



2024/2549

1.10.2024

**KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2024/2549**

av den 29 november 2023

**om det statliga stöd SA.57543 och SA.58342 (2020/NN) (f.d. 2020/N) som Konungariket Danmark och Konungariket Sverige genomfört till förmån för Scandinavian Airlines Systems AB**

[delgivet med nr C(2023) 8356]

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig<sup>(1)</sup> och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

**1. FÖRFARANDE**

- (1) Genom elektroniska anmälningar av den 11 augusti 2020, efter förhandskontakter<sup>(2)</sup>, anmälde Konungariket Danmark (*Danmark*) och Konungariket Sverige (*Sverige*) till kommissionen sina planer på att delta i rekaptaliseringen av Scandinavian Airlines system AB (*SAS*).
- (2) Danmark och Sverige anmälde åtgärden enligt artikel 107.3 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*), såsom den tolkas i avsnitt 3.11 i den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under covid-19-pandemin (den *tillfälliga ramen*)<sup>(3)</sup>.
- (3) Åtgärden omfattade två rekaptaliseringsinstrument:
  - Danmarks och Sveriges tecknande av hybridobligationer (*hybridkapitalinstrumentet*) och
  - dessa två medlemsstaters tecknande av nya stamaktier (*egetkapitalinstrumentet*).
- (4) Åtgärden, såsom den anmäldes av Danmark och Sverige den 11 augusti 2020, omfattade ett belopp om maximalt cirka 11 miljarder svenska kronor (1,069 miljarder euro)<sup>(4)</sup>, varav 6 miljarder skulle tillhandahållas av Danmark och 5 miljarder av Sverige.

<sup>(1)</sup> EUT C 250, 14.7.2023, s. 11.

<sup>(2)</sup> Danmark och Sverige lämnade in ett utkast till anmälningsformulär den 12 juni 2020. Efter informella utbyten med kommissionen lämnade Danmark och Sverige ytterligare upplysningar den 16 juni 2020. Kommissionen skickade Danmark och Sverige begäranden om upplysningar den 16, 19, 23 och 30 juni 2020, vilka Danmark och Sverige besvarade den 18, 22, 23 juni 2020 och den 2 juli 2020. Kommissionen skickade ytterligare begäranden om upplysningar den 2, 6 och 10 juli 2020, vilka Danmark och Sverige besvarade den 3, 8, 13 och 23 juli 2020. Danmark och Sverige lämnade ytterligare upplysningar den 24, 27, 30 och 31 juli 2020 samt den 1 och 2 augusti 2020.

<sup>(3)</sup> Kommissionens meddelande Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19 (EUT C 91 I, 20.3.2020, s. 1), ändrat genom kommissionens meddelanden C(2020) 2215 (EUT C 112 I, 4.4.2020, s. 1), C(2020) 3156 (EUT C 164, 13.5.2020, s. 35) och C(2020) 4509 (EUT C 218, 2.7.2020, s. 3). Efter antagandet av det ursprungliga beslutet ändrades den tillfälliga ramen genom kommissionens meddelanden C(2020) 7127 (EUT C 340 I, 13.10.2020, s. 1), C(2021) 564 (EUT C 34, 1.2.2021, s. 6), C(2021) 8442 (EUT C 473, 24.11.2021, s. 1) och C(2022) 7902 (EUT C 423, 7.11.2022, s. 9).

<sup>(4)</sup> Vid hänvisningar till åtgärden såsom den anmäldes den 11 augusti 2020 används växelkursen av den 14 augusti 2020 när stödbeloppet i svenska kronor räknas om till euro.

- (5) Dessutom skulle privata investerare enligt rekapitaliseringsplanen delta med ett belopp om 3,75 miljarder svenska kronor. I detta syfte ingick SAS bland annat avtal med innehavarna av vissa befintliga hybridobligationer och innehavarna av vissa obligationer om konvertering av de aktuella hybridobligationerna till nya stamaktier och de aktuella obligationerna till antingen kommersiella hybridobligationer eller nya stamaktier.
- (6) Den 17 augusti 2020 antog kommissionen ett beslut genom vilket den beslutade att inte göra några invändningar mot åtgärden, eftersom den bedömdes vara förenlig med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget (*det ursprungliga beslutet*)<sup>(5)</sup>.
- (7) Danmark och Sverige beviljade stödet till SAS den 26 oktober 2020. Danmark och Sverige betalade till slut ut ett stödbelopp på omkring 9,54 miljarder svenska kronor (907 miljoner euro), det vill säga mindre än de 11 miljarder svenska kronor som angavs i anmälan och som kommissionen godkände i sitt ursprungliga beslut (skäl 4).
- (8) Den 4 maj 2021 väckte Ryanair DAC (*Ryanair*) talan för att få det ursprungliga beslutet ogiltigförklarat. I sin dom av den 10 maj 2023 i mål T-238/21 (*SAS II-domen*) ogiltigförklarade tribunalen det ursprungliga beslutet på grund av överträdelse av punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen<sup>(6)</sup>. Tribunalen ansåg att kommissionen, i strid med kraven i dessa bestämmelser i den tillfälliga ramen, hade underlåtit att kräva att egetkapitalinstrumentet skulle innefatta en höjningsmekanism eller alternativ mekanism.
- (9) Efter ogiltigförklaringen av det ursprungliga beslutet begärde kommissionen ytterligare upplysningar från Danmark och Sverige den 8, 13 och 15 juni 2023. Danmark och Sverige svarade den 12, 15 och 16 juni 2023.
- (10) Genom en skrivelse, daterad den 4 juli 2023, informerade kommissionen Sverige och Danmark om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i EUF-fördraget avseende stödet (*beslutet att inleda förfarandet*).
- (11) Beslutet att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*<sup>(7)</sup>. Kommissionen gav berörda parter tillfälle att yttra sig.
- (12) Danmark och Sverige lämnade gemensamt sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet den 19 juli 2023.
- (13) Kommissionen mottog också synpunkter från två berörda parter, nämligen SAS och Ryanair, den 10 augusti 2023 respektive den 14 augusti 2023. Den 23 augusti 2023 vidarebefordrade kommissionen dessa synpunkter till Danmark och Sverige. Genom skrivelser av den 25 september 2023 lämnade Danmark och Sverige ett gemensamt svar till kommissionen på Ryanairs synpunkter.
- (14) Den 2 oktober 2023 skickade kommissionen en begäran om upplysningar till Danmark och Sverige. De två medlemsstaterna svarade på denna begäran i flera steg den 6, 11, 12, 13, 16, 19 och 23 oktober 2023. Kommissionen skickade begäranden om upplysningar även den 16 oktober 2023, med svar från Danmark och Sverige den 24, 26 och 31 oktober 2023, den 9 november 2023, med svar från Danmark och Sverige den 14 november 2023, och den 14 november 2023, med svar från Danmark och Sverige den 20 och 21 november 2023.
- (15) Genom skrivelser av den 24 respektive den 17 oktober 2023 samtyckte Sverige och Danmark till att undantagsvis avstå sina rättigheter enligt artikel 342 i EUF-fördraget jämförd med artikel 3 i rådets förordning nr 1/1958<sup>(8)</sup> och till att detta beslut antas och meddelas på engelska.

<sup>(5)</sup> Kommissionens beslut C(2020) 5750 final av den 17 augusti 2020 om statligt stöd SA.57543 (2020/N) – Danmark och SA.58342 (2020/N) – Sverige – angående rekapitalisering av SAS AB i samband med COVID-19-pandemin (EUT C 50, 12.2.2021, s. 1). Den 23 augusti 2020 antog kommissionen ett beslut om rättelse och ändring av det ursprungliga beslutet.

<sup>(6)</sup> Dom av den 10 maj 2023, Ryanair mot kommissionen (SAS II; COVID-19), T-238/21, ECLI:EU:T:2023:247.

<sup>(7)</sup> Se fotnot 1.

<sup>(8)</sup> Rådets förordning nr 1 om vilka språk som skall användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 17, 6.10.1958, s. 385, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

## 2. DETALJERAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

- (16) I följande avsnitt beskrivs åtgärden och dess sammanhang vid tidpunkten för beviljandet, dvs. den 26 oktober 2020. Den bedömning av åtgärden som görs efter tribunalens ogiltigförklaring av det ursprungliga beslutet (skäl 8) ska baseras på de fakta och omständigheter som rådde när stödet beviljades.

