanzielle Situation von SAS vor der COVID-19-Pandemie bei drei der vier Indikatoren schlechter gewesen sei als die Zielvorgaben (Erwägungsgrund 191), SAS aber zu diesem Zeitpunkt dennoch in der Lage gewesen sei, sich Zugang zu Finanzmitteln auf den Märkten zu verschaffen.
- (362) Wie bereits erläutert, bezieht sich die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach Randnummer 54 des Befristeten Rahmens auf zwei kumulative Voraussetzungen: Einerseits darf die COVID-19-Rekapitalisierung nicht über die Wiederherstellung der vor dem COVID-19-Ausbruch bestehenden Kapitalstruktur des Beihilfeempfängers hinausgehen. Andererseits darf die COVID-19-Rekapitalisierung nicht über den Mindestbetrag der Rekapitalisierungsbeihilfe hinausgehen, der erforderlich ist, um den Zugang des Unternehmens zu privaten Kapitalmärkten wiederherzustellen (Erwägungsgrund 334). Der erste Teil des Tests wird in Abschnitt 6.3.3.1 durchgeführt und führt zur Feststellung, dass die Kapitalstruktur von SAS nicht über die vor dem COVID-19-Ausbruch bestehende Kapitalstruktur hinausgeht.
- (363) Die Kommission ist der Auffassung, dass es für den zweiten Teil des Tests, der sich auf die Wiederherstellung des Zugangs eines Unternehmens zu privaten Kapitalmärkten bezieht, gerechtfertigt ist, Indikatoren heranzuziehen, die klar mit der Kreditwürdigkeit verknüpft sind, und diese Indikatoren dann — konservativ — mit einer Gruppe vergleichbarer Fluggesellschaften (wie beim Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital und der Eigenkapitalquote) oder mit einem allgemein verwendeten Schwellenwert (wie beim Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA) zu vergleichen, wie in Erwägungsgrund 337 erläutert wird. Zweitens stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme den Projektionen zufolge nicht darauf konzipiert war, die Finanzlage von SAS nach der Rekapitalisierung (am 31. Oktober 2021) so weit zu verbessern, dass die festgelegten Schwellenwerte eingehalten werden oder die vor dem COVID-19-Ausbruch bestehende Finanzlage von SAS wiederhergestellt wird. Was das Verhältnis von Nettoverschuldung zu Eigenkapital betrifft, ist das für SAS prognostizierte Niveau nach der Rekapitalisierung (31. Oktober 2021) von 6,81 (Erwägungsgrund 354) schlechter als vor dem COVID-19-Ausbruch (4,75, wie in Erwägungsgrund 191 dargelegt). Gleiches gilt für das Verhältnis von Nettoverschuldung zu EBITDA (7,3 gegenüber einem Höchstwert von 4,0, wie in den Erwägungsgründen 355 und 191 dargelegt) und die Eigenkapitalquote (7,87 % gegenüber einer Spanne von 8-16 %, wie in den Erwägungsgründen 358 und 191 dargelegt). Schließlich ist auch festzustellen, dass es angesichts der Verunsicherung auf den Finanzmärkten durch die Folgen der COVID-19-Pandemie für den Luftfahrtsektor tatsächlich ein konservativer Ansatz ist, den Zeitraum vor der COVID-19-Pandemie zum Maßstab zu nehmen (Erwägungsgründe 24 und 31).
- (364) Auf der Grundlage der Erkenntnisse betreffend das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital, das Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA, die Eigenkapitalquote und die Finanzvorsorgequote ist die Kommission insgesamt der Auffassung, dass die Rekapitalisierungsmaßnahmen auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Gewährung verfügbaren Informationen nicht über das erforderliche Minimum zur Gewährleistung der Rentabilität und zur Sicherstellung des Zugangs von SAS zu privaten Kapitalmärkten am Ende des Geschäftsjahres 2023 hinausgingen.

6.3.3.3. Sensitivitätsanalyse

- (365) Die Kommission prüfte auch anhand einer Sensitivitätsanalyse die Verhältnismäßigkeit der Rekapitalisierungsmaßnahmen zugunsten von SAS. Der Grund für diese Analyse liegt darin, dass sich die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit in erheblichem Umfang und notwendigerweise auf die von Dänemark und Schweden übermittelten Finanzprognosen von SAS und insbesondere auf die prognostizierten Verluste stützt. Die Kommission ermittelte daher den Betrag der Verluste, bei dem, wenn alle anderen Faktoren unverändert bleiben, die Rekapitalisierungsmaßnahmen auf der Grundlage der Kapitalstruktur von SAS am 31. Januar 2020 und der Indikatoren in Erwägungsgrund 337 nicht mehr verhältnismäßig wären. In dieser Berechnung geht die Kommission davon aus, dass SAS, hätte es geringere Verluste erlitten, einen Eins-zu-eins-Anstieg seiner verfügbaren Barmittel hätte verzeichnen können, was eine konservative Annahme darstellt. ⁽¹⁹⁹⁾

⁽¹⁹⁹⁾ Es handelt sich um eine konservative Annahme, da beispielsweise nicht alle Verluste Auswirkungen auf die Liquiditätsposition in demselben Zeitraum haben (anstelle einer Barzahlung kann eine zu einem späteren Zeitpunkt zu begleichende Verbindlichkeit erfasst werden). Darüber hinaus könnten Verluste aus Kostenposten entstehen, die nicht im EBITDA enthalten sind, wie z. B. Finanzierungskosten. Wenn sich die Verluste nicht gleichermaßen auf die Barmittel (und damit auf die Nettoverschuldung) und das EBITDA auswirken, wären das Verhältnis Nettoverschuldung/Eigenkapital und das Verhältnis Nettoverschuldung/EBITDA höher als unter den Annahmen der Kommission.

- (366) Die Ergebnisse dieser Sensitivitätsanalyse zeigen, dass die Rekapitalisierungsmaßnahmen auch dann noch verhältnismäßig wären, wenn SAS letztlich etwa 1 Mrd. SEK weniger Verluste erlitten hätte als ursprünglich angenommen. Ohne Berücksichtigung des Indikators für die Finanzvorsorge (Erwägungsgrund 359) müssten die prognostizierten Verluste um mehr als 1,5 Mrd. SEK geringer ausfallen, damit die Rekapitalisierungsmaßnahmen nicht mehr verhältnismäßig sind ⁽²⁰⁰⁾.
- (367) Da sich die prognostizierten kumulierten Verluste von SAS auf 13,2 Mrd. SEK beliefen und die Finanzprognosen von SAS unverfälscht und authentisch erscheinen, da sie mit den Prognosen in internen Dokumenten von SAS übereinstimmen (Erwägungsgrund 342), ist die Kommission der Auffassung, dass der Puffer von 1 bis 1,5 Mrd. SEK ausreicht, um die Prüfung der Verhältnismäßigkeit robust gegenüber Veränderungen der Annahmen für die Finanzprognosen zu machen.
- (368) Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der Puffer in Höhe von 1 bis 1,5 Mrd. SEK auch als zusätzliche Absicherung für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme diene, was den Höchstbetrag der möglichen Entschädigung anbelangt, die SAS im Rahmen der beiden dänischen Regelungen zur Unterstützung von Fluggesellschaften, die zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme vorab bei der Kommission angemeldet worden waren, zustehen würde, wobei in der ersten Regelung Beträge von etwa 6 Mio. DKK und in der zweiten Regelung von 35 Mio. DKK vorgesehen waren bzw. 5,5 Mio. EUR insgesamt (Erwägungsgrund 59).
- (369) Ryanair behauptet, die Kommission hätte ein breites Spektrum von Stresstests mit einer Reihe möglicher Abwärtsszenarien berücksichtigen müssen (Erwägungsgrund 189).
- (370) Gemäß Randnummer 54 des Befristeten Rahmens muss die Kommission prüfen, dass Beihilfeträge „keine höheren Beträge umfassen als die für die Gewährleistung der Rentabilität der Empfänger erforderlichen Mindestbeträge“. Prognosen, die pessimistischere Abwärtsszenarien berücksichtigen, könnten nur zu der Schlussfolgerung führen, dass mehr Beihilfe erforderlich war. Auf dieser Grundlage ist es nicht sinnvoll, die Sensitivitätsanalyse um weitere Abwärtsszenarien zu erweitern. Darüber hinaus stimmten die Geschäftsprognosen von SAS mit den Standards der Branche (Erwägungsgrund 343) und den für SAS prognostizierten kumulativen Verlusten in Höhe von 13,2 Mrd. SEK überein. Schließlich erinnert die Kommission daran, dass sie einen ausreichenden Puffer in Höhe von 1 bis 1,5 Mrd. SEK berücksichtigt hat, um die Prüfung der Verhältnismäßigkeit robust gegenüber Veränderungen der Annahmen für die Finanzprognosen — einschließlich Aufwärtsszenarien — zu machen (Erwägungsgrund 367).

6.3.3.4. Schlussfolgerung

- (371) Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission, da sie auch die Beihilfen, die SAS bereits gewährt worden waren, sowie die Beihilfen, die SAS zusätzlich zu der Maßnahme noch erwarten konnte, berücksichtigt hat, der Auffassung, dass die Maßnahme zum Zeitpunkt ihrer Gewährung nicht über das für die Gewährleistung der Rentabilität von SAS erforderliche Minimum und nicht über die Wiederherstellung seiner zum 31. Dezember 2019 bestehenden Kapitalstruktur hinausging. Die vorstehende Analyse liefert hinreichende Belege dafür, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

6.3.4. Vergütung und Ausstieg des Staates

- (372) Nach den allgemeinen Grundsätzen für die Vergütung und den Ausstieg des Staates unter den Randnummern 55 bis 59 des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten eine angemessene Vergütung für ihre Investition erhalten und Mechanismen einrichten, durch die schrittweise Anreize für einen Rück- und Verkauf geschaffen werden.
- (373) Unter Randnummer 57 des Befristeten Rahmens heißt es: „Die Vergütung für die COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahme sollte angehoben werden, um sie an die Marktpreise anzugleichen und so einen Anreiz für den Empfänger und die anderen Anteilseigner zu schaffen, die im Rahmen der Rekapitalisierungsmaßnahme gewährten Instrumente zurückzukaufen und zu verkaufen, und das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich zu halten.“ Unter Randnummer 58 des Befristeten Rahmens wird klargestellt, dass der Zweck von Randnummer 57 darin besteht, dass Rekapitalisierungsmaßnahmen „angemessene Anreize für Unternehmen enthalten, das Rekapitalisierungsinstrument zurückzukaufen und zu verkaufen und, sobald die Marktbedingungen dies zulassen, nach alternativen Kapitalquellen zu suchen; dies wird durch eine hinreichende Vergütung der Rekapitalisierung gewährleistet.“
- (374) Was speziell die Vergütung betrifft, heißt es unter Randnummer 59 des Befristeten Rahmens: „Alternativ zu den nachstehend dargelegten Vergütungsmethoden können die Mitgliedstaaten Regelungen oder Einzelmaßnahmen anmelden, bei denen die Vergütungsmethode an die Merkmale und den Rang des Kapitalinstruments angepasst wird, sofern sie insgesamt in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führen und eine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung für den Staat haben.“

⁽²⁰⁰⁾ Klammert man die Finanzvorsorgequote aus der Analyse aus, ist der „strengste“ Referenzwert für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Vergleich des Verhältnisses von Nettoverschuldung zu Eigenkapital vor der COVID-Krise mit demjenigen zum Ende des Geschäftsjahres 2021.

- (375) In den Erwägungsgründen 377 bis 437 prüft die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme mit diesen allgemeinen Grundsätzen sowie mit den im Befristeten Rahmen festgelegten spezifischen Vorschriften je nach Art des Rekapitalisierungsinstruments (die Randnummern 60 bis 64 beziehen sich speziell auf Eigenkapitalinstrumente, die Randnummern 65 bis 70 auf hybride Kapitalinstrumente).

6.3.4.1. Vergütung der Eigenkapitalinstrumente und Ausstieg der Staaten

6.3.4.1.1. Einstiegspreis

- (376) In Bezug auf die Eigenkapitalinstrumente stellt die Kommission fest, dass gemäß Randnummer 60 des Befristeten Rahmens eine Kapitalzuführung durch den Staat zu einem Preis erfolgen muss, der nicht über dem durchschnittlichen Aktienkurs des Beihilfeempfängers in den 15 Tagen vor Beantragung der Kapitalzuführung liegt (im Folgenden „Höchstkurs der Aktie“). Da der förmliche schriftliche Antrag von SAS für die Kapitalzuführung am 8. Mai 2020 gestellt wurde (Erwägungsgrund 97), wird folglich der Höchstkurs der Aktie mit 8,71 SEK pro Aktie berechnet.
- (377) Die Kommission merkt an, dass der Preis für die im Zuge der Kapitalerhöhung ausgegebenen neuen Aktien, sowohl bei der Bezugsrechtsemission als auch der direkten Emission, 1,16 SEK pro Aktie beträgt (Erwägungsgründe 103 und 104), was einen Abschlag von 86,7 % gegenüber dem Höchstkurs der Aktie darstellt. Daraus folgt, dass die unter Randnummer 60 des Befristeten Rahmens genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

6.3.4.1.2. Staffellungsmechanismus

- (378) Um einen Anreiz für den Beihilfeempfänger zu schaffen, das für die staatliche Kapitalzuführung verwendete Instrument zurückzukaufen, ist unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens ein Staffellungsmechanismus in zwei Schritten, nämlich vier Jahre und sechs Jahre nach der COVID-19-Kapitalzuführung, vorgesehen. Randnummer 62 des Befristeten Rahmens sieht vor, dass die Kommission andere Mechanismen akzeptieren kann, sofern sie insgesamt in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führen und eine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung für den Staat haben.

Fehlen eines Staffellungsmechanismus oder eines entsprechenden anderen Mechanismus

- (379) Die Kommission stellt fest, dass das Eigenkapitalinstrument der Maßnahme nicht mit einem Staffellungsmechanismus im Sinne von und im Einklang mit den Anforderungen nach Randnummer 61 des Befristeten Rahmens verbunden ist.
- (380) Die Kommission muss daher gemäß Randnummer 62 des Befristeten Rahmens prüfen, ob das Eigenkapitalinstrument mit einem alternativen Mechanismus verbunden ist, der dem unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehenen Mechanismus gleichkommt.
- (381) Im ursprünglichen Beschluss stellte die Kommission fest, dass die Gesamtstruktur der Maßnahme, wie sie von Dänemark und Schweden am 11. August 2020 angemeldet wurde, einem solchen alternativen Mechanismus gleichkommt. Insbesondere vertrat die Kommission die Auffassung, dass die beiden Komponenten der Maßnahme (d. h. das Eigenkapitalinstrument und das hybride Kapitalinstrument) eng miteinander verbunden sind, was die Berücksichtigung ihrer kombinierten Anreize für den Ausstieg des Staates rechtfertigt. Die Kommission stützte sich auf mehrere Faktoren, um zu dem Schluss zu gelangen, dass die Gesamtstruktur der Maßnahme hinreichend starke Anzeizeffekte für den Ausstieg des Staates aus dem Kapital von SAS umfasste, nämlich insbesondere: i) der hohe Abschlag, von dem Dänemark und Schweden beim Erwerb der Anteile an SAS profitierten, ii) die Tatsache, dass die Vergütung für die neuen staatlichen Hybridpapiere in Form eines steigenden Coupons vorgesehen war, wodurch sich die Kosten für das Halten der staatlichen Beihilfe innerhalb von SAS erheblich erhöhten, und iii) die verhaltensbezogenen Verpflichtungen, die SAS auferlegt wurden, insbesondere das bis zur vollständigen Rückzahlung der Beihilfe geltende Verbot, Dividenden auszuschütten.
- (382) Wie in Erwägungsgrund 8 erwähnt, stellte das Gericht im SAS-II-Urteil jedoch fest, dass die Kommission im ursprünglichen Beschluss gegen die Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens verstoßen habe, da sie es versäumt habe, die Aufnahme eines Staffellungsmechanismus oder alternativen Mechanismus in Bezug auf das Eigenkapitalinstrument zu verlangen.
- (383) Erstens war das Gericht der Auffassung, dass der Preis, den Dänemark und Schweden für den Erwerb der Anteile bei ihrem Einstieg in das Eigenkapital von SAS zahlten, in keinem hinreichend engen Zusammenhang mit dem Gegenstand und Zweck des Staffellungsmechanismus oder eines alternativen Mechanismus stehe. Nach Ansicht des Gerichts haben die den ursprünglichen Kaufpreis der Aktien betreffenden Anforderungen nur Ex-ante-Auswirkungen auf die Situation von SAS, d. h. zu dem Zeitpunkt, zu dem Dänemark und Schweden in das Kapital von SAS einsteigen, und sollen nicht dazu dienen, den Anreiz für SAS für einen Rückkauf dieser Beteiligung zu erhöhen, da der Aktienkurs sowohl steigen als auch sinken könne.

- (384) Zweitens war das Gericht der Auffassung, dass die Tatsache, dass die Vergütung für die neuen Hybridpapiere des dänischen und des schwedischen Staates einen steigenden Coupon vorsah, eine gesonderte Anforderung sei, die unter Randnummer 66 des Befristeten Rahmens für hybride Kapitalinstrumente bis zu ihrer Umwandlung in eigenkapitalähnliche Instrumente festgelegt sei.
- (385) Drittens stellte das Gericht in Bezug auf den Umstand, dass SAS verhaltensbezogene Verpflichtungen nach Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens wie ein Verbot der Zahlung von Dividenden auferlegt wurden, fest, dass es sich auch hier um gesonderte Anforderungen handle, die die unter den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens vorgesehenen Anforderungen ergänzten, aber nicht ersetzten.
- (386) Angesichts dieser Feststellungen des Gerichts können die im ursprünglichen Beschluss genannten Faktoren, wie sie in Erwägungsgrund 382 beschrieben werden, im vorliegenden Fall nicht als Staffelnungsmechanismus oder als ein entsprechender alternativer Mechanismus im Sinne der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens angesehen werden. Daher sind die Argumente Dänemarks und Schwedens in Erwägungsgrund 137 sowie die Argumente von SAS in Erwägungsgrund 147 zurückzuweisen.
- (387) Das Gericht stellte ferner fest, dass die Verpflichtung zur Anmeldung eines Umstrukturierungsplans nach Randnummer 85 des Befristeten Rahmens als solche keinen Einfluss auf die Höhe und die Modalitäten der Vergütung des Staates habe. Darüber hinaus gilt diese Verpflichtung nur, wenn die staatliche Beteiligung nicht auf weniger als 15 % des Eigenkapitals des Empfängers zurückgeführt wurde und wenn seit der Rekapitalisierung sechs Jahre vergangen sind. Die Verpflichtung kann daher dem Gericht zufolge weder eine ähnliche Wirkung auf die Vergütung haben noch in Bezug auf die Anreize für einen Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führen wie der unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehene Staffelnungsmechanismus. Daraus folgt, dass auch die Argumente Dänemarks und Schwedens in Erwägungsgrund 138 zurückzuweisen sind.
- (388) Schließlich stellte das Gericht fest, dass es zwar unstrittig sei, dass es einem Unternehmen nach dem schwedischen Aktiengesellschaftsgesetz nicht erlaubt ist, Stammaktien nur von einem bestimmten Aktionär zurückzukaufen, SAS aber keine Beweise für seine Behauptung vorgelegt habe, dass das schwedische Aktiengesellschaftsgesetz die unentgeltliche Gewährung von zusätzlichen Aktien an einen Aktionär ausschließe. Auch in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss belegte SAS nicht, dass das schwedische Aktiengesellschaftsgesetz die unentgeltliche Gewährung von zusätzlichen Aktien an einen Aktionär ausschließt. Aus diesem Grund sind auch die von SAS in Erwägungsgrund 146 vorgebrachten Argumente zurückzuweisen. In jedem Fall stellt die Kommission fest, dass, selbst wenn nach schwedischem Recht die Anwendung eines Staffelnungsmechanismus, wie er unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehen ist, ausgeschlossen wäre, das Problem, mit dem SAS im Zusammenhang mit dem schwedischen Aktiengesellschaftsgesetz konfrontiert ist, nicht SAS allein trifft und dass unter vergleichbaren Umständen bei anderen von der Kommission genehmigten Rekapitalisierungsmaßnahmen Alternativen zu einem Staffelnungsmechanismus eingerichtet wurden⁽²⁰¹⁾.
- (389) In ihren Stellungnahmen zum Einleitungsbeschluss brachten Dänemark und Schweden neue Argumente vor, die im ursprünglichen Beschluss bzw. im SAS-II-Urteil nicht angesprochen wurden; diese bezogen sich auf den Umfang der Lastenteilung (Erwägungsgrund 139) sowie die den Regierungen Dänemarks und Schwedens erteilten politischen Mandate, die notwendigen Ausstiegsanreize zu reduzieren (Erwägungsgrund 140).
- (390) In Bezug auf die in Erwägungsgrund 139 dargelegte Stellungnahme stellt die Kommission fest, dass die Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens unabhängig vom Umfang der ursprünglichen Beteiligung Dänemarks und Schwedens an SAS oder davon, ob eine Lastenteilung gegeben ist, anwendbar sind. Der unter den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens vorgesehene Staffelnungsmechanismus zielt darauf ab, den Status quo ante wiederherzustellen. Da die Maßnahme, wie in Erwägungsgrund 96 des Einleitungsbeschlusses dargelegt wird, eine Erhöhung der Beteiligung Dänemarks und Schwedens an SAS zur Folge hatte, hätte sie mit Anreizen für den Ausstieg Dänemarks und Schwedens und für die Rückführung ihrer Beteiligung an SAS auf den Stand vor der COVID-19-Pandemie verbunden sein müssen, wie z. B. dem unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehenen Staffelnungsmechanismus oder einem entsprechenden anderen Mechanismus gemäß Randnummer 62 des Befristeten Rahmens.
- (391) Was das in Erwägungsgrund 140 dargelegte Argument betrifft, so sind in den politischen Mandaten Dänemarks und Schwedens keine spezifischen Zielvorgaben für den jeweiligen Ausstieg festgelegt und keine zusätzliche Vergütung vorgesehen. Sie sind insgesamt vage formuliert und für Dänemark und Schweden und erst recht für SAS nicht bindend. Diese politischen Mandate erfüllen somit nicht die Voraussetzungen nach Randnummer 61 des Befristeten Rahmens und führen insgesamt in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates nicht zu einem ähnlichen Ergebnis und haben keine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung des Staates im Sinne von Randnummer 62 des Befristeten Rahmens.
- (392) Entgegen dem Vorbringen Dänemarks und Schwedens kann die Maßnahme daher nicht als mit Randnummer 62 des Befristeten Rahmens vereinbar eingestuft werden.
- (393) Dänemark und Schweden machten hilfsweise außergewöhnliche Umstände geltend, die die unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV in Abweichung von den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens rechtfertigen sollen. Die Kommission wird im Folgenden prüfen, ob vom Vorliegen außergewöhnlicher Umstände in Bezug auf diesen speziellen Punkt ausgegangen werden kann.

