

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS,

annettu 9 päivänä heinäkuuta 2014,

toimenpiteestä SA.35668 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP), jonka Tanska ja Ruotsi ovat toteuttaneet Scandinavian Airlinesin hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2014) 4532)

(Ainoastaan englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2014/938/EU)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

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

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

ottaa huomioon päätöksen, jolla komissio päätti aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisen tukea SA.35668 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) koskevan menettelyn ⁽¹⁾,

on edellä mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa ja on ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Lokakuun 2012 lopussa Tanska, Ruotsi ja Norja, jäljempänä yhdessä 'asianomaiset valtiot', ottivat epävirallisesti yhteyttä komissioon ja EFTAn valvontaviranomaiseen, jäljempänä 'ESA'. Asia koski niiden aiottua osallistumista Scandinavian Airlinesin, jäljempänä 'SAS' tai 'SAS Group', uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn. Asianomaiset valtiot päättivät 12. marraskuuta 2012 osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn kuitenkin ilmoittamatta komissiolle muodollisesti tästä toimenpiteestä.
- (2) Komissio käynnisti 14. marraskuuta 2012 omasta aloitteestaan uuden uusiutuvan luottojärjestelyn käsittelyn. Komissio pyysi Tanskalta ja Ruotsilta lisätietoa 29. marraskuuta 2012, 18. joulukuuta 2012, 28. tammikuuta 2013 ja 18. helmikuuta 2013. Tanska ja Ruotsi vastasivat pyyntöihin 6. joulukuuta 2012, 8. tammikuuta 2013, 5. ja 13. helmikuuta 2013 sekä 22. maaliskuuta 2013. Tanska ja Ruotsi toimittivat lisätietoja 3. kesäkuuta 2013 päivätyllä kirjeellä.
- (3) Komissio sai lisäksi kantelun Ryanairilta 20. marraskuuta 2012 ja tämän jälkeen European Low Fares Airline Associationilta (ELFAA) 4. helmikuuta 2013. Tanska ja Ruotsi vastasivat kanteluihin 22. maaliskuuta 2013 päivätyllä kirjeellä.
- (4) Komissio ilmoitti Tanskalle ja Ruotsille 19. kesäkuuta 2013 päivätyllä kirjeellä päättäneensä aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn, joka koskee kyseistä tukea, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'. Tanska ja Ruotsi esittivät huomautuksia menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 19. elokuuta 2013 päivätyillä kirjeillä.
- (5) Komission päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽²⁾ 28. syyskuuta 2013. Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa toimenpiteistä.

⁽¹⁾ EUVL C 283, 28.9.2013, s. 8.

⁽²⁾ Vrt. alaviite 1.

- (6) SAS Group ja Foundation Asset Management Sweden AB, jäljempänä 'FAM' ⁽³⁾, toimittivat havaintonsa komissiolle 28. lokakuuta 2013. Komissio välitti huomautukset edelleen Tanskalle ja Ruotsille 5. marraskuuta 2013 ja pyysi niitä antamaan mahdolliset vastauksensa. Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ilmoittivat 4. ja 5. joulukuuta 2013 päivätyillä kirjeillä, ettei niillä ollut huomautettavaa SAS Groupin ja FAMin havainnoista.
- (7) Komissio pyysi Tanskalta ja Ruotsilta lisätietoja 25. helmikuuta 2014 päivätyllä kirjeellä, johon molemmat jäsenvaltiot vastasivat 25. maaliskuuta 2014. Tämän lisäksi Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ilmoittivat komissiolle 5. ja 7. maaliskuuta 2014 päivätyillä kirjeillä, että SAS oli päättänyt purkaa uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ja tutkia muita mahdollisuuksia pääomapohjansa vahvistamiseksi. Purkaminen tuli voimaan 4. maaliskuuta 2014.
- (8) Ruotsi ja Tanska ilmoittivat 4. ja 7. heinäkuuta 2014 päivätyillä kirjeillä, että ne suostuvat luopumaan SEUT-sopimuksen 342 artiklasta ja asetuksen (EY) N:o 1/1958 3 artiklasta johtuvista oikeuksistaan, jolloin tätä päätöstä tehtäessä ja siitä ilmoitettaessa voidaan käyttää englannin kieltä.
- (9) Tässä menettelyssä komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida, ovatko Tanska ja Ruotsi noudattaneet SEUT-sopimuksen säännöksiä. ESA on kuitenkin Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'ETA-sopimus', 109 artiklan 1 kohdan sekä valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen 24 artiklan mukaisesti toimivaltainen arvioimaan, onko Norja toiminut ETA-sopimuksen säännösten mukaisesti. Lisäksi ESA ja komissio tekevät yhteistyötä, vaihtavat tietoja ja neuvovat toisiaan valvontapolitiikkaa koskevista kysymyksistä ja yksittäisissä tapauksissa ETA-sopimuksen 109 artiklan 2 kohdan ja pöytäkirjan 27 perusteella varmistaakseen yhdenmukaisen soveltamisen koko Euroopan talousalueella.
- (10) Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon molempien toimielinten toimivallan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on tehnyt yhteistyötä ESAn kanssa ja pyytänyt siltä neuvoja ennen tämän päätöksen antamista.

2. SKANDINAVIAN LENTOKULJETUSMARKKINAT

- (11) Vuosina 2001–2011 Skandinavian lentokuljetusmarkkinoiden, jotka kattavat Tanskan, Ruotsin, Suomen ja Norjan, ilmoitettiin kasvaneen 126 prosenttia tarjottuina istuinkilometreinä ⁽⁴⁾ mitattuna. Skandinavian lyhyen lentomatkan markkinoiden kasvusta vastasivat lähes yksinomaan halpalentoyhtiöt ja etenkin Norwegian Air Shuttle ja Ryanair. Halpalentoyhtiöiden arvioidaan tuottaneen peräti 90 prosenttia kyseisen aikavälin kasvusta ⁽⁵⁾.
- (12) Halpalentoyhtiöiden merkityksen kasvusta huolimatta Skandinavian markkinoiden suurin toimija on edelleen SAS, jonka markkinaosuus vuonna 2011 oli 35,6 prosenttia. Pudotus vuosikymmenen takaisesta yli 50 prosentista on huomattava. Norwegian Air Shuttlen markkinaosuus ylsi 18,7 prosenttiin ja Ryanairin 6,8 prosenttiin.

3. TUENSAAJA

- (13) SAS on asianomaisten valtioiden kansallinen lentoyhtiö sekä Skandinavian suurin ja Euroopan kahdeksanneksi suurin lentoyhtiö. SAS on myös Star Alliancen perustajajäsen. Scandinavian Airlinesin, Widerøen ⁽⁶⁾ ja Blue1:n muodostamalla ilmailukonsernilla on pääkonttori Tukholmassa, ja sen Euroopan ja mannertenvälisen lentojen pääasiallinen solmukohta on Kööpenhaminan lentoasema. Vuonna 2013 SAS kuljetti noin 28 miljoonaa matkustajaa ja sen liikevaihto oli noin 42 miljardia Ruotsin kruunua.
- (14) SAS on tällä hetkellä 50-prosenttisesti valtion omistuksessa. Ruotsin osuus on 21,4 prosenttia, Tanskan 14,3 prosenttia ja Norjan 14,3 prosenttia. Suurin yksityinen osakkeenomistaja on Knut ja Alice Wallenbergin säätiö, jäljempänä 'KAW', jonka omistusosuus on 7,6 prosenttia. Muiden osakkaiden omistukset ovat enintään 1,5 prosenttia.

⁽³⁾ FAM on Knut ja Alice Wallenbergin säätiön varainhoidosta vastaava yhtiö.

⁽⁴⁾ Tarjotuilla istuinkilometreillä (Available Seat Kilometre, ASK) ilmaistaan lennon matkustajakapasiteettia. Tarjotut istuinkilometrit saadaan kertomalla tarjottujen istumapaikkojen lukumäärä lennettyjen kilometrien määrällä.

⁽⁵⁾ Lähde: <http://www.airlineleader.com/regional-focus/nordic-region-heats-up-as-all-major-players-overhaul-their-strategies>

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 12 ja johdanto-osan 31 kappale, joissa käsitellään kauppa, jossa SAS myi 80 prosenttia omistamistaan Widerøen osakkeista.

Taulukko 1

SAS AB:n merkittävimmät osakkeenomistajat 31. maaliskuuta 2012 ⁽¹⁾

Osakas	Yhteensä (%)
Ruotsin valtio	21,4
Tanskan valtio	14,3
Norjan valtio	14,3
Knut ja Alice Wallenbergin säätiö	7,6
Försäkringsaktiebolaget, Avanza Pension	1,5
A.H Värdepapper AB	1,4
Unionen	1,4
Tanskan kansallispankki	1,4
Robur Försäkring	0,9
Ponderus Försäkring	0,8
Andra AP-fonden	0,5
Tredje AP-fonden	0,5
SSB+TC Ledning Omnibus FD No OM79	0,5
Nordnet Pensionsförsäkring AB	0,4
Swedbank Robur Sverigefond	0,4
Swedbank Robur Sverigefond Mega	0,3
JPM Chase NA	0,3
AMF Aktiefond Småbolag	0,3
JP Morgan Bank	0,3
KPA Pensionsförsäkring AB	0,2
Nomura International	0,2

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

- (15) SAS:n taloudellinen tilanne on ollut heikko useiden vuosien ajan ja vuosina 2008–2013 se on tehnyt toistuvasti tappiota. Marraskuussa 2012 luottoluokitusyhtiö Standard and Poor's, jäljempänä 'S&P', alensi yhtiön luottoluokitusta luokasta B– luokkaan CCC+ ⁽⁷⁾. Vaikeuksia lisäsivät markkinaolosuhteet eli korkeat polttoainekustannukset ja epävarma kysyntä.
- (16) SAS:n vuosikertomuksista käy ilmi, että vuosina 2008–2012 yhtiö teki huomattavia tappioita joka vuosi ja kerrytti merkittäviä summia nettorahoitusvelkaa.

(7) S&P:n SAS:lle antaman luottoluokituksen myöhempää kehittymistä käsitellään tarkemmin jäljempänä alaviitteessä 25.