### 2.1 Åtgärdens syfte

- (17) Åtgärden syftade till att återställa SAS egna kapital och likviditet i den exceptionella situation som orsakades av covid-19-pandemin.
- (18) Åtgärden utgjorde en del av ett övergripande åtgärds paket som antagits av Danmark och Sverige för att säkerställa fortsatt tillräcklig likviditet på marknaden och för att motverka den likviditetsbrist som företagen ställdes inför på grund av pandemiutbrottet. Åtgärds paketet syftade också till att säkerställa att de störningar som orsakades av pandemin inte skulle undergräva företagets bärkraft och till att bevara näringsverksamhetens kontinuitet såväl under som efter pandemin.

#### 2.1.1 Danmarks och Sveriges åtgärder mot covid-19-pandemin

- (19) Den 11 mars 2020 beskrev Världshälsoorganisationen (WHO) sjukdomen covid-19 som en pandemi. Den risk för folkhälsan som avsaknaden av behandlingar och vacciner mot det nya covid-19-viruset medförde skapade exceptionella omständigheter. Den snabba spridningen fick enorma konsekvenser, både i form av dödsfall i högriskgrupper och i form av störningar på ekonomin och samhället.
- (20) För att begränsa spridningen av covid-19 antog medlemsstaterna, inklusive Danmark och Sverige, storskaliga isoleringsåtgärder, såsom krav på distansarbete från hemmet och på att undvika offentliga sammankomster, stängning av icke väsentliga företag och införande av utgångsförbud nattetid. Dessutom begränsade Danmark och Sverige, liksom övriga medlemsstater, drastiskt rörelsefriheten och resandet inom sina territorier och till och från andra länder genom att anta reserestriktioner och allmänna sanitära åtgärder (t.ex. flygförbud, karantän eller krav på negativt covid-19-test).
- (21) När det gäller Danmark avrådde det danska utrikesministeriet den 13 mars 2020 medborgare och invånare i Danmark från alla icke nödvändiga resor till alla länder. Samma dag stängde de danska myndigheterna landets gränser och införde ett tillfälligt inreseförbud till Danmark. Dessa restriktioner gällde för de flesta länder fram till den 26 juni 2020<sup>(9)</sup>, den dag då Danmark upphävde sina reserestriktioner avseende medlemsstater och Schengenländer, med vissa undantag<sup>(10)</sup>. Trots att dessa restriktioner hävdades fortsatte Danmark att vecka för vecka följa hur den epidemiologiska risken utvecklades i andra länder, inklusive andra medlemsstater, och att uppdatera sina rekommendationer om resor utanför Danmark i enlighet med sina observationer. Dessutom åtföljdes det partiella hävandet av restriktionerna från och med den 26 juni 2020 av en sexdagarsregel enligt vilken utlänningar som reste i rekreationssyfte endast fick resa in i Danmark om de hade bokat en semestervistelse på minst sex nätter. Denna regel påverkade den utländska turismen till Danmark eftersom 70 procent av de utländska turister som besökte landet sommaren 2019 stannade mindre än sex dagar.

<sup>(9)</sup> Den 29 maj 2020 hade Danmark börjat häva restriktionerna för resor till Tyskland, Island och Norge, med verkan från och med den 15 juni 2020.

<sup>(10)</sup> Undantagen gällde Förenade kungariket, Sverige, Portugal, Rumänien, Malta och Irland. Se: <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/ny-model-for-rejsevejledningerne-for-europa-traeder-i-kraft?publisherId=2012662&releaseId=13596062> (senast hämtad den 28 november 2023).

- (22) Danmark konstaterade senare att den epidemiologiska risken i hela unionen ökade från september 2020 och framåt. Danmark utfärdade restriktioner för resor till Frankrike och Kroatien den 31 augusti 2020 på grund av den kraftiga ökningen av covid-19-fall i dessa länder<sup>(11)</sup>. Man utfärdade liknande restriktioner för resor till Tjeckien den 11 september 2020<sup>(12)</sup> och till Österrike, Ungern, Nederländerna, Portugal och Schweiz en vecka senare<sup>(13)</sup>. Danmark fortsatte att lägga till medlemsstater i sin förteckning över högriskländer på grundval av sin veckovisa övervakning av den epidemiologiska situationen runtom i världen, och utfärdade restriktioner för Island, Irland, Förenade kungariket och Slovenien den 25 september 2020<sup>(14)</sup>, för Slovakien och San Marino den 3 oktober 2020<sup>(15)</sup>, för flera regioner i Sverige den 9 oktober 2020<sup>(16)</sup>, för Bulgarien, Italien, Litauen och Polen den 16 oktober 2020<sup>(17)</sup> och för Cypern, Lettland och Tyskland den 23 oktober 2020<sup>(18)</sup>. Detta innebar att Danmark den 26 oktober 2020 hade infört reserestriktioner för 24 medlemsstater och samtliga tredjeländer, eftersom man väntade sig en ny ökning av antalet fall i en andra våg av covid-19-pandemin<sup>(19)</sup>.
- (23) Sverige utfärdade i sin tur liknande reserestriktioner. Den 14 mars 2020 avrådde svenska myndigheter medborgare och invånare i Sverige från icke nödvändiga resor till alla länder. Avrådan gällde till och med den 17 juni 2020, varefter den gradvis hävdes när det gäller resor till och från andra medlemsstater<sup>(20)</sup>. Dessutom tillämpade Sverige ett tillfälligt inreseförbud till unionen via Sverige för alla utlänningar mellan den 19 mars 2020 och den 31 augusti 2020. Efter den 17 juni 2020 fortsatte Sverige, i likhet med Danmark, att regelbundet övervaka den epidemiologiska situationens utveckling i alla länder, och utfärdade nya avrådanden från resor till länder där risken att smittas av covid-19 var hög. Efter att reserestriktionerna för vissa medlemsstater gradvis hävts mellan juli och september 2020 återinförde även Sverige reserestriktioner från och med den 22 oktober 2020, eftersom man väntade sig en ny ökning av antalet fall i en andra våg av covid-19-pandemin<sup>(21)</sup>.
- (24) På det hela taget utgjorde covid-19-pandemin en allvarlig chock för den globala ekonomin och unionens, inklusive Danmarks och Sveriges ekonomier, med allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser. Den ekonomiska aktiviteten i unionen minskade kraftigt under det första halvåret och återhämtade sig endast delvis under sommaren 2020 i takt med att restriktionerna gradvis hävdes. Ytterligare störningar följde dock när pandemin i september 2020 tog fart på nytt och de nationella myndigheterna införde nya folkhälsoåtgärder för att begränsa dess spridning. Kommissionen uppskattade i sin ekonomiska höstprognos 2020 att euroområdet ekonomi skulle krympa med 7,8 % 2020. För åren 2021 och 2022 förutspådde kommissionen en tillväxt på 4,2 % respektive 3 %, men varnade samtidigt för att dessa uppskattningar präglades av en extremt hög grad av osäkerhet och risker till följd av covid-19-kontexten<sup>(22)</sup>.
- (25) Danmark och Sverige ansåg därför att covid-19-pandemin och de relaterade isoleringsåtgärder som dessa och många andra länder antog allvarligt påverkade realekonomin, och då särskilt företag som SAS.

<sup>(11)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(12)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-urges-its-citizens-to-avoid-travel-to-france-and-croatia-due-to-covid-19/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(13)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-arrivals-from-another-five-european-countries/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(14)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-to-quarantine-nationals-of-another-four-countries-from-sept-26/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(15)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/arrivals-from-slovakia-san-marino-to-be-quarantined-in-denmark-from-october-3/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(16)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/covid-19-denmark-advises-citizens-to-avoid-travel-to-eight-swedish-regions/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(17)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/denmark-discourages-its-citizens-from-travelling-to-bulgaria-italy-lithuania-poland/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(18)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(19)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/danes-advised-to-avoid-non-essential-trips-to-cyprus-latvia-germany/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(20)</sup> Den 17 juni 2020 hävde Sverige avrådan från resor till Belgien, Kroatien, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Luxemburg, Monaco, Portugal, San Marino, Spanien, Schweiz och Vatikanstaten, den 15 juli 2020 avrådan från resor till Andorra, Tyskland och Polen och den 29 juli 2020 avrådan från resor till Danmark, Norge och Tjeckien.