⁽²⁰¹⁾ Beispielsweise akzeptierte die Kommission in der Beihilfesache SA.57659 einen Mechanismus, bei dem die Vergütung in Form eines Schuldtitels oder eines gleichwertigen Instruments erfolgte (siehe Erwägungsgründe 30 und 73 des genannten Beschlusses).

Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, die eine unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 AEUV rechtfertigen

- (394) Wie in Erwägungsgrund 141 dargelegt, machten Dänemark und Schweden geltend, dass eine unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV gerechtfertigt sei, und beriefen sich dabei im Wesentlichen auf die Lastenteilung, die im Rekapitalisierungsplan vorgesehen war, und den Wunsch, privates Kapital für die Rekapitalisierung anzuziehen.
- (395) Nach ständiger Rechtsprechung⁽²⁰²⁾ verfügt die Kommission bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV über einen Ermessensspielraum. Bei der Ausübung dieses Ermessens kann die Kommission Leitlinien erlassen, um die Kriterien festzulegen, auf deren Grundlage sie die Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten geplanten Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt zu beurteilen beabsichtigt. Die Kommission beschränkt dadurch, dass sie derartige Leitlinien erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie diese von nun an auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werde, selbst die Ausübung ihres Ermessens und kann grundsätzlich nicht von diesen Leitlinien abweichen, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes geahndet würde⁽²⁰³⁾.
- (396) Daher ist die Kommission im speziellen Bereich der staatlichen Beihilfen durch die von ihr erlassenen Leitlinien und Mitteilungen gebunden, soweit sie nicht von den Vorschriften des Vertrags abweichen⁽²⁰⁴⁾. Gleichwohl entbindet der Erlass von Leitlinien, mit denen die Kommission ihr Ermessen beschränkt, die Kommission nicht von ihrer Pflicht, die spezifischen außergewöhnlichen Umstände zu prüfen, auf die sich ein Mitgliedstaat in einem bestimmten Fall bei dem Ersuchen um unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV beruft⁽²⁰⁵⁾.
- (397) Da Dänemark und Schweden keinen Staffelungsmechanismus (oder einen entsprechenden anderen Mechanismus) nach den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens umgesetzt haben, ist daher zu prüfen, ob im vorliegenden Fall außergewöhnliche Umstände vorliegen, die die unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV und somit das Fehlen eines Staffelungsmechanismus oder eines entsprechenden anderen Mechanismus, wie nach den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erforderlich, rechtfertigen könnten.
- (398) Die Kommission ist der Auffassung, dass die besonderen Merkmale der Rekapitalisierung von SAS, insbesondere das Ziel, sicherzustellen, dass die Rekapitalisierung für private Investoren attraktiv ist, und die von diesen Investoren akzeptierte erhebliche Beteiligung an den Lasten, zwar ein wesentliches Merkmal der Rekapitalisierung von SAS darstellen und erheblich zur Reduzierung des erforderlichen Beihilfebetrags beigetragen haben, aber eine solche unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV, der eine Ausnahme von den Anforderungen unter den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens ermöglicht, nicht rechtfertigen.
- (399) Die Kommission ist erstens der Auffassung, dass Dänemark und Schweden nicht nachgewiesen haben, dass das Fehlen eines Staffelungsmechanismus ein wichtiger Gesichtspunkt für private Investoren darstellte, und insbesondere, dass die Aufnahme eines solchen Mechanismus ihre Beteiligung an der Rekapitalisierung gefährdet hätte. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Einbeziehung eines solchen Mechanismus private Investoren in erheblichem Umfang davon abgehalten hätte, sich an der Rekapitalisierung von SAS zu beteiligen.

⁽²⁰²⁾ Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁽²⁰³⁾ Siehe Urteile des Gerichtshofs vom 8. März 2016, Griechenland/Kommission, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, Rn. 39 und 40.

⁽²⁰⁴⁾ Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 2. Dezember 2010, Holland Malt/Kommission, C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:733, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁽²⁰⁵⁾ Vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 8. März 2016, Griechenland/Kommission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, Rn. 70 bis 72, und vom 19. Juli 2016, Kotnik u. a., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, Rn. 41.

- (400) Zweitens nahm die Höhe der Beteiligung Dänemarks und Schwedens an SAS infolge der Maßnahme beträchtlich zu, unabhängig von der Beteiligung privater Investoren an der Rekapitalisierung von SAS. Daher hätte die Maßnahme und insbesondere das Eigenkapitalinstrument der Maßnahme mit Anreizen für den Verkauf der von Dänemark und Schweden erworbenen COVID-19-Anteile verbunden sein müssen, wie unter den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens vorgesehen.
- (401) Drittens, auch wenn die Auslösung eines Staffelungsmechanismus, insbesondere in Form der Gewährung zusätzlicher Anteile, zu einer weiteren Verwässerung der Anteile privater Anteilseigner, einschließlich der von privaten Investoren im Rahmen der Rekapitalisierung von SAS neu erworbenen Anteile, führen würde, bleibt gleichwohl die Tatsache, dass das Ziel des Staffelungsmechanismus darin besteht, den Status quo ante, d. h. die Höhe der Beteiligung Dänemarks und Schwedens vor der COVID-19-Pandemie, wiederherzustellen. Der Mechanismus soll Anreize für den Beihilfeempfänger oder andere Investoren schaffen, die Anteile, die der Mitgliedstaat im Rahmen der COVID-19-Rekapitalisierung erworben hat, zurückzukaufen, indem insbesondere das Halten dieser staatlichen Anteile für SAS teurer wird. Mit diesem Anreiz werden SAS oder andere Investoren ermutigt, diese COVID-19-Anteile vom Mitgliedstaat zurückzukaufen, sodass die Beteiligung dieses Mitgliedstaats wieder auf den Stand vor COVID-19 zurückgeführt wird. Randnummer 61 des Befristeten Rahmens lässt dem Beihilfeempfänger oder anderen Investoren einen Zeitraum von vier und sechs Jahren (in zwei aufeinanderfolgenden Schritten) nach der Gewährung der COVID-19-Rekapitalisierung, um diese COVID-19-Anteile zurückzukaufen. Während dieses Zeitraums ist es ihnen möglich, die COVID-19-Anteile von dem betreffenden Mitgliedstaat zurückzukaufen, sodass der Staffelungsmechanismus nicht ausgelöst und letztlich eine Verwässerung der Anteile privater Anteilseigner vermieden wird. Daher ist das Bestehen eines Staffelungsmechanismus oder eines entsprechenden anderen Mechanismus nicht mit der Beteiligung privater Investoren an einer COVID-19-Rekapitalisierung unvereinbar.
- (402) Unter diesen Umständen ist die Kommission der Auffassung, dass Dänemark und Schweden nicht nachgewiesen haben, dass die Umsetzung eines Staffelungsmechanismus oder eines entsprechenden anderen Mechanismus die Fähigkeit von SAS, private Investoren zu gewinnen und diese an den Lasten der Rekapitalisierung zu beteiligen, wesentlich beeinträchtigt hätte.
- (403) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Ausnahme von den Anforderungen nach den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt ist.
- (404) Daraus folgt, dass die Maßnahme, wie sie SAS am 26. Oktober 2020 gewährt wurde, nicht mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im Einklang steht, da sie nicht mit einem Staffelungsmechanismus oder einem entsprechenden anderen Mechanismus verbunden ist.
- (405) Daher wird die Kommission den alternativen Mechanismus prüfen, den SAS für den Fall, dass die Kommission zu dem Schluss gelangen sollte, dass die Maßnahme nicht mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im Einklang steht, vorgeschlagen hat.

Von SAS anstelle eines Staffelungsmechanismus vorgeschlagener Mechanismus

- (406) Wie in den Erwägungsgründen 148 und 149 dargelegt, hat SAS in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss einen Mechanismus vorgeschlagen, der seiner Ansicht nach die Voraussetzungen der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erfüllt.
- (407) Dieser Mechanismus würde im Wesentlichen wie folgt gestaltet: i) vier Jahre nach der Gewährung der Maßnahme greift der Mechanismus erstmals, wenn der betreffende Mitgliedstaat nicht mindestens 40 % seiner Kapitalbeteiligung verkauft hat; sechs Jahre nach der COVID-19-Kapitalzuführung greift der Mechanismus erneut, wenn der betreffende Mitgliedstaat bis dahin seine Kapitalbeteiligung nicht vollständig verkauft hat; ii) im Fall, dass der Mechanismus greift, erhöht sich die Vergütung für Dänemark und/oder Schweden aus der jeweiligen zusätzlichen Beteiligung, die sich aus der noch nicht zurückgezahlten COVID-19-Kapitalzuführung ergibt, um 10 %. Diese Vergütungserhöhung würde nicht in Form der Gewährung zusätzlicher Anteile erfolgen, wie sie unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens ausdrücklich vorgesehen ist. Stattdessen würde SAS entweder i) die Konditionen der dänischen und/oder schwedischen hybriden Kapitalinstrumente ändern, um den daraus geschuldeten Betrag zu erhöhen, oder ii) ein neues Instrument an Dänemark und/oder Schweden auszugeben, für das die gleichen Bedingungen gelten wie für die hybriden Kapitalinstrumente.
- (408) Die Kommission stellt erstens fest, dass der von SAS vorgeschlagene Mechanismus innerhalb desselben Zeitrahmens und unter den gleichen Bedingungen wie unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehen, d. h. vier Jahre nach Gewährung der Maßnahme, greifen würde, falls der betreffende Mitgliedstaat nicht mindestens 40 % seiner Kapitalbeteiligung verkauft hat, und erneut sechs Jahre nach der COVID-19-Kapitalzuführung, falls der betreffende Mitgliedstaat seine Kapitalbeteiligung nicht vollständig verkauft hat.

- (409) Zweitens würde dieser Mechanismus sowohl nach dem vierten Jahr als auch nach dem sechsten Jahr nach Gewährung der Maßnahme eine 10%ige Erhöhung der Vergütung vorsehen, die an Dänemark und/oder Schweden für ihre jeweilige sich aus der COVID-19-Kapitalzuführung ergebende zusätzliche Beteiligung geschuldet wird. Diese Vergütungserhöhung entspricht der gemäß Randnummer 61 des Befristeten Rahmens erforderlichen Mindesterrhöhung.
- (410) Drittens stellt die Kommission fest, dass der von SAS vorgeschlagene Mechanismus keine Vergütungserhöhung in Form der Gewährung zusätzlicher Anteile vorsieht. Die Kommission stellt jedoch auch fest, dass die Gewährung zusätzlicher Anteile zwar der unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens ausdrücklich vorgesehene Mechanismus ist, diese Bestimmung aber auch auf „andere Mechanismen“ verweist. Darüber hinaus wird unter Randnummer 62 des Befristeten Rahmens bestätigt, dass die Kommission einen gewissen Spielraum hat, was die Zulassung alternativer Mechanismen in Bezug auf die Form der Vergütung betrifft. Bei dem von SAS vorgeschlagenen Mechanismus erfolgt die Vergütung entweder in Form eines höheren Betrags, der für die von Dänemark und Schweden gehaltenen staatlichen Hybridpapiere geschuldet wird, oder durch Ausgabe eines neuen Instruments durch SAS an Dänemark und Schweden mit denselben Bedingungen wie die betreffenden staatlichen Hybridpapiere zum Zeitpunkt, an dem der Mechanismus greift⁽²⁰⁶⁾.
- (411) Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der von SAS vorgeschlagene Mechanismus i) die gleiche Wirkung auf die Vergütung Dänemarks und Schwedens hätte wie der unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehene Staffelungsmechanismus und ii) Anreize für den Rückkauf der von Dänemark und Schweden im Rahmen der Maßnahme erworbenen Anteile schaffen würde, indem diese Anteile (soweit sie nicht, bevor der Mechanismus greift, verkauft und auf den Stand von vor COVID-19 zurückgeführt worden sind) für SAS schrittweise teurer würden.
- (412) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass der von SAS vorgeschlagene Mechanismus insgesamt in Bezug auf die Anreize für den Ausstieg des Staates zu einem ähnlichen Ergebnis führen würde und eine ähnliche Gesamtwirkung auf die Vergütung des Staates hätte wie der unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehene Staffelungsmechanismus. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der in Erwägungsgrund 148 beschriebene Mechanismus mit Randnummer 62 des Befristeten Rahmens im Einklang stünde. Unter diesen Umständen wird die Kommission prüfen, ob es im vorliegenden Fall angemessen und verhältnismäßig wäre, als Voraussetzung für die Erklärung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens von Dänemark und Schweden zu verlangen, die Maßnahme mit einem solchen Mechanismus zu verbinden.
- Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung Dänemarks und Schwedens zur Umsetzung des beschriebenen Mechanismus als Bedingung für die Erklärung der Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens*
- (413) Wie in den Erwägungsgründen 405 und 413 dargelegt, steht die Maßnahme nicht mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im Einklang. Der von SAS in seiner Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vorgeschlagene Mechanismus würde jedoch mit den Bestimmungen des Befristeten Rahmens im Einklang stehen, wenn er von Dänemark und Schweden umgesetzt würde.
- (414) In diesem Zusammenhang richtete die Kommission ein Auskunftsversuchen an Dänemark und Schweden, um zu erfragen, ob die Umsetzung dieses Mechanismus nach Ansicht dieser Mitgliedstaaten angemessen und verhältnismäßig wäre (Erwägungsgrund 222).
- (415) Dänemark und Schweden bestätigten, dass der von SAS vorgeschlagene Mechanismus ihrer Ansicht nach die Voraussetzungen der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erfüllen würde.
- (416) Darüber hinaus bestätigten Dänemark und Schweden, dass keine größeren Hindernisse für die Umsetzung des von SAS vorgeschlagenen Mechanismus bestünden und dass es keine weniger einschneidenden Alternativen zu diesem Mechanismus gebe, die die Voraussetzungen der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erfüllen würden.
- (417) Wie in den Erwägungsgründen 408 bis 412 dargelegt, ist die Kommission der Auffassung, dass der von SAS als Alternative zu einem Staffelungsmechanismus vorgeschlagene Mechanismus mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im Einklang steht.

⁽²⁰⁶⁾ Wie in Erwägungsgrund 148 erläutert, werden die Marktbedingungen zum Zeitpunkt, an dem der Staffelungsmechanismus greift, wie z. B. der Zinssatz, mit dem zukünftige Zahlungen von SAS abzuzinsen sind, berücksichtigt, sodass die Erhöhung des im Rahmen der staatlichen Hybridpapiere geschuldeten Betrags (oder des im Rahmen eines neuen Instruments geschuldeten Betrags) einem Geldbetrag (Nettogegenwartswert) von genau 10 % der zusätzlichen Beteiligung entspricht, die sich aus der noch nicht zurückgezählten COVID-19-Kapitalzuführung ergibt.

- (418) Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass — als Voraussetzung für die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt — von Dänemark und Schweden die Umsetzung dieses Mechanismus zu verlangen, nicht über das hinausgeht, was zur Einhaltung der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens erforderlich ist. Wie in den Erwägungsgründen 409 und 410 dargelegt, wird der von SAS vorgeschlagene Mechanismus zu den gleichen Zeitpunkten greifen wie unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehen und die Vergütungserhöhung wird der in derselben Bestimmung festgelegten Mindesterhöhung entsprechen.
- (419) Die Kommission stellt insbesondere fest, dass, sollte der Mechanismus umgesetzt werden, dieser erstmals vier Jahre nach Gewährung der Maßnahme greifen würde, d. h. am 26. Oktober 2024, falls Dänemark und Schweden bis zu diesem Zeitpunkt nicht mindestens 40 % ihrer jeweiligen Kapitalbeteiligung veräußert haben. Auch wenn dieser Mechanismus im Rahmen der am 26. Oktober 2020 gewährten Maßnahme nicht vorgesehen war, würde somit die Umsetzung dieses Mechanismus innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des vorliegenden Beschlusses an Dänemark und Schweden noch immer den unter Randnummer 61 des Befristeten Rahmens vorgesehenen Zeitrahmen genau einhalten.
- (420) Schließlich stellt die Kommission fest, dass der in Rede stehende Mechanismus vom Empfänger der Maßnahme zugunsten der beiden Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurde.
- (421) Unter diesen Umständen ist die Kommission der Auffassung, dass die Aufnahme des von SAS vorgeschlagenen Mechanismus die Einhaltung der Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens sicherstellen würde und dass es im vorliegenden Fall angemessen und verhältnismäßig ist, Dänemark und Schweden als Bedingung für die Vereinbarkeit der Maßnahme zu verpflichten, diesen Mechanismus innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des vorliegenden Beschlusses umzusetzen.

Schlussfolgerung zu den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens

- (422) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Maßnahme mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens im Einklang steht, sofern Dänemark und Schweden den in Erwägungsgrund 148 beschriebenen Mechanismus innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses umsetzen.

6.3.4.1.3. Ausstieg des Staates

- (423) Schließlich stellt die Kommission fest, dass es für SAS nach dem schwedischen Aktiengesellschaftsgesetz nicht möglich war, Stammaktien nur von bestimmten Aktionären zurückzukaufen, sondern nur von allen Aktionären zu denselben Bedingungen (Erwägungsgründe 122 bis 124). Sie weist jedoch darauf hin, dass Dänemark und Schweden ihre COVID-19-Kapitalbeteiligung jederzeit zu Marktpreisen an andere Käufer als SAS verkaufen könnten. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Voraussetzungen der Randnummern 63 und 64 des Befristeten Rahmens erfüllt sind.

6.3.4.2. Vergütung der hybriden Kapitalinstrumente und Ausstieg des Staates

- (424) Im Einklang mit Randnummer 65 des Befristeten Rahmens beurteilt die Kommission die Gesamtvergütung der gezielten Hybridpapiere unter Berücksichtigung der Merkmale des Instruments (Erwägungsgründe 106 und 107), der vorgesehenen Ausstiegsanreize und eines angemessenen Zinssatzes.

- (425) Nach Randnummer 66 des Befristeten Rahmens müssen hybride Kapitalinstrumente bis zu ihrer Umwandlung in eigenkapitalähnliche Instrumente eine Mindestvergütung vorsehen, die mindestens dem Basissatz (IBOR für ein Jahr oder von der Kommission veröffentlichter gleichwertiger Satz) ⁽²⁰⁷⁾ zuzüglich des Aufschlags gemäß **Tabelle 5** entspricht.

Tabelle 5

Vergütung von hybriden Kapitalinstrumenten: IBOR für ein Jahr oder gleichwertiger Satz +

Art des Empfängers	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr und danach
Große Unternehmen	250 Bp.	350 Bp.	350 Bp.	500 Bp.	500 Bp.	700 Bp.	700 Bp.	950 Bp.

- (426) Wie in Erwägungsgrund 106 erläutert, wird bei der Vergütung der hybriden Instrumente der STIBOR 6M (Stockholm Interbank Offered Rate für 6 Monate) als Referenzzinssatz verwendet. Die Kommission stellt fest, dass es auf den SEK-Märkten keinen öffentlichen STIBOR für ein Jahr gibt, der als Referenzzinssatz herangezogen werden könnte ⁽²⁰⁸⁾. Die Kommission stellt ferner fest, dass zum Zeitpunkt der Gewährung der Maßnahme der längste veröffentlichte STIBOR der Zinssatz für sechs Monate war (auch der STIBOR 9M war nicht verfügbar). Die Kommission hat den STIBOR 6M als Referenzzinssatz für SEK-Währungsmärkte verwendet und diesen gemäß der Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze berechnet. ⁽²⁰⁹⁾ Die Kommission ist daher der Auffassung, dass der STIBOR 6M der geeignete Referenzzinssatz für die Festsetzung der Vergütung der von SAS neu begebenen, in SEK lautenden staatlichen Hybridpapiere ist und dass die Zinsen folglich halbjährlich zu zahlen wären.
- (427) Im Einklang mit Erwägungsgrund 106 zeigt **Tabelle 6** die Vergütung für die neuen Hybridpapiere, die von SAS an Dänemark und Schweden ausgegeben wurden.