Taulukko 2

SAS:n keskeisimmät taloudelliset tunnusluvut vuosina 2007–2012 (miljoonaa Ruotsin kruunua) ⁽¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (tammi- lokakuu)
Liikevaihto	50 958	52 870	44 918	41 070	41 412	35 986
Nettorahoitusvelka	1 231	8 912	6 504	2 862	7 017	6 549
Tulos ennen veroja	1 044	- 969	- 3 423	- 3 069	- 1 629	- 1 245
Nettotulos	636	- 6 360	- 2 947	- 2 218	- 1 687	- 985
Tilikauden kassavirta	- 1 839	- 3 084	- 1 741	868	- 1 243	- 1 018
Sijoitetun pääoman tuotto (ROCE, %)	6,7	- 19,6	- 11,7	- 7,6	- 2,2	- 8,1
Oman pääoman tuotto verojen jälkeen (%)	3,8	- 47,6	- 26,8	- 17,0	- 12,0	- 24,8
Koronmaksukyky (%)	1,8	- 5,3	- 4,4	- 1,9	- 0,6	- 1,6

⁽¹⁾ Lähde: SAS:n vuosikertomukset vuosina 2008–2012; <http://www.sasgroup.net/SASGroup/default.asp>

- (17) Heikentyvän taloudellisen aseman seurauksena SAS toteutti laajan kustannussäästöohjelman (ydin-SAS) tilikaudella 2009/2010. Ohjelmaa toteuttaessaan SAS:n oli kerättävä pääomaa osakkeenomistajilta kahdella uusannilla: i) 6 miljardin Ruotsin kruunun anti huhtikuussa 2009 ja ii) 5 miljardin Ruotsin kruunun anti toukokuussa 2010 (*).
- (18) SAS:n talousvaikeudet olivat syvimmillään vuonna 2012, jolloin yhtiö esitteli 4 Excellence Next Generation -liiketoimintasuunnitelman, jäljempänä '4XNG-suunnitelma', jota lentoyhtiön johto kutsui SAS:n "viimeiseksi kuulutukseksi" ⁽⁸⁾. Marraskuussa 2012 lehdistössä kirjoitettiin, että SAS saattaa mahdollisesti joutua konkurssiin ⁽⁹⁾.

4. TOIMENPITEEN KUVAUS: VUODEN 2012 UUSI UUSIUTUVA LUOTTOJÄRJESTELY

- (19) Lentoyhtiöiden yleismaailmallisen käytännön mukaisesti SAS on pitänyt yllä vähimmäistason likviditeettiä ulkopuolisten luottositoumusten avulla. Joulukuun 20. päivästä 2006 lähtien SAS tukeutui uusiutuvaan luottojärjestelyyn, jonka oli määrä umpeutua kesäkuussa 2013, jäljempänä 'vanha uusiutuva luottojärjestely'. Vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn arvo oli 366 miljoonaa euroa, ja siitä vastasivat yksinomaan eräät pankit ([...] ⁽¹⁰⁾). Luottojärjestelyyn kuului myös eräitä rahoituskovenantteja tai -ehtoja, kuten [...].
- (20) Joulukuussa 2011 yhtiön liiketoiminnan heikentymisen seurauksena SAS:n johto päätti nostaa vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn kokonaisuudessaan. Kun SAS:n tytäryhtiö Spanair oli hakeutunut konkurssiin tammikuussa 2012, SAS ryhtyi neuvottelemaan pankkien kanssa ja pääsi sopimukseen kovenantin uudelleenasettamisesta 15. maaliskuuta 2012. Kovenantin uudelleenasettamisen yhteydessä vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn

(*) Liikesalaisuus.

⁽⁸⁾ Vuosien 2009 ja 2010 uusanteja käsiteltiin komission asiasta SA.29785 antamassa päätöksessä (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/249053/249053_1461974_61_2.pdf). Päätöksessään komissio totesi, etteivät uusannit olleet valtiontukea.

⁽⁹⁾ Sanamuotoa käytti SAS:n toimitusjohtaja, jonka lausuntoa siteerattiin Reutersin uutisessa 12. marraskuuta 2012: "Tämä on viimeinen kuulutuksemme, jos haluamme jatkaa olemassaoloamme", toimitusjohtaja ilmoitti lentoyhtiön uuden pelastusohjelman käynnistämisen jälkeen. SAS:n edellinen voitollinen vuosi oli 2007. Uutinen on saatavana englanniksi osoitteesta <http://www.reuters.com/article/2012/11/12/uk-sas-idUSLNE8AB01O20121112>. Ks. myös artikkeli "SAS tops European airline critical list" ('SAS Euroopan lentoyhtiöistä kriittisimmässä tilassa') Financial Timesissä 13. marraskuuta 2012. Artikkelin on saatavana englanniksi osoitteesta <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/fa1cbd88-2d87-11e2-9988-00144feabdc0.html#axzz2TSY5JHUH>

⁽¹⁰⁾ Ks. esim. Reutersin uutinen 18. marraskuuta 2012 (<http://www.reuters.com/article/2012/11/19/sas-idUSL5E8MI6IY20121119>) ja Financial Timesin uutinen 19. marraskuuta 2012 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/43e37eba-322f-11e2-b891-00144feabdc0.html#axzz2TSY5JHUH>).

nostokustannuksia korotettiin ja nostoehjoja kiristettiin, minkä lisäksi SAS:n oli maksettava nostettu summa välitömmästä takaisin täysimääräisenä. SAS:n oli lisäksi laadittava lainanantajille pääomapohjan vahvistamista koskeva suunnitelma, jonka hallituksen ja suurimpien osakkeenomistajien eli asianomaisten valtioiden ja KAW:n piti hyväksyä.

- (21) Pääomapohjan vahvistamista koskevan suunnitelman tukena oli 4XNG-suunnitelma, jota oli ryhdytty laatimaan jo alkuvuodesta 2012. Tässä 4XNG-suunnitelmassa otettiin huomioon myös ongelmat, joita [...] oli toukokuussa 2012 havainnut SAS:n aiemmassa 4 Excellence -liiketoimintasuunnitelmassa, jäljempänä '4X-suunnitelma'. SAS:n mukaan 4XNG-suunnitelman avulla se voisi toimia taloudellisesti riippumattomana lentoyhtiönä. Suunnitelmassa määriteltiin useita taloudellisia tavoitteita, joihin SAS:n oli päästävä tilikaudella 2014/2015: esimerkiksi liikevoittoprosentti (EBIT) yli 8 %, maksuvalmiussuhde yli 20 % ja omavaraisuusaste (oman pääoma jaettuna varallisuudella) yli 35 %. Tavoitteena oli, että 4XNG-suunnitelman avulla SAS pystyisi parantamaan tulostaan ennen veroja noin 3 miljardilla Ruotsin kruunulla vuosittain. Suunnitelman toteuttaminen aiheuttaisi noin 1,5 miljardin Ruotsin kruunun suuruiset uudelleenjärjestelykustannukset ja kertaluonteiset kulut.
- (22) Lisäksi 4XNG-suunnitelmalla oli tarkoitus valmistautua yhtiössä eläkkeiden laskennassa käytettävien uusien kirjanpitosääntöjen käyttöönottoon marraskuusta 2013 lähtien, minkä odotettiin vaikuttavan negatiivisesti SAS Groupin oman pääoman määrään. Osana suunnitelmaa yhtiö sitoutui laatimaan omaisuuserien myyntiä ja rahoitusta koskevan suunnitelman, jonka mahdollinen käteistuotto olisi ollut noin 3 miljardia Ruotsin kruunua. Omaisuuserien myyntiin kuuluivat seuraavat ⁽¹⁾: i) Norjan paikallisliikenteessä toimivan tytäryhtiön Widerøen myyminen ⁽²⁾, ii) vähemmistöosakkuuden myyminen [...]ssa, iii) lentoasemiin liittyvien kiinteistöosuuksien myyminen, iv) maahuollinnan ulkoistaminen ⁽³⁾, v) lentokoneiden moottorien myyminen ⁽⁴⁾, vi) [...]n myyminen ja takaisinvuokraaminen tai muunlainen omaisuusjärjestely, vii) hallinnointijärjestelmien ja puhelinpalveluiden ulkoistaminen ⁽⁵⁾ sekä viii) kolmen Q400-lentokoneen myyminen tai vakuudellinen rahoittaminen.
- (23) Asianomaiset valtiot väittävät, että 4XNG-suunnitelma rahoitti itse itsensä, eli SAS olisi saanut toiminnasta ja ydinliiketoimintoihin kuulumattomien omaisuuserien myynnistä riittävästi käteisvaroja 4XNG-suunnitelman toteuttamisesta aiheutuvien alkuvaiheen kustannusten kattamiseen. SAS oli kuitenkin huolissaan siitä, että yhtiön likviditeetti-tilanne näyttäisi sijoittajien silmissä heikolta 4XNG-suunnitelman toteuttamisesta aiheutuvien merkittävien alkuvaiheen kustannusten vuoksi. Tämän vuoksi SAS pyysi vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn pidentämistä sekä uuden, asianomaisten valtioiden ja KAW:n tukeman uusiutuvan luottojärjestelyn käyttöönottoa. SAS esitti kuitenkin, ettei pidennettyä vanhaa uusiutuvaa luottojärjestelyä tai uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä nostettaisi lainkaan.
- (24) Uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä koskevat neuvottelut aloitettiin 4. kesäkuuta 2012 ⁽⁶⁾. Pääomapohjan vahvistamista koskevan suunnitelman (ks. johdanto-osan 20 kappale) mukaisesti vanhassa uusiutuvassa luottojärjestelyssä lainanantajina toimineet pankit edellyttivät aluksi asianomaisilta valtioilta uutta pääomituskierrosta esimerkiksi uusannin muodossa, sillä pankit olivat haluttomia tukemaan uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä yksinään. Asianomaiset valtiot eivät kuitenkaan suostuneet esitykseen.
- (25) Neuvotteluiden jälkeen pankit hyväksyivät uuden uusiutuvan luottojärjestelyn, joka toteutettaisiin yhdessä asianomaisten valtioiden ja KAW:n kanssa ja muodostettaisiin ehdottoman tasa-arvoiseksi ilman ensisijaisuutta tai erisuuruisia vakuusoikeuksia. On syytä muistaa, että uusi uusiutuva luottojärjestely tarkoitettiin alun perin [3–6] miljardille Ruotsin kruunulle, vaikka vakuuksia oli saatavissa vain [1–4] miljardin Ruotsin kruunun edestä. Uuden uusiutuvan luottojärjestelyn arvo pieneni lopulta 22. lokakuuta 2012 3,5 miljardiksi Ruotsin kruunuksi (noin 400 miljoonaksi euroksi).
- (26) Uusi uusiutuva luottojärjestely saatiin (yhtä lukuun ottamatta ⁽⁷⁾) samoilta pankeilta kuin vanha uusiutuva luottojärjestely, asianomaisilta valtioilta ja KAW:lta. Asianomaiset valtiot tarjosivat 50 prosenttia uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä SAS:n osakeomistuksensa suhteessa ja loput 50 prosenttia tuli pankeilta ja KAW:lta. Asianomaiset valtiot ja KAW osallistuivat uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn samoilla ehdoilla (maksut, korkoprosentit ja kovenantit) kuin pankit.