<sup>(21)</sup> <https://www.schengenvisainfo.com/news/sweden-extends-its-temporary-entry-ban-until-december-22/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(22)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2021](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2021) (senast hämtad den 28 november 2023). Dessa prognoser byggde på information som samlats in fram till den 22 oktober 2020.

## 2.1.2 Påverkan av covid-19-pandemin och åtgärderna mot covid-19 på SAS verksamhet

- (26) Covid-19-pandemin och de relaterade isoleringsåtgärder som antogs i hela världen, inklusive av Danmark och Sverige, ledde till att den luftfartsverksamhet som bedrevs av flygbolag som SAS till största delen stoppades.
- (27) Under 2019 transporterade SAS totalt nästan 30 miljoner passagerare<sup>(23)</sup>, med en genomsnittlig kabinfaktor på 75,2 %<sup>(24)</sup>. Detta var endast något färre än 2018 (-1,1 %). SAS noterade liknande små minskningar under 2019 jämfört med 2018 avseende andra nyckeltal, såsom tillgängliga säteskilometer<sup>(25)</sup> (-0,8 %) och betalda passagerarkilometer (eller RPK, Revenue Passenger Kilometre)<sup>(26)</sup> (-1,4 %).
- (28) Mellan december 2019 och februari 2020, dvs. kort före det att Världshälsoorganisationen förklarade covid-19 som en pandemi, var dessa nyckeltal på uppgående för SAS<sup>(27)</sup>. Företaget noterade en betydande ökning av antalet passagerare jämfört med perioden december 2018 till februari 2019<sup>(28)</sup>, samt en ökning av både ASK<sup>(29)</sup> och RPK<sup>(30)</sup>.
- (29) I mars 2020, efter antagandet av de första isoleringsåtgärderna (skälen 21 och 23), förlorade emellertid SAS omkring 60 % av sina passagerare jämfört med mars 2019, samtidigt som RPK minskade med 62 %<sup>(31)</sup>. Fram till juni 2020 ställde SAS in nästan alla sina internationella flygningar och begränsade sin verksamhet till ett fåtal inrikeslinjer i Sverige och Norge, och antalet passagerare minskade med över 95 % (april 2020) och 93 % (maj 2020) jämfört med samma perioder 2019. SAS tvingades ta merparten av sin flotta, bestående av över 150 flygplan, ur drift och behöll endast 15 plan i drift<sup>(32)</sup>.

<sup>(23)</sup> Se SAS års- och hållbarhetsredovisning för 2019 (s. 44), som finns här: [https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate\\_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf](https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf) (senast hämtad den 28 november 2023). Den redovisningen avser SAS räkenskapsår 2019 dvs. november 2018–oktober 2019.

<sup>(24)</sup> Kabinfaktor är ett mått som används i flygbranschen för att ange hur stor del av ett flygbolags passagerarkapacitet som används. Det är en viktig indikator på ett flygbolags förmåga att utnyttja hela kapaciteten hos de flygplan bolaget använder, även om måttet inte nödvändigtvis säger något om prissättning eller lönsamhet vid försäljningen av denna kapacitet.

<sup>(25)</sup> Tillgängliga säteskilometer (ASK, Available Seat Kilometre) är ett mått på den passagerarkapacitet som kan generera intäkter på ett flygplan. Det anger hur många säteskilometer ett flygbolag erbjuder till försäljning. Sätteskilometer beräknas genom att ett flygplans flygsträcka i kilometer på en viss linje multipliceras med antalet tillgängliga säten på flygplanet. ASK kan användas för att bedöma hur effektivt ett flygbolag genererar intäkter från de säten som är tillgängliga för kunderna. Flygbolaget utnyttjar alltså inte hela sin kapacitet om inte alla säten på planet säljs.

<sup>(26)</sup> Betalda passagerarkilometer (RPK) är antalet betalande passagerare multiplicerat med flygsträckan. Ett flygplan med 100 passagerare som flyger 250 kilometer genererar till exempel 25 000 RPK.

<sup>(27)</sup> Covid-19 började spridas globalt i betydande utsträckning från februari 2020 och framåt. SAS konstaterade redan under den månaden en viss minskning av efterfrågan på vissa av de linjer som företaget trafikerade, särskilt på interkontinentala linjer (utanför unionen) och linjer till och från Italien. Trots dessa första tydliga tecken på pandemin registrerade SAS ett större antal transporterade passagerare i februari 2020 än samma månad 2019.

<sup>(28)</sup> Mer specifikt registrerade SAS i december 2019 en total ökning av antalet transporterade passagerare med 2,1 % jämfört med samma månad 2018 (se <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/nearly-2-million-passengers-traveled-with-sas-in-december/>), med 3,2 % i januari 2020 jämfört med samma månad 2019 (se <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/1-9-million-passengers-traveled-with-sas-in-january/>) och med nästan 4 % i februari 2020 jämfört med samma månad 2019 <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---february-2020/>) (alla senast hämtade den 28 november 2023).

<sup>(29)</sup> SAS ökade sitt utbud i termer av ASK med 0,9 % i december 2019, med 1,9 % i januari 2020 och med 1,5 % i februari 2020 jämfört med december 2018, januari 2019 och februari 2019.

<sup>(30)</sup> RPK ökade med 2,6 % i december 2019, med 2,8 % i januari 2020 och med 0,5 % i februari 2020, jämfört med samma period föregående år.

<sup>(31)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---march-2020/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(32)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---may-2020/> (senast hämtad den 28 november 2023).

- (30) Trots att reserestriktionerna inom unionen gradvis och i relativ utsträckning hävdes under sommaren 2020 förbättrades SAS trafikciffror knappt alls mellan juni och september 2020. Jämfört med föregående år minskade SAS kapacitet med mellan 73 % (september 2020) och 91 % (juni 2020) och det totala antalet transporterade passagerare med mellan 74 % (augusti 2020) och 86 % (juni 2020) <sup>(33)</sup>. I oktober 2020, efter covid-19-pandemins andra våg, fortsatte SAS att bedriva verksamhet i en miljö med kraftigt begränsad efterfrågan, med cirka 20 % av antalet transporterade passagerare i oktober 2019 <sup>(34)</sup>.
- (31) Vid den tidpunkt då åtgärden beviljades uppskattade Eurocontrol i sitt mest optimistiska scenario att luftfartssektorn, på grundval av de uppgifter som samlats in mellan januari och oktober 2020, inte skulle återhämta sig till 2019 års nivåer förrän tidigast 2024 <sup>(35)</sup>. Airports Council International Europe tillhandahöll en liknande prognos den 6 oktober 2020, där man bedömde det som osannolikt att den europeiska flygtrafiken skulle återhämta sig till 2019 års nivåer före 2024 eller 2025, och konstaterade att osäkerheten gällande trafikens utveckling under 2021 var extremt stor <sup>(36)</sup>.
- (32) Den betydande efterfrågeförlust som drabbade SAS på grund av covid-19-pandemins följder, isoleringsåtgärderna och den betydande osäkerheten kring luftfartssektorns utsikter på kort och medellång sikt påverkade kraftigt företagets finansiella ställning.

#### 2.1.3 SAS behov av eget kapital och likviditet för att kunna hantera covid-19-pandemin

- (33) Enligt Danmark och Sverige hade SAS gjort betydande förluster sedan covid-19-pandemins utbrott och antagandet av de isoleringsåtgärder som beskrivs i avsnitt 2.1.1. Vid den tidpunkt då åtgärden beviljades väntade sig SAS ytterligare förluster. Till följd av detta var företaget i behov av stöd till eget kapital och likviditetsstöd i form av en rekaptalisering för att lösa sina finansiella svårigheter.
- (34) Enligt Danmark och Sverige behövde SAS detta stöd trots att företaget tagit flera initiativ till kostnadsbesparingar för att minska sina förluster och trots att det tidigare mottagit statligt stöd i samband med covid-19-pandemin.