Tabelle 6

Vergütung der neuen staatlichen Hybridpapiere: STIBOR 6M+

Hybridpapiere	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	6. Jahr	7. Jahr	8. Jahr und danach
NSHN1 (5 Mrd. SEK)	340 Bp.	440 Bp.	440 Bp.	590 Bp.	590 Bp.	790 Bp.	790 Bp.	1 040 Bp.
NSHN2 (1 Mrd. SEK)	440 Bp.	540 Bp.	540 Bp.	690 Bp.	690 Bp.	890 Bp.	890 Bp.	1 140 Bp.

- (428) Beim Vergleich der Vergütung der neuen staatlichen Hybridpapiere (**Tabelle 6**) mit der im Befristeten Rahmen festgelegten Mindestvergütung (**Tabelle 5**) stellt die Kommission fest, dass die Vergütung der NSHN1 90 Basispunkte über der im Befristeten Rahmen vorgeschriebenen Mindestvergütung liegt. Was die an Dänemark ausgegebenen NSHN2 betrifft, so erhöht sich dieser Unterschied auf 190 Basispunkte über der vorgeschriebenen Mindestvergütung. Die Kommission stellt außerdem fest, dass die Differenz bei der Vergütung (100 Basispunkte) zwischen den NSHN1 und den NSHN2 eher auf eine Vereinbarung zwischen Dänemark und Schweden als auf Unterschiede im Risikoprofil der hybriden Instrumente zurückzuführen ist ⁽²¹⁰⁾.

⁽²⁰⁷⁾ Basissätze werden im Einklang mit der Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6) berechnet und auf der Website der GD Wettbewerb unter https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html veröffentlicht.

⁽²⁰⁸⁾ Die schwedische Financial Benchmark Facility (SFBF) ist seit dem 20. April 2020 der unabhängige Referenzwert-Administrator, der für die Verwaltung und Berechnung des STIBOR zuständig ist. Siehe <https://swfbf.se/>.

⁽²⁰⁹⁾ ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6.

⁽²¹⁰⁾ Abgesehen von der Differenz von 100 Basispunkten bei der Vergütung und den emittierten Beträgen sind alle anderen Bedingungen der NSHN1 und der NSHN2 identisch.

- (429) Die Kommission weist ferner darauf hin, dass diese hybriden Instrumente nach den IFRS als Eigenkapital behandelt werden (Erwägungsgrund 107), da sie viele eigenkapitalähnliche Merkmale aufweisen, wodurch sie höhere Risiken für Anleger mit sich bringen. Daher berücksichtigen die höheren Vergütungen, die über die nach Randnummer 66 des Befristeten Rahmens erforderliche Mindestvergütung hinausgehen (90 Basispunkte bzw. 190 Basispunkte), das zusätzliche Risiko, das Dänemark und Schweden als Investoren tragen: i) diese hybriden Kapitalinstrumente kommen hinsichtlich des Rangs dem Eigenkapital nahe ⁽²¹¹⁾; ii) sie sind nicht in Aktien umwandelbar (Erwägungsgrund 107); iii) die Auszahlung ihrer Coupons liegt ausschließlich im Ermessen von SAS (Erwägungsgrund 108) ⁽²¹²⁾; iv) sie haben eine unbefristete Laufzeit (Erwägungsgrund 106).
- (430) Um sicherzustellen, dass die Coupons letztlich ausgezahlt werden, obwohl SAS die Möglichkeit hat, dies nicht zu tun, sind mehrere Anreizmechanismen festgelegt: i) auf nicht ausgezahlte (aufgeschobene) Coupons werden Zinseszinsen aufgeschlagen; ii) die Coupons berechnen sich immer nach dem ursprünglichen Nennbetrag der Hybridpapiere; iii) die verhaltensbezogenen Anforderungen gelten, bis der Nennbetrag der Hybridpapiere und die damit verbundenen Forderungen vom Unternehmen vollständig zurückgezahlt wurden, unabhängig von einer möglichen Veräußerung der Forderungen, es sei denn, alle neuen staatlichen Hybridpapiere werden zum Nennwert oder darüber, einschließlich aufgelaufener Couponzahlungen (mit Zinseszinsen), verkauft.
- (431) Was die Ausstiegsanreize für die Beteiligung Dänemarks und Schwedens betrifft, so sehen die neuen staatlichen Hybridpapiere einen jährlich steigenden Zinssatz vor (zusammen mit Zinseszinsen im Falle nicht ausgezahlter Coupons), wodurch sie für das Unternehmen zu einer immer kostspieligeren Finanzierungsquelle werden. Darüber hinaus müssen diese hybriden Instrumente im Einklang mit dem Befristeten Rahmen abgelöst werden, damit die verhaltensbezogenen Verpflichtungen, die SAS und seinen Tochtergesellschaften auferlegt wurden, enden. Alle diese Elemente schaffen starke Anreize für SAS, die staatlichen Hybridpapiere so bald wie möglich zurückzuzahlen oder zu refinanzieren.
- (432) Unter Berücksichtigung des besonderen Risikoprofils, der Merkmale und der vorgesehenen Ausstiegsanreize der neuen staatlichen Hybridpapiere ist die Kommission der Auffassung, dass ein Aufschlag von 90 Basispunkten auf die in **Tabelle 6** genannte Mindestvergütung ⁽²¹³⁾ eine angemessene Vergütung für Dänemark und Schweden für ihre neuen Hybridpapiere darstellt. Wie in den Erwägungsgründen 428 und 429 erläutert, ist diese Anforderung für die neuen staatlichen Hybridpapiere erfüllt.
- (433) Ryanair zufolge wäre eine Marge von 400 Basispunkten über der im Befristeten Rahmen verlangten Mindestvergütung erforderlich, um Schweden und Dänemark angemessen zu vergüten (siehe Erwägungsgrund 196). Wie im Oxera-Bericht erläutert, basiert die Methode zur Ermittlung der Zahl von 400 Basispunkten auf Markt-Benchmarks. Ryanair ist ferner der Auffassung, dass an sich schon die Differenz von 100 Basispunkten zwischen den Margen der beiden Hybridpapiere, die in Bezug auf ihr Risikoprofil identisch seien, beweise, dass die Vergütung nicht auf der Grundlage konkreter oder ernsthafter Erwägungen gewählt worden sei.
- (434) Die Kommission stellt fest, dass auf der Grundlage des Befristeten Rahmens gewährte Maßnahmen staatliche Beihilfen darstellen, da sie einen Vorteil gewähren, den der Beihilfeempfänger unter normalen Marktbedingungen nicht hätte erhalten können. Es wird daher im Befristeten Rahmen nicht verlangt, dass eine angemessene Vergütung für hybride Kapitalinstrumente auf Markt-Benchmarks beruhen muss. Vielmehr verlangt Randnummer 65 des Befristeten Rahmens, dass in der Gesamtvergütung für das hybride Kapitalinstrument die Merkmale des Instruments, die vorgesehenen Ausstiegsanreize und ein angemessener Referenzzinssatz angemessen berücksichtigt werden. Die Kommission prüft diese Elemente in den Erwägungsgründen 425 bis 433 und zieht daraus den Schluss, dass eine Vergütung, die 90 Basispunkte über die im Befristeten Rahmen festgelegte Mindestvergütung hinausgeht, im vorliegenden Fall angemessen ist. In Bezug auf die Differenz von 100 Basispunkten zwischen den beiden Hybridpapieren räumt die Kommission ein, dass diese nicht auf Unterschieden im Risikoprofil dieser Instrumente beruht, sondern das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen Dänemark und Schweden ist (siehe Erwägungsgrund 429). Da die Kommission der Auffassung ist, dass eine Marge, die 90 Basispunkte über die nach dem Befristeten Rahmen erforderliche Mindestvergütung hinausgeht, im vorliegenden Fall eine angemessene Vergütung darstellt, gilt dies natürlich zwangsläufig auch für eine um 190 Basispunkte höhere Marge.

⁽²¹¹⁾ Im Fall einer Insolvenz haben die neuen staatlichen Hybridpapiere Vorrang vor gezeichnetem Kapital und Kapitalrücklagen.

⁽²¹²⁾ Ein risikomindernder Faktor ist, dass auf nicht ausgezahlte Coupons Zinseszinsen auflaufen, wie in Erwägungsgrund 108 erläutert.

⁽²¹³⁾ Randnummer 66 des Befristeten Rahmens.

- (435) Auch wenn die Kommission nicht verpflichtet ist, die angemessene Vergütung anhand eines Marktreferenzwerts zu bestimmen, ist darauf hinzuweisen, dass durch die von Ryanair vorgenommene Bewertung keinesfalls ein zuverlässiger Referenzwert für die marktübliche Vergütung im Zusammenhang mit den in Rede stehenden hybriden Instrumenten ermittelt wird. So handelt es sich beispielsweise bei mehreren der Finanzinstrumente, die Ryanair in seiner Analyse verwendet, um die angeblich erforderliche zusätzliche Marge zu schätzen, wie z. B. vorrangige nicht wandelbare Anleihen (siehe Erwägungsgrund 197), nicht um hybride Instrumente, sondern um Fremdkapitalinstrumente. Dagegen handelt es sich bei der unter Randnummer 66 des Befristeten Rahmens festgelegten Mindestvergütung (auf die im vorliegenden Fall eine Marge von 90 Basispunkten bzw. 190 Basispunkten aufgeschlagen wird) um eine Vergütung, die speziell für hybride Kapitalinstrumente gilt, und diese Vergütung, die eine niedrigere Rangstufe und andere Risikofaktoren in Verbindung mit Eigenkapitalinstrumenten oder eigenkapitalähnlichen Instrumenten widerspiegelt, ist erheblich höher als die Vergütung für Fremdkapitalinstrumente gemäß Randnummer 27 Buchstabe a des Befristeten Rahmens.

6.3.4.3. Schlussfolgerung

- (436) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Vergütung für das Eigenkapitalinstrument für Dänemark und Schweden und die Ausstiegsanreize mit den Randnummern 60 bis 64 des Befristeten Rahmens im Einklang stehen, sofern Dänemark und Schweden die in Erwägungsgrund 423 genannte Bedingung erfüllen. Was das hybride Kapitalinstrument betrifft, ist die Kommission sowohl in Bezug auf die NSHN1 als auch die NSHN2 der Auffassung, dass die Vergütung für Dänemark und Schweden und die Ausstiegsanreize mit den unter den Randnummern 65 bis 70 des Befristeten Rahmens dargelegten Grundsätzen im Einklang stehen.

6.3.5. Governance und Vorkehrungen gegen übermäßige Wettbewerbsverfälschungen

6.3.5.1. Einhaltung der Bestimmungen unter Randnummer 72 des Befristeten Rahmens

- (437) Nach Randnummer 72 des Befristeten Rahmens müssen die Mitgliedstaaten bei einer COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahme im Umfang von mehr als 250 Mio. EUR für ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf mindestens einem der relevanten Märkte, auf denen es tätig ist, zusätzliche Maßnahmen vorschlagen, damit auf diesen Märkten der wirksame Wettbewerb gewahrt bleibt.
- (438) Die Maßnahme betrifft eine Rekapitalisierung im Umfang von 11 Mrd. SEK (1 069 Mio. EUR) zugunsten von SAS. Angesichts des Betrags der Rekapitalisierungsmaßnahme muss die Kommission in diesem Beschluss prüfen, ob SAS über beträchtliche Marktmacht im Sinne von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens verfügt.

6.3.5.1.1. Abgrenzung der relevanten Märkte

- (439) In ihrer bisherigen Beschlusspraxis nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004⁽²¹⁴⁾ (im Folgenden „Fusionskontrollverordnung“) im Luftverkehrssektor hat die Kommission zwei Ansätze für die Abgrenzung der relevanten Märkte für die Passagierbeförderung im Linienflugverkehr verwendet: i) den O&D-Ansatz, wenn der Zielvermögenswert ein aktives Luftfahrtunternehmen war⁽²¹⁵⁾, und (ii) unter bestimmten Umständen den Ansatz „Flughafen-für-Flughafen“, wenn der Zielvermögenswert ein großes Zeitnischenportfolio umfasste⁽²¹⁶⁾.
- (440) Nach dem O&D-Ansatz wird jedes Städtepaar, gebildet aus einem Ausgangsflughafen oder Ausgangsort und einem Zielflughafen oder Zielort, als gesonderter Markt definiert. Diese Marktangrenzung spiegelt die Nachfrageperspektive wider, d. h. die Tatsache, dass Passagiere, die von einem Ausgangsort zu einem Zielort reisen wollen, dieses Städtepaar nicht als durch andere Städtepaare ersetzbar betrachten.

⁽²¹⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“) (ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1, ELI <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj>).

⁽²¹⁵⁾ Siehe z. B. Sachen M.8869 — Ryanair/LaudaMotion, Rn. 96-97; M.7541 — IAG/Aer Lingus, Rn. 14; M.7333 — Alitalia/Etihad, Rn. 63; und M.6447 — IAG/bmi, Rn. 31.

⁽²¹⁶⁾ Siehe z. B. Sachen M.8869 — Ryanair/LaudaMotion, Rn. 116; M.8672 — easyJet/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin, Rn. 41; M.8633 — Lufthansa/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin, Rn. 58; und M.6447 — IAG/bmi, Rn. 483. In den Sachen M.8672 — easyJet/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin und M.8633 — Lufthansa/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin hat die Kommission nur eine Bewertung für jeden einzelnen Flughafen durchgeführt, da die Zielvermögenswerte zum Zeitpunkt der Transaktion auf keiner Strecke eingesetzt wurden (Air Berlin hatte seinen Flugbetrieb auf allen Strecken aufgrund seiner Insolvenz endgültig eingestellt). Ryanair macht geltend, dass die Umstände, die in den beiden Air Berlin betreffenden Fusionsfällen vorgelegen hätten, auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar seien, da SAS weiterhin tätig sei. Es ist jedoch unstrittig, dass die Luftfahrtunternehmen, die die Vermögenswerte und Zeitnischen von Air Berlin erwerben wollten (easyJet und Lufthansa), die erworbenen Vermögenswerte und Zeitnischen nach dem Zusammenschluss weiter betreiben würden.

- (441) Die Kommission hat zwar im Allgemeinen der nachfrageseitigen Substituierbarkeit Vorrang eingeräumt, doch spielt in ihrer Praxis auch die Angebotsperspektive sowohl bei der Marktabgrenzung als auch der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung in diesem Sektor eine Rolle. So hat die Kommission beispielsweise festgestellt, dass der Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen auch auf Netzebene stattfindet, da Netzwerkfluggesellschaften Netze aufbauen und entscheiden, im Wesentlichen auf Strecken zu fliegen, die mit ihren Drehkreuzen verbunden sind. ⁽²¹⁷⁾ Einige Billigfluggesellschaften haben auch geltend gemacht, dass angesichts des Wachstums von Punkt-zu-Punkt-Fluggesellschaften angebotsseitige Substituierbarkeit ein immer wichtigerer Aspekt der Marktabgrenzung sei ⁽²¹⁸⁾.
- (442) Im Rahmen des Ansatzes „Flughafen-für-Flughafen“ wird jeder Flughafen (oder substituierbare Flughäfen) als eigener Markt definiert. Diese Marktabgrenzung ermöglicht es der Kommission, die Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf den Gesamtbetrieb von Passagierluftverkehrsdiensten auf einem bestimmten Flughafen zu beurteilen, indem insbesondere auf die Zeitnischen, über die ein Luftfahrtunternehmen auf dem betreffenden Flughafen verfügt, abgestellt wird, ohne dass zwischen den spezifischen Strecken, die von oder zu diesem Flughafen bedient werden, unterschieden wird. Die Marktmacht des Beihilfeempfängers auf diesen relevanten Märkten wird unter anderem anhand des Niveaus der Überlastung des Flughafens und seines Anteils an der Flughafeninfrastruktur, die er für seinen Betrieb nutzen darf (d. h. Zeitnischenanteile), bewertet ⁽²¹⁹⁾.
- (443) Der Ansatz „Flughafen-für-Flughafen“ wurde insbesondere angewandt, um zu bewerten, welche Auswirkungen die Stärkung der Position eines Luftfahrtunternehmens auf bestimmten Flughäfen hat und welche Risiken für einen wirksamen Wettbewerb sich aus der Konzentration von Zeitnischen auf bestimmten Flughäfen in den Händen eines Unternehmens ergeben ⁽²²⁰⁾. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Flughafenpolitik festgestellt, dass Zeitnischen „eine knappe Ressource“ darstellen und der „Zugang zu solchen Ressourcen ... für die Erbringung von Luftverkehrsdiensten und die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs von entscheidender Bedeutung“ ist ⁽²²¹⁾. Die Kommission hat alle von einem Flughafen ausgehenden oder dort endenden Strecken zusammengefasst, um die relevante Situation ohne die Transaktion zu bestimmen, insbesondere im Falle der Übernahme eines Luftfahrtunternehmens, gegen das ein Insolvenzverfahren eingeleitet wurde ⁽²²²⁾.
- (444) Aus diesen Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die Märkte, auf denen der Beihilfeempfänger tätig ist und die für die Beurteilung der wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen der Maßnahme im Sinne von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens relevant sind, die Märkte für die Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten zu und von den vom Beihilfeempfänger bedienten Flughäfen sind. Diese Schlussfolgerung wird dadurch bestätigt, dass die Maßnahme darauf abzielt, die Gesamtfähigkeit des Beihilfeempfängers zur Durchführung von Luftverkehrsdiensten zu wahren, indem insbesondere die Erhaltung seiner Aktiva und seiner mittel- und langfristigen Betriebsrechte sichergestellt wird. Diese Aktiva und Rechte werden nämlich grundsätzlich nicht einer bestimmten Strecke zugewiesen. Dies gilt insbesondere für Zeitnischen auf einem koordinierten Flughafen ⁽²²³⁾, die einen hohen Wert haben und auf jeder beliebigen Route von und zu diesem Flughafen genutzt werden könnten. Diese Schlussfolgerung wird auch durch die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes ⁽²²⁴⁾ gestützt, in der es in Fußnote 1 heißt, dass sich die Beurteilung von Beihilfesachen auf den Beihilfeempfänger und den betroffenen Wirtschaftszweig konzentriert und weniger auf die Ermittlung des Wettbewerbsdrucks, dem der Beihilfeempfänger ausgesetzt ist.

⁽²¹⁷⁾ Siehe z. B. Sachen M.7541 — IAG/Aer Lingus, Rn. 17-18; M.6607 — US Airways/American Airlines, Rn. 10; und M.6447 — IAG/bmi, Rn. 31.

⁽²¹⁸⁾ Siehe z. B. Sache M.6663 — Ryanair/Aer Lingus III, Rn. 57.

⁽²¹⁹⁾ Siehe entsprechende Beispiele: Sache M.8633 — Lufthansa/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin; Sache M.8672 — easyJet/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin.

⁽²²⁰⁾ Siehe z. B. Sache M.8869 — Ryanair/LaudaMotion.

⁽²²¹⁾ Erwägungsgrund 4 des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (KOM(2011) 827 endgültig vom 1. Dezember 2011).

⁽²²²⁾ Siehe z. B. Sache M.6447 — IAG/bmi, Rn. 136-157.

⁽²²³⁾ Gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. L 14 vom 22.1.1993, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1993/95/oj>) (Zeitnischenverordnung) ist ein „koordinierter Flughafen“ „ein Flughafen, für den ein Koordinator benannt wurde, um die Tätigkeiten der Luftfahrtunternehmen zu erleichtern, die an diesem Flughafen Flugdienste betreiben oder betreiben wollen“.

⁽²²⁴⁾ Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft (ABl. C 372 vom 9.12.1997, S. 5).