⁽¹⁾ Tanskan ja Ruotsin viranomaisten antamien tietojen mukaan [...]n myyminen, joka mainittiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, poistettiin lopullisesta suunniteltujen myyntien luettelosta, sillä kaupan ajankohtaan ja mahdollisiin tuottoihin liittyi runsaasti epävarmuutta.

⁽²⁾ SAS ilmoitti 20. toukokuuta 2013, että se oli allekirjoittanut sopimuksen, jolla se myi 80 prosenttia Widerøen osakkeistaan sijoitus konsernille. Widerøen osakkeista säilyy SAS:n hallussa 20 prosenttia, mutta omistajuus voidaan siirtää kokonaisuudessaan vuonna 2016. Ks. <http://mb.cision.com/Main/290/9410155/119539.pdf>

⁽³⁾ SAS on myynyt maahuollintayhtiönsä osakkeista 10 prosenttia Swissportille. Kauppa tuli voimaan 1. marraskuuta 2013. Neuvotteluita ei toistaiseksi jatketa ennen kuin Swissport on saattanut loppuun Servisair-kaupan ja toimintojen integroinnin.

⁽⁴⁾ Kauppa on saatu päätökseen, ja sen vaikutus maksuvalmiuteen oli noin 1,7 miljardia Ruotsin kruunua.

⁽⁵⁾ Toimenpiteet on suurelta osin toteutettu, ja niistä koituu säästöjä noin yhden miljardin Ruotsin kruunun verran.

⁽⁶⁾ [...]

⁽⁷⁾ [...], yksi vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn lainanantajapankeista, ilmoitti, ettei se ole valmis osallistumaan uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn. Tämän vuoksi [...] ja [...] lisäsivät osallistumistaan uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn samassa suhteessa.

- (27) Uuden uusiutuvan luottojärjestelyn tärkeimmät ominaisuudet ovat seuraavat:
- Uusi uusiutuva luottojärjestely jaettiin kahteen luottoon, joista A-luoton arvo oli 2 miljardia Ruotsin kruunua ja B-luoton arvo 1,5 miljardia Ruotsin kruunua ja joista jälkimmäisen arvosta asianomaiset valtiot vastasivat 50-prosenttisesti. Molempien luottojen hinnoitteluehtoihin sisältyi aloitusmaksu, sitoumusmaksu, hyödyntämismaksu, marginaali ja lopetusmaksu.
 - Uusiutuvan luottojärjestelyn nostaminen edellytti SAS:lta tiettyjen ehtojen täyttämistä. B-luoton ehdot olivat A-luoton ehtoja tiukemmat ⁽¹⁸⁾.
 - Uudella uusiutuvalla luottojärjestelyllä jatkettiin vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn vakuuskokonaisuutta, minkä lisäksi lainanantajille annettiin vakuudet kaikista Widerøen osakkeista sekä kaikesta muusta SAS Groupin kiinnittämättömästä kiinteästä omaisuudesta joulukuusta 2012 lähtien. Suuri osa SAS:n omaisuuseristä toimi siis ensisijaisesti uuden uusiutuvan luottojärjestelyn vakuuksina, kuten 100 % kahden tytäryhtiön Widerøen ja SAS Spare Enginen osakkeista, 18 ilma-alusta sekä useat kiinteistöt. Vakuudet arvostettiin niiden kirjanpitoarvoon, joka oli noin 2,7 miljardia Ruotsin kruunua (eli noin 75 prosenttia uuden uusiutuvan luottojärjestelyn arvosta), ja jaettiin suhteessa A- ja B-luottojen kesken.
 - B-luottoa voitiin nostaa vasta, kun A-luotto oli nostettu kokonaan. Tammikuun 1. päivän 2014 jälkeen SAS olisi voinut turvautua sopimus B:hen vain, jos Widerøen omaisuus tai osakkeet olisi saatu myytyä.
 - Uuden uusiutuvan luottojärjestelyn maturiteetti oli 31. maaliskuuta 2015.
- (28) Uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehoista sovittiin 25. lokakuuta 2012. Sen toteutuminen edellytti kuitenkin muun muassa kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden hallitusten hyväksyntää sekä työehtosopimusten aikaansaamista ohjaamo- ja matkustamohenkilökuntaa edustavien liittojen kanssa.
- (29) Asianomaiset valtiot toimittivat CITI:n laatiman, 7. marraskuuta 2012 päivätyn raportin, jäljempänä 'CITI-raportti', jonka tarkoituksena oli arvioida, olisiko yksityinen sijoittaja tehnyt uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä koskevan sopimuksen samoin ehdoin, jos se olisi ollut mahdollisimman samanlaisessa tilanteessa kuin kyseiset valtiot. CITI-raportin lähtötilanteeksi otettiin 4XNG-suunnitelman menestyksekkäs toteuttaminen, ja sen johtopäätöksenä oli, että asianomaisten valtioiden osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn johtaisi [90–140] prosentin sisäiseen tuottoasteeseen, noin [4–9]-kertaiseen rahamääräiseen tuottoon sekä lähes [700–1 200] prosentin oman pääoman arvonnousuun (marraskuusta 2012 maaliskuuhun 2015). CITI-raportissa todettiin, että asianomaisten valtioiden tuotto-odotus oli vähintään yhtä suuri kuin samassa tilanteessa olevien yksityisten sijoittajien edellyttämä tuotto. CITI-raportissa ei kuitenkaan arvioitu sitä, miten todennäköistä on, että SAS kykenee toteuttamaan 4XNG-suunnitelman muodostaman lähtötilanteen, tai sitä, millainen vaikutus on poikkeamalla lähtötilanteesta, kuten esimerkiksi ydinliiketoimintoihin kuulumattomien omaisuuserien realisoimisen epäonnistuminen.
- (30) SAS ilmoitti 19. joulukuuta 2012, että kaikki uuden uusiutuvan luottojärjestelyn voimaantulon ehdot (ks. edellä johdanto-osan 28 kappale) oli täytetty, myös asianomaisten valtioiden hallituksilta saatu hyväksyntä. Kyseisestä päivästä alkaen 3. maaliskuuta 2014 saakka voimassa oli vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn korvannut uusi uusiutuva luottojärjestely ⁽¹⁹⁾.
- (31) Tanska ja Ruotsi selvittivät 3. kesäkuuta 2013 päivätyskirjeessään, että kun 80 prosenttia Widerøen osakkeista oli myyty (ks. edellä johdanto-osan 22 kappale), asianomaiset valtiot ja lainanantajapankit olivat sopineet SAS:n kanssa uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehtojen muuttamisesta, vaikka muutossopimusta ei vielä ollut muodollisesti allekirjoitettu. Muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimitetuissa huomautuksissaan Tanskan ja Ruotsin viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että kaikki osapuolet olivat allekirjoittaneet uuden uusiutuvan luottojärjestelyn muutosesityksen ja että se tulisi voimaan Widerøe-kaupan päättämisen jälkeen eli 30. syyskuuta 2013. Muutokset koskivat esimerkiksi seuraavia seikkoja:
- A-luoton arvoa pienennettäisiin 1,173 miljardista Ruotsin kruunusta 0,8 miljardiin Ruotsin kruunuun, ja sen maturiteettia jatkettaisiin viidellä kuukaudella 1. kesäkuuta 2014 saakka.
 - SAS osoittaisi A-luoton vakuudeksi [0,5–0,8] miljardin Ruotsin kruunun suuruisen käteispanttin. Jäljelle jäävälle [0,1–0,4] miljardille Ruotsin kruunulle jäisivät uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä koskevassa sopimuksessa luettelut vakuudet.
 - A-luotosta peruutettaisiin 0,2 miljardia Ruotsin kruunua, kun maahuolintatoiminnoista olisi luovuttu osittain. Kun uusi uusiutuva luottojärjestely purettiin 4. maaliskuuta 2014, SAS oli jo tehnyt aiesopimuksen mahdollisen ostajan kanssa ⁽²⁰⁾.
 - B-luottoa pienennettäisiin 1,5 miljardista 1,2 miljardiin Ruotsin kruunuun.

⁽¹⁸⁾ Ks. alaviite 34.

⁽¹⁹⁾ Ks. <http://www.reuters.com/finance/stocks/SAS.ST/key-developments/article/2662973>

⁽²⁰⁾ A-luoton kattamaa sitoumusta pienennettiin 0,8 miljardista 0,6 miljardiin Ruotsin kruunuun 31. lokakuuta 2013 sen vuoksi, että SAS oli myynyt osuuden SAS Ground Handlingista Swissportille.