#### 2.1.3.1 Kostnadsbesparingsinitiativ som beslutats av SAS för att mildra effekterna av covid-19-pandemin

- (35) Den 3 mars 2020, strax efter det att covid-19-pandemin brutit ut i Europa, meddelade SAS att man omedelbart skulle lansera flera kostnadsbesparingsinitiativ för att hantera pandemins konsekvenser och den minskade efterfrågan på flygresor <sup>(37)</sup>. SAS ställde in sina flygningar till Hongkong från och med den 5 mars 2020 och tillkännagav dessutom att man skulle dra ned på sina kortdistansflygningar under de kommande månaderna för att i möjligaste mån kompensera för förlorade intäkter genom att minska de flygningsrelaterade kostnaderna (bränsle, personal, skatter och avgifter för flygplanen osv.).
- (36) Vid sitt styrelsemöte den 12 mars 2020 meddelade SAS styrelseledamöterna att företaget behövde arbeta i två spår för att hantera konsekvenserna av covid-19-pandemin och försämringen av företagets finansiella ställning.
- (37) För det första, meddelade SAS, behövde företaget säkra likvida medel genom att snabbt skära ned kostnaderna. I detta avseende fattade SAS ledning ett beslut med omedelbar verkan om att för tre månader framåt frivilligt sänka sina löner med 20 %. Samtidigt informerades styrelsen om att SAS inlett en dialog med fackförbunden för att komma överens om en tillfällig arbetstidsförkortning på upp till 20 % (med motsvarande lönesänkning) för samtliga SAS-anställda under en tremånadersperiod. Dessutom framgår det av protokollet från styrelsemötet den 12 mars 2020 att SAS redan hade inlett samtal med leasegivare om att tillfälligt säga upp eller senarelägga leasing av flygplan och andra tillgångar. Mot bakgrund av de låga bokningsnivåerna skulle SAS också minska sitt utbud av luftfartstjänster

<sup>(33)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---june-2020/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(34)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-traffic-figures---october-2020/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(35)</sup> <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-11/eurocontrol-five-year-forecast-europe-2020-2024.pdf> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(36)</sup> [www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE\\_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts\\_06.10.2020.pdf](http://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.10.2020.pdf) (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(37)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/update-on-covid-19/> (senast hämtad den 28 november 2023).

med 15–20 % i mars och april 2020, bland annat genom att ställa in sina flygningar till Kina och Italien fram till den 3 april 2020 och reducera antalet turer på de flesta av sina linjer. För *det andra* informerade SAS styrelsen om att man höll på att utarbeta en ny affärsplan i syfte att ta effekterna av covid-19-pandemin och dess konsekvenser för företagets kort- och långsiktiga affärsstrategi i beaktande.

- (38) Den 15 mars 2020 meddelade SAS att man tillfälligt stoppade merparten av sin trafik från och med den 16 mars 2020 på grund av covid-19-pandemins utveckling och de isoleringsåtgärder som antagits av Danmark och Sverige (skälen 21 och 23). Vidare meddelade SAS att man skulle permittera upp till 10 000 anställda, dvs. 90 % av den sammantagna personalstyrkan, omedelbart efter det att lagstiftning som medgav tillfälliga uppsägningar antagits av Danmark (den 15 mars 2020) och av Sverige (den 16 mars 2020) <sup>(38)</sup>.
- (39) Vid styrelsemötet den 1 april 2020 uppgav SAS att företagets verksamhet då motsvarande endast 10 % av den lufttrafik man bedrev under samma period föregående år. SAS uppgav också att man för återstoden av 2020 hade identifierat flera kostnadsminskade initiativ med potential för besparingar motsvarande 4,1 miljarder svenska kronor. Dessutom godkände styrelsen ingående av ett sale-and-lease-back-avtal för fem flygplansreservmotorer, vilket inbringade 45 miljoner US-dollar i kontanter för SAS.
- (40) Vid styrelsemötet den 15 april 2020 lade SAS fram sin affärsplan där den nya affärsstrategin för att hantera covid-19-pandemin och dess konsekvenser på kort och lång sikt fastställdes.
- (41) I huvudsak antog SAS i affärsplanen att efterfrågan på lufttransporttjänster skulle vara nästan obefintlig mellan april och juni 2020, till följd av reserestriktioner <sup>(39)</sup>. Passagerarna skulle inte börja resa igen förrän mellan juli och oktober 2020 och då i begränsad omfattning <sup>(40)</sup>. Passagerartrafiken skulle sedan återhämta sig i stadig takt från och med november 2020 för att nå 85 % av 2019 års passagerartrafik i februari 2022. Därefter skulle ökningen av passagerartrafiken slå av på takten på grund av de långsiktiga förändringar av resebeteendet som covid-19-pandemin medfört (hemarbete, färre affärskonferenser, nya fritidsmönster osv.). SAS förväntade sig således ingen återgång till de nivåer som rått före covid-19-pandemin förrän tidigast i mitten av 2023. Denna efterfrågeprognos byggde på antagandet att det inte skulle komma några fler vågor av pandemin och att alla reserestriktioner skulle upphöra efter oktober 2020.
- (42) I det scenariot räknade SAS med en förlust på 22 miljarder svenska kronor för räkenskapsåren 2020 och 2021 <sup>(41)</sup>. I affärsplanen planerade företaget att arbeta med tre huvudsakliga insatser för att minska denna förlust: att anpassa sitt utbud till efterfrågan, att initiera aggressiva kostnadsminskningar och att hantera övertalighet.
- (43) När det gäller den första insatsen (anpassa sitt utbud till efterfrågan) planerade SAS en noggrann veckovis övervakning av hur efterfrågan på lufttransporttjänster utvecklades mot bakgrund av covid-19-pandemin. SAS skulle hålla merparten av sin flotta på marken fram till juni 2020, och gradvis öka antalet flygplan i drift från och med juli 2020, beroende på hur tre huvudindikatorer utvecklades. Indikatorerna skulle mäta "möjlighet att resa" (genom analys av statliga reserestriktioner och företagsförbud i hela världen), "avsikt att resa" (t.ex. genom mätningar av sökdata eller bokningsnivåer på SAS webbplatser) respektive "faktiskt resande" (t.ex. via antal passagerare som infinner sig till avgång, transporterade passagerare och bokningsklasser som registrerats av SAS). På längre sikt (dvs. efter oktober 2020), när efterfrågan förväntades återhämta sig stadigt, skulle SAS koncentrera sina tjänster till de mest lönsamma flyglinjerna (särskilt kortdistansflygningar inom Skandinavien och Europa) och till de mest lönsamma kunderna (affärskategorin), samtidigt som kapaciteten och antalet turer skulle minskas för att maximera användningen av flygplanen. SAS planerade också att ersätta de flesta av sina nuvarande analyser, system och verktyg med mer avancerade produkter för att åstadkomma mer rättvisande trafik- och bokningsindikatorer samt att se över de tjänster man tillhandahöll ombord i syfte att eliminera onödiga kostnader (t.ex. genom att minska tjänstedubbleringen ombord).

<sup>(38)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-temporarily-halt-most-of-the-traffic/> (senast hämtad den 28 november 2023). Se även protokollet från SAS styrelsemöte den 16 mars 2020 (bilaga 40.1 till anmälan).

<sup>(39)</sup> Motsvarande mindre än 8 % av de passagerare som SAS transporterade under 2019.

<sup>(40)</sup> SAS förväntade sig inte att nå upp till mer än 30 % av 2019 års passagerarantal i oktober 2020.

<sup>(41)</sup> Se fotnot 23. SAS räkenskapsår löper från den 1 november till den 31 oktober.