- (445) Die Maßnahme unterstützt die Tätigkeiten von SAS insgesamt und kann daher Auswirkungen auf den Wettbewerb auf allen Strecken von und zu einem Flughafen haben, auf dem SAS über Zeiträume verfügt, und zwar unabhängig von der spezifischen Wettbewerbsposition von SAS auf einer dieser spezifischen Strecken. Da die Maßnahme nicht zu einer Stärkung der Position von SAS auf bestimmten O&D-Strecken gegenüber anderen Strecken führt und Auswirkungen auf die Gesamtsituation von SAS hat, ist es nicht angebracht, die Auswirkungen der Maßnahme auf jede dieser Strecken getrennt zu analysieren. Stattdessen ist es für die Anwendung von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens angemessen, den Ansatz „Flughafen-für-Flughafen“ anzuwenden und die Flughäfen als relevante Märkte zu definieren, auf denen SAS Passagierluftverkehrsdienste erbringt.
- (446) Ryanair behauptet in seiner Stellungnahme, dass, auch wenn die Auswirkungen der Maßnahme auf die Betriebsfähigkeit von SAS insgesamt gerichtet seien, dies nicht ausschließe, dass sich die Maßnahme auf die spezifische Wettbewerbsposition von SAS auf jeder der O&D-Strecken auswirke. Ryanair zieht daraus den Schluss, dass es keinen triftigen Grund dafür gebe, keine der von der Maßnahme betroffenen O&D-Strecken zu bewerten.
- (447) Die Schlussfolgerung von Ryanair, wonach gemäß dem Ansatz „Flughafen-für-Flughafen“ keine O&D-Strecke als relevanter Markt definiert wird, ist Ausdruck eines fehlerhaften Verständnisses der von der Kommission vorgenommenen Marktabgrenzung und ihrer Folgen. Nach dem Ansatz „Flughafen für Flughafen“ sind alle O&D-Strecken zu und von einem bestimmten Flughafen relevant und werden in die Gesamtbewertung der Auswirkungen der Beihilfe einbezogen, wenn auch nicht einzeln. Würde man, wie Ryanair argumentiert, jede einzelne O&D-Strecke, die von SAS vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie bedient wurde, als relevant definieren, erhielte man nicht den richtigen Beurteilungsrahmen für eine Rekapitalisierungsmaßnahme, die ja ihrem Wesen nach nicht zu einer Stärkung der Position des Beihilfeempfängers auf bestimmten O&D-Märkten im Unterschied zu anderen Märkten führt. Aus demselben Grund kann der Behauptung von Ryanair, die Kommission hätte die Marktmacht von SAS neben einer Bewertung „Flughafen für Flughafen“ auch nach dem O&D-Ansatz prüfen müssen, nicht gefolgt werden ⁽²²⁵⁾.

6.3.5.1.2. Überblick über die relevanten Flughäfen

- (448) Die Kommission ist aus den folgenden Gründen der Auffassung, dass für die Anwendung von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens nur die koordinierten Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „EWR“), auf denen SAS einen Stützpunkt ⁽²²⁶⁾ vor der COVID-19-Pandemie hatte, relevant sind.
- (449) Erstens kann im Kontext dieser Beurteilung nicht davon ausgegangen werden, dass SAS auf Flughäfen, auf denen es keinen Stützpunkt hat, über beträchtliche Marktmacht verfügt. Die Tatsache, dass ein Luftfahrtunternehmen auf einem bestimmten Flughafen über einen Stützpunkt verfügt, zeigt insbesondere, dass es auf diesem Flughafen langfristig ansässig ist, was es ihm ermöglicht, auf seine Wettbewerber, die auf demselben Flughafen tätig sind, einen verstärkten Wettbewerbsdruck auszuüben. Darüber hinaus verschafft das Halten eines Stützpunkts nach der Rechtsprechung bestimmte Vorteile, wie z. B. die Flexibilität des Wechsels zwischen verschiedenen Strecken, die Umverteilung von Flugzeugen, die Minimierung von Störungskosten, den Austausch von Besatzungen, die Kundenbetreuung und die Bekanntheit der betreffenden Marke ⁽²²⁷⁾. Darüber hinaus bedeutet die Errichtung eines Stützpunkts auf einem bestimmten Flughafen in der Regel, dass Personal des Luftfahrtunternehmens diesem Standort zugewiesen ist und dass die auf diesem Stützpunkt stationierten Flugzeuge auf jeder beliebigen O&D-Strecke von diesem Stützpunkt aus eingesetzt werden können. Daraus folgt, dass ein Luftfahrtunternehmen, das über einen Stützpunkt auf einem bestimmten Flughafen verfügt, besser in der Lage ist, eine stabile und langfristige kommerzielle Präsenz aufzubauen — mit der Möglichkeit, ein gewisses Maß an Marktmacht zu erlangen und aufrechtzuerhalten — als ein Luftfahrtunternehmen, das auf diesem Flughafen tätig ist, ohne dort einen Stützpunkt zu haben.
- (450) Ryanair macht geltend, es sei nicht gerechtfertigt, die Abgrenzung der relevanten Märkte auf Flughäfen zu beschränken, auf denen SAS einen Stützpunkt hat. Außerdem habe das Gericht unter Randnummer 331 des Lufthansa-Urteils die Pflicht der Kommission, das Vorliegen einer beträchtlichen Marktmacht des Beihilfeempfängers auf Flughäfen zu prüfen, auf denen dieser keinen Stützpunkt hat, nicht ausgeschlossen, falls ausreichende Nachweise dafür vorgelegt werden. Zur Stützung seiner Behauptung verweist Ryanair auf i) sein eigenes Modell, das belege, dass es nicht erforderlich ist, dass eine Fluggesellschaft über einen Stützpunkt auf einem Flughafen verfügt, um erfolgreich auf diesem Flughafen tätig zu sein, und ii) auf Beispiele für Flughäfen, auf denen der Anteil von SAS bei den angebotenen Sitzplätzen über 40 bis 50 % lag, auch wenn SAS auf diesen Flughäfen keinen Stützpunkt betrieb (Ålesund, Umeå, Haugesund, Åre-Östersund und Ängelholm-Helsingborg).

⁽²²⁵⁾ Dies bedeutet insbesondere, dass die Kommission die „große Zahl von O&D-Märkten“, auf denen SAS nach Ansicht von Ryanair angesichts seiner Marktanteile nach angebotenen Sitzplätzen über beträchtliche Marktmacht verfügen könnte, nicht weiter prüfen wird, da diese einzelnen O&D-Märkte nicht den relevanten Märkten im Sinne von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens entsprechen.

⁽²²⁶⁾ „Stützpunkt“ bedeutet, dass die Flugzeuge der Fluggesellschaft über Nacht auf dem Flughafen bleiben und zur Bedienung mehrerer Strecken von diesem Flughafen aus genutzt werden.

⁽²²⁷⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 6. Juli 2010, Ryanair/Kommission, T-342/07, ECLI:EU:T:2010:280, Rn. 269.

- (451) Die Kommission ist der Ansicht, dass dieses Vorbringen ihre Schlussfolgerung nicht infrage stellt. Laut dem von Ryanair in einem Anhang seiner Stellungnahme übermittelten Think-Tank-Artikel betrieb Ryanair vor der COVID-19-Pandemie 87 Stützpunkte in Europa ⁽²²⁸⁾. Ryanair erklärt weder, warum es der Ansicht ist, dass sein eigenes Modell nicht auf im EWR errichtete Stützpunkte, einschließlich auf Regionalf Flughäfen, ausgerichtet ist, noch warum „erfolgreiche Tätigkeiten“ mit beträchtlicher Marktmacht gleichzusetzen sind. In Bezug auf die Beispiele für Flughäfen, die von SAS mit Flugzeugen bedient wurden, die nicht dort stationiert waren, erwähnt Ryanair nicht, dass SAS aufgrund der geringen Größe dieser Flughäfen solche Anteile an Sitzplätzen erreichte, indem es eine einzige Strecke von und zu jedem dieser Flughäfen bediente ⁽²²⁹⁾. Diese begrenzten Tätigkeiten auf einem Flughafen erlauben es nicht, eine beträchtliche Marktmacht auf diesem Flughafen festzustellen ⁽²³⁰⁾. Außerdem steht die Argumentation von Ryanair zu dem Punkt, dass eine Fluggesellschaft über beträchtliche Marktmacht auf einem Flughafen verfügen könne, ohne dort einen Stützpunkt zu haben, im Widerspruch zu seiner Argumentation in Bezug auf Markteintrittshindernisse ⁽²³¹⁾. Konkret macht Ryanair geltend, die Kommission hätte anerkennen müssen, dass Größenvorteile ⁽²³²⁾ und Netzvorteile ⁽²³³⁾ Faktoren sind, die einen potenziellen Wettbewerber daran hindern könnten, eine Präsenz auf einem Flughafen zu errichten oder diese auszubauen. Mit dieser Behauptung räumt Ryanair tatsächlich ein, dass der Betrieb eines Stützpunkts — auch eines größeren Stützpunkts (Drehkreuzes) — entscheidend für die Fähigkeit einer Fluggesellschaft ist, über beträchtliche Marktmacht auf einem Flughafen zu verfügen.
- (452) Zweitens kann für die Anwendung von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens nicht davon ausgegangen werden, dass SAS auf Flughäfen, die nicht als koordiniert im Sinne der Zeitnischenverordnung einzustufen sind, über beträchtliche Marktmacht verfügt. Auf koordinierten Flughäfen geht die Nachfrage nach Flughafeninfrastruktur, insbesondere für die betreffenden Zeitnischen, weit über die Kapazität des Flughafens hinaus und gleichzeitig ist keine kurzfristige Erweiterung der Flughafeninfrastruktur zur Deckung der Nachfrage möglich. Umgekehrt übersteigt auf nicht koordinierten Flughäfen die Flughafenkapazität in der Regel die Nachfrage der Fluggesellschaften, und es sind ausreichende Zeitnischen verfügbar, sodass es einem Wettbewerber möglich ist, auf diesen Flughäfen in einem Maß einzusteigen oder zu expandieren, das ausreicht, um SAS auf einer O&D-Strecke zu und vom Flughafen wirksam herauszufordern.
- (453) Drittens gelten die Vorschriften über staatliche Beihilfen nur im EWR-Gebiet. Die Kommission ist nach den Beihilfevorschriften nicht dafür zuständig zu prüfen, ob SAS auf einem Flughafen in einem Nicht-EWR-Land über beträchtliche Marktmacht verfügt.
- (454) Viertens verlangt Randnummer 72 eine Beurteilung der Marktmacht des Beihilfeempfängers auf der Grundlage der Tätigkeiten des Unternehmens vor Gewährung der Beihilfe auf den relevanten Märkten, „auf denen es tätig ist“. Der maßgebliche Zeitrahmen für die Beurteilung der Marktmacht von SAS sind daher die letzten Betriebszeiten vor der COVID-19-Pandemie, d. h. die IATA-Sommersaison 2019 und die IATA-Wintersaison 2019/2020. Ryanair macht geltend, die Kommission müsse eine vorausschauende Analyse der Marktmacht von SAS vornehmen. Diese Forderung weicht jedoch eindeutig von Wortlaut und Zweck von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens ab.
- (455) In ihrer Anmeldung erklärten Dänemark und Schweden, dass SAS in der IATA-Sommersaison 2019 bzw. der Wintersaison 2019/2020 Stützpunkte an 23 Flughäfen im EWR betrieben habe ⁽²³⁴⁾. Von diesen 23 Flughäfen waren 16 koordinierte Flughäfen ⁽²³⁵⁾. Die Kommission wird die Marktmacht von SAS auf diesen 16 relevanten Flughäfen in den folgenden Abschnitten prüfen.

⁽²²⁸⁾ Think-Tank-Artikel, Seite 26.

⁽²²⁹⁾ Anmeldung der dänischen und schwedischen Behörden.

⁽²³⁰⁾ Selbst wenn SAS alle seine Zeitnischen aufgeben und zurückgegeben hätte, hätte sich die dadurch für die Wettbewerber frei gewordene Kapazität nicht wesentlich auf deren Wettbewerbsposition ausgewirkt. Deshalb wirkt sich die fortgesetzte Präsenz von SAS nicht wesentlich auf die Fähigkeit und den Anreiz für seine Wettbewerber aus, auf diesen Flughäfen einzusteigen oder zu expandieren.

⁽²³¹⁾ Vgl. auch Erwägungsgrund 464.

⁽²³²⁾ Nach der Definition von Ryanair ergeben sich Größenvorteile, wenn eine Fluggesellschaft Drehkreuze an mehreren Flughäfen betreibt und die Möglichkeit hat, die Kosten auf eine Vielzahl von Strecken aufzuteilen, was die Situation für Wettbewerber schwieriger macht.

⁽²³³⁾ Nach der Definition von Ryanair entstehen Netzvorteile, wenn eine Fluggesellschaft Drehkreuze betreibt und höhere Auslastungsfaktoren und somit größere Kosteneinsparungen durch die Beförderung von Anschlusspassagieren erzielen kann. Ryanair merkt außerdem an, dass die drei wichtigsten operativen Drehkreuze von SAS die Flughäfen Kopenhagen, Oslo und Stockholm sind und dass diese laut Beschreibung von SAS „das Rückgrat seines Flugnetzes“ bilden.

⁽²³⁴⁾ Diese Flughäfen sind: Flughafen Kopenhagen, Flughafen Stockholm Arlanda, Flughafen Oslo, Flughafen Trondheim, Flughafen Bergen, Flughafen Stavanger, Flughafen Göteborg Landvetter, Flughafen Billund, Flughafen Helsinki, Flughafen London Heathrow, Flughafen Aarhus, Flughafen Luleå, Flughafen Tallinn, Flughafen Aalborg, Flughafen Malaga, Flughafen Vilnius, Flughafen Tromsø, Flughafen Düsseldorf, Flughafen Stuttgart, Flughafen Gdańsk Lech Wałęsa, Flughafen Bodø, Flughafen Hamburg und Flughafen Amsterdam.

⁽²³⁵⁾ Diese Flughäfen sind: Flughafen Kopenhagen, Flughafen Stockholm Arlanda, Flughafen Oslo, Flughafen Trondheim, Flughafen Bergen, Flughafen Stavanger, Flughafen Göteborg Landvetter, Flughafen Billund, Flughafen Helsinki, Flughafen London Heathrow, Flughafen Malaga, Flughafen Tromsø, Flughafen Düsseldorf, Flughafen Stuttgart, Flughafen Hamburg und Flughafen Amsterdam.

6.3.5.1.3. Kriterien für die Beurteilung der Marktmacht von SAS auf den relevanten Flughäfen

- (456) Die Feststellung beträchtlicher Marktmacht erfordert insbesondere die Untersuchung aller Faktoren, die ausreichen könnten, um das Verhalten des betroffenen Unternehmens einzuschränken. Eine Beurteilung des auf ein Unternehmen ausgeübten Wettbewerbsdrucks kann sich nicht allein auf die bestehende Marktlage stützen. Die potenziellen Auswirkungen der tatsächlichen oder drohenden Expansion vorhandener Wettbewerber bzw. von tatsächlichen oder drohenden Markteintritten müssen ebenfalls in die Beurteilung einfließen.
- (457) In diesem Zusammenhang hat die Kommission im vorliegenden Fall für die Beurteilung der Marktmacht von SAS die Wettbewerbsstruktur jedes relevanten Flughafens berücksichtigt, insbesondere i) den von den bestehenden Anbietern von Passagierluftverkehrsdiensten (auf dem Flughafen tätige Fluggesellschaften) ausgeübten Wettbewerbsdruck und insbesondere die Marktstellung des Beihilfeempfängers und seiner tatsächlichen Wettbewerber (Abschnitt 6.3.5.1.3.1) und ii) den Wettbewerbsdruck aufgrund der ernsthaft drohenden Expansion bestehender Wettbewerber oder des ernsthaft drohenden Eintritts potenzieller Wettbewerber (Expansion und Markteintritt) (Abschnitte 6.3.5.1.3.2 und 6.3.5.1.3.3).

6.3.5.1.3.1. Marktanteile bei Flügen und Sitzplätzen als Indikatoren für bestehende Wettbewerbsstrukturen

- (458) Marktanteile, gemessen an der Zahl der auf einem relevanten Flughafen angebotenen Flüge (Frequenzen) oder angebotenen Sitzplätze sind ein erstes nützliches Indiz für die Marktstellung einer Fluggesellschaft und den tatsächlichen Wettbewerbsdruck, dem sie ausgesetzt ist.
- (459) Ein Anteil an Flügen (oder Frequenzen) ⁽²³⁶⁾ ist definiert als das Verhältnis zwischen der Zahl der von einem Luftfahrtunternehmen auf einem Flughafen durchgeführten Flüge (oder Frequenzen) und der Gesamtzahl der Flüge (oder Frequenzen), die von allen Luftfahrtunternehmen auf dem betreffenden Flughafen durchgeführt werden. Der Anteil entspricht dem Verhältnis zwischen der Zahl der von einem Luftfahrtunternehmen auf einem Flughafen genutzten Zeitnischen und der Gesamtzahl der von allen Luftfahrtunternehmen auf dem betreffenden Flughafen genutzten Zeitnischen. Er entspricht auch grob dem Verhältnis zwischen der Zahl der einem Luftfahrtunternehmen auf einem Flughafen zugewiesenen Zeitnischen und der Gesamtzahl der allen Luftfahrtunternehmen auf dem betreffenden Flughafen zugewiesenen Zeitnischen ⁽²³⁷⁾.
- (460) Ein Anteil an Sitzplätzen ist definiert als das Verhältnis zwischen der Zahl der von einem Luftfahrtunternehmen auf einem Flughafen angebotenen Sitzplätze und der Gesamtzahl der von allen Luftfahrtunternehmen auf diesem Flughafen angebotenen Sitzplätze. Er entspricht somit dem prozentualen Anteil der von einem Luftfahrtunternehmen angebotenen Kapazität an der auf einem Flughafen insgesamt angebotenen Kapazität.
- (461) Im Einklang mit der Rechtsprechung zur Marktbeherrschung ⁽²³⁸⁾ vertritt die Kommission die Auffassung, dass i) es unwahrscheinlich ist, dass SAS auf den relevanten Flughäfen, auf denen sein Anteil an Flügen und Sitzplätzen unter 40 % lag, über beträchtliche Marktmacht verfügt, und ii) für die Beurteilung des Vorliegens von Marktmacht im Sinne von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens auf den Flughäfen, auf denen SAS einen Anteil an Flügen oder an Sitzplätzen von 40 % oder mehr hatte, zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden sollten, insbesondere Faktoren, die dem durch potenziellen Wettbewerb entstehenden Wettbewerbsdruck Rechnung tragen ⁽²³⁹⁾.

⁽²³⁶⁾ In diesem Beschluss wird Frequenz definiert als ein Hin- und Rückflug oder zwei Flüge (ein Hinflug von dem betreffenden Flughafen zu einem Zielort und ein Rückflug von diesem Zielort zu dem betreffenden Flughafen).

⁽²³⁷⁾ Nach der Zeitnischenverordnung muss ein Luftfahrtunternehmen mindestens 80 % der zugewiesenen Abfolge von Zeitnischen nutzen. Andernfalls wird die zugewiesene Abfolge von Zeitnischen wieder an den Zeitnischenpool zurückgegeben („Use-it-or-lose-it“-Regel). Die Daten zeigen, dass die Zeitnischennutzung auf den am stärksten überlasteten Flughäfen in jedem Fall über 95 % beträgt (siehe z. B. IATA Submission — Steer EU Fact-Finding Study: Airport Slots, Dezember 2019, S. 37, abrufbar unter: [iata-airport-slots-submission-eu-study-steer-dec-2019.pdf](https://www.iata-airport-slots-submission-eu-study-steer-dec-2019.pdf)). Daher ist die Differenz zwischen der Zahl der genutzten Zeitnischen und der Zahl der zugewiesenen Zeitnischen auf diesen Flughäfen sehr gering.

⁽²³⁸⁾ Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 1978, *United Brands und United Brands Continental/Kommission*, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22; Urteil des Gerichtshofs vom 13. Februar 1979, *Hoffmann-La Roche/Kommission*, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

⁽²³⁹⁾ Potenzieller Wettbewerb kann durch erhebliche ungenutzte Produktionskapazitäten (hier ungenutzte Zeitnischen) entstehen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 13. Februar 1979, *Hoffmann-La Roche/Kommission*, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, Rn. 48).