5. MENETTELYN ALOITTAMISTA KOSKEVA PÄÄTÖS

- (32) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksensä yhteydessä komissio esitti epäilyjä sen suhteen, olivatko asianomaisten valtioiden, KAW:n ja pankkien osallistumista koskevat ehdot tasavertaisia, pääasiassa seuraavista syistä:
- Pankkien aiempi altistuminen SAS:n riskeille vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistumisen vuoksi: Pankit olivat karkeasti arvioiden puolittaneet osallistumisensa uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn ja siis vähentäneet luottojärjestelystä koituvaa altistumistaan SAS:n riskeille noin 50 prosentilla, kun taas asianomaiset valtiot — jotka eivät olleet saaneet mitään tuloja vuosien 2009 ja 2010 uusanneista SAS:n jatkuvasti negatiivisen tuloksen vuoksi — kasvattivat altistumistaan SAS:n riskeille.
 - SAS oli nostanut vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn täysimääräisesti tammikuussa 2012, mikä saattoi vaikuttaa lainanantajapankkien päätökseen osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn siksi, että ne voisivat välttää tilanteen, jossa luotto nostettaisiin jälleen täysimääräisesti, ja varmistaa, että osallisuus uusiutuvaan luottojärjestelyyn ei menisi kokonaan hukkaan yhtiön vaikeuksien vuoksi.
 - Komissiolle jäi epäselväksi, vaikuttiko asianomaisten valtioiden jatkuva tuki SAS:lle aiempina vuosina pankkien päätökseen osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn. Komissio huomautti myös, että asianomaisten jäsenvaltioiden osallistuminen oli ehdoton edellytys yksityisten toimijoiden osallistumiselle uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn.
 - Komissio asetti kyseenalaiseksi sen, voisiko KAW:n osallistumista uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn verrata yksityisen sijoittajan osallistumiseen ottaen huomioon, että KAW:n altistuminen SAS:n riskeille toteutui paitsi osakkeenomistuksen, myös SEB-pankin kautta.
- (33) Komissio asetti lisäksi kyseenalaiseksi sen, voisiko asianomaisten valtioiden osallistumista uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn pitää osakkaan näkökulmasta järkevänä ja täyttäisikö se markkinataloussijoittajatestin vaatimukset, jos tasavertaisia ehtoja koskevaa kysymystä ei oteta huomioon. Tältä osin komissio arvioi, perustuiko 4XNG-suunnitelma riittävän vankkoihin oletuksiin, jotta yksityinen sijoittaja voisi osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn, tai olivatko suunnitelmassa suoritettut herkkyyksianalyysit ylioptimistisia.
- (34) Komissio totesi muun muassa, että suunnitelmassa esitetyt markkinoiden kasvua tarjottuina istuinkilometreinä ja BKT:nä kuvaavat luvut olivat optimisia ja että inflaatioprosentiksi kaudella 2015–2017 oli oletettu nolla. Komissio piti kyseenalaisena myös sitä, että kaikkien kustannussäästöohjelmien ja omaisuuserien myyntisuunnitelmien onnistunut toteuttaminen voitiin ennakoida uuden uusiutuvan luottojärjestelyn allekirjoitushetkellä.
- (35) Tarkasteltaessa uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehtoja ja CITIn arviota siitä, millaista tuottoa asianomaisten jäsenvaltioiden uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistumisesta oli odotettavissa, komissio huomautti, että CITI-raportissa ei arvioitu 4XNG-suunnitelmaa eikä tehty rahoitusmallista herkkyyksianalyysia, vaan tukeuduttiin pelkästään CITille annettuihin tietoihin. Komissio totesi myös, että CITI-raportissa ei arvioitu uuden uusiutuvan luottojärjestelyn vakuuksia yksityisen markkinaehtoisen sijoittajan näkökulmasta eikä pohdittu mahdollisten vähemmän suotuisille oletuksille (kuten maksukyvyttömyydelle) pohjautuvien vaihtoehtoisten skenaarioiden vaikutusta tuottoanalyysiin. Tähän liittyen komissio huomautti, että CITI-raportissa SAS:n maksukyvyttömyydelle seuraavan kolmen vuoden aikana annettiin nollan prosentin todennäköisyys, mikä vaikuttaa riskin aliarvioinnilta.
- (36) Edellä esitettyjen näkökohtien vuoksi komissio ei voinut sulkea pois mahdollisuutta, että asianomaisten valtioiden osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn on saattanut suosia SAS:ia SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettussa merkityksessä.
- (37) Jos uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn siis liittyi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua valtiontukea, komissio piti kyseenalaisena uuden uusiutuvan luottojärjestelyn soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komissio arvioi tältä osin, voisiko jokin mahdollisista SEUT-sopimuksessa mainituista yhteismarkkinoille soveltuvuuden perusteista sopia tähän tapaukseen. Toimenpiteen luonteen ja SAS:n vaikeudet huomioon ottaen komissio totesi, että ainoastaan niillä kriteereillä on merkitystä, jotka koskevat vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla myönnettäviä tukea, joka perustuu pelastamis- ja rakenneuudistustukea koskeviin suuntaviivoihin ⁽²¹⁾. Komission alustavana johtopäätöksenä kuitenkin oli, että pelastamis- ja rakenneuudistustukea koskevissa suuntaviivoissa säädetyt pelastamis- ja rakenneuudistustuen ehdot eivät ilmeisesti täyty.

⁽²¹⁾ EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

6. MENETTELYN ALOITTAMISPÄÄTÖSTÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

6.1 Tanskan ja Ruotsin viranomaisten esittämät huomautukset

- (38) Tanska ja Ruotsi pysyvät kannassaan, jonka mukaan niiden osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn oli markkinaehtoista, sillä osallistuminen tapahtui tasavertaisin ehdoin pankkien ja KAW:n kanssa, mikä sulkee pois valtiontuen mahdollisuuden.
- (39) Tanska ja Ruotsi huomauttavat, että SAS ei nostanut luottoa vanhasta uusiutuvasta luottojärjestelystä kertaakaan sinä aikana, kun uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä neuvoteltiin. Valtiot kiinnittävät huomiota vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn maaliskuussa 2012 tehtyihin muutoksiin, joiden myötä luoton noston edellytyksiä tiukennettiin, ja huomauttavat, että kesäkuun 2012 lopulta lähtien pankeilla oli siis mahdollisuus hylätä kaikki SAS:n luoton nostamista koskevat pyynnöt. SAS maksoi uusiutuvasta luottojärjestelystä nostamansa varat täysimääräisinä takaisin maaliskuussa 2012 eikä tämän jälkeen nostanut luottoa vanhasta uusiutuvasta luottojärjestelystä. Tämän vuoksi kyseisiä pankkeja voitiin kohtuudella pitää "ulkopuolisina" sijoittajina, jotka osallistuivat uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tasaveroisin ehdoin asianomaisten valtioiden kanssa ⁽²²⁾ ilman merkittävää altistumista SAS:n muodostamalle vakuudettomalle riskille ⁽²³⁾.
- (40) KAW:n osallistumisesta uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn yhdessä pankkien kanssa Tanskan ja Ruotsin viranomaiset toteavat, että KAW:n taloudellinen altistuminen SEB:n riskeille oli rajallinen, joten se ei olisi voinut vaikuttaa päätökseen osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn.
- (41) Tanska ja Ruotsi katsovat lisäksi, että 4XNG-suunnitelma oli realistinen ja sen menestyksellinen toteuttaminen oli mahdollista. Valtiot pysyvät kannassaan, että kaikki näkökohdat ja oletukset, mukaan lukien liikevaihtoennusteet, jäljempänä 'RASK' ⁽²⁴⁾, säästötoimenpiteet ja suunnitellut omaisuuseristä luopumiset, tutkittiin tarkasti, jotta 4XNG-suunnitelman tavoitteet vuosille 2014–2015 täyttyisivät. Molempien valtioiden käyttämät ulkopuoliset taloudelliset neuvonantajat (Goldman Sachs) ja pankit (...) tarkastivat huolellisesti 4XNG-suunnitelman ja kaikki sen lähtöoletukset, ja suunnitelmaa muokattiin saatujen kommenttien ja suositusten perusteella. Valtiot painottavat myös, että kun päätöstä uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistumisesta oltiin tekemässä, luottamusta suunnitelman menestykselliseen toteuttamiseen vahvisti se, että edellytyksenä uudelle uusiutuvalla luottojärjestelylle oli uusien työehtosopimusten hyväksyminen. Tanskan ja Ruotsin mukaan joulukuun 2012 sekä uuden uusiutuvan luottojärjestelyn purkamisen 4. maaliskuuta 2014 välillä tapahtunut kehitys osoitti myös, että suunnitelma eteni kohti odotettuja tuloksia ⁽²⁵⁾.
- (42) Uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehdoista Tanska ja Ruotsi ilmoittavat, että ehdot olivat tavanomaisten markkinaehtojen mukaisia, sillä ne olivat samanlaisia kuin vastaavissa sopimuksissa käytetyt, minkä lisäksi uudessa uusiutuvassa luottojärjestelyssä oli korkeammat aloitusmaksut ja tiukemmat nostoehdot kuin useimmissa tarkastelluissa sopimuksissa. Vakuuskokonaisuudesta Tanska ja Ruotsi toteavat, että lainanantajapankeille tosiasiasa koituvaa rahoitusriskiä oli mitätön, sillä vakuuksien arvioitu arvo ylitti selvästi A-luoton summan. Näin ollen tilanteessa, jossa yhtiö olisi joutunut selvitystilaan, lainanantajapankkien kaikki velat olisi kuitattu esimerkiksi vakuuskokonaisuudella, muilla SAS:n myyntikelpoisilla omaisuuserillä, kuten [...]lla, tai osakkuudella [...]ssa. Edellä mainittua tukee sekin, että suuri osa A-lainaan kuuluvista sitoumuksista voitiin tosiasiallisesti purkaa vuoden 2013 alkupuolella. Tanskan ja Ruotsin mukaan tämä osoittaa, että pankit toimivat markkinaehtoisesti ja olivat riittävän varovaisia päättäessään osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn yhdessä asianomaisten valtioiden ja KAW:n kanssa.
- (43) Tanska ja Ruotsi ilmoittavat lisäksi, että osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn on tuottanut uusiutuvan luottojärjestelyn lainanantajille merkittäviä tuottoja ilman, että SAS:n on tarvinnut nostaa luottoa. Tämä tukee näkemystä, jonka mukaan valtioiden osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn yhdessä KAW:n ja pankkien kanssa oli täysin markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaista.

⁽²²⁾ Vaihtoehtoisesti vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn olisi yksinkertaisesti voitu antaa umpeutua 20. kesäkuuta 2013 ja samalla luoton nostaminen kyseisenä ajanjaksona olisi voitu estää, ellei SAS olisi kyennyt täyttämään käytön ehtoja.

⁽²³⁾ Tanskan ja Ruotsin viranomaiset antoivat tietoa eräiden pankkien muusta altistumisesta SAS:n riskeille kahdenvälisen luottojen, erilaisten suojausjärjestelyjen, luottokorttien, ilma-alusten rahoitusvälineiden, tilinylitysluottojen ja kiinteistökauppojen muodossa. Tanskan ja Ruotsin viranomaiset pysyvät kannassaan, jonka mukaan pankeille ei koitunut merkittävää altistumista SAS:n muodostamalle vakuudettomalle riskille, ellei [...]n mahdollista luottokorttimaksuihin liittyvää altistumista oteta lukuun. Mainitut altistumiset riskeille olivat joko määrältään rajallisia tai niistä oli olemassa vakuudet, minkä vuoksi niiden vaikutus pankkien päätökseen osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tuntuu merkityksettömältä.

⁽²⁴⁾ Liikevaihto tarjottua istuinkilometriä kohti (Revenue per Available Seat Kilometre) on lentoyhtiöiden yleisesti käytämä liikevaihdon mittari.

⁽²⁵⁾ Tanska, Ruotsi ja SAS korostavat tässä yhteydessä myös sitä, että S&P paransi SAS:n luottoluokitusta 5. elokuuta 2013 luokasta CCC+ luokkaan B — ja totesi näkymien olevan vakaita.