- (44) När det gäller den andra insatsen (initiera aggressiva kostnadsminskningar) föreslog SAS att man skulle genomföra de aggressiva kostnadsminskningarna genom att rikta in sig på fasta kostnader, med ett besparingsmål på 2,4 miljarder svenska kronor till slutet av oktober 2020 och ytterligare 1 miljard till slutet av mars 2021 <sup>(42)</sup>. SAS planerade också att minska kostnaderna även efter oktober 2020 genom att skära ned sin flygplansflotta, genom att successivt övergå till en enda typ av flygplan för att effektivisera underhållet och därmed få ned kostnaderna och genom att senarelägga leveranser av flygplan för att behålla likvida medel, vilket skulle ge en ytterligare besparing på 1,1 miljard svenska kronor fram till 2024.
- (45) När det gäller den tredje insatsen (hantera övertalighet) planerade SAS att fortsätta använda tillfälliga uppsägningar i stor skala i Sverige, Norge och Danmark, vilket skulle ge en besparing på totalt 2 miljarder svenska kronor till slutet av oktober 2020, följt av andra åtgärder för att öka produktiviteten under återhämtningsperioden (med en produktivitetsökning på 25 % för markpersonalen och 17 % för kabinpersonalen), vilket skulle ge en ytterligare kostnadsminskning på 2 miljarder svenska kronor. Samtidigt skulle SAS initiera ett friställningsprogram för att permanent minska sin sammantagna personalstyrka med 30 % till slutet av oktober 2020 och för att ytterligare minska de allmänna omkostnaderna med 1,6 miljarder till mars 2021 (genom att skära ned personalen i allmänna funktioner med en tredjedel och personalen vid fraktdotterbolaget med 50 %, minska de fasta it-kostnaderna med 20 %, öka utkontrakteringen av frakt- och marktjänster samt reducera investeringarna i marknadsföring, it och produkter till vad som är absolut nödvändigt för SAS).
- (46) Med detta besparingsprogram hade SAS för avsikt att minska kostnaderna med totalt 5,4 miljarder svenska kronor under räkenskapsåren 2020 och 2021 (och med ytterligare 4,5 miljarder efter 2021).
- (47) Vid styrelsemötet den 15 april 2020 bad dock styrelsen ledningen för SAS att identifiera fler möjligheter att minska kostnaderna i affärsplanen.
- (48) Vid styrelsemötet den 22 april 2020 lade SAS därför fram ett mer ambitiöst kostnadsbesparingsprogram. I huvudsak föreslog SAS att de externa utgifterna skulle minska ytterligare, att fler anställda skulle friställas (från 30 % till 40 % av SAS sammantagna personalstyrka) samt att fler flygplansleveranser skulle senareläggas. Det framgår också av protokollet från detta möte att SAS undersökte möjligheten att avyttra vissa viktiga tillgångar, särskilt sitt kundlojalitetsprogram Eurobonus samt frakt- och marktjänstverksamheterna. När det gäller Eurobonus-programmet gjorde SAS en avvägning mellan för- och nackdelarna med en sådan avyttring och drog slutsatsen att andra alternativ var lämpligare <sup>(43)</sup>. När det gäller avyttring av fraktdotterbolaget uppgav SAS att ingen köpare visade intresse för att köpa en del av eller hela dotterbolaget <sup>(44)</sup>, medan när det gäller marktjänsterna [...] <sup>(\*)</sup>.
- (49) Med den reviderade affärsplanen siktade SAS på att minska sina kostnader med upp till 7,3 miljarder svenska kronor 2020 och 2021, vilket skulle minska den ackumulerade förlusten från 22 miljarder svenska kronor till 15 miljarder svenska kronor vid 2021 års slut.
- (50) SAS antog denna affärsplan den 24 april 2020 efter styrelsens godkännande, och fullföljde sina initiativ för att minska kostnaderna med hjälp av de tre insatser som identifierats.

<sup>(42)</sup> Dessa kostnadsminskningar var inriktade på personalkostnader (via anställningsstopp, reducerad utbildning), där besparingen skulle bli totalt över 800 miljoner svenska kronor, flygplansunderhåll (via omförhandling av wet lease-avtal, senareläggande av leveranser av flygplan, minskat underhåll m.m.), där besparingen skulle bli 1,3 miljarder svenska kronor samt andra kostnader (stoppade projekt, minskade utgifter för icke-väsentlig verksamhet såsom marknadsföring, konsulter, minskade kostnader för it och lokaler) där besparingen skulle bli totalt 1,3 miljarder svenska kronor.

<sup>(43)</sup> Detta motiverades bland annat med att Eurobonus-programmet var en viktig inkomstkälla för företaget och en strategisk tillgång för dess affärsstrategi med inriktning mot specifika och regelbundna kunder. SAS ansåg att det fanns andra sätt att få programmet att generera likvida medel än att avyttra det, till exempel att överföra programmet till en separat juridisk person och därmed kunna använda det som säkerhet vid länefinansiering i en nära framtid eller att sälja poäng till rabatterat pris till lojala kunder för att få in mer likvida medel. En sådan överföring skulle dock ta flera månader att slutföra, varför SAS ansåg att den inte kunde utgöra någon lösning på företagets finansiella svårigheter på kort sikt, utan endast en möjlighet att undersöka i det medellånga perspektivet.

<sup>(44)</sup> SAS äger inga fraktflygplan, men utnyttjar passagerarplanens buk för att transportera gods. Potentiella speditörer skulle därför få svårt att optimera godsflödet, eftersom de skulle vara beroende av SAS program för passagerarflyg, då flygningarna utförs av SAS. Det enda intresse som visades från förvärvarens sida gällde därför övertagande av verksamheten för marknadsföring och försäljning av SAS "bukkapacitet", men då mot en betydande provision. Dessutom har SAS redan utan framgång försökt sälja fraktdotterbolaget. SAS ansåg därför att det var bättre att behålla dotterbolaget inom koncernen, men med en betydande personalminskning (-50 %).

<sup>(\*)</sup> Konfidentiell information.



- (51) För det första, när det gäller den operativa verksamheten (skäl 43) trafikerade SAS endast ett fåtal inrikeslinjer i Sverige samt mellan Norge, Danmark och Sverige samt utförde vissa repatrieringsflygningar<sup>(45)</sup> och fraktflygningar<sup>(46)</sup> mellan april och juni 2020, och utnyttjade under april och maj 2020 mindre än 10 % av sin kapacitet jämfört med samma period 2019 (skäl 29<sup>(47)</sup>). Den 8 juni 2020 började SAS, på grundval av de uppmuntrande resultaten av de senaste efterfrågeåtgärderna (skäl 43)<sup>(48)</sup>, förbereda sig på att gradvis öka antalet flygplan i drift från 16 den 2 juni 2020 till 45 i mitten av juli 2020, i syfte att följa den utveckling mot en upptrappning av trafiken som man observerat<sup>(49)</sup>. Flygningsprogrammet skulle främst inriktas på inrikestrafik i Danmark, Norge och Sverige och på vissa förbindelser till viktiga europeiska affärstestamenter (Belgien, Tyskland, Nederländerna) samt förstärkta förbindelser inom Skandinavien. Exempelvis uppskattade SAS att man under första veckan i juli 2020 planerade att erbjuda 34 % av sin kapacitet (i antal säten) på marknaden till, från och inom Skandinavien jämfört med samma vecka 2019, vilket man ansåg ligga i linje med den genomsnittliga kapacitet som SAS konkurrenter erbjöd (28 %) (50). Det ökade antalet flygningar i juni och juli 2020 medförde ytterligare intäkter för SAS, minskade förlusterna och gjorde att företaget såg en möjlighet att ta ännu fler flygplan i trafik i augusti 2020 för flygningar till nöjesdestinationer i Europa, vilket även byggde på de goda resultat som observerats vid de senaste mätningarna av efterfrågeutvecklingen. I detta avseende bedömde SAS att en sådan ökning (som skulle innebära att företaget erbjöd upp till 45 % av sitt marknadserbudande samma period 2019) låg i linje med konkurrenternas erbjudande i augusti 2020<sup>(51)</sup>. I och med ökningen av antalet covidfall i Europa i september och oktober 2020 minskade dock SAS sin kapacitet till en nivå klart under 40 % i slutet av oktober 2020.
- (52) För det andra, när det gäller minskningen av de fasta kostnaderna (skäl 44), skar SAS ned sina planerade investeringar genom att senarelägga leveranser av flygplan. SAS inledde skyndsamt en dialog med sin flygplansleverantör Airbus om möjligheten att skjuta upp de betalningar som skulle ske före leverans och senarelägga leveranserna. På detta sätt lyckades SAS skjuta upp förhandsbetalningar på [0–300] miljoner dollar ([200–500] miljoner svenska kronor) under perioden [...] och ändra leveransdatum för fyra [...] från [...] till [...], fyra [...] från [...] till [...] och två [...] från [...] till [...]. Sverige och Danmark förklarade dock att SAS inte kunde annullera några beställningar från [...], utan att riskera [...]. Därutöver senarelade SAS alla leveranser av leaseade flygplan från [...] med [...] månader och påskyndade förfarandet för försäljning eller tidigare lagd uppsägning av leasingavtalen för [...] (52) i syfte att snabbare få in likvida medel. Dessutom omförhandlade SAS sina avtal med över 200 leverantörer till alla delar av verksamheten, i syfte att eliminera rörliga kostnader på kort sikt, omförhandla fasta kostnader på kort och lång sikt samt förbättra betalningsvillkoren. Genom dessa omförhandlingar kunde SAS minska sina kostnader med över 1,5 miljarder svenska kronor för återstående delen av år 2020.
- (53) För det tredje, när det gäller friställningarna (skäl 45), meddelade SAS den 28 april 2020 att man skulle inleda arbetet med att permanent minska den framtida personalstyrkan med upp till 5 000 heltidstjänster, de flesta med en uppsägningstid på sex månader<sup>(53)</sup>. Andra personalrelaterade åtgärder var en minskning av ackumulerad övertid och beviljande av obetald ledighet för vissa anställda.