6.3.5.1.3.2. Expansions- oder Markteintrittshindernisse

- (462) Was die Beurteilung des durch den tatsächlichen und potenziellen Wettbewerb erzeugten Wettbewerbsdrucks betrifft, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Hindernisse, die für andere Luftfahrtunternehmen als den Beihilfeempfänger die Expansion oder den Markteintritt erschweren, berücksichtigt werden sollten. Um Passagierflugverkehrsdienste erbringen zu können, muss ein Luftfahrtunternehmen Zugang zur Flughafeninfrastruktur haben. Auf koordinierten Flughäfen muss ein Luftfahrtunternehmen über Zeitnischen verfügen, um Strecken von oder zu diesen Flughäfen betreiben zu können. Nach der Rechtsprechung besteht das Haupthindernis für den Zugang zum Luftverkehrssektor der Union im Mangel an verfügbaren Zeitnischen auf großen Flughäfen⁽²⁴⁰⁾. In diesem Zusammenhang ist ein hohes Niveau der Überlastung eines Flughafens ein Zeichen für die begrenzten Flughafenkapazitäten, mit denen ein Luftfahrtunternehmen konfrontiert ist und die seine Fähigkeit beeinträchtigen, wirksam Druck auf das Verhalten des Beihilfeempfängers auszuüben.
- (463) In seiner Stellungnahme kritisiert Ryanair, dass sich die Kommission auf Zeitnischenengpässe als einziges Markteintrittshindernis konzentriert habe. Einerseits macht Ryanair geltend, dass es andere Faktoren gebe, die einen potenziellen Wettbewerber daran hindern könnten, eine Präsenz aufzubauen oder diese zu erweitern, wie z. B.: Verbundvorteile, Markenbildung, Werbung und Kundentreue sowie Netzeffekte oder das Risiko aggressiver Gegenmaßnahmen seitens etablierter Unternehmen. Ryanair listet diese vier Elemente lediglich auf.
- (464) Die Kommission stellt jedoch fest, dass i) zwei dieser Elemente (Verbundvorteile und Netzeffekte) tatsächlich mit Zeitnischenengpässen zusammenhängen, da die Fähigkeit, diese Vorteile zu erzielen (Kosteneffizienz), davon abhängt, ob eine Fluggesellschaft in der Lage ist, eine ausreichend hohe Zahl an Strecken von und zu dem betreffenden Flughafen zu betreiben, und somit von der Möglichkeit, Zugang zu einer ausreichend hohen Zahl an Zeitnischen auf dem Flughafen zu erhalten, ii) sich Markenbildung, Werbung und Kundentreue auf die Fähigkeit beziehen, eine bestimmte Kategorie von Fluggästen (Premiumkunden oder zeitsensible Fluggäste) zu bedienen, und nicht auf die allgemeine Fähigkeit, Strecken von oder zu einem Flughafen zu betreiben, und im Allgemeinen zu den Vorteilen gehören, die sich aus dem Drehkreuzbetrieb ergeben⁽²⁴¹⁾ und die bei der Ermittlung der relevanten Flughäfen (beschränkt auf diejenigen, auf denen der Beihilfeempfänger einen Stützpunkt hat) berücksichtigt werden, und iii) das letzte Element (d. h. das Risiko aggressiver Gegenmaßnahmen seitens etablierter Unternehmen) ausdrücklich durch die andere Maßnahme aufgegriffen wird, die zur Verhinderung unzumutbarer Wettbewerbsverzerrungen unter Randnummer 71 des Befristeten Rahmens vorgesehen ist und die unter anderem, aber nicht ausschließlich für Märkte gilt, auf denen SAS über beträchtliche Marktmacht verfügt.
- (465) Andererseits macht Ryanair geltend, dass die über lange Zeit relativ stabilen Marktanteile von SAS bei den angebotenen Sitzplätzen auf den relevanten Flughäfen (mit Ausnahme des Flughafens Kopenhagen) deutlich machten, dass es wahrscheinlich andere Hindernisse als die Überlastung des Flughafens gebe, die Wettbewerber an einem Markteintritt auf diesen Flughäfen oder einem Ausbau ihrer dortigen Präsenz hindern.
- (466) Ryanair legt jedoch weder Beweise für das Bestehen solcher Expansions- oder Markteintrittsschranken auf den betreffenden Flughäfen noch Hinweise darauf vor, dass Fluggesellschaften aufgrund dieser angeblichen Hindernisse von einem Eintritt oder der Expansion abgehalten wurden. Vielmehr scheint das Vorbringen von Ryanair zu Expansions- und Markteintrittshindernissen im Widerspruch zu stehen zu seiner Argumentation zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung und zu den Bestimmungen über den freien Verkehr (Erwägungsgrund 169). Insbesondere legte Ryanair Daten vor⁽²⁴²⁾, aus denen hervorgeht, dass Billigfluggesellschaften in der Zeit von 2014 bis 2019 66 % zum Wachstum der Sitzplatzkapazität in Dänemark beigetragen haben, während SAS und Danish Air Transport nur 3 % zum Wachstum in diesem Fünfjahreszeitraum beitrugen. In Schweden trugen Billigfluggesellschaften in der Zeit von 2014 bis 2019 40 % zum Wachstum der Sitzplatzkapazität im innereuropäischen Flugverkehr bei, während der Beitrag von SAS und Braathens zum Wachstum in diesem Fünfjahreszeitraum nur 22 % betrug. Diese Daten auf nationaler Ebene werden durch die von Dänemark und Schweden für jeden einzelnen Flughafen erhobenen Daten gestützt, aus denen hervorgeht, dass die Zahl der von Billigfluggesellschaften beförderten Fluggäste im Zeitraum 2014-2019 auf dem Flughafen Kopenhagen um 43 % und auf dem Flughafen Stockholm Arlanda um 25 % gestiegen ist⁽²⁴³⁾. Das Wachstum der Billigfluggesellschaften ist ein Indiz dafür, dass die von Ryanair vorgebrachten Argumente in Bezug auf andere Hindernisse für den Markteintritt und die Expansion als Zeitnischenengpässe unbegründet sind, und bestätigt tendenziell die vorläufigen Feststellungen der Kommission im Einleitungsbeschluss, wonach für die Wettbewerber von SAS keine größeren Hindernisse für den Markteintritt oder die Expansion auf einem relevanten Flughafen bestanden.

⁽²⁴⁰⁾ Siehe Urteil des Gerichts vom 4. Juli 2006, easyJet/Kommission, T-177/04, ECLI:EU:T:2006:187, Rn. 166.

⁽²⁴¹⁾ Siehe z. B. Sache AT.39964 — Air France/KLM/Alitalia/Delta, Rn. 59; Sache AT.39595 — Continental/United/Lufthansa/Air Canada, Rn. 49.

⁽²⁴²⁾ Marktstudie von Ryanair.

⁽²⁴³⁾ Antwort auf das Auskunftersuchen der Kommission vom 16. Oktober 2023.

- (467) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen hält es die Kommission für angemessen, ihre Prüfung des Vorliegens von Expansions- und Markteintrittshindernissen für die Beurteilung der Marktmacht von SAS auf den relevanten Flughäfen auf Zeitnischenengpässe zu konzentrieren.

6.3.5.1.3.3. Zeitnischenanteile und Niveau der Überlastung als Indikatoren für potenzielle Wettbewerbsstrukturen

- (468) Im Einleitungsbeschluss verwendete die Kommission für jeden der relevanten Flughäfen, bei denen die Marktanteile von SAS an Flügen und Sitzplätzen für den Ausschluss einer beträchtlichen Marktmacht von SAS nicht ausreichen, zwei zusätzliche Indikatoren, nämlich den Anteil von SAS an den Zeitnischen auf dem Flughafen sowie das Niveau der Überlastung auf dem betreffenden Flughafen.
- (469) Ein Anteil an den Zeitnischen ist definiert als das Verhältnis zwischen der Anzahl der einem Luftfahrtunternehmen auf einem Flughafen zugewiesenen Zeitnischen und der Gesamtzahl der auf diesem Flughafen verfügbaren Zeitnischen (d. h. die Flughafenkapazität, die der Summe aus der Zahl der allen Luftfahrtunternehmen zugewiesenen Zeitnischen und der Zahl der nicht zugewiesenen Zeitnischen entspricht, die von Luftfahrtunternehmen für die Expansion oder den Eintritt auf dem Flughafen genutzt werden könnten).
- (470) Die Kommission hat die Einstufung als koordinierter Flughafen gemäß der Zeitnischenverordnung als ersten Anhaltspunkt für ein hohes Niveau der Überlastung eines Flughafens herangezogen.
- (471) Bei koordinierten Flughäfen wird das tatsächliche Niveau der Überlastung berechnet, indem die Zahl der Zeitnischen, die allen Luftfahrtunternehmen auf dem Flughafen in der betreffenden IATA-Saison zugewiesen wurden, durch die Gesamtkapazität des Flughafens (nach Zeitnischen) in dieser IATA-Saison geteilt wird. Ein durchschnittliches Niveau der Überlastung unter 60 % während der Betriebsstunden wäre prima facie nicht problematisch ⁽²⁴⁴⁾.
- (472) In seiner Stellungnahme macht Ryanair geltend, es sei nicht angemessen, dass die Kommission ihre Beurteilung der Marktmacht von SAS auf Zeitnischenanteile statt auf Marktanteile konzentriere. Diese Behauptung beruht auf einem falschen Verständnis des spezifischen Zwecks der Analyse der Marktmacht des Beihilfeempfängers nach Randnummer 72 des Befristeten Rahmens. Ihr Zweck besteht darin, die Märkte zu ermitteln, auf denen eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch die Beihilfe am wahrscheinlichsten ist, d. h. die Märkte, auf denen sich der Beihilfeempfänger in einer Situation wirtschaftlicher Stärke befindet, die ihn in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs zu verhindern. Da die Beihilfe darauf abzielt, die Betriebsfähigkeit des Beihilfeempfängers (und nicht seine tatsächliche Geschäftstätigkeit) zu erhalten, hängt die beträchtliche Marktmacht des Beihilfeempfängers unmittelbar mit seiner Fähigkeit zusammen, den Betrieb von Flügen von und zu den relevanten Flughäfen zum Nachteil des Markteintritts oder der Expansion von Wettbewerbern fortzusetzen. Die Marktanteile von SAS, ausgedrückt in Bezug auf Frequenzen oder Sitzplätzen, sind Indikatoren für den tatsächlichen Wettbewerb, dem SAS bei der Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten auf einem Flughafen ausgesetzt ist. Dagegen erfasst der Anteil an den Zeitnischen, über den SAS auf dem Flughafen verfügt, ergänzt durch die Bewertung des Niveaus der Überlastung des Flughafens, sowohl den tatsächlichen als auch den potenziellen Wettbewerbsdruck, dem SAS ausgesetzt ist. Diese Indikatoren spiegeln nämlich nicht nur den aktuellen Betrieb von Passagierluftverkehrsdiensten durch die verschiedenen bereits auf dem Flughafen präsenten Fluggesellschaften wider, sondern auch die Expansionsmöglichkeiten (z. B. durch die Eröffnung neuer Strecken oder die Erhöhung der Frequenzen) sowie den Spielraum für den Neueintritt von Fluggesellschaften, die noch nicht auf dem Flughafen tätig sind ⁽²⁴⁵⁾.

⁽²⁴⁴⁾ Siehe z. B. Sachen M.8672 — easyJet/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin, Rn. 114; M.8633 — Lufthansa/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin, Rn. 196. Vgl. auch Urteil des Gerichts vom 20. Oktober 2021, Polskie Linie Lotnice „LOT“/Kommission, T-296/18, ECLI:EU:T:2021:724, Rn. 111. Die Betriebsbedingungen auf den betreffenden Flughäfen können sich insbesondere wegen unterschiedlicher Öffnungszeiten, Nachtflugverbots und Bewegungseinschränkungen unterscheiden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit hat die Kommission Zeitnischenanteile und Niveaus der Überlastung zwischen 6.00 Uhr und 21.59 Uhr Ortszeit (d. h. zwischen 4.00 und 19.59 UTC während der IATA-Sommersaison und zwischen 5.00 und 20.59 UTC während der IATA-Wintersaison) berücksichtigt.

⁽²⁴⁵⁾ Nichts anderes steht auch im Oxera-Bericht in Punkt 5.62: „Marktanteile geben Hinweise auf die Stellung von SAS im Vergleich zu bestehenden Wettbewerbern, während die verfügbare Kapazität (bei geringer Überlastung) anzeigt, welche Möglichkeiten für den Eintritt neuer Wettbewerber oder für die Expansion bestehender Wettbewerber bestehen (unter der Annahme, dass es keine anderen Markteintrittshindernisse gibt). Zeitnischenanteile verflechten beide Maßnahmen.“ Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass im folgenden Punkt (Nummer 5.63) des Oxera-Berichts der von der Kommission für die Analyse angewandte Rahmen falsch dargestellt wird, da die Kommission den Zeitnischenanteil von SAS nicht ohne Bezugnahme auf das Niveau der Überlastung des Flughafens heranzieht. Die Kommission würde daher entgegen dem Vorbringen von Ryanair bei Verwendung des im Oxera-Bericht angeführten Zahlenbeispiels zwischen Situationen unterscheiden, in denen i) der Zeitnischenanteil von SAS 40 % und das Niveau der Überlastung des Flughafens 60 % beträgt (der Anteil von SAS an den Flügen beträgt 66,7 %), und ii) Situationen, in denen der Zeitnischenanteil von SAS 40 % und das Niveau der Überlastung des Flughafens 100 % beträgt (der Anteil von SAS an den Flügen beträgt 40 %, kann aber „nicht angegriffen“ werden).

- (473) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Eignung des Zeiträumenanteils von SAS in Verbindung mit dem Niveau der Überlastung des Flughafens als Faktoren, die für die Beurteilung des auf SAS durch den derzeitigen und potenziellen Wettbewerb ausgeübten Wettbewerbsdrucks und folglich für die Beurteilung der Marktmacht von SAS besonders relevant sind, durch die Stellungnahme von Ryanair nicht infrage gestellt wird ⁽²⁴⁶⁾.

6.3.5.1.3.4. Schlussfolgerung

- (474) Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass die folgenden Indikatoren die genauesten Parameter für die Beurteilung der Marktmacht von SAS nach Randnummer 72 des Befristeten Rahmens sind: erstens der Anteil von SAS an Flügen und Frequenzen auf den relevanten Flughäfen und zweitens, wenn auf mindestens einem dieser Flughäfen der Wert von 40 % erreicht wird, der Anteil an den Zeiträumen zusammen mit dem Niveau der Überlastung des Flughafens, gegebenenfalls ergänzt durch den Zeiträumenanteil oder die relative Größe der dort stationierten Flugzeugflotte seiner Wettbewerber.

6.3.5.1.4. Anwendung der Kriterien für die Beurteilung der Marktmacht von SAS auf den relevanten Flughäfen

- (475) Dänemark und Schweden haben Daten über den Anteil von SAS an Frequenzen, Sitzplätzen und Zeiträumen auf den relevanten Flughäfen sowie über die Niveaus der Überlastung auf diesen Flughäfen vorgelegt. Für die Wettbewerber von SAS haben Dänemark und Schweden die Anzahl der diesen zugewiesenen Zeiträumen sowie eine Schätzung der Zahl der Flugzeuge vorgelegt, die die Wettbewerber auf den relevanten Flughäfen stationiert haben. Um die generelle Genauigkeit der von Dänemark und Schweden übermittelten Daten zu prüfen, hat die Kommission unter anderem statistische Daten herangezogen, die vom Online Coordination System erhoben wurden ⁽²⁴⁷⁾.
- (476) Auf der Grundlage dieser Daten lag der Anteil von SAS an den wöchentlichen Frequenzen und der Anteil an den angebotenen Sitzplätzen während der IATA-Sommersaison 2019 und der IATA-Wintersaison 2019/2020 auf 11 der 16 relevanten koordinierten Flughäfen unter 40 % ⁽²⁴⁸⁾. Im Einleitungsbeschluss vertrat die Kommission im Einklang mit der Rechtsprechung zur Marktherrschaft (siehe Erwägungsgrund 441) die Auffassung, dass SAS auf diesen Flughäfen kaum über beträchtliche Marktmacht verfügen dürfte.
- (477) Ryanair ist der Ansicht, dass die Kommission zumindest alle 16 relevanten Flughäfen eingehender prüfen müsste, einschließlich einer Auswertung der Überlastung zu verschiedenen Tageszeiten und anderer Markteintrittshindernisse als Zeiträumenengpässe. Ryanair legt jedoch keine Elemente vor, die die Schlussfolgerung, dass SAS auf den relevanten Flughäfen, auf denen seine Anteile an den Frequenzen und angebotenen Sitzplätzen unter 40 % liegen, über keine beträchtliche Marktmacht verfügt, infrage stellen würden. Insbesondere enthält die Stellungnahme von Ryanair keinen Hinweis darauf, dass die tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerber von SAS nicht in der Lage sind, wirksam Druck auf die Tätigkeiten von SAS auszuüben. Das Vorbringen von Ryanair zeigt vielmehr, dass die Wettbewerber von SAS in der Lage sind, auf diesen Flughäfen ungehindert zu wachsen.
- (478) Die fünf koordinierten Flughäfen im EWR, auf denen der Anteil von SAS an den angebotenen wöchentlichen Frequenzen oder den angebotenen Sitzplätzen während der IATA-Sommersaison 2019 oder der Wintersaison 2019/2020 über 40 % lag, sind: Flughafen Kopenhagen, Flughafen Stockholm Arlanda, Flughafen Trondheim, Flughafen Stavanger und Flughafen Tromsø. Für diese Flughäfen liefern die Marktanteile nach Frequenzen und Sitzplätzen, die von SAS auf dem betreffenden Flughafen angeboten werden, ein erstes Indiz für das mögliche Bestehen beträchtlicher Marktmacht. Diese Parameter reichen jedoch für sich genommen nicht aus, um endgültig entscheiden zu können, ob SAS über beträchtliche Marktmacht im Sinne von Randnummer 72 des Befristeten Rahmens verfügt.
- (479) Die Kommission wird daher die Marktmacht von SAS auf diesen fünf Flughäfen eingehender untersuchen und zusätzlich die folgenden Indikatoren in ihrer Kombination berücksichtigen: i) Zeiträumenanteil von SAS, insbesondere auf den Flughäfen Kopenhagen und Stockholm Arlanda, zu Spitzenzeiten ⁽²⁴⁹⁾, und ii) das Niveau der Überlastung des betreffenden Flughafens. Der Vollständigkeit halber wird die Kommission — als ergänzendes Indiz für die jeweilige relative Stärke — auch die Zahl der von SAS und seinen Wettbewerbern auf dem betreffenden Flughafen stationierten Flugzeuge vergleichen.

⁽²⁴⁶⁾ Diese Schlussfolgerung steht im Einklang mit dem Bewertungsrahmen, den die Kommission in Anwendung des Ansatzes „Flughafen für Flughafen“ in früheren Fusionskontrollbeschlüssen angewandt hat (siehe insbesondere Sache M.8633 — Lufthansa/Bestimmte Vermögenswerte von Air Berlin (2017), Rn. 165-184).

⁽²⁴⁷⁾ Das Online Coordination System ist ein Onlineportal für die Koordination von Zeiträumen, das an 118 Flughäfen in 31 Ländern weltweit verwendet wird. Es bietet registrierten Nutzern eine breite Palette an Werkzeugen, um Informationen zu Zeiträumen und Zeitplänen abzufragen, zu sortieren, anzuzeigen und herunterzuladen.

⁽²⁴⁸⁾ Diese Flughäfen sind: Flughafen Oslo (unter 40 %), Flughafen Bergen (unter 40 %), Flughafen Göteborg Landvetter (unter 20 %), Flughafen Billund (unter 20 %), Flughafen Helsinki (unter 5 %), Flughafen London Heathrow (unter 5 %), Flughafen Malaga (unter 5 %), Flughafen Düsseldorf (unter 5 %), Flughafen Stuttgart (unter 5 %), Flughafen Hamburg (unter 5 %), Flughafen Amsterdam (unter 5 %).

⁽²⁴⁹⁾ Die Kommission definiert „Spitzenzeiten“ als die Stunden, in denen das Niveau der Überlastung auf einem bestimmten Flughafen sehr hoch ist und daher nur eine sehr begrenzte oder keine Kapazität für den Eintritt oder die Expansion übrig bleibt.

- (480) Wie in den Abschnitten 6.3.5.1.4.1 bis 6.3.5.1.4.5 dargelegt, übersteigt der Anteil von SAS an den Frequenzen oder Sitzplätzen auf keinem dieser fünf Flughäfen 50 % und insbesondere ist der Zeiträumenanteil von SAS auf jedem Flughafen gering oder moderat und diese Flughäfen sind nicht stark überlastet. Im Einleitungsbeschluss vertrat die Kommission die Auffassung, dass diese Indikatoren ausreichen, um festzustellen, dass SAS auf keinem der Flughäfen Kopenhagen, Stockholm Arlanda, Trondheim, Stavanger oder Tromsø über beträchtliche Marktmacht verfügt. In seiner Stellungnahme macht Ryanair geltend, dass bei der Beurteilung der Marktmacht von SAS andere Merkmale der Marktstruktur wie z. B. der Grad der Fragmentierung der Wettbewerber auf den maßgeblichen Flughäfen oder der von diesen auf SAS ausgeübte Wettbewerbsdruck berücksichtigt werden müssten. Ryanair erläutert jedoch nicht, inwiefern diese anderen Merkmale das Bestehen eines auf SAS ausgeübten Wettbewerbsdrucks, insbesondere in Form eines möglichen Markteintritts, der wahrscheinlich, zeitnah und ausreichend stark ist, oder einer potenziellen Expansion, die wahrscheinlich, zeitnah und ausreichend ist, angesichts des eher moderaten Niveaus der Überlastung infrage stellen würden. Wie in Erwägungsgrund 480 dargelegt, wird die Kommission jedoch der Vollständigkeit halber auch die relative Marktstellung der Wettbewerber von SAS bei der nachstehenden Beurteilung der Marktmacht von SAS auf den Flughäfen Kopenhagen, Stockholm Arlanda, Trondheim, Stavanger und Tromsø berücksichtigen ⁽²⁵⁰⁾.

6.3.5.1.4.1. Beurteilung der Marktmacht von SAS auf dem Flughafen Kopenhagen

- (481) Auf dem Flughafen Kopenhagen erreichten die Marktanteile von SAS, wenn allein die wöchentlichen Frequenzen zugrunde gelegt werden, 40 % (IATA-Sommersaison 2019 und IATA-Wintersaison 2019/2020: 40 %). Bei den angebotenen Sitzplätzen lagen sie unter 40 % (IATA-Sommersaison 2019: 36 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 38 %).
- (482) Wie außerdem aus **Tabelle 7** hervorgeht, war das Niveau der Überlastung des Flughafens Kopenhagen vor dem COVID-19-Ausbruch moderat. Luftfahrtunternehmen, die auf dem Flughafen Kopenhagen expandieren oder dort neu einsteigen wollten, sahen sich nicht mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Daher war SAS nicht nur dem Wettbewerbsdruck seitens der bereits auf dem Flughafen Kopenhagen tätigen Wettbewerber (die zusammen einen Marktanteil von mindestens 60 % in beiden IATA-Saisons erreichten) ausgesetzt, sondern auch aufgrund der drohenden Expansion dieser Wettbewerber und des drohenden Eintritts neuer Wettbewerber. Der starke Wettbewerbsdruck, dem SAS ausgesetzt war, zeigt sich im durchschnittlichen Zeiträumenanteil von SAS, der 2019 höchstens 16 % erreichte.