6.2 SAS Groupin esittämät huomautukset

- (44) SAS Groupin mukaan asianomaiset valtiot osallistuivat uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osakkeenomistajina, eivät viranomaisina. Tästä näkökulmasta osallistuminen tällaiseen välineeseen oli parempi vaihtoehto kuin pääomasijoitus, kun otetaan huomioon osakkeenomistajille/lainantajille maksuista koituneet huomattavat tulot sekä osakkeen arvon odotettavissa oleva nousu.
- (45) Tasavertaisia ehtoja koskevasta testistä SAS Group toteaa, että ehdot todettiin tasavertaisiksi, sillä pankit eivät altistuneet SAS:n riskeille, minkä vuoksi niitä tulisi pitää ”ulkopuolisina” sijoittajina. Asianomaisten valtioiden osallistuminen ei myöskään vaikuttanut pankkien käyttäytymiseen, sillä esityksen osakkeenomistajille uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistumisesta teki SAS eivätkä pankit. SAS Group pysyy edelleen kannassaan, jonka mukaan pankit päättivät osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tasavertaisin ehdoin asianomaisten valtioiden ja KAW:n kanssa riski-/tuottoanalyysin erittäin myönteisten tulosten johdosta.
- (46) SAS Group tukee myös Tanskan ja Ruotsin väitettä, jonka mukaan 4XNG-suunnitelman pohjana olevat oletukset olivat kestäviä ja kolmea tärkeintä lähtökohtaa eli ASK:na mitattua markkinoiden kasvua, BKT:n kasvua vuosina 2015–2017 ja nollainflaatiota koskevat ennusteet olivat realistisia. Kaikki lainantajapankit tarkastelivat huolellisesti suunnitelman toteuttamiseen liittyviä riskejä ja kiinnittivät erityistä huomiota RASK:hon yhtiön kannattavuuden keskeisenä mittarina.
- (47) Samalla SAS Group ilmoittaa, että vakuuskokonaisuuden arviointi oli riittävää, mikä lievensi riskiä siitä, että SAS joutuu maksukyvyttömäksi 4XNG-suunnitelmaa toteuttaessaan. Tätä tukee myös se tosiseikka, että kustannussäästöjen tuottaminen oli edellytyksenä lainantajien osallistumiselle uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn ja että uusien työehtosopimusten solmiminen marraskuussa 2012 oli keskeistä suunnitelman menestykselliselle toteuttamiselle.
- (48) SAS Group arvostelee lisäksi komissiota siitä, ettei se ole ottanut huomioon konkurssivaihtoehtoa eikä sitä, että asianomaiset valtiot olisivat menettäneet yhteisen osakkeenomistuksensa arvon, jos uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä ei olisi tehty. Tässä yhteydessä SAS Group painottaa sitä, että asianomaiset valtiot osallistuivat uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn SAS:n ydinosakkaina, joiden tavoitteena oli saada asianmukaista tuottoa sijoitukselleen.
- (49) SAS Group ilmoittaa lisäksi, että 4XNG-suunnitelman toteuttamisesta koitunut tuotto on 3 miljardia Ruotsin kruunua ennen veroja, mikä on kääntänyt SAS:n tuloksen voitolliseksi marraskuusta 2012 heinäkuuhun 2013 kestävällä jaksolla.

6.3 FAM:n esittämät huomautukset

- (50) KAW:n omistusten hallinnoinnista vastaavan yhtiön FAM:n mukaan KAW:n päätös osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tehtiin riippumatta sen SEB-osakkuudesta ja SEB:n SAS-riskialtistuksesta. FAM esittää, että KAW:lla ei ollut enemmistöosakkuutta SEB:ssä, eikä sen voi sanoa ohjaavan SEB:tä.
- (51) FAM kävi läpi 4XNG-suunnitelman ja siihen liittyvät rahoitusriskit sekä vakuuskokonaisuuden ja totesi, että uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistuminen on KAW:n edun mukaista. Tässä yhteydessä se vertasi keskenään mahdollisuutta suojata KAW:n pitkän aikavälin SAS-sijoitusta, kyseisestä sijoituksesta mahdollisesti saatavia tuottoja ja SAS:n uuden uusiutuvan luottojärjestelyn puitteissa suorittamia korkeita maksuja ja toisaalta SAS:n toiminnan lopettamista, mitä FAM ei pitänyt taloudellisesti suotuisana vaihtoehtona.
- (52) FAM on myös samaa mieltä Tanskan ja Ruotsin viranomaisten sekä SAS Groupin kanssa siitä, että kaikki osakkaat osallistuivat uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tasavertaisin ehdoin ilman ensisijaisuutta tai erisuuruisia vakuusoikeuksia. Päätös osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn perustui niiden tuottomahdollisuuksien perinpohjaiseen analyysiin, joita vahvasta ja kilpailukykyisestä SAS:stä jatkossa seuraisi.
- (53) FAM on lisäksi samaa mieltä Tanskan ja Ruotsin viranomaisten kanssa siitä, että lainantajapankkien päätös osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn perustui kaupallisiin näkökohtiin, sillä niiden riskialtistus vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn puitteissa oli lähinnä teoreettinen. FAM esittää, että pankeille uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistuminen oli jopa vähemmän houkuttelevaa kuin asianomaisille valtioille ja KAW:lle, sillä viimeksi mainitut saattoivat ainakin uskoa osakekurssin nousuun. Tästä syystä FAM pysyy kannassaan, jonka mukaan tasavertaisia ehtoja koskevan testin ehtojen on katsottava täyttyneen.

7. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

7.1 Valtiontuen olemassaolo

- (54) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.
- (55) Valtiontuen käsitettä sovelletaan siis mihin tahansa suoraan tai välillisesti myönnettyyn etuun, joka on rahoitettu valtion varoin joko itse valtion tai siirretyn toimivallan nojalla välittäjänä toimivan elimen toimesta.
- (56) Valtiontukea ovat valtiosta johtuvat toimet, jotka on rahoitettu valtion varoista. Valtion varat ovat periaatteessa paitsi jäsenvaltion ja sen viranomaisten varoja, myös sellaisten julkisten yritysten varoja, joissa viranomaisilla on suora tai epäsuora määräysvalta.
- (57) Tarkasteltavana olevaan toimenpiteeseen käytettiin kiistatta valtion varoja, sillä se rahoitettiin asianomaisten valtioiden talousarvioista peräisin olevista varoista, ja toimenpide johtui kiistatta valtiosta. Huomionarvoista on etenkin se, että Tanskan ja Ruotsin parlamentit hyväksyivät valtioiden osallistumisen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn (ks. edellä johdanto-osan 30 kappale).
- (58) Tarkasteltavana olevan toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja vaikuttava todennäköisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (59) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tapauksissa, joissa jäsenvaltion myöntämä taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa muihin unionin sisäisessä kaupassa kilpaileviin yrityksiin nähden, vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä kilpailuun on vähintään mahdollinen ⁽²⁶⁾. Komissio katsoo siis, että valtion varoista johtuva mahdollinen taloudellinen hyöty SAS:lle täyttäisi tämän ehdon. SAS kilpailee muiden Euroopan unionissa ja Euroopan talousalueella toimivien lentoyhtiöiden kanssa etenkin siksi, että lentoliikenteen vapauttamisen kolmas vaihe (kolmas toimenpidekokonaisuus) tuli voimaan 1. tammikuuta 1993 ⁽²⁷⁾. Suhteellisen lyhyillä EU:n sisäisillä matkoilla lentoliikenne kilpailee lisäksi maantie- ja rautatieliikenteen kanssa, minkä vuoksi toimenpiteellä saattaa olla vaikutusta myös maantie- ja rautatieliikenteen harjoittajiin.
- (60) Valtiontuen määritelmän täyttymisen ainoa arviointiperuste on siis se, saiko SAS toimenpiteestä valikoivaa ja perusteetonta taloudellista hyötyä.
- (61) Koska uusi uusiutuva luottojärjestely purettiin 4. maaliskuuta 2014 lähtien, komissio on arvioinut, saiko SAS uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä valikoivaa ja perusteetonta taloudellista hyötyä sillä välillä, kun luottojärjestely muodostettiin vuonna 2012 ja kun se purettiin vuonna 2014.

7.2 Taloudellinen hyöty SAS:lle

- (62) Komissio toteaa, myönnettiinkö SAS:lle SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 alakohdan mukaista valtiontukea. Tätä varten komission on arvioitava, saiko lentoyhtiö sellaista taloudellista hyötyä, jota se ei tavanomaisissa markkinaolosuhteissa olisi saanut. Kysymyksen tarkastelussa komissio soveltaa markkinataloussijoittajatestiä, jonka mukaan valtiontuesta ei ole kyse silloin, jos samanlaisissa olosuhteissa kooltaan asianomaisia julkisen sektorin elimiä vastaava yksityinen sijoittaja, joka toimii markkinataloudessa tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, olisi voinut suostua tekemään käsiteltävänä olevan toimenpiteen edunsaajalle.

⁽²⁶⁾ Ks. asia 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta; asia T-288/97, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia v. komissio, Kok. 2001, s. II-1169, 41 kohta; ja asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark), Kok. 2003, s. I-7747, 75 kohta.

⁽²⁷⁾ ”Kolmanteen toimenpidekokonaisuuteen” sisältyi kolme lainsäädännöllistä toimenpidettä: i) neuvoston asetus (ETY) N:o 2407/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista (EYVL L 240, 24.8.1992, s. 1); ii) neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille (EYVL L 240, 24.8.1992, s. 8); ja iii) neuvoston asetus (ETY) N:o 2409/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista (EYVL L 240, 24.8.1992, s. 15). Nämä asetukset sisältyivät ETA-sopimukseen, kunnes ne kumottiin 24 päivänä syyskuuta 2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1008/2008 lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3), sellaisena kuin se on sisällytetty ETA-sopimukseen sopimuksen liitteellä XIII.

- (63) Markkinataloussijoittajatestin mukaan komission on siis arvioitava, olisiko yksityinen sijoittaja ryhtynyt nyt arvioitavana olevaan liiketoimeen samoilla ehdoilla. Hypoteettisen yksityisen sijoittajan toiminta on markkinataloudessa järkevästi toimivan sijoittajan toimintaa, ja sijoittaja pyrkii maksimoimaan voittonsa ottamalla huomioon riskin, joka on hyväksyttävissä tiettyyn tuottoon verrattuna ⁽²⁸⁾.
- (64) Julkisista varoista myönnetty rahoitus ei periaatteessa ole valtiontukea, jos se myönnetään samaan aikaan kuin yksityisen sijoittajan vastaavissa olosuhteissa ja vastaavin ehdoin tekemä huomattava pääomasijoitus (tasavertaisia ehtoja koskeva kysymys) ⁽²⁹⁾.