<sup>(45)</sup> SAS utförde repatrieringsflygningar från Brasilien, Pakistan, Colombia, Guinea, Peru och Turkiet.

<sup>(46)</sup> I synnerhet flera flygningar mellan Stockholm och Hongkong med tomma passagerarflygplan för att transportera medicinsk utrustning och läkemedelsprodukter från Asien till Europa.

<sup>(47)</sup> Den 15 april 2020 bedrev SAS 7,4 % av den lufttrafik man bedrev 2019. SAS uppskattade, på grundval av uppgifter från Eurocontrol, att detta låg relativt väl i linje med vad som erbjöds av ett urval av 25 jämförbara företag (5,7 %) (Wideroe, Alitalia, Aer Lingus, KLM, Turkish Airlines, Iberia, Wizz Air, Lufthansa, Air France, LOT, Ryanair, Austrian airlines, EasyJet, m.fl.) (Källa: SAS AB:s styrelsemöte den 15 april, bilaga 40.1 till anmälan).

<sup>(48)</sup> Indikatorerna visade på ett delvis och kommande upphävande av reserestriktionerna i Europa och inom Skandinavien i början av sommaren 2020, en försäljningsökning med upp till 29 % jämfört med föregående vecka och en ökande lönsamhet/kabinfaktor sedan början av juni.

<sup>(49)</sup> Den faktiska trafik som SAS noterade för juli 2020 var mer omfattande än den företaget hade räknat med i den affärsplan som antogs den 24 april 2024.

<sup>(50)</sup> SAS analyserade den offentliggjorda kapaciteten per vecka hos bland andra Norwegian, Lufthansa, Ryanair, Air France/KLM, Wizz Air, Wideroe, IAG, Finnair, EasyJet, Braathens Regional och Turkish Airlines.

<sup>(51)</sup> Enligt SAS uppskattningar återgick Wizz Air i augusti 2020 till att erbjuda hela den kapacitet man erbjöd i augusti 2019, medan Ryanair och Air France/KLM återgick till 65 %, Lufthansa till mindre än 40 % och Finnair till mindre än 30 %.

<sup>(52)</sup> 15 [...], fem [...] och en [...].

<sup>(53)</sup> <https://www.sasgroup.net/newsroom/press-releases/2020/sas-initiates-processes-to-reduce-the-size-of-its-future-workforce-due-to-lower-expected-demand-for-air-travel/> (senast hämtad den 28 november 2023).

- (54) Sammantaget lyckades SAS minska de rörliga kostnaderna med nästan 40 % jämfört med föregående år, senarelägga tio flygplansleveranser och påskynda utfasningen av 21 flygplan, omförhandla över 200 leverantörsavtal för att förbättra betalningsvillkoren och minska de rörliga kostnaderna samt genomföra de 5 000 friställningarna till den 26 oktober 2020.
- (55) Utöver dessa kostnadsbesparingsåtgärder uppgav Danmark och Sverige att SAS ansökte om och mottog statligt stöd i samband med covid-19-pandemin för att minska sina förluster.

#### 2.1.3.2 Statligt stöd som beviljats SAS i samband med covid-19-pandemin

- (56) När åtgärden beviljades hade SAS redan omfattats av flera statliga stödåtgärder, och andra statliga stödåtgärder planerades.
- (57) För det första godkände kommissionen den 15 april 2020<sup>(54)</sup> och den 24 april 2020<sup>(55)</sup> statligt stöd till SAS från Danmark och Sverige i form av statliga garantier på upp till 90 % av en revolverande kreditfacilitet på 3,3 miljarder svenska kronor (324 miljoner euro). Dessa åtgärder var avsedda att delvis kompensera flygbolaget för den skada som direkt drabbat det på grund covid-19-pandemin och anmäldes av Danmark och Sverige enligt artikel 107.2 b i EUF-fördraget.
- (58) För det andra erhöll SAS också ersättning från Danmark för sina fasta kostnader inom ramen för den stödordning som kommissionen godkände den 8 april 2020<sup>(56)</sup>. I detta sammanhang mottog SAS 59 375 580 svenska kronor för sitt dotterbolag Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden<sup>(57)</sup>, 21 126 457 för marktjänster och 11 135 382 svenska kronor för fraktverksamhet (dvs. totalt 91 637 419 svenska kronor eller 8,9 miljoner euro).
- (59) För det tredje lämnade de danska myndigheterna i augusti 2020 en preliminär uppskattning av det stöd som SAS skulle kunna få inom ramen för två stödordningar för flygbolag som Danmark hade förhandsanmält till kommissionen vid den tidpunkten<sup>(58)</sup>. Enligt denna uppskattning skulle SAS få ett belopp motsvarande som mest 800 000 euro (cirka 6 miljoner danska kronor) enligt den första ordningen och cirka 4,7 miljoner euro (35 miljoner danska kronor) enligt den andra ordningen<sup>(59)</sup>.
- (60) Slutligen erhöll SAS ersättning för skador orsakade av covid-19-pandemin från Norge inom ramen för den ordning som godkändes av Eftas övervakningsmyndighet den 17 april 2020 i ärende 85047<sup>(60)</sup>. Den ersättningen uppgick till cirka 10 miljoner norska kronor (932 723 euro)<sup>(61)</sup>. Dessutom ingick SAS, så som meddelats av Danmark och Sverige, ett offentligt tjänsteavtal med norska staten. SAS hade uppskattat betalningarna enligt detta avtal till omkring 500 miljoner svenska kronor (49 miljoner euro).

<sup>(54)</sup> Kommissionens beslut C(2020) 2416 final av den 15 april 2020 om statligt stöd SA.56795 (2020/N) – Danmark – Kompensation till SAS för skador till följd av covid-19-pandemin (EUT C 220, 3.7.2020, s. 1).

<sup>(55)</sup> Kommissionens beslut C(2020) 2784 final av den 24 april 2020 om statligt stöd SA.57061 (2020/N) – Sverige – Kompensation till SAS för skador till följd av covid-19-pandemin (EUT C 220, 3.7.2020, s. 1).

<sup>(56)</sup> Kommissionens beslut C(2020) 2294 final av den 8 april 2020 om stödärende SA.56774 (2020/N) – Danmark – Compensation scheme to companies exposed to large turnover decline related to COVID-19 (EUT C 144, 30.4.2020, s. 1). Stödordningen godkändes enligt artikel 107.2 b i EUF-fördraget.

<sup>(57)</sup> Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden är ett konsortium som ägs av tre dotterbolag till SAS (se även avsnitt 2.7).