Tabelle 7

Zeiträumenanteil von SAS und Niveau der Überlastung auf dem Flughafen Kopenhagen

IATA-Saison	Durchschnittlicher Zeiträumenanteil von SAS	Drei höchste Zeiträumenanteile von SAS	Durchschnittliches Niveau der Überlastung des Flughafens	Drei höchste Niveaus der Überlastung des Flughafens
Sommer 2019	16 %	32 % (Zeitspanne: 5.00-5.59 UTC) 32 % (Zeitspanne: 6.00-6.59 UTC) 30 % (Zeitspanne: 14.00-14.59 UTC)	43 %	73 % (Zeitspanne: 6.00-6.59 UTC) 72 % (Zeitspanne: 5.00-5.59 UTC) 70 % (Zeitspanne: 17.00-17.59 UTC)
Winter 2019/2020	14 %	34 % (Zeitspanne: 6.00-6.59 UTC) 32 % (Zeitspanne: 7.00-7.59 UTC) 28 % (Zeitspanne: 16.00-16.59 UTC)	37 %	67 % (Zeitspanne: 7.00-7.59 UTC) 64 % (Zeitspanne: 18.00-18.59 UTC) 63 % (Zeitspanne: 19.00-19.59 UTC)

⁽²⁵⁰⁾ Insgesamt stellt die Kommission fest, dass die Behauptungen von Ryanair zur schwachen Marktposition der Wettbewerber von SAS auf den betreffenden Flughäfen unbegründet sind. Insbesondere legt Ryanair keine Belege vor, die die starke Präsenz von Norwegian Air Shuttle auf den norwegischen Flughäfen (insbesondere auf den Flughäfen Trondheim, Stavanger und Tromsø) sowie auf den Flughäfen Kopenhagen und Stockholm Arlanda infrage stellen würden. Ryanair erklärt auch nicht, warum die Position von Wideroe auf dem Flughafen Tromsø, den Wideroe als Drehkreuz für den nördlichen Teil Norwegens nutzt, nicht berücksichtigt werden sollte. Angesichts des besonderen Profils dieser relevanten Flughäfen können die finanziellen Schwierigkeiten von Norwegian Air Shuttle zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe bzw. die regionale Ausrichtung von Wideroe als solche nicht die Behauptung von Ryanair rechtfertigen, dass diese keinen erheblichen Wettbewerbsdruck auf SAS insbesondere auf norwegischen Flughäfen ausübten und dass die relevanten Flughäfen durch eine erhebliche Zersplitterung der leistungsfähigen Wettbewerber gekennzeichnet seien.

- (483) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass SAS sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch der IATA-Wintersaison 2019/2020 zwölf Flugzeuge auf dem Flughafen stationiert hatte. Nach Schätzungen Dänemarks und Schwedens betrieben auch eine Reihe anderer Luftfahrtunternehmen einen Stützpunkt auf dem Flughafen Kopenhagen, darunter Norwegian Air Shuttle (zehn stationierte Flugzeuge in der IATA-Sommersaison 2019 und sieben in der IATA-Wintersaison 2019/2020), die Lufthansa-Gruppe (Lufthansa, Brussels Airlines, Austrian, Swiss: fünf stationierte Flugzeuge in der IATA-Sommersaison 2019 und vier in der IATA-Wintersaison 2019/2020) und Air France-KLM (zwei stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020).
- (484) Angesichts i) des moderaten Anteils von SAS an den wöchentlichen Frequenzen und angebotenen Sitzplätzen auf dem Flughafen Kopenhagen in beiden IATA-Saisons (höchstens 40 %), ii) des begrenzten Zeiträumenanteils von SAS auf dem Flughafen Kopenhagen in beiden IATA-Saisons (durchschnittlich unter 20 %), iii) der verfügbaren Zeiträumenkapazität auf dem Flughafen Kopenhagen in beiden IATA-Saisons und iv) der Präsenz von relativ starken Wettbewerbern gelangt die Kommission für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses zu dem Schluss, dass SAS nicht über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für die Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten zum und vom Flughafen Kopenhagen verfügt.

6.3.5.1.4.2. Beurteilung der Marktmacht von SAS auf dem Flughafen Stockholm

- (485) Auf dem Flughafen Stockholm Arlanda überstiegen die Marktanteile von SAS bei den wöchentlichen Frequenzen und angebotenen Sitzplätzen 40 %, ohne aber je 50 % zu erreichen (IATA-Sommersaison 2019: 48 % bei den wöchentlichen Frequenzen und 42 % bei den angebotenen Sitzplätzen; IATA-Wintersaison 2019/2020: 47 % bei den wöchentlichen Frequenzen und 45 % bei den angebotenen Sitzplätzen).
- (486) Wie jedoch aus **Tabelle 8** hervorgeht, war das Niveau der Überlastung des Flughafens Stockholm Arlanda vor dem COVID-19-Ausbruch moderat. Luftfahrtunternehmen, die auf dem Flughafen Stockholm Arlanda expandieren oder dort neu einsteigen wollten, sahen sich nicht mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. SAS war daher nicht nur dem Wettbewerbsdruck seitens der bereits auf dem Flughafen Stockholm Arlanda tätigen Wettbewerber (die in beiden IATA-Saisons einen gemeinsamen Marktanteil von mindestens 52 % innehatten) ausgesetzt, sondern auch aufgrund der drohenden Expansion dieser Wettbewerber und des drohenden Markteintritts neuer Wettbewerber. Der starke Wettbewerbsdruck, dem SAS ausgesetzt war, zeigt sich im begrenzten durchschnittlichen Zeiträumenanteil von SAS, der 2019 nie mehr als 16 % erreichte.

Tabelle 8

Zeiträumenanteil von SAS und Niveau der Überlastung auf dem Flughafen Stockholm Arlanda

IATA-Saison	Durchschnittlicher Zeiträumenanteil von SAS	Drei höchste Zeiträumenanteile von SAS	Durchschnittliches Niveau der Überlastung des Flughafens	Drei höchste Niveaus der Überlastung des Flughafens
Sommer 2019	16 %	30 % (Zeitspanne: 6.00-6.59 UTC) 29 % (Zeitspanne: 5.00-5.59 UTC) 29 % (Zeitspanne: 12.00-12.59 UTC)	36 %	59 % (Zeitspanne: 13.00-13.59 UTC) 58 % (Zeitspanne: 6.00-6.59 UTC) 58 % (Zeitspanne: 15.00-15.59 UTC)
Winter 2019/2020	14 %	32 % (Zeitspanne: 16.00-16.59 UTC) 28 % (Zeitspanne: 6.00-6.59 UTC) 27 % (Zeitspanne: 7.00-7.59 UTC)	31 %	62 % (Zeitspanne: 7.00-7.59 UTC) 56 % (Zeitspanne: 16.00-16.59 UTC) 52 % (Zeitspanne: 19.00-19.59 UTC)

- (487) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass SAS in der IATA-Sommersaison 2019 17 Flugzeuge und in der IATA-Wintersaison 2019/2020 16 Flugzeuge auf dem Flughafen stationiert hatte. Nach Schätzungen Dänemarks und Schwedens betrieben auch eine Reihe anderer Luftfahrtunternehmen einen Stützpunkt auf dem Flughafen Stockholm Arlanda, darunter Norwegian Air Shuttle (elf stationierte Flugzeuge in der IATA-Sommersaison 2019 und fünf in der IATA-Wintersaison 2019/2020), die Lufthansa-Gruppe (Lufthansa und Austrian: drei stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020) und Air France-KLM (zwei stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020).
- (488) Die Kommission gelangt daher, obwohl die Anteile von SAS bei den wöchentlichen Frequenzen und den angebotenen Sitzplätzen auf dem Flughafen Stockholm Arlanda in beiden IATA-Saisons relativ hoch sind (ohne jedoch 48 % zu überschreiten), in Anbetracht i) des begrenzten Zeitnischenanteils von SAS auf dem Flughafen Stockholm Arlanda in beiden IATA-Saisons (unter 20 %), ii) der beträchtlichen verfügbaren Zeitnischenkapazität auf dem Flughafen Stockholm Arlanda in beiden IATA-Saisons, auch zu Spitzenzeiten, und iii) der Präsenz von relativ starken Wettbewerbern für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses zu dem Schluss, dass SAS nicht über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für die Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten zum und vom Flughafen Stockholm Arlanda verfügt.

6.3.5.1.4.3. Beurteilung der Marktmacht von SAS auf dem Flughafen Trondheim

- (489) Auf dem Flughafen Trondheim lagen die Marktanteile von SAS bei den wöchentlichen Frequenzen und den angebotenen Sitzplätzen bei über 40 % und erreichten nur in einer Saison und nur bei den angebotenen Sitzplätzen 50 % (IATA-Sommersaison 2019: 43 % bei den wöchentlichen Frequenzen und 50 % bei den angebotenen Sitzplätzen; IATA-Wintersaison 2019/2020: 41 % bei den wöchentlichen Frequenzen und 48 % bei den angebotenen Sitzplätzen).
- (490) Das Niveau der Überlastung des Flughafens vor der COVID-19-Pandemie war jedoch moderat, sodass sich Luftfahrtunternehmen, die auf dem Flughafen Trondheim expandieren oder dort neu einsteigen wollten, nicht mit erheblichen Hindernissen konfrontiert sahen⁽²⁵¹⁾. Darüber hinaus dürfte der geschätzte durchschnittliche Zeitnischenanteil von SAS begrenzt gewesen sein und 2019 in jedem Fall unter 20 % gelegen haben (IATA-Sommersaison 2019: 19 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 17 %). SAS war daher nicht nur dem Wettbewerbsdruck seitens der bereits auf dem Flughafen Trondheim tätigen Wettbewerber (die einen gemeinsamen Marktanteil von mindestens 49 % in beiden IATA-Saisons erreichten) ausgesetzt, sondern auch aufgrund der drohenden Expansion dieser Wettbewerber und des drohenden Markteintritts neuer Wettbewerber⁽²⁵²⁾.
- (491) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass den Schätzungen Dänemarks und Schwedens zufolge der Flughafen Trondheim nicht nur von SAS (10 stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020) als Stützpunkt genutzt wurde, sondern auch von Norwegian Air Shuttle (zwei stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020) und KLM (ein stationiertes Flugzeug sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020).
- (492) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses zu dem Schluss, dass SAS nicht über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für die Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten zum und vom Flughafen Trondheim verfügt.

⁽²⁵¹⁾ Die Zeitnischenkoordinierung auf dem Flughafen Trondheim ist eher auf begrenzte Terminalkapazitäten als auf die begrenzte Zahl von Start- und Landebahnen zurückzuführen, sodass die Kapazität des Flughafens Trondheim vor allem in der Höchstzahl der abfliegenden oder ankommenden Passagiere oder der Höchstzahl der internationalen Abflüge und nicht in der Zahl der Flugbewegungen ausgedrückt wird. Es ist daher schwierig, die Flughafenkapazität in die Zahl der Zeitnischen zu übersetzen. Unter Berücksichtigung der Kapazitätsobergrenze, ausgedrückt in der Anzahl der internationalen Abflüge pro Stunde (sieben), und der konservativen Annahme, dass alle den Fluggesellschaften zugewiesenen Startzeitnischen (schätzungsweise die Hälfte der insgesamt zugewiesenen Zeitnischen, während die andere Hälfte Landezeitnischen sind) für internationale Flüge bestimmt sind, würde das Niveau der Überlastung des Flughafens Trondheim im Jahr 2019 dennoch unter 50 % liegen (IATA-Sommersaison 2019: 45 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 43 %).

⁽²⁵²⁾ Unter Berücksichtigung der Kapazitätsobergrenze, ausgedrückt in der Anzahl der internationalen Abflüge pro Stunde (sieben), und der konservativen Annahme, dass alle SAS zugewiesenen Landezeitnischen (schätzungsweise die Hälfte der insgesamt SAS zugewiesenen Zeitnischen, während die andere Hälfte Startzeitnischen sind) für internationale Flüge bestimmt sind, würde der durchschnittliche Zeitnischenanteil von SAS im Jahr 2019 unter 20 % liegen (IATA-Sommersaison 2019: 19 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 17 %). Dies veranschaulicht den starken Wettbewerbsdruck, dem SAS vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie auf dem Flughafen ausgesetzt war.

6.3.5.1.4.4. Beurteilung der Marktmacht von SAS auf dem Flughafen Stavanger

- (493) Auf dem Flughafen Stavanger lagen die Marktanteile von SAS bei den wöchentlichen Frequenzen und den angebotenen Sitzplätzen bei über 40 % und erreichten nur in einer Saison und nur bei den angebotenen Sitzplätzen 50 % (IATA-Sommersaison 2019: 48 % bei den wöchentlichen Frequenzen und 50 % bei den angebotenen Sitzplätzen; IATA-Wintersaison 2019/2020: 47 % bei den wöchentlichen Frequenzen und 48 % bei den angebotenen Sitzplätzen).
- (494) Das durchschnittliche Niveau der Überlastung des Flughafens vor dem COVID-19-Ausbruch war jedoch gering (IATA-Sommersaison 2019: 21 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 22 %), sodass sich Luftfahrtunternehmen, die auf dem Flughafen Stavanger expandieren oder dort neu einsteigen wollten, nicht mit erheblichen Hindernissen konfrontiert sahen. SAS war daher nicht nur dem Wettbewerbsdruck seitens der bereits auf dem Flughafen Stavanger tätigen Wettbewerber (die in beiden IATA-Saisons einen gemeinsamen Marktanteil von mindestens 50 % innehatten) ausgesetzt, sondern auch aufgrund der drohenden Expansion dieser Wettbewerber und des drohenden Markteintritts neuer Wettbewerber. Der starke Wettbewerbsdruck, dem SAS ausgesetzt war, zeigt sich in dem sehr begrenzten durchschnittlichen Zeiträumenanteil von SAS, der in der IATA-Sommersaison 2019 durchschnittlich 10 % und in der IATA-Wintersaison 2019/2020 durchschnittlich 8 % erreichte.
- (495) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass den Schätzungen Dänemarks und Schwedens zufolge der Flughafen Stavanger nicht nur von SAS (acht stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020), sondern auch von Norwegian Air Shuttle (zwei stationierte Flugzeuge sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020), Wideroe (ein stationiertes Flugzeug sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020) und KLM (ein stationiertes Flugzeug sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020) als Stützpunkt genutzt wurde.
- (496) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses zu dem Schluss, dass SAS nicht über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für die Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten zum und vom Flughafen Stavanger verfügt.

6.3.5.1.4.5. Beurteilung der Marktmacht von SAS auf dem Flughafen Tromsø

- (497) Auf dem Flughafen Tromsø erreichten die Marktanteile von SAS nur bei den angebotenen Sitzplätzen 40 % (IATA-Sommersaison 2019: 49 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 46 %). Bei den wöchentlichen Frequenzen lagen die Marktanteile unter 40 % (IATA-Sommersaison 2019: 30 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 28 %).
- (498) Das durchschnittliche Niveau der Überlastung des Flughafens vor der COVID-19-Pandemie war in jedem Fall gering (IATA-Sommersaison 2019: 18 %; IATA-Wintersaison 2019/2020: 20 %), sodass sich Luftfahrtunternehmen, die auf dem Flughafen Tromsø expandieren oder dort neu einsteigen wollten, nicht mit erheblichen Hindernissen konfrontiert sahen. SAS war daher nicht nur dem Wettbewerbsdruck seitens der bereits auf dem Flughafen Tromsø tätigen Wettbewerber (die in beiden IATA-Saisons einen gemeinsamen Marktanteil von mindestens 51 % innehatten) ausgesetzt, sondern auch aufgrund der drohenden Expansion dieser Wettbewerber und des drohenden Markteintritts neuer Wettbewerber. Der starke Wettbewerbsdruck, dem SAS ausgesetzt war, zeigt sich in dem sehr begrenzten durchschnittlichen Zeiträumenanteil von SAS, der in der IATA-Sommersaison 2019 durchschnittlich 5 % und in der IATA-Wintersaison 2019/2020 durchschnittlich 4 % erreichte.
- (499) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass SAS nach den Schätzungen Dänemarks und Schwedens nicht die Fluggesellschaft mit der größten auf dem Flughafen Tromsø stationierten Flotte war. Wideroe hatte sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020 vier Flugzeuge auf dem Flughafen stationiert, während SAS sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020 zwei Flugzeuge auf dem Flughafen stationiert hatte. Norwegian Air Shuttle betrieb ebenfalls einen Stützpunkt auf dem Flughafen (ein stationiertes Flugzeug sowohl in der IATA-Sommersaison 2019 als auch in der IATA-Wintersaison 2019/2020).
- (500) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt die Kommission für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses zu dem Schluss, dass SAS nicht über beträchtliche Marktmacht auf dem Markt für die Erbringung von Passagierluftverkehrsdiensten zum und vom Flughafen Tromsø verfügt.

6.3.5.1.4.6. Schlussfolgerung zur Marktmacht

- (501) Da SAS auf keinem der Flughäfen, auf denen es tätig ist, über beträchtliche Marktmacht verfügt, ist die Kommission der Auffassung, dass die Voraussetzungen, unter denen Dänemark und Schweden zusätzliche Maßnahmen nach Randnummer 72 des Befristeten Rahmens vorschlagen müssten, nicht erfüllt sind.

6.3.5.2. Einhaltung weiterer Bedingungen nach Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens

6.3.5.2.1. Randnummer 71 des Befristeten Rahmens

- (502) Nach Randnummer 71 des Befristeten Rahmens darf der Empfänger einer COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahme keine aggressive Geschäftsexpansion betreiben oder übermäßige Risiken eingehen.
- (503) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass Dänemark und Schweden die Maßnahme von der Einhaltung aller in Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens genannten Bedingungen abhängig gemacht haben. Dies schließt die Einhaltung von Randnummer 71 ein. SAS ist es daher untersagt, jegliche aggressive Geschäftsexpansion zu betreiben oder übermäßige Risiken einzugehen (Erwägungsgrund 111).
- (504) Darüber hinaus prüfte die Kommission den von SAS am 24. April 2020 erstellten Geschäftsplan. Wie in Erwägungsgrund 41 dargelegt, wurde in diesem Geschäftsplan eine vorsichtige und schrittweise Rückkehr zu den Niveaus des Verkehrs vor der COVID-19-Pandemie bis frühestens Mitte 2023 mit einer langen Phase der Erholung von November 2020 bis Februar 2022 prognostiziert. Diese Prognosen beruhten auf der Annahme, dass die Regierungen keine Reisebeschränkungen über Oktober 2020 hinaus verhängen würden. Die Kommission stellt fest, dass zum Zeitpunkt, als SAS seinen Geschäftsplan erstellte, die Prognosen der Branche optimistischer waren als die von SAS zugrunde gelegten Prognosen. Zum Beispiel prognostizierte der Airports Council International Europe am 27. April 2020 in seinem milden Szenario, dass das Fluggastaufkommen frühestens 2022 wieder das Niveau vor der COVID-19-Pandemie und bis Dezember 2021 90 % dieses Werts erreichen würde.
- (505) Im Verlauf des Monats Juli 2020 wurden manche Prognosen der Branche angesichts der langsameren Erholung im Mai und Juni 2020, des Fortbestehens von Reisebeschränkungen und der Ungewissheit hinsichtlich der Entwicklung der COVID-19-Pandemie korrigiert. Der Airports Council International Europe ging zu dem Zeitpunkt davon aus, dass eine vollständige Erholung nicht vor 2024 stattfinden werde, und der gleichen Auffassung war auch die IATA in ihrem Bericht vom 28. Juli 2020, wenngleich sich diese Prognosen auf den weltweiten Verkehr bezogen ⁽²⁵³⁾.
- (506) In diesem Zusammenhang erklärten Dänemark und Schweden in ihrer Anmeldung, dass SAS Ende Juli 2020 beschlossen habe, seine Geschäftsprognosen nicht zu überarbeiten, da das tatsächlich registrierte Verkehrsaufkommen in der Zeit von April bis Juni 2020 und seine Betriebseinnahmen besser gewesen seien als erwartet. Aus seinen Verkehrsindikatoren geht auch hervor, dass das Buchungsniveau für Juli und August 2020 stetig gestiegen ist (Erwägungsgrund 51). Darüber hinaus erklärte SAS, dass sein Kerngeschäft auf inländische und internationale Kurzstreckenflüge (insbesondere innerhalb Skandinaviens) konzentriert sei, bei denen die Erholung schneller verlaufe als bei Langstreckenflügen. In jedem Fall entsprachen die Verkehrsprognosen von SAS mehr oder weniger den aktualisierten Branchenprognosen, wonach eine vollständige Erholung in der Zeit von 2023 bis 2024 erwartet wurde.
- (507) Die Kommission stellt ferner fest, dass sich SAS, wie aus Abschnitt 2.1.3.1 seines Geschäftsplans hervorgeht, offensichtlich auf die Rationalisierung des Unternehmens (dauerhafter Personalabbau, Verringerung von Tätigkeiten wie z. B. der Bodenabfertigung usw.) und seine Geschäftstätigkeit in den Jahren 2020 und 2021 konzentrierte und nicht darauf, zu expandieren oder übermäßige Risiken einzugehen.
- (508) Schließlich stellt die Kommission fest, dass SAS alle Bedingungen nach Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens einhalten muss, insbesondere das unter Randnummer 74 des Befristeten Rahmens festgelegte Übernahmeverbot.
- (509) Daraus folgt, dass die Maßnahme mit Randnummer 71 des Befristeten Rahmens im Einklang steht.