7.2.1 Asianomaisten valtioiden, KAW:n ja pankkien osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tasavertaisin ehdoin

- (65) Komissio panee merkille, että uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistuneet pankit olivat mukana myös vanhassa uusiutuvassa luottojärjestelyssä. Uudessa uusiutuvassa luottojärjestelyssä asianomaiset valtiot kuitenkin lisäsivät altistumistaan SAS:n riskeille, kun taas pankit suunnilleen puolittivat osallistumisensa (366 miljoonasta eurosta noin 200 miljoonaan euroon) ja siis vähensivät yhteistä uusiutuvan luottojärjestelyn kautta tapahtuvaa altistumistaan SAS:n riskeille noin 50 prosentilla. Tämän vuoksi komissio esitti menettelyn aloittamista koskevan päätöksen yhteydessä epäilyjä tasavertaisia ehtoja koskevan perustelun paikkansapitävyydestä, sillä asianomaisten valtioiden ja pankkien tilanteet eivät näyttäneet keskenään vertailukelpoisilta.
- (66) Tanska, Ruotsi ja SAS Group esittävät, että lainanantajapankit eivät vanhassa uusiutuvassa luottojärjestelyssä altistuneet lainkaan riskeille, kun ne neuvottelivat osallistumisestaan uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn. Pankkeja olisi siis pidettävä ”ulkopuolisina” sijoittajina, jotka ovat vastaavassa tilanteessa kuin asianomaiset valtiot ja KAW.
- (67) Komissio panee merkille, että SAS oli nostanut vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn kokonaisuudessaan tammikuussa 2012 (edellä johdanto-osan 20 kappale). Vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn maaliskuussa 2012 tehtyihin muutoksiin itse asiassa kuului muun muassa ehto, jonka mukaan nostettu summa oli maksettava välittömästi takaisin täysimääräisenä. Summa maksettiin kokonaan takaisin maaliskuussa 2012, ja vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn tehdyt, samassa kuussa voimaan tulleet muutokset tekivät luoton nostamisen SAS:lle tämän jälkeen erittäin vaikeaksi ⁽³⁰⁾. SAS:ltä edellytettiin myös kesäkuuhun 2012 mennessä pääomapoljan vahvistamista koskevaa suunnitelmaa, jonka paitsi hallituksen, myös asianomaisten valtioiden ja KAW:n oli merkittävimpiä osakkaina hyväksyttävä. Pankit hylkäsivät suunnitelman ensin. Vasta marraskuussa 2012 valtiot päättivät tarkistetun 4XNG-suunnitelman huolellisen tutkimisen jälkeen osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn, johon myös pankit sittemmin tulivat mukaan.
- (68) Tämän vuoksi Tanskan ja Ruotsin viranomaiset sekä SAS Group väittävät, että SAS:ää tosiasiallisesti estettiin anomasta luottoa vanhasta uusiutuvasta luottojärjestelystä. Tilanteesta tietoisten pankkien oli päätettävä, jatkavatko ne vanhaa uusiutuvaa luottojärjestelyä, kunnes se umpeutuu kesäkuussa 2013, vai osallistuvatko ne uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn samoilla ehdoilla kuin asianomaiset valtiot ja KAW huolimatta siitä, että asianomaisilla valtioilla ja KAW:llä oli yhtiön osakkaina suurempi syy osallistua, sillä 4XNG-suunnitelman toteuttamisen jälkeen yhtiön osakekurssi saattoi nousta.
- (69) Komissio pitää todennäköisenä, että pankit — ainakaan ne, jotka eivät altistuneet muille vakuudettomille kahdenvälisille SAS:n riskeille — eivät altistuneet merkittävästi vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn riskeille silloin, kun ne tekivät päätöksen osallistumisesta uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn. Komissio kuitenkin katsoo myös, että tästä huolimatta edelleen oli olemassa riski, että SAS täyttää nostoehdot ennen uuden uusiutuvan luottojärjestelyn aikaansaamista. Tässä suhteessa on merkitykseltä, ettei näin käynyt ja että vanhaa uusiutuvaa luottojärjestelyä ei käytetty ennen sen täysimääräistä takaisinmaksua maaliskuussa 2012. Tällä perusteella vaikuttaa siltä, että pankit tietystä määrin altistuivat vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn puitteissa SAS:n riskeille, mutta asianomaiset valtiot ja KAW eivät. Tämän vuoksi komissio ei hyväksy Tanskan ja Ruotsin viranomaisten väitettä, jonka mukaan pankit osallistuivat uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn ”ulkopuolisina” sijoittajina riippumatta niiden altistumisesta riskeille vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn aikana.
- (70) Komissio ei voi myöskään olla yhtä mieltä Tanskan ja Ruotsin kanssa siitä, että eräiden pankkien altistuminen riskeille vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn liittyvien kahdenvälisen luottojen muodossa ⁽³¹⁾ ei muodostanut minkäänlaista rahoitusriskiä pankeille uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä neuvoteltaessa sillä perusteella, että

⁽²⁸⁾ Yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, Kok. 2003, s. II-435, 255 kohta.

⁽²⁹⁾ Asia T-296/97, Alitalia v. komissio, Kok. 2000, s. II-3871, 81 kohta.

⁽³⁰⁾ [...]

⁽³¹⁾ Vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn lisäksi kolme pankkia altistui 30. syyskuuta 2012 mennessä vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn liittyvien kahdenvälisen luottojen riskeille. Näitä luottoja ei voinut nostaa ennen kuin vanha uusiutuva luottojärjestely oli nostettu kokonaisuudessaan. Yksittäisten kahdenvälisen luottojärjestelyjen summat olivat [400–800] miljoonaa euroa pankilla [...], [200–400] miljoonaa euroa pankilla [...] ja [400–800] miljoonaa euroa pankilla [...].

näitä luottoja ei voinut nostaa ennen kuin vanha uusiutuva luottojärjestely oli nostettu kokonaisuudessaan. Kuten edellä on mainittu, oli olemassa riski, vaikkakin pieni, että nostoehdot olisi täytetty huolimatta siitä, että maaliskuussa 2012 tehtyjen muutosten ja entistä tiukempien ehtojen seurauksena todennäköisyys sille, että SAS nostaisi vanhan uusiutuvan luottojärjestelyn, oli erittäin vähäinen.

- (71) Lisäksi vaikuttaa siltä, että jotkut pankit altistuivat muillekin SAS:n riskeille. Esimerkiksi [...] osallistui vanhaan uusiutuvaan luottojärjestelyyn, mutta lisäksi sillä oli SAS:lle 30. syyskuuta 2012 lähtien vakuudeton (ja nostamaton) kahdenvälinen luotto, jonka arvo oli [200–600] miljoonaa Ruotsin kruunua, sekä vakuudeton luottokorttiluotto, jonka arvo oli [500–900] miljoonaa Ruotsin kruunua. Kyseinen pankki olisi siis voinut joutua vastaamaan asiakkaille maksettavien korvausten kustannuksista, jos SAS olisi peruuttanut lentoja. Vakuudeton luottokorttiluotto muodosti [0–2] prosenttia [...]n koko noin [1 000–3 000] miljardin Ruotsin kruunun suuruudesta luottosalkusta, mutta tästä huolimatta se muodosti rahoitusriskin. Siksi ei voida sanoa, että [...] oli vastaavassa tilanteessa kuin asianomaiset valtiot uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistumisesta päätettäessä.
- (72) Kolme muuta pankkia (esimerkiksi [...]) altistui lisäksi maksamattomien ilma-alusten rahoitusluottoihin liittyville riskeille. Asianomaiset valtiot esittävät, että rahoituksen vakuutena oli ilma-alus, jolloin pankeille ei muodostunut rahoitusriskiä, koska ilma-alukset olisi voitu helposti myydä markkinoilla. Tätä ei kuitenkaan ole varsinaisesti näytetty toteen. On edelleen epäselvää, olisiko koko summa todella saatu takaisin, jos ilma-alukset olisi ollut pakko myydä saman tien.
- (73) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio kysyi, olisiko asianomaisten valtioiden toimilla voinut olla vaikutusta pankkien käyttäytymiseen, kun otetaan huomioon, että asianomaiset valtiot olivat antaneet lentoyhtiölle jatkuvaa rahoitustukea aiempina vuosina (esimerkiksi vuosien 2009 ja 2010 uusantien yhteydessä). Pankit olivat lisäksi halukkaita osallistumaan uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn vain sillä ehdolla, että valtiotkin olivat mukana, kuten johdanto-osan 23 ja 24 kappaleessa on selitetty.
- (74) Komissio katsoo periaatteessa, ettei tasavertaisia ehtoja voida soveltaa tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden osallistuminen tarkoittaa tiukkoja ehtoja yksityisten toimijoiden liiketoimeen osallistumiselle.
- (75) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana Tanska, Ruotsi ja SAS Group väittivät, etteivät pankit missään vaiheessa uutta uusiutuvaan luottojärjestelyä koskeneiden neuvotteluiden aikana pitäneet asianomaisten valtioiden aiempaa toimintaa ja jatkuvaa halukkuutta tukea SAS:ää minkäänlaisena esteenä, vaikka asianomaisten valtioiden tuotot vuosien 2009 ja 2010 uusanneista jäivätkin ennakoitua pienemmiksi.
- (76) Komissio ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että jos asianomaiset valtiot eivät olisi olleet mukana, yksityiset toimijat eivät olisi olleet halukkaita sijoittamaan liiketoimintaan, jonka tulos oli heikko ja tulevaisuuden näkymät epävarmoja. Samalla komissio ei voi sulkea pois sitäkään mahdollisuutta, että asianomaiset valtiot, jotka olivat kieltäytyneet antamasta lisää pääomaa ja ryhtymästä huonomman etuoikeusaseman uusiutuvaan luottojärjestelyyn, eivät olleet enää halukkaita antamaan SAS:lle lisää rahaa. Näistä näkökohdista huolimatta komissio ei ole edelleenkaan vakuuttunut siitä, että asianomaisten valtioiden osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tapahtui tasavertaisin ehdoin lainanantajapankkien kanssa, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden osallistumisen seurauksena pankit vähensivät yhteenlaskettua uusiutuvan luottojärjestelyn kautta muodostuvaa altistumistaan SAS:n riskeille noin 50 prosentilla, kun taas samaan aikaan asianomaiset valtiot lisäsivät altistumistaan riskeille.
- (77) Siitä, voidaanko KAW:n toiminnan perusteella tehdä päätelmiä yksityisen sijoittajan käyttäytymisestä, muodollinen tutkintamenettely osoitti, että KAW:n altistuminen SAS:n riskeille sen SEB-osakkuuden kautta oli pienempi kuin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä oli ilmoitettu. Kun otetaan huomioon, että KAW on SEB:ssä vain vähemmistöosakas ja SEB:n altistuminen SAS:n riskeille oli rajallinen, voidaan esittää, että syynä KAW:n osallistumiselle uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn oli sijoituksen mahdollinen tuottoisuus.
- (78) Edellä mainittujen näkökohtien lisäksi muodollinen tutkintamenettely ei ole antanut komissiolle mahdollisuutta todeta varmasti, että nyt tarkasteltavana oleva liiketoimi tapahtui tasavertaisin ehdoin.
- (79) Tasavertaisia ehtoja koskevasta arvioinnista riippumatta komissio on lisäksi tutkinut, voisiko asianomaisten valtioiden osallistumista uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn pitää osakkaan näkökulmasta järkevänä ja täyttäväksi se markkinataloussijoittajatestin vaatimukset, jos tasavertaisia ehtoja koskevaa kysymystä ei oteta huomioon.