<sup>(58)</sup> Ärende SA.58157: Covid-19: Stöd till danska flygplatser och till flygbolag som landar i och avgår från Danmark och ärende SA.58088: Covid-19: Kompensation till flygbolag som trafikerar danska inrikeslinjer för skador till följd av covid-19 (på grundval av artikel 107.3 b EUF-fördraget så som den tolkas i avsnitt 3.1 i den tillfälliga ramen respektive artikel 107.2 b i EUF-fördraget). Kommissionen godkände den första åtgärden i sitt beslut av den 3 september 2020 i ärende SA.58157 (EUT C 7, 7.1.2021, s. 4); avseende den andra åtgärden avbröt Danmark i slutändan sitt projekt att bevilja stöd enligt ordningen i ärende SA.58088 och återkallade sin anmälan den 14 oktober 2020.

<sup>(59)</sup> Slutligen mottog SAS stöd endast enligt ordningen i ärende SA.58157 till ett belopp av 800 000 euro. Då Danmark avbröt sitt projekt att bevilja stöd inom ramen för ärende SA.58088 mottog SAS inte det uppskattade beloppet på 4,7 miljoner euro. Både det stöd som mottagits enligt ordningen i ärende SA.58157 och det stöd som beräknats i ärende SA.58088 beaktas dock i proportionalitetsbedömningen (avsnitt 6.3.3).

<sup>(60)</sup> <https://www.eftasurv.int/state-aid/state-aid-register/covid-19-grant-scheme-undertakings-suffering-substantial-loss-turnover> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(61)</sup> InforEuro-växelkursen i augusti 2020 har tillämpats.

## 2.1.3.3 SAS:s finansiella behov av eget kapital och likviditet

- (61) I sin anmälan av den 11 augusti 2020 förklarade de danska och svenska myndigheterna att de motåtgärder som vidtagits och det statliga stöd som mottagits av SAS var otillräckliga för att avhjälpa den svåra finansiella situation som företaget hamnat i till följd av covid-19-pandemin och de relaterade isoleringsåtgärderna.
- (62) SAS:s affärsplan visade att företaget, trots de motåtgärder som antagits och det statliga stöd som mottagits, förväntade sig en ackumulerad förlust på omkring 15 miljarder svenska kronor för 2020 och 2021. SAS räknade med att få slut på likviditet i slutet av oktober 2020 och att avsluta räkenskapsåret 2020 med ett negativt eget kapital på nästan 11 miljarder svenska kronor.
- (63) Danmark och Sverige förklarade också att SAS enligt sin interimrapport för andra kvartalet 2020 hade en negativ skuldsättningsgrad<sup>(62)</sup> i slutet av april 2020 (-459,4). Dessutom minskade SAS finansiella beredskap från 32 % till 26 % och närmade sig därmed det minimitröskelvärde på 25 % som krävs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008<sup>(63)</sup>. Företagets egna kapital hade blivit negativt, efter att ha minskat från 5,4 miljarder svenska kronor i april 2019 till minus 65 miljoner svenska kronor i april 2020. Mellan maj och juli 2020 fortsatte SAS intäkter att minska med mer än 80 % jämfört med samma period 2019. Minskningen av driftskostnaderna (-67 % jämfört med samma period 2019), till följd av den lägre efterfrågan och de motåtgärder som SAS vidtagit, kunde inte väga upp denna minskning av intäkterna<sup>(64)</sup>.
- (64) Sammantaget fortsatte SAS att gå med förlust under juli 2020, och hade då ackumulerat förluster om nästan 6 miljarder svenska kronor sedan covid-19-pandemins början. SAS egna kapital fortsatte också att minska, med ett bokfört negativt eget kapital på minus över 1 miljard svenska kronor den 31 juli 2020<sup>(65)</sup>. Försämringen av SAS finansiella ställning fortsatte mellan augusti och oktober 2020, med en minskning av intäkterna med 77 % jämfört med föregående år<sup>(66)</sup>.
- (65) Danmark och Sverige bekräftade i sin anmälan av den 11 augusti 2020 med uppdaterade uppgifter (juli 2020) att SAS förväntade sig att nå ett negativt eget kapital på - 9,4 miljarder svenska kronor i december 2020 och skulle ha förbrukat sin tillgängliga likviditet (som den 31 januari 2020 uppgick till 6,598 miljarder svenska kronor) i december 2020, om inte tidigare<sup>(67)</sup>. Detta stöddes av en analys av SAS finansiella ställning från kreditvärderingsinstitutet Moody's av den 10 juni 2020, där Moody's uppskattade att SAS hade likviditet att fortsätta verksamheten endast fram till slutet av året<sup>(68)</sup>.
- (66) Enligt Danmark och Sverige skulle en betydande störning i lufttransporterna, såsom den som hade orsakats om SAS riskerade att gå i konkurs eller hamna på obestånd, ha förvärrat situationen för de svenska och danska ekonomierna, särskilt med tanke på SAS betydelse för dessa ekonomier.

<sup>(62)</sup> Skuldsättningsgraden är en finansiell indikator som visar hur stor del av ett företag som ägs av fordringsägare jämfört med hur mycket eget kapital som innehas av företaget. Den är en beräkning av hur omfattande de totala skulderna och finansiella skulderna är i förhållande till det egna kapitalet. Ju högre skuldsättningsgrad, desto högre belånat är företaget. Högt belånade företag löper större risk att inte kunna sköta sina skuldbetalningar om intäkterna minskar. De har också mindre möjligheter att ta nya lån. En negativ skuldsättningsgrad indikerar att företagets skulder överstiger dess tillgångar. I de flesta fall skulle detta betraktas som ett tecken på hög risk och ett incitament att ansöka om konkursskydd.

<sup>(63)</sup> Kravet på finansiell beredskap innebär att SAS vid varje given tidpunkt ska ha likvida medel motsvarande minst 25 % av de årliga fasta kostnaderna i beredskap. Danmark och Sverige konstaterar att detta likviditetskrav härrör från Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293 31.10.2008, s. 3, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1008/oj>), enligt vilken ett flygbolag är skyldigt att upprätthålla en ekonomisk beredskap för att behålla sin operativa licens.

<sup>(64)</sup> <https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/continued-negative-impact-of-covid-19/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(65)</sup> Se SAS interimrapport för tredje kvartalet 2020, som finns här: <https://www.sasgroup.net/files/documents/financial-reports/Q3-2020/Q320-Presentation-2020-08-25.pdf> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(66)</sup> <https://www.sasgroup.net/investor-relations/financial-reports/interim-reports/full-year-financials-significantly-impacted-by-the-ongoing-pandemic/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(67)</sup> Bilaga 33 till de danska och svenska myndigheternas anmälan.

<sup>(68)</sup> Bilaga 34.1 till de danska och svenska myndigheternas anmälan.

## 2.1.4 SAS roll för den danska och svenska ekonomin

- (67) Danmark och Sverige hänvisade först till de viktiga tjänster för persontransporter till, från och inom de två medlemsstaterna som SAS utförde.
- (68) När det gäller Danmark förklarade de danska myndigheterna att SAS 2019 stod för 32 % av Danmarks inrikes och utrikes passagerarflygtrafik och erbjöd över 100 flyglinjer från, till och inom Danmark<sup>(69)</sup>. Bara under 2019 öppnade SAS tolv nya linjer från danska flygplatser<sup>(70)</sup>.
- (69) På nationell nivå stod SAS 2019 enligt de danska myndigheterna för 41 % av konnektiviteten inom Danmark<sup>(71)</sup> och bedrev verksamhet från Ålborgs, Århus, Billunds, Bornholms och Färöarnas flygplatser. Under 2019 säkerställde SAS, från Köpenhamn, förbindelserna till Billund, Århus och Ålborg med i genomsnitt 250 inrikesflygningar i månaden, samt i någon mån till Färöarna (med över 500 flygningar per år), året runt, med regelbundna turer. SAS upprätthöll under covid-19-pandemin inrikesförbindelserna mellan Köpenhamn och Ålborg, Århus och Färöarna, vilket möjliggjorde nödvändiga resor i Danmark mellan april och juni 2020. Efter juni 2020 genomförde SAS mellan 100 och 200 flygningar per månad mellan dessa destinationer<sup>(72)</sup>.
- (70) När det gäller internationella destinationer erbjöd SAS förbindelser till skandinaviska länder<sup>(73)</sup> och till affärscentrum i unionen<sup>(74)</sup> och internationellt (New York, Chicago, Washington, Hongkong, London, Genève m.fl.) med regelbundna turer, i allmänhet året om<sup>(75)</sup>. SAS transporterade omkring 10 miljoner passagerare till och från Danmark 2019, vilket motsvarar nästan 30 % av det totala antalet internationella passagerare till och från Danmark<sup>(76)</sup>. Under perioden januari–september 2020 förblev SAS det största flygbolaget sett till antalet passagerare, och transporterade fortfarande 30 % av det totala antalet internationella passagerare till och från Danmark<sup>(77)</sup>.
- (71) När det gäller Sverige förklarade de svenska myndigheterna att eftersom Sverige är beläget på en stor och gles befolkad halvö, geografiskt belägen i utkanten av unionen, är flyg det vanligaste transportsättet vid internationella resor till och från landet och står för omkring 70 % av alla internationella resor. Enligt Transportstyrelsen stod SAS 2019 för 49 % av den inrikes flygtrafiken i Sverige, sett till antal passagerare, och en fjärdedel av den internationella flygtrafiken, med över 150 flygningar från, till och inom Sverige<sup>(78)</sup>.