6.3.5.2.2. Randnummer 73 des Befristeten Rahmens

- (510) Unter Randnummer 73 des Befristeten Rahmens ist festgelegt, dass Empfänger von COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahmen „damit nicht zu kommerziellen Zwecken werben“ dürfen.

⁽²⁵³⁾ Beim Inlandsverkehr und internationalen Kurzstreckenflügen wurde mit einer Erholung im Jahr 2023 gerechnet. Diese Prognosen wurden Ende Oktober 2020 nach dem Aufflammen einer zweiten Welle der COVID-19-Pandemie nochmals korrigiert.

(511) Die Maßnahme sieht vor, dass es SAS und den von SAS beherrschten Unternehmen untersagt ist, die Maßnahme zu kommerziellen Werbezwecken zu nutzen (Erwägungsgrund 112).

(512) Die Maßnahme steht daher mit Randnummer 73 des Befristeten Rahmens im Einklang.

6.3.5.2.3. Randnummern 74 und 75 des Befristeten Rahmens

(513) Unter Randnummer 74 des Befristeten Rahmens ist festgelegt, dass, solange nicht mindestens 75 % des im Rahmen der COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahme gewährten Instruments zurückgekauft und verkauft worden sind, Empfänger, bei denen es sich nicht um KMU handelt, keine Beteiligung von mehr als 10 % an Wettbewerbern oder anderen Unternehmen im selben Geschäftsfeld, einschließlich vor- und nachgelagerter Geschäftstätigkeiten, erwerben dürfen.

(514) Die Maßnahme sieht vor, dass SAS und alle von SAS beherrschten Unternehmen — unter Berücksichtigung der unter Randnummer 75 des Befristeten Rahmens erwähnten möglichen Ausnahmeregelung — zur Einhaltung dieser Bedingung verpflichtet sind (Erwägungsgrund 112).

(515) Die Maßnahme steht daher mit den Randnummern 74 und 75 des Befristeten Rahmens im Einklang.

6.3.5.2.4. Randnummer 76 des Befristeten Rahmens

(516) Die Kommission stellt fest, dass SAS gemäß der Maßnahme verpflichtet ist, Randnummer 76 des Befristeten Rahmens betreffend die Verwendung staatlicher Beihilfen in Unternehmen, die sich am 31. Dezember 2019 bereits in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden, einzuhalten (Erwägungsgrund 121).

(517) Die Maßnahme steht daher mit Randnummer 76 des Befristeten Rahmens im Einklang.

6.3.5.2.5. Randnummer 77 des Befristeten Rahmens

(518) Unter Randnummer 77 des Befristeten Rahmens ist festgelegt, dass, solange das im Rahmen der COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahme gewährte Instrument nicht vollständig zurückgekauft und verkauft worden ist, die Empfänger weder Dividenden ausschütten noch nichtobligatorische Couponzahlungen vornehmen oder Anteile zurückkaufen dürfen, außer vom Staat.

(519) Dänemark und Schweden machten die Maßnahme von der Einhaltung von Randnummer 77 des Befristeten Rahmens abhängig, sahen aber eine Ausnahme von dem Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen für die aus der Umwandlung bestehender Anleihen hervorgehenden neuen kommerziellen Hybridpapiere vor (Erwägungsgrund 115). Dänemark und Schweden erklärten im Wesentlichen, dass der Verzicht auf dieses spezifische Verbot erforderlich sei, um die Beteiligung privater Gläubiger an der Transaktion zu erlangen (Erwägungsgrund 115).

(520) Dänemark und Schweden machten mit anderen Worten eine (partielle) Ausnahmeregelung zu Randnummer 77 des Befristeten Rahmens für die Vornahme nichtobligatorischer Couponzahlungen im Rahmen der neuen kommerziellen Hybridpapiere geltend. Eine solche (partielle) Ausnahme ist jedoch unter Randnummer 77 des Befristeten Rahmens nicht vorgesehen.

(521) In diesem Zusammenhang verweist die Kommission zunächst auf die in den Erwägungsgründen 396 und 397 erwähnte Rechtsprechung.

(522) Auch wenn der Wortlaut von Randnummer 77 des Befristeten Rahmens die Anwendung eines Verbots nichtobligatorischer Couponzahlungen im Rahmen einer Rekapitalisierungsmaßnahme verlangt, ist dennoch zu prüfen, ob im vorliegenden Fall außergewöhnliche Umstände vorliegen, die eine unmittelbare Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV auf den hier vorliegenden Sachverhalt und damit eine Ausnahme von Randnummer 77 des Befristeten Rahmens in Bezug auf nichtobligatorische Couponzahlungen im Rahmen der neuen kommerziellen Hybridpapiere rechtfertigen.

(523) Im vorliegenden Fall ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme i) sich in einen Rechtsrahmen einfügte, der durch außergewöhnliche, durch die COVID-19-Pandemie verursachte Umstände geprägt war, und ii) dass sie durch ihre eigenen Besonderheiten gekennzeichnet war, die den Verzicht auf das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen für die neuen kommerziellen Hybridpapiere rechtfertigten.

Der Rechtsrahmen war durch außergewöhnliche, durch die COVID-19-Pandemie verursachte Umstände geprägt

- (524) Erstens erforderten die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser außergewöhnlichen Umstände ein sofortiges Handeln sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Unionsebene. Zu diesem Zweck erließ die Kommission am 19. März 2020, d. h. einige Tage, nachdem die ersten Eindämmungsmaßnahmen von den Mitgliedstaaten erlassen worden waren, den Befristeten Rahmen, um es diesen zu ermöglichen, mit der gebotenen Schnelligkeit zu handeln. Unter diesem Blickwinkel hat die Kommission im Befristeten Rahmen die Voraussetzungen dargelegt, die befristete Beihilfemaßnahmen erfüllen müssen, damit sie auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen und nach der Anmeldung durch den betreffenden Mitgliedstaat sehr rasch genehmigt werden konnten. Dieser Rahmen konnte angesichts der bei seinem Erlass herrschenden äußersten Dringlichkeit nicht alle Maßnahmen erfassen, die die Mitgliedstaaten zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer, die von der durch die Covid-19-Pandemie verursachten Krise betroffen waren, ergreifen konnten.
- (525) Die Bemerkung von Ryanair zu Randnummer 77 des Befristeten Rahmens (Erwägungsgrund 203) ändert nichts an dieser Feststellung. Der Umstand, dass der Befristete Rahmen die COVID-19-Pandemie bereits berücksichtigt, bedeutet nicht, dass er zum Zeitpunkt seines Erlasses bereits alle Maßnahmen umfassen konnte, die die Mitgliedstaaten zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer, die von der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Krise betroffen waren, ergreifen könnten. Wie in Erwägungsgrund 525 dargelegt, hat die Kommission den Befristeten Rahmen innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums nach den ersten Lockdown-Maßnahmen infolge der COVID-19-Pandemie erlassen. Es handelte sich um ein begrenztes und sich ständig weiterentwickelndes Instrument, wie die verschiedenen Änderungen zeigen, die die Kommission zwischen dem Tag seiner Annahme und dem Tag der Gewährung der Maßnahme vorgenommen hat. Dies ist der von außergewöhnlichen Umständen gekennzeichnete Kontext, den die Kommission berücksichtigt, wenn sie im vorliegenden Fall die Möglichkeit einer Abweichung vom Befristeten Rahmen prüft.

Die Maßnahme war durch ihre eigenen Besonderheiten gekennzeichnet

- (526) In Bezug auf die mit der Maßnahme verbundenen Besonderheiten ist daran zu erinnern, dass unter Randnummer 77 des Befristeten Rahmens eine Voraussetzung für die Vereinbarkeit festgelegt ist, die verhindern soll, dass bestehende private Investoren und Gläubiger durch Ermessenshandlungen des Beihilfeempfängers (z. B. Festsetzung von Dividenden, Rückkauf von Anteilen oder Vornahme von nichtobligatorischen Couponzahlungen) von staatlichen Beihilfen profitieren. In diesem Sinne trägt Randnummer 77 des Befristeten Rahmens dazu bei, den erforderlichen Beihilfebetrug so gering wie möglich zu halten, indem die Mittelabflüsse des Beihilfeempfängers verringert und damit die Höhe der Beihilfe auf den zur Wiederherstellung der Kapitalstruktur des Beihilfeempfängers und zur Gewährleistung seiner Rentabilität unbedingt erforderlichen Betrag beschränkt wird.
- (527) Die Kommission ist im vorliegenden Fall der Auffassung, dass die Maßnahme aus den folgenden sechs Gründen durch eigene Besonderheiten gekennzeichnet war.
- (528) Erstens erinnert die Kommission daran, dass an der Rekapitalisierung von SAS in erheblichem Umfang auch private Investoren beteiligt waren und SAS bis zu 3,75 Mrd. SEK an privatem Kapital einsammeln konnte. Allein die Umwandlung der Anleihen belief sich auf 2,25 Mrd. SEK, d. h. auf mehr als 15 % des Gesamtbetrags der Rekapitalisierung von SAS. Diese Umwandlung machte somit einen erheblichen Teil der Finanzierung der Rekapitalisierung von SAS aus.
- (529) Zweitens stellt die Kommission fest, dass der Umstand, dass SAS die Möglichkeit eingeräumt wurde, nichtobligatorische Couponzahlungen für die aus der Umwandlung der Anleihen hervorgehenden neuen kommerziellen Hybridpapiere vorzunehmen, ein entscheidender Punkt in den Verhandlungen mit bestimmten Anleihegläubigern und generell ein zentraler Aspekt für alle Anleihegläubiger war, damit diese der Umwandlung der Anleihen zustimmen (Erwägungsgrund 115). Anders als von Ryanair behauptet (Erwägungsgrund 205), ist diese Aussage nicht in sich selbst widersprüchlich: SAS verhandelte direkt mit bestimmten Anleihegläubigern, die die Interessen aller beteiligten Anleihegläubiger vertraten, und nicht mit jedem einzelnen Anleihegläubiger. Nachdem eine Einigung erzielt worden war, hatten alle Anleihegläubiger die Möglichkeit, in einer Abstimmung auf einer Hauptversammlung der vorgeschlagenen Rekapitalisierung zuzustimmen oder diese abzulehnen, wie aus der von SAS am 7. August 2020 veröffentlichten Pressemitteilung hervorgeht⁽²⁵⁴⁾. Wenn also der Verzicht auf das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen für die mit SAS verhandelnden Anleihegläubiger von entscheidender Bedeutung war, konnten Dänemark und Schweden vernünftigerweise davon ausgehen, dass dieser Punkt für alle Anleihegläubiger ein zentrales Kriterium sein würde.

⁽²⁵⁴⁾ Siehe Pressemitteilung von SAS vom 7. August 2020 (zuletzt abgerufen im November 2023).

- (530) Drittens ist darauf hinzuweisen, dass die Anleihegläubiger bereits einen ersten Vorschlag für den Rekapitalisierungsplan abgelehnt hatten, da sie sich ursprünglich nicht auf die Bedingungen für die Umwandlung der Anleihen einigen konnten (Erwägungsgrund 83). Für SAS wie auch für Dänemark und Schweden war es äußerst wichtig, sicherzustellen, dass die Verhandlungen nicht wieder an Aspekten, die für diese Anleihegläubiger entscheidend waren, scheitern würden. Insoweit ist das Argument von Ryanair (Randnummer 206), wonach die Anleihegläubiger aufgrund der erheblichen Absicherung durch Dänemark und Schweden bereits über ausreichende Investitionsanreize verfügten, offensichtlich unbegründet, da es diese Anleihegläubiger zuvor schon abgelehnt hatten, sich überhaupt an der Transaktion zu beteiligen.
- (531) Viertens stellt die Kommission fest, dass die Umwandlung der Anleihen in die neuen kommerziellen Hybridpapiere für die Anleihegläubiger, die an der Rekapitalisierung von SAS beteiligt waren, keine Bereicherungswirkung hatte. Wie in Erwägungsgrund 119 dargelegt, war es vielmehr so, dass die ursprüngliche Investition dieser Anleihegläubiger in die Anleihen aufgrund der Umwandlung in die neuen kommerziellen Hybridpapiere an Wert verlor. Mit anderen Worten, die Anleihegläubiger hatten Anspruch auf eine höhere Kapitalrendite, wenn sie die Anleihen hielten und ihrer Umwandlung in neue kommerzielle Hybridpapiere nicht zustimmten. Die Umwandlung erfolgte daher auf Kosten dieser Anleihegläubiger, die somit gemeinsam mit Dänemark und Schweden die Lasten der Rekapitalisierung von SAS teilten.
- (532) Fünftens stellt die Kommission fest, dass Dänemark und Schweden erwarteten, dass die Umwandlung der bestehenden Anleihen in neue privat gehaltene hybride Instrumente drei positive Wirkungen für SAS, Dänemark und Schweden haben würde: i) sie würde die Kapitalstruktur, die Liquiditätsposition und die wichtigsten Finanzkennzahlen von SAS verbessern (Erwägungsgrund 116); ii) sie würde den Betrag der benötigten staatlichen Beihilfe senken (Erwägungsgrund 117); und iii) sie würde die Vergütung Dänemarks und Schwedens erleichtern und besser absichern (Erwägungsgrund 118).
- (533) Ryanair behauptet in diesem Zusammenhang, dass das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen nach Randnummer 77 des Befristeten Rahmens darauf abziele, den Empfänger einer Rekapitalisierungsbeihilfe daran zu hindern, mit seinen privaten Gläubigern zu verhandeln, und somit den Betrag der benötigten Beihilfe zu verringern (Erwägungsgrund 206). Dies trifft jedoch nicht zu. Zwar ist richtig, wie in Erwägungsgrund 527 dargelegt, dass das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen darauf abzielt, den Abfluss von Barmitteln des Beihilfeempfängers zu vermeiden und damit den Beihilfebetrag zu verringern, doch hindert Randnummer 77 des Befristeten Rahmens den Empfänger einer Rekapitalisierungsbeihilfe nicht daran, mit privaten Gläubigern (wie etwa Anleihegläubigern) über die Bedingungen zu verhandeln, unter denen diese Gläubiger das Risiko eingehen, zusätzlich zur Kapitalzuführung durch einen Mitgliedstaat neues privates Kapital zur Verfügung zu stellen, um die Kapitalstruktur des Beihilfeempfängers wiederherzustellen und seine Rentabilität zu gewährleisten. Jedenfalls ändert die Behauptung von Ryanair nichts an der Feststellung, dass ohne den Verzicht auf das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen für die neuen kommerziellen Hybridpapiere ein hohes Risiko bestand, dass die privaten Investoren nicht bereit gewesen wären, sich an der Rekapitalisierung von SAS zu beteiligen.
- (534) Ebenso ist die Bemerkung von Ryanair, wonach die Kommission zu Unrecht angenommen habe, dass SAS ohne eine Lastenteilung mehr Beihilfe erhalten hätte (Erwägungsgrund 207), nicht von Relevanz. Wie in Abschnitt 6.3.3 dargelegt, steht die Maßnahme mit Randnummer 54 des Befristeten Rahmens im Einklang. Die Kommission gelangte zu dieser Schlussfolgerung unter der Prämisse, dass Dänemark und Schweden bis zu 14,25 Mrd. SEK zur Rekapitalisierung von SAS beitragen könnten, i) ohne privates Kapital und ii) obwohl die letztlich gewährte Beihilfe nur 9,54 Mrd. SEK betrug (Erwägungsgrund 342). Dänemark und Schweden hätten folglich die von den Anleihegläubigern hinterlassene Lücke mit 2,25 Mrd. SEK schließen können, falls diese entschieden hätten, sich nicht an der Transaktion zu beteiligen. Die Kommission kann nicht ausschließen, dass Dänemark und Schweden ohne eine Lastenteilung mehr Beihilfen gewährt hätten. Dies hätte zu einem Ergebnis geführt, das in Widerspruch zu dem Ziel des Befristeten Rahmens und von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV steht, wonach eine Beihilfe nicht über das zur Erreichung der damit verfolgten Ziele erforderliche Maß hinausgehen darf.
- (535) Sechstens und letztens stellt die Kommission fest, dass im Befristeten Rahmen keine Lastenteilung als Voraussetzung für die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe in Form einer Rekapitalisierung vorgeschrieben ist. Die im Rahmen der Maßnahme vorgesehene Lastenteilung ist im vorliegenden Fall das Ergebnis der Bemühungen von SAS, auf Ersuchen Dänemarks und Schwedens alternative Finanzierungsmittel auf dem Markt zu erschwinglichen Konditionen zu finden, um den Betrag der gewährten staatlichen Beihilfe so gering wie möglich zu halten (Erwägungsgrund 84).
- (536) Die Kommission weist die Behauptung von Ryanair zurück, dass Randnummer 77 des Befristeten Rahmens bereits eine Lastenteilung beinhalte (Erwägungsgrund 208). Randnummer 77 des Befristeten Rahmens verlangt nicht, dass sich private Gläubiger oder andere private Interessenträger an der Rekapitalisierung des Beihilfeempfängers beteiligen, geschweige denn auf ihre eigenen Kosten.

- (537) Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Verzicht auf das Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen für die neuen kommerziellen Hybridpapiere im vorliegenden Fall ein entscheidendes Element für die Beteiligung privater Anleihegläubiger an der Rekapitalisierung von SAS darstellte, die in erheblichem Umfang zu dieser Rekapitalisierung beigetragen haben. Der Ausgang der Verhandlungen zwischen SAS und den Anleihegläubigern war ungewiss, da letztere bereits einen ersten Rekapitalisierungsplan von SAS abgelehnt hatten. Die Anleihegläubiger hatten freiwillig (d. h., ohne dass dies nach dem Befristeten Rahmen oder anderen Vorschriften vorgeschrieben wäre) akzeptiert, infolge der Umwandlung der Anleihen in neue kommerzielle Hybridpapiere Verluste aus ihrer Anlage zu erleiden, und gleichzeitig hatte diese Umwandlung positive Auswirkungen auf die Finanzlage von SAS und ermöglichte es Dänemark und Schweden, den Betrag der zur Deckung des Liquiditäts- und Eigenkapitalbedarfs des Unternehmens erforderlichen staatlichen Beihilfe zu begrenzen.
- (538) Die Kommission ist folglich der Auffassung, dass, wäre ein Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen (für die neuen kommerziellen Hybridpapiere) festgelegt worden, dies wahrscheinlich zur Folge gehabt hätte, die Anleihegläubiger von einer Beteiligung an den Rekapitalisierungsplänen von SAS abzuschrecken, was wiederum zu einer Erhöhung der dem Kapital des Unternehmens zuzuführenden staatlichen Beihilfe geführt hätte. Unter diesen Umständen würde die Aufrechterhaltung dieses Verbots den Zielen des Vertrags, des Befristeten Rahmens und von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV zuwiderlaufen, wonach bekanntermaßen Beihilfen auf das zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften verfolgten Ziele erforderliche Maß zu beschränken sind.
- (539) Da nämlich die in Rede stehende Maßnahme so konzipiert war, dass die Höhe der Beihilfe so gering wie möglich gehalten wird, war es erforderlich, privaten Investoren zuzusichern, dass sie Zahlungen aus den neuen kommerziellen Hybridpapieren erhalten, um sicherzustellen, dass der Beitrag der privaten Investoren erheblich war. Dies galt umso mehr, als die außergewöhnlichen Umstände im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie unvermeidlich die Verschlechterung des Klimas der Investitionen im Luftverkehrssektor zur Folge hatten. Dänemark und Schweden konnten daher vernünftigerweise nicht mit einer erheblichen Beteiligung privater Investoren rechnen, ohne dafür Anreize zu schaffen.
- (540) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass es im vorliegenden Fall angesichts der außergewöhnlichen Umstände des Einzelfalls und der besonderen Merkmale der Maßnahme gerechtfertigt ist, vom Verbot nichtobligatorischer Couponzahlungen im Zusammenhang mit den neuen kommerziellen Hybridpapieren abzuweichen und somit von der unter Randnummer 77 des Befristeten Rahmens festgelegten Anforderung abzuweichen.

6.3.5.2.6. Randnummer 78 des Befristeten Rahmens

- (541) Unter Randnummer 78 des Befristeten Rahmens heißt es: „Solange nicht mindestens 75 % des im Rahmen der COVID-19-Rekapitalisierungsmaßnahme gewährten Instruments zurückgekauft und verkauft worden sind, darf kein Mitglied der Geschäftsleitung des Beihilfeempfängers eine Vergütung erhalten, die über die Grundvergütung des Mitglieds zum 31. Dezember 2019 hinausgeht. Bei Personen, die zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung oder danach Mitglied der Geschäftsleitung werden, gilt als Obergrenze die Grundvergütung der Mitglieder der Geschäftsleitung mit vergleichbarer Verantwortung zum 31. Dezember 2019. Unter keinen Umständen werden Boni oder andere variable oder vergleichbare Vergütungsbestandteile gezahlt.“
- (542) Die Kommission stellt fest, dass die Maßnahme das Verbot nach Randnummer 78 des Befristeten Rahmens einschließt (Erwägungsgrund 113).
- (543) Die Maßnahme steht daher mit Randnummer 78 des Befristeten Rahmens im Einklang.