7.2.2 *Markkinataloussijoittajatestin perusteella muodostettu arvio asianomaisten valtioiden osallistumisesta uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn*

- (80) Vastattavana on kysymys siitä, olisiko asianomaisten valtioiden kanssa samassa asemassa oleva yksityinen sijoittaja, joka siis olisi jo osakkaana SAS:ssä ja toimisi samanlaisissa olosuhteissa kuin asianomaiset valtiot vuonna 2012, osallistunut uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn vastaavin ehdoin ⁽³²⁾.
- (81) Asiassa valaisevia ovat riippumattomat analyysit, joita ulkopuoliset taloudelliset neuvonantajat (eli Goldman Sachs International ja CITI asianomaisten valtioiden neuvonantajana ja [...] lainanantajapankkien neuvonantajana) tekivät ennen uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä sopimista. Tanskan ja Ruotsin mukaan asianomaiset valtiot päättivät osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn vasta, kun niiden ulkopuoliset neuvonantajat olivat tarkastaneet huolellisesti 4XNG-suunnitelman ja uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehtoja oli muutettu.
- (82) Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio suhtautui hieman varauksellisesti CITIn laatiman raportin laajuuteen, mutta Tanska ja Ruotsi ovat selventäneet, että niiden päätöksessä osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn tukeuduttiin kaikkiin taloudellisten neuvonantajien laatimiin analyysiin, eikä CITI-raporttia siksi pitäisi arvioida yksinään.
- (83) Taloudellisten neuvonantajien tehtävänä oli muun muassa laatia kriittinen analyysi 4XNG-suunnitelmasta ja uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä sekä niihin liittyvistä herkkyystekijöistä ja haavoittuvuuksista. Analyysi tehtiin useana raporttina, joissa käytiin läpi SAS:n ja muiden toimialan vertailukohteiden aiempaa kehitystä. Neuvonantajat antoivat useita riskin lieventämistä koskevia suosituksia sekä 4XNG-suunnitelmasta että uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä. Saamiensa neuvojen perusteella asianomaiset jäsenvaltiot esittivät 4XNG-suunnitelmaan useita muutoksia (joilla nopeutettiin säästötoimenpiteitä ja lisättiin toimien lukumäärää). Samalla ne esittivät uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehtoja muutettavaksi siten, että luoton nostamisen todennäköisyys pieneni.
- (84) Ulkopuolisten neuvonantajien 4XNG-suunnitelman analysoinnin yhteydessä havaittiin ja nostettiin esiin tärkeimpiä riskipitoisia osa-alueita, kuten kustannussäästötavoitteita, omaisuuseristä luopumisia ja RASK-painetta. Riskiarvion tuloksena olivat muun muassa seuraavat näkökohdat:

— Kustannussäästötavoitteet

Ulkopuolisen neuvonnan perusteella 4XNG-suunnitelmaa muutettiin ja vahvistettiin sisällyttämällä siihen kustannussäästöjä, jotka tuottivat noin [1–4] miljardin Ruotsin kruunun vuosittaiset säästöt (mikä oli enemmän kuin alkuperäinen tavoite eli [1–4] miljardia Ruotsin kruunua vuodessa). Kustannussäästötavoitteiden täyttymättä jäämistä pidettiin ongelmana, mutta tärkein toimenpide 4XNG-suunnitelmaan liittyvien riskien vähentämisessä ennen uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä sopimista olivat marraskuussa 2012 tehdyt uudet työehtosopimukset, joihin sisältyi työntekijöiden palkkojen ja etuisuuksien leikkauksia sekä muutoksia eläkepaketteihin. Tuloksena oli välittömiä kustannussäästöjä, joiden arvo oli hieman alle [0–3] miljardia Ruotsin kruunua vuodessa. Asianomaisten valtioiden esityksestä kustannussäästöt oli saatava aikaan ennen kuin uusi uusiutuva luottojärjestely voisi tulla voimaan.

— Omaisuuseristä luopumiset

Ulkopuolinen talousasiantuntija asetti kyseenalaiseksi alkuperäiset oletukset omaisuuseristä luopumisesta ja prosessin kuluessa saatiin uutta tietoa, minkä vuoksi 4XNG-suunnitelman lopullinen luettelo suunnitelluista omaisuuseristä luopumisista oli erilainen kuin SAS:n ensin esittämä luettelo ⁽³³⁾. Asianomaisten valtioiden taloudellinen neuvonantaja totesi lopulliseen 4XNG-suunnitelmaan kirjattujen omaisuuseristä luopumisten (joiden arvioitu arvo oli noin 3,0 miljardia Ruotsin kruunua) olevan toteutettavissa annetussa ajassa. Lisäksi uudessa uusiutuvassa luottojärjestelyssä otettiin kantaa Widerøe-kaupan ajoitukseen sekä omaisuuseristä luopumisesta koituvien tulojen osoittamiseen välittömästi uuden uusiutuvan luottojärjestelyn takaisinmaksun.

— RASK-paine

Lähtökohtana olevat tuottoa ja RASK-painetta koskevat oletukset arvioitiin ja todettiin järkeviksi, kun otetaan huomioon aiempaa kehitystä koskevat tiedot, kolmansien osapuolten ennusteet sekä kilpailuympäristön sillä hetkellä tiedossa olleet muutokset. Kyseisten oletusten ei siis katsottu muodostavan merkittävää riskiä 4XNG-suunnitelman toteuttamisen epäonnistumisesta.

- (85) Tanskan, Ruotsin ja SAS Groupin muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimittamissa tiedoissa viitataan komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esittämiin epäilyihin eräiden 4XNG-suunnitelman lähtökohtien optimistisuudesta (esimerkiksi ASK:na mitattu markkinoiden kasvu, BKT:n kasvu ja nollainflaatio vuosina 2015–2017) ja todetaan, että arvioissa otettiin huomioon erityisesti SAS:n toiminnan kannalta keskeiset markkina-alueet. Yhtiö toimii lähinnä Pohjois-Euroopassa sekä Yhdysvaltain ja Aasian markkinoilla. Toimitetuista

⁽³²⁾ Asia C-305/89, Italia v. komissio, Kok. 1991, s. I-1603, 20 kohta.

⁽³³⁾ Esimerkiksi [...] poistettiin lopullisesta omaisuuseristä luopumista koskevasta luettelosta [...].

tiedoista käy lisäksi ilmi, että arvio kustannusinflaation nollatasosta vuosina 2015–2017 muodostuu siten, että vuotuinen inflaatioaste on 2 % (EU:n inflaatioastetta koskevan arvion mukaisesti), minkä lisäksi oletetaan, että inflaation vaikutus voidaan neutraloida uusilla kustannussäästötoimilla.

- (86) CITI-raportissa esitettyä sisäistä korkokantaa koskevan analyysin herkkyydestä tekemättä jättämiseen (ks. johdanto-osan 35 kappale) sekä komission alun perin esiin tuomaan huoleen vähemmän optimististen skenaarioiden mahdollisesta vaikutuksesta komissio on saanut lisätietoa suoritettujen herkkyyksanalyysien laajuudesta Tanskalta ja Ruotsilta, kun ne vastasivat menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen. Goldman Sachs esitti useita herkkyydestejä, joita oli tehty 4XNG-suunnitelman muokkaamisen aikana kesä–syyskuussa 2012. Syyskuussa 2012 tehdystä tarkistetusta analyysistä kävi ilmi, että SAS:n käteisvarat eivät loppuisi edes esitettyjen epäonnistumisskenaarioiden toteutuessa, eli kaikissa analysoiduissa tapauksissa SAS:n maksukyky pysyisi uusiutuvan luottojärjestelyn reunaehtojen puitteissa. Markkinoiden luottamuksen ylläpitämiseksi katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi asettaa maksuvalmiudelle rajoitus, ja uusiutuvan luottojärjestelyn todettiin olevan realistisin vaihtoehto maksuvalmiusvarmistuksen toteuttamiseen.
- (87) Komissio panee siis merkille, että 4XNG-suunnitelmaa on tarkasteltu useita kertoja taloudellisesta näkökulmasta (mukaan lukien suunnitelman eri versioiden laaja analysointi ja testaaminen). Komissio panee merkille myös sen, että tarkastelujen seurauksena asianomaiset valtiot vaativat toteuttamiseen liittyvien riskien pienentämistä ja kestäväen rakenneuudistus suunnitelman laatimista, ennen kuin ne tulevat mukaan uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn. Tällaisten toimenpiteiden voi katsoa noudattavan varovaisen yksityisen markkinaehtoisien sijoittajan toimintatapaa. Tästä huolimatta on silti tutkittava, olivatko uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehdot sellaiset, jotka asianomaisten valtioiden kanssa samassa tilanteessa oleva eli yhtiössä jo osakkaana oleva yksityinen markkinaehtoinen sijoittaja olisi voinut hyväksyä.
- (88) Tanska, Ruotsi ja SAS Group ovat kertoneet, että ilmailualan erityispiirteenä on tarve pitää yllä korkeaa maksuvalmiussuhdetta, jotta asiakkaat ja osakkeenomistajat eivät menettäisi luottamustaan yhtiön kykyyn jatkaa toimintaansa. Kun otetaan huomioon SAS:n taloudelliset vaikeudet vuonna 2012 sekä senhetkinen maksuvalmiustilanne, todennäköisenä syynä asianomaisten valtioiden osallistumiselle uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn SAS:n osakkaana oli se, että ne halusivat estää suuremmat tappiot tai konkurssin siinä tapauksessa, että yhtiön maksuvalmius olisi hävinnyt.
- (89) Tässä suhteessa asianomaiset jäsenvaltiot ovat ilmeisesti turvautuneet ennen kaikkea riippumattomien taloudellisten neuvonantajien suosituksiin uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehdoista sopiessaan. Vaikuttaa itse asiassa siltä, että uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehtojen yhteinen tarkoitus oli merkittävimpien havaittujen riskien lieventäminen. Kuten johdanto-osan 84 kappaleessa on todettu, esimerkiksi yksi keskeinen ehto uuden uusiutuvan luottojärjestelyn täytäntöpanolle oli se, että lentomiehistöön kanssa saatiin solmittua uudet työehtosopimukset. Tämän lisäksi B-luoton nostamiseen sovellettavat ehdot ovat ilmeisesti tehneet luoton nostamisen ennen maaliskuuta 2015 erittäin epätodennäköiseksi⁽³⁴⁾. Uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn liitetyt rahoituskovenantit oli myös rakennettu siten, että jos SAS ei olisi pystynyt saavuttamaan keskeisimpiä 4XNG-suunnitelmaan kirjattuja taloudellisia tavoitteita, se ei olisi saanut uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä käyttöönsä tai olisi joutunut maksamaan takaisin kaikki uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä sillä hetkellä nostetut varat⁽³⁵⁾.
- (90) Edellä mainittujen havaintojen lisäksi komissio on saanut lisätietoa uuden uusiutuvan luottojärjestelyn vakuuden riittävydestä. Toukokuussa 2012 päivättyssä raportissa [...] antoi riippumattoman arvion Widerøen ja eräiden sellaisten aineellisten hyödykkeiden arvosta, joita tämän jälkeen käytettiin uuden uusiutuvan luottojärjestelyn vakuutena (kuten varamoottoreita, ilma-aluksia, useita pieniä kiinteistöjä sekä eräitä tarvikkeita). Päähuomio oli Widerøessä, koska se oli tärkein vakuuskokonaisuuteen kuuluva omaisuususerä ja arviot muiden omaisuususerien arvosta perustuivat vähäisempiin tietoihin. Kokonaisarvioinnin perusteella kävi kuitenkin ilmi, että omaisuususerien yhteisarvo oli noin [1–4]–[3–6] miljardia Ruotsin kruunua. Vakuuteen kuuluvien omaisuususerien arvioitu kokonaisarvo oli siis A-luoton arvoa suurempi. Tanskan ja Ruotsin mukaan tämä katsottiin riittäväksi turvaksi uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistuville lainantantajille, sillä kuten edellä on todettu, SAS:n turvautumista B-luottoon ei pidetty lainkaan todennäköisenä.
- (91) Uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn liittyviä rahoitusriskejä lievennettiin lisäksi säännöksillä, jotka koskivat pakollisia ennakkomaksuja ja/tai uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn liittyvien sitoumusten peruuttamista siinä tapauksessa, että SAS luopuisi tietyistä omaisuususeristä tai turvautuisi muihin rahoitusvaihtoehtoihin. Näiden

⁽³⁴⁾ Esimerkiksi yksi B-luoton nostamisen ehdoista oli, että SAS:n käyttökatteen (EBITDAR) olisi oltava vähintään [5–9] miljardia Ruotsin kruunua 12 kuukauden jakson ajan. Summa oli suurempi kuin vuosille 2012–2015 ennakoitu käyttökatte, minkä vuoksi ei pidetty todennäköisenä, että SAS pystyisi nostamaan B-luottoa uuden uusiutuvan luottojärjestelyn voimassaoloaikana.

⁽³⁵⁾ Rahoituskovenantit, jotka liittyvät [...]. Kahta jälkimmäistä rahoituskovenanttia mukautettiin neljännesvuosittain 4XNG-suunnitelman pohjana olevan rahoitusmallin perusteella, mikä antaa ymmärtää, että SAS:n edellytettiin pääsevän itselleen asettamiinsa taloudellisiin tavoitteisiin.

ennakko- ja peruutusmaksujen vaikutuksesta mahdolliset tappiot olisivat pienentyneet ajan myötä. Widerøen myynnin myötä ja kyseisestä kaupasta syyskuussa 2013 voimaan tulleen sopimuksen mukaisesti (ks. johdanto-osan 31 kappale) uuden uusiutuvan luottojärjestelyn kokonaissummaa itse asiassa pienennettiin 3,5 miljardista 2 miljardiin Ruotsin kruunuun.

- (92) Vaikuttaa siis siltä, että toteutetut toimenpiteet olivat kattavia ja johdonmukaisia ja niiden tarkoituksena oli nimenomaan varmistaa SAS:n toimintakyky vuosina 2012–2015 sekä rajoittaa uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn liittyviä keskeisiä rahoitusriskejä.
- (93) Komissio toteaa, että lisäksi on tarpeen harkita, olisiko vastaavanlainen yksityinen sijoittaja, joka olisi toiminut samanlaisissa markkinaolosuhteissa kuin asianomaiset valtiot (eli ollut jo SAS:n osakas), voinut suostua toteuttamaan käsiteltävänä olevan toimenpiteen edunsaajalle. Tätä varten on myös hyödyllistä pohtia mahdollisia vaihtoehtoisia tilanteita, joita olisi syntynyt, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu.
- (94) Asiaan liittyen Tanska, Ruotsi ja SAS Group väittävät menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen antamisissaan vastauksissa, että konkurssi olisi todennäköisesti tapahtunut, jos uutta uusiutuvaa luottojärjestelyä ei olisi saatu vuonna 2012. Tanskan ja Ruotsin mukaan tämä olisi vastannut yhteensä 1 044 miljoonan Ruotsin kruunun tappioita asianomaisille jäsenvaltioille eli niiden yhteenlasketun osakeomistuksen arvoa. Toinen näkökohta liittyy myös mahdollisista tulevista myyntivoitoista luopumiseen siinä tapauksessa, että 4XNG-suunnitelma olisi toteutettu onnistuneesti. Tanska ja Ruotsi arvioivat vastauksissaan vertailun vuoksi, että jos SAS olisi joutunut maksukyvyttömäksi uuden uusiutuvan luottojärjestelyn puitteissa, asianomaisten valtioiden yhteisestä osakeomistuksesta ja niiden osallistumisesta uusiutuvaan luottojärjestelyyn koituvat yhteenlasketut tappiot olisivat pahimmassa tapauksessa olleet noin [1 000–3 000] miljoonaa Ruotsin kruunua ⁽³⁶⁾.
- (95) Vastaavasti siinä tapauksessa, että SAS olisi joutunut konkurssiin, asianomaisten valtioiden uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn osallistumisesta koitunut mahdollinen lisätappio (Tanskan ja Ruotsin esimerkin perusteella noin 447,5 miljoonaa Ruotsin kruunua) vaikuttaa suhteellisen pieneltä verrattuna tappioihin, joita olisi tapauksessa koitunut valtioiden osakeomistuksesta. Kun tätä asianomaisten valtioiden epäonnistumisskenaariossa (konkurssiskenaariossa) tapahtuvaa suhteellisen vähäistä muutosta verrataan niihin tuottoihin, joita 4XNG-suunnitelman onnistunut läpivieminen olisi asianomaisille valtioille tuottanut, asianomaisten valtioiden päätös osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn näyttäisi saavan lisätukea. CITI-raportin mukaan optimistisimmassa lähtötilanneskenaariossa mahdolliset myyntivoitot asianomaisille valtioille olisivat arviolta yhteensä [7 000–12 000] miljoonaa Ruotsin kruunua. Vaikka komissio suhtautuikin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään jonkin verran varauksellisesti näiden kasvuennusteiden optimistisuuteen, se ottaa kuitenkin huomioon mahdollisuuden, että myös konservatiivisemmissä skenaarioissa myönteisestä lopputuloksesta saatavat mahdolliset myyntivoitot olisivat silti huomattavasti suuremmat kuin epäonnistumisskenaariossa toteutuvat tappiot.
- (96) Komissio ottaa siis huomioon edellä kuvatun riski-tuottoarvion sekä 4XNG-suunnitelman perinpohjaisen arvioinnin ja testauksen, vakuudesta annetut lisävarmistukset ⁽³⁷⁾, mahdollista tappiota ajan myötä pienentävät ennakko- ja peruutusmaksut ⁽³⁸⁾ sekä useat muut uuden uusiutuvan luottojärjestelyn ehtoihin sisällytetyt risiä lieventävät toimenpiteet ⁽³⁹⁾. Tällä perusteella asianomaisten valtioiden päätös osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn on verrattavissa normaalia markkinatuottoa tavoittelevan yksityisen toimijan toimintaan, kun otetaan huomioon yhtiön poikkeuksellinen tilanne kyseisenä ajankohtana.
- (97) Edellä mainitun lisäksi komissio toteaa, että asianomaisten valtioiden, jotka olivat jo SAS:n osakkaita, toimintaa ohjasivat järkevät ja realistiset tuotto-odotukset, kun ne päättivät osallistua uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn yhdessä KAW:n ja lainanantajapankkien kanssa joulukuusta 2012 maaliskuuhun 2014. Osallistuminen ei siis tuottanut SAS:lle SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua hyötyä.

7.3 Valtiontukea koskeva päätelmä

- (98) Edellä mainitun perusteella komissio toteaa, että Tanskan ja Ruotsin osallistuminen uuteen uusiutuvaan luottojärjestelyyn ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
- (99) Lisäksi komissio panee merkille Tanskan ja Ruotsin suostumuksen siihen, että tätä päätöstä tehtäessä ja siitä ilmoitettaessa voidaan käyttää englannin kieltä,

⁽³⁶⁾ Tilannetta havainnollistaakseen Tanska ja Ruotsi arvioivat asianomaisten valtioiden yhteenlasketut tappiot uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä olettaen, että A-luotto (josta asianomaisten valtioiden osuus oli [700–1 200] miljoonaa Ruotsin kruunua) nostettiin täysimääräisenä, vakuudet kattoivat vain 50 prosenttia A-luoton sitoumuksesta ja asianomaiset valtiot olivat jo saaneet ensimmäisen sitoumusmaksuerän. Tämä olisi tarkoittanut arviolta [400–800] miljoonan Ruotsin kruunun tappiota uudesta uusiutuvasta luottojärjestelystä sekä yhteensä arviolta [700–1 200] miljoonan Ruotsin kruunun tappiota osakkeenomistuksesta eli kaikkiaan [1 100–2 000] miljoonan kruunun tappioita.

⁽³⁷⁾ Ks. johdanto-osan 90 kappale.

⁽³⁸⁾ Ks. johdanto-osan 84 ja 91 kappale.

⁽³⁹⁾ Ks. johdanto-osan 84 ja 89 kappale.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Scandinavian Airlinesin rahoittaminen Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan joulukuussa 2012 toteuttamalla uudella uusiutuvalla luottojärjestelyllä ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Tanskan kuningaskunnalle ja Ruotsin kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 9 päivänä heinäkuuta 2014.

Komission puolesta
Joaquín ALMUNIA
Varapuheenjohtaja