6.3.5.3. Schlussfolgerung zur Einhaltung der Voraussetzungen in Bezug auf Governance und Vorkehrungen gegen übermäßige Wettbewerbsverfälschungen

- (544) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme alle Voraussetzungen erfüllt, die in Abschnitt 3.11.6 des Befristeten Rahmens in Bezug auf Governance und die Vermeidung übermäßiger Wettbewerbsverzerrungen festgelegt sind. Auch wenn die Maßnahme von Randnummer 77 des Befristeten Rahmens abweicht, ist die Kommission der Auffassung, dass eine solche Abweichung in diesem besonderen Fall aus den in Abschnitt 6.3.5.2.5 dargelegten Gründen gerechtfertigt ist.

6.3.6. *Ausstiegsstrategie des Staates aus der sich aus der Rekapitalisierung ergebenden Beteiligung und Berichtspflichten*

- (545) Unter Randnummer 79 des Befristeten Rahmens heißt es: „Beihilfeempfänger, bei denen es sich nicht um KMU handelt und die eine COVID-19-Rekapitalisierung in Höhe von mehr als 25 % ihres Eigenkapitals zum Zeitpunkt der Rekapitalisierungsmaßnahme erhalten haben, müssen eine glaubwürdige Strategie für den Ausstieg aus der Beteiligung des Mitgliedstaats aufzeigen, außer wenn die staatliche Beteiligung innerhalb von 12 Monaten nach Gewährung der Beihilfe auf weniger als 25 % des Eigenkapitals zurückgeführt wird“⁽²⁵⁵⁾. Nach Randnummer 80 des Befristeten Rahmens muss in der Ausstiegsstrategie der Plan des Beihilfeempfängers für die Fortführung des Betriebs und die Verwendung der vom Staat investierten Mittel dargelegt werden, einschließlich eines Zahlungsplans und der Maßnahmen, die der Beihilfeempfänger und der Staat ergreifen werden, um den Rückzahlungsplan einzuhalten.
- (546) SAS ist ein großes Unternehmen, für das zum Zeitpunkt der Maßnahme eine Rekapitalisierung in Höhe von mehr als 25 % vorgesehen war. Dementsprechend legten Dänemark und Schweden einen von SAS ausgearbeiteten Geschäftsplan vor, der den Rückkauf der von Dänemark und Schweden zur Verfügung gestellten Instrumente bis zum Geschäftsjahr 2025 vorsah (Erwägungsgrund 125). Dänemark und Schweden erklärten, SAS beabsichtige, sowohl positive freie Zahlungsströme aus der Geschäftstätigkeit als auch Erlöse aus Kapitalmarktemissionen (einschließlich Fremd- und Eigenkapital) für den Rückkauf der als staatliche Beihilfen gewährten Instrumente zu verwenden⁽²⁵⁶⁾. Darüber hinaus erklärten Dänemark und Schweden, dass sie so bald wie möglich nach der finanziellen Stabilisierung von SAS einen Verkauf an private Dritte als wahrscheinliche Ausstiegsstrategie erwägen würden, insbesondere für die im Rahmen der Rekapitalisierung gezeichneten COVID-19-Anteile. In jedem Fall verpflichteten sich Dänemark und Schweden, innerhalb von zwölf Monaten nach Gewährung der Beihilfe eine glaubwürdige Ausstiegsstrategie zu erhalten und zu billigen, es sei denn, die staatliche Beteiligung würde innerhalb dieser Frist auf weniger als 25 % des Eigenkapitals zurückgeführt (Erwägungsgrund 126).
- (547) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Voraussetzungen der Randnummern 79 und 80 des Befristeten Rahmens erfüllt sind.
- (548) Darüber hinaus bestätigten Dänemark und Schweden, dass SAS gemäß Randnummer 82 des Befristeten Rahmens Dänemark und Schweden über die Fortschritte bei der Umsetzung des Rückzahlungsplans Bericht erstatten wird (Erwägungsgrund 130). SAS, Dänemark und Schweden bestätigten, dass sie die Veröffentlichungs- bzw. Berichtspflichten nach den Randnummern 83 und 84 des Befristeten Rahmens erfüllen werden (siehe Erwägungsgrund 130).
- (549) Schließlich verpflichteten sich Dänemark und Schweden im Einklang mit Randnummer 85 des Befristeten Rahmens, einen Umstrukturierungsplan anzumelden, sollte ihre Eigenkapitalbeteiligung nicht innerhalb von sechs Jahren nach Gewährung der Maßnahme auf unter 15 % des Eigenkapitals des Beihilfeempfängers⁽²⁵⁷⁾ zurückgeführt worden sein (siehe Erwägungsgrund 130). Die Maßnahme steht daher mit Randnummer 85 des Befristeten Rahmens im Einklang.
- (550) Die Kommission stellt fest, dass Ryanair die unter Randnummer 85 des Befristeten Rahmens festgelegte Frist von sechs Jahren kritisiert (Erwägungsgrund 209). Eine solch „laxe“ Anforderung biete keinen Anreiz für den Ausstieg des Staates und verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Randnummer 45 des Befristeten Rahmens. Ryanair gibt jedoch nicht an, welcher Zeitraum angemessen wäre.
- (551) Die Kommission stellt fest, dass das Erfordernis eines Umstrukturierungsplans nicht als Anreiz für den Ausstieg eines Mitgliedstaats aus der durch eine COVID-19-Rekapitalisierung erworbenen Kapitalbeteiligung gedacht ist. Der Befristete Rahmen sieht bereits in Abschnitt 3.11.5 derartige Anreize vor, und erst wenn nach Ablauf dieses Sechsjahreszeitraums deutlich wird, dass die verschiedenen Anreizmechanismen nicht das erwartete Ergebnis erbracht haben, muss entsprechend ein Umstrukturierungsplan angemeldet werden. Ein solcher Zeitraum steht auch voll und ganz im Einklang mit den verschiedenen Mechanismen, die durch den Befristeten Rahmen eingeführt wurden, um den Ausstieg des Staates aus dem Eigenkapital des betreffenden Begünstigten zu fördern und zu beschleunigen, von denen sich einige über einen ähnlichen Zeitraum erstrecken.

⁽²⁵⁵⁾ Im Einklang mit Fußnote 66 des Befristeten Rahmens sollten vom Staat gewährte hybride Instrumente als Eigenkapital behandelt werden.

⁽²⁵⁶⁾ Die Fremdfinanzierung kann sowohl besicherte als auch unbesicherte Instrumente umfassen: i) zu den unbesicherten Anleihen gehören Hybridanleihen, Solawechsel, Commercial Paper sowie Konsortialkredite, ii) zu den besicherten Instrumenten gehören japanische Operating-Leasingverhältnisse, Flugzeugfinanzierungen und potenziell Sale-and-Lease-back-Instrumente. Die Entscheidung über das Finanzierungsinstrument wird von SAS unter anderem auf der Grundlage folgender Faktoren getroffen: Attraktivität der Konditionen/Finanzierungskosten des jeweiligen Instruments; Marktgröße und verfügbare Mengen für SAS; aktuelle Bonitätseinstufung von SAS und erwarteter Ratingausblick/erwartete Ratingmigration.

⁽²⁵⁷⁾ Im Einklang mit Fußnote 66 des Befristeten Rahmens sollten vom Staat gewährte hybride Instrumente als Eigenkapital behandelt werden.

- (552) Es verstößt daher in keiner Weise gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass unter Randnummer 85 des Befristeten Rahmens vorgesehen ist, dass ein solcher Umstrukturierungsplan erst angemeldet werden muss, wenn die Beteiligung Dänemarks und Schwedens nach sechs Jahren nicht auf weniger als 15 % des Eigenkapitals von SAS zurückgeführt wurde.
- (553) Außerdem ist der Vergleich mit der Bankenmitteilung nicht passend, da die Bankenkrise, wie in der Mitteilung ausgeführt, zumindest teilweise dadurch verursacht wurde, dass bestimmte Finanzinstitute übermäßige Risiken eingegangen sind, während es sich bei der COVID-19-Pandemie um eine Gesundheitskrise handelt. Daher kann nicht verlangt werden, dass die Maßnahmen, die die Kommission ergriffen hat, um die Folgen der COVID-19-Krise zu bewältigen, von gleicher Art sind wie die Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise.
- (554) Außerdem ist die auf Randnummer 45 des Befristeten Rahmens gestützte Bemerkung von Ryanair zurückzuweisen. Dort wird zwar verlangt, dass Rekapitalisierungsmaßnahmen strengen Bedingungen unterliegen, um Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen, doch betreffen diese Bedingungen, wie erklärt wird, den Einstieg, die Vergütung und den Ausstieg des Staates aus dem Eigenkapital der betreffenden Unternehmen, Governance-Bestimmungen und geeignete Maßnahmen zur Begrenzung von Wettbewerbsverzerrungen. Dies ist eindeutig ein Verweis auf die in den Abschnitten 3.11.2 bis 3.11.7 des Befristeten Rahmens genannten Voraussetzungen.
- (555) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahme alle in Abschnitt 3.11.7 des Befristeten Rahmens genannten Voraussetzungen erfüllt.

6.3.7. **Abschnitt 4 des Befristeten Rahmens**

- (556) Dänemark und Schweden haben bestätigt, dass sie die Berichterstattungs- und Überwachungspflichten gemäß Abschnitt 4 des Befristeten Rahmens erfüllen werden (Erwägungsgründe 129 und 130).

6.3.8. **Vereinbarkeit der Maßnahme mit anderen Bestimmungen des Unionsrechts**

- (557) Ryanair machte in seiner Stellungnahme geltend, dass die Maßnahme gegen mehrere Bestimmungen des AEUV verstoße, insbesondere gegen dessen Artikel 18, 49 und 56, sowie gegen Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 (Erwägungsgrund 166). Außerdem liege ein Verstoß gegen den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatz der Nichtdiskriminierung vor (Erwägungsgrund 167).
- (558) In diesem Zusammenhang weist Ryanair zu Recht darauf hin, dass eine staatliche Beihilfe, die als solche oder aufgrund bestimmter Modalitäten gegen Bestimmungen oder allgemeine Grundsätze des Unionsrechts verstößt, nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann ⁽²⁵⁸⁾.
- (559) Zur Behauptung von Ryanair, die Maßnahme verstoße gegen Artikel 18 AEUV, weist die Kommission jedoch darauf hin, dass es in Absatz 1 dieser Bestimmung heißt: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ Artikel 18 AEUV soll autonom nur auf unionsrechtlich geregelte Sachverhalte angewandt werden, für die der AEUV kein besonderes Diskriminierungsverbot vorsieht. Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV sieht Ausnahmen von dem in Artikel 107 Absatz 1 AEUV verankerten Grundsatz der Unvereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt vor und lässt damit eine Ungleichbehandlung von Unternehmen zu, sofern die Voraussetzungen dieser Ausnahmen erfüllt sind. Nach Ansicht des Gerichtshofs sind diese Ausnahmen als „besondere Bestimmungen“ der Verträge im Sinne von Artikel 18 Absatz 1 AEUV anzusehen ⁽²⁵⁹⁾.

⁽²⁵⁸⁾ Urteile des Gerichtshofs vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, Rn. 96, und vom 28. September 2023, Ryanair/Kommission, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, Rn. 109.

⁽²⁵⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 28. September 2023, Ryanair/Kommission, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, Rn. 111.

- (560) Daraus folgt, dass im vorliegenden Fall nur zu prüfen ist, ob die durch die Maßnahme bewirkte Ungleichbehandlung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV zulässig ist. Die Kommission hat daher geprüft, ob die Maßnahme mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV in der Auslegung durch den Befristeten Rahmen im Einklang steht. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass die Maßnahme mit diesen Anforderungen im Einklang steht, d. h. für die Zwecke eines dort genannten Ziels und innerhalb der Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich und verhältnismäßig ist, gewährt wird ⁽²⁶⁰⁾. Ein möglicher Verstoß gegen Artikel 18 AEUV ist daher nicht mehr zu prüfen. In jedem Fall legt Ryanair nicht dar, aus welchen Gründen im vorliegenden Fall ein Verstoß gegen Artikel 18 AEUV vorliegen sollte.
- (561) Die Artikel 49 und 56 AEUV und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 schützen den freien Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt bzw. die freie Erbringung von Luftverkehrsdiensten im Binnenmarkt. Die Kommission stellt fest, dass Artikel 56 AEUV gemäß Artikel 58 AEUV nicht auf den Verkehrssektor anwendbar ist, daher kann die Maßnahme nicht gegen diese Bestimmung verstoßen. In Bezug auf Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 macht Ryanair geltend, dass Dänemark und Schweden dadurch, dass sie die Maßnahme zum Nachteil aller Luftfahrtunternehmen, die von der COVID-19-Pandemie gleichermaßen betroffen waren, nur SAS vorbehalten hätten, den freien Dienstleistungsverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit dieser Fluggesellschaften, einschließlich der von Ryanair, behindert hätten (Erwägungsgrund 170). Das Argument von Ryanair ist im Wesentlichen, dass seine Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit durch die Wahl des Beihilfeempfängers eingeschränkt würden.
- (562) Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nach der Rechtsprechung die beschränkende Wirkung, die eine Beihilfemaßnahme auf die Dienstleistungsfreiheit oder die Niederlassungsfreiheit hat, keine nach dem Vertrag verbotene Beschränkung darstellt, da es sich um eine der Natur einer staatlichen Beihilfe innewohnende Wirkung handeln kann, wie etwa ihren selektiven Charakter ⁽²⁶¹⁾.
- (563) Entsprechend derselben Rechtsprechung muss, wenn die Modalitäten einer Beihilfe derart untrennbar mit dem Zweck der Beihilfe verknüpft sind, dass eine separate Beurteilung nicht möglich ist, ihre Auswirkung auf die Vereinbarkeit oder Unvereinbarkeit der Beihilfe insgesamt zwangsläufig nach dem in Artikel 108 AEUV vorgesehenen Verfahren beurteilt werden ⁽²⁶²⁾.
- (564) In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof entschieden, dass unter diesen Umständen die Auswirkungen der Wahl eines Unternehmens als Empfänger einer Beihilfe auf den Binnenmarkt nicht getrennt von der Frage geprüft werden können, ob die Beihilfemaßnahme insgesamt mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, was nach dem in Artikel 108 AEUV vorgesehenen Verfahren zu prüfen ist. Der Stellungnahme von Ryanair ist zu entnehmen, dass es diese Auffassung teilt, denn Ryanair macht geltend, dass die Kommission die Maßnahme nach dem in Artikel 108 Absatz 3 AEUV vorgesehenen Verfahren verbieten sollte, aber auf der Grundlage, dass sie angeblich gegen Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 und Artikel 49 AEUV verstößt.
- (565) Wie aus der Rechtsprechung in Erwägungsgrund 563 hervorgeht, stellt jedoch die wettbewerbsbeschränkende Wirkung, die eine staatliche Beihilfe auf die Dienstleistungsfreiheit oder die Niederlassungsfreiheit haben kann, keine nach dem Vertrag verbotene Beschränkung dar, da es sich um eine der Natur einer staatlichen Beihilfe innewohnende Wirkung handeln kann, wie etwa ihren selektiven Charakter. Im vorliegenden Fall findet die Kommission keine Anhaltspunkte dafür, dass die Maßnahme, genauer gesagt die Wahl von SAS als einzigen Empfänger der Maßnahme, wettbewerbsbeschränkende Wirkungen hatte, die über diejenigen hinausgehen, die einer gemäß den Voraussetzungen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV gewährten staatlichen Beihilfe innewohnen. Auch von den Beteiligten wurden keine derartigen Beweise vorgelegt.

⁽²⁶⁰⁾ In Bezug auf einen möglichen Verstoß gegen den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung vertritt die Kommission die Auffassung, dass selbst unter der Annahme, dass sich SAS und andere Fluggesellschaften im Hinblick auf das Ziel der Maßnahme in einer vergleichbaren Situation befinden, eine solche Ungleichbehandlung in jedem Fall gerechtfertigt wäre, da die Maßnahme erforderlich ist, um das in Erwägungsgrund 17 genannte Ziel zu erreichen, wie in Abschnitt 6.3.1 dargelegt wird (und insbesondere da ein gemeinsames Interesse an dem Tätigwerden zugunsten von SAS aus den in Abschnitt 6.3.1.2 dargelegten Gründen besteht), und in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht, wie in Abschnitt 6.3.3 (Verhältnismäßigkeit der Beihilfe), 6.3.4 (Vergütung und Ausstieg des Staates), 6.3.5 (Governance und Vorkehrungen gegen Wettbewerbsverzerrungen) und 6.3.6 (Ausstiegsstrategie des Staates) dargelegt wird, da sie nicht über das zur Erreichung des Ziels, das mit der Maßnahme verfolgt wird, erforderliche Maß hinausgeht.

⁽²⁶¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 28. September 2023, Ryanair/Kommission, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, Rn. 132.

⁽²⁶²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 28. September 2023, Ryanair/Kommission, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, Rn. 133. Vergleiche in diesem Sinne die Urteile des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, Rn. 14, und vom 31. Januar 2023, Kommission/Braesch u. a., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, Rn. 97.

(566) Die Maßnahme verstößt daher nicht gegen Artikel 49 AEUV und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.

(567) Daraus folgt aus den vorgenannten Gründen, dass die Maßnahme gegen keine der von Ryanair in seiner Stellungnahme angeführten Bestimmungen des Unionsrechts verstößt.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

(568) Die Kommission stellt fest, dass Schweden und Dänemark die Maßnahme unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt haben. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Maßnahme mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV vereinbar ist, sofern Dänemark und Schweden innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses an die beiden Mitgliedstaaten den in Erwägungsgrund 148 beschriebenen Mechanismus im Einklang mit den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens umsetzen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe in Höhe von 9,54 Mrd. SEK, die das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden zugunsten der Scandinavian Airlines System AB gewährt und durchgeführt haben, ist vorbehaltlich der in Artikel 2 genannten Bedingungen mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

Die Vereinbarkeit der in Artikel 1 genannten Beihilfe ist davon abhängig, dass das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden zur Erfüllung der Voraussetzungen nach den Randnummern 61 und 62 des Befristeten Rahmens von der Scandinavian Airlines System AB verlangen, zusätzliche Kapitalinstrumente an das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden auszugeben, durch die sich die Vergütung der beiden Mitgliedstaaten für die COVID-19-Anteile erhöht, die sie jeweils im Rahmen der in Artikel 1 genannten Beihilfe durch die Zeichnung neuer Stammaktien der Scandinavian Airlines System AB erworben haben.

Die Ausgabe der in Absatz 1 genannten Instrumente wird vier Jahre (wenn das Königreich Dänemark und/oder das Königreich Schweden nicht mindestens 40 % der jeweils erworbenen COVID-19-Anteile veräußert haben) und sechs Jahre (wenn das Königreich Dänemark und/oder das Königreich Schweden ihre COVID-19-Anteile nicht vollständig veräußert haben) nach dem Tag der Gewährung der in Artikel 1 genannten Beihilfe stattfinden.

Für die Ausgabe der in Absatz 1 genannten Instrumente wird Scandinavian Airlines System AB entweder i) die Konditionen der von dem Unternehmen an das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden ausgegebenen staatlichen Hybridpapiere ändern, um den daraus geschuldeten Betrag zu erhöhen, oder ii) an das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden ein neues Instrument ausgeben, das dieselben Konditionen aufweist wie die von dem Unternehmen an das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden ausgegebenen staatlichen Hybridpapiere.

Die Vergütungserhöhung im Rahmen der in Absatz 1 genannten Instrumente wird einer Erhöhung um 10 % des Betrags entsprechen, der sich aus der Multiplikation der vom Königreich Dänemark bzw. vom Königreich Schweden gehaltenen Anzahl Aktien der Scandinavian Airlines System AB, die vor den in Absatz 2 genannten Zeitpunkten noch nicht verkauft wurden und die Zahl der Aktien übersteigen, die diese Mitgliedstaaten jeweils vor Gewährung der in Absatz 1 genannten Beihilfe an diesem Unternehmen hielten, mit dem höheren Betrag der folgenden Werte ergibt: i) 1,16 SEK oder ii) der volumengewichtete Durchschnittskurs der Aktien der Scandinavian Airlines System AB an der Nasdaq-Börse in Stockholm während eines Zeitraums von 20 Handelstagen unmittelbar vor dem fünften Handelstag vor dem in Absatz 2 genannten Zeitpunkt der Auslösung des Staffelungsmechanismus. Der sich aus dieser Berechnung ergebende zusätzliche Kapitalbetrag wird angepasst, um die erwarteten zukünftigen Zahlungsströme aus diesem zusätzlichen Nennbetrag der Kapitalinstrumente zu berücksichtigen, abgezinst mit einem entsprechenden Marktzins, der die Konditionen der Kapitalinstrumente und das Risiko des Emittenten zu dem in Absatz 2 genannten Zeitpunkt widerspiegelt.

Artikel 3

Das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden teilen der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe des vorliegenden Beschlusses mit, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um den in Artikel 2 genannten Bedingungen nachzukommen.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden gerichtet.

Brüssel, den 29. November 2023.

Für die Kommission
Didier REYNDEERS
Mitglied der Kommission