<sup>(69)</sup> Enligt de uppgifter som de danska myndigheterna samlat in från trafikstyrelsen (den danska myndighet som ansvar för civilflyg och järnvägar) för att svara på kommissionens begäran om upplysningar av den 2 oktober 2023 var de tre största flygbolagen (förutom SAS) som erbjöd resor från, till och inom Danmark 2019 Norwegian Air Shuttle (med 85 linjer), Ryanair (48 linjer) och EasyJet (16 linjer). Norwegian Air Shuttle trafikerade en enda inrikeslinje, medan Ryanair och EasyJet inte flög inrikes alls.

<sup>(70)</sup> Se SAS års- och hållbarhetsredovisning för räkenskapsåret 2019, s. 8, som finns här: [https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate\\_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf](https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf) (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(71)</sup> Enligt uppgifter från danska trafikstyrelsen var SAS 2019 det största flygbolaget inom inrikesflyget med 41 % av det totala antalet inrikespassagerare, följt av Norwegian Air Shuttle (29 %), Danish Air Transport (22 %), Air Alsie (4,5 %) och Dancopter (0,8 %).

<sup>(72)</sup> Enligt danska trafikstyrelsen förblev SAS det största flygbolaget inom inrikesflyget mellan januari och september 2020, med 39 % av det totala antalet inrikespassagerare i Danmark, följt av Danish Air Transport (28,5 %), Norwegian Air Shuttle (24 %) och Air Alsie (3,1 %).

<sup>(73)</sup> Under 2019 erbjöd SAS exempelvis mellan 600 och 700 flygningar i månaden till Oslo och Stockholm, över 300 flygningar i månaden till Göteborg och Stavanger samt flygförbindelser mellan Danmark och Helsingfors, Ålesund, Trondheim och Bergen.

<sup>(74)</sup> Under 2019 erbjöd SAS exempelvis över 100 flygningar i månaden till Bryssel, Amsterdam, Paris, Gdansk, Hamburg, Frankfurt, Düsseldorf, München, Vilnius, Warszawa och Milano.

<sup>(75)</sup> Enligt uppgifter från danska trafikstyrelsen och SAS trafikerade SAS omkring två tredjedelar av sina flyglinjer (64 av 102 linjer) året om, inklusive New York, Chicago, Washington, Hongkong, London och Genève, medan Norwegian Air Shuttle trafikerade 29 flyglinjer (av 85) året om, Ryanair 23 (av 48) och EasyJet 11 (av 16).

<sup>(76)</sup> Enligt uppgifter från danska trafikstyrelsen, var SAS det ledande flygbolaget med avseende på antalet internationella passagerare som transporterades till och från Danmark 2019, följt av Norwegian Air Shuttle (15 %), Ryanair (9 %), EasyJet (5 %) och KLM (4 %).

<sup>(77)</sup> Enligt den danska trafikstyrelsen transporterade SAS över 2 miljoner passagerare under perioden januari–september 2020, följt av Norwegian Air Shuttle (11 % av det totala antalet internationella passagerare), Ryanair (10 %), KLM (5 %) och EasyJet (4,5 %).

<sup>(78)</sup> Enligt uppgifter från Transportstyrelsen var SAS det ledande flygbolaget för inrikes passagerartrafik med över 3 miljoner passagerare, följt av Braathens Regional (30 %), Norwegian Air Shuttle (18 %), LOT Polish airlines (0,8 %) och Amapola Flyg (0,7 %).

- (72) På nationell nivå bedrev SAS verksamhet från flygplatserna i Stockholm och Göteborg och transporterade passagerare därifrån till flygplatserna i Umeå, Luleå, Malmö, Visby, Östersund, Helsingborg, Skellefteå, Sundsvall, Kalmar, Örnsköldsvik, Ronneby och Kiruna med över 150 flygningar i månaden (till var och en av destinationerna) med regelbundna turer, året om. Under covid-19-pandemin, mellan mars och juni 2020, upprätthöll SAS de flesta av dessa inrikes förbindelser, vilket möjliggjorde nödvändiga resor inom Sverige. Efter juni 2020 öppnade SAS alla sina inrikeslinjer igen, med i genomsnitt 50 flygningar i månaden per destination <sup>(79)</sup>. När det gäller internationella destinationer <sup>(80)</sup>erbjöd SAS förbindelser till skandinaviska länder <sup>(81)</sup>, andra medlemsstater <sup>(82)</sup> och internationella affärscentrum (Los Angeles, Sankt Petersburg, London, Zürich m.fl.) med regelbundna turer, året om.
- (73) Både Danmark och Sverige betonade också att SAS bidrog på ett särskilt sätt under covid-19-pandemin, genom de frakttjänster och specialflygningar man erbjöd. De framhöll att SAS gjorde omkring 50 flygningar med över 800 ton medicinska och farmaceutiska produkter från Kina som levererades till Sverige och Danmark, varav 600 ton personlig skyddsutrustning och över 40 miljoner skyddsmasker för svensk och dansk hälso- och sjukvårdspersonal. SAS har dessutom börjat erbjuda viktiga svenska och danska industriföretag fraktcharter, exempelvis för tillverkningskomponenter och reservdelar, för att möjliggöra kontinuitet i den produktionskedja som drabbades av avbrott på grund av covid-19-pandemin. Som nämns i skäl 51 genomförde SAS också flera repatrieringsflygningar från länder som Brasilien och Pakistan för strandsatta svenska och danska invånare, i samordning med de svenska och danska myndigheterna.
- (74) Danmark och Sverige förklarade också att SAS har varit en viktig arbetsgivare för dessa medlemsstater. De uppgav att SAS, trots att företaget redan genomfört omkring 5 000 uppsägningar för att minska sina förluster, när åtgärden beviljades fortfarande sysselsatte omkring 6 000 personer, vars uppsägningar ytterligare skulle ha förvärrat den allvarliga störning som covid-19-pandemin orsakat och lett till allvarliga sociala påfrestningar på dessa medlemsstaters ekonomier.
- (75) Slutligen uppgav Danmark och Sverige att ett läge där SAS riskerade insolvens eller obestånd skulle få följdverkningar för ett stort antal leverantörer (flygplans- och motortillverkare, leverantörer av flygplats- och flygnavigerings-tjänster, bränsleleverantörer, cateringleverantörer, IT-leverantörer, leverantörer av tekniskt underhåll, regionala produktionspartner, finansiella tjänster) för vilka SAS utgjorde en viktig kund. I detta avseende uppgav Danmark och Sverige att SAS:s inköp från leverantörer i Sverige och Danmark 2019 uppgick till 4,2 miljarder respektive 3,9 miljarder svenska kronor. Mer allmänt bidrog SAS under 2019 direkt med 5,9 miljarder svenska kronor till den svenska bruttonationalprodukten (BNP), medan dess indirekta bidrag uppgick till 4,7 miljarder svenska kronor, plus 6 miljarder svenska kronor i inducerade effekter. Detta utgjorde 30 % av luftfartssektorns totala bidrag till den svenska ekonomin <sup>(83)</sup>. SAS bidrog också med 3 miljarder danska kronor årligen till den danska bruttonationalprodukten år 2019 <sup>(84)</sup>. De danska myndigheterna påpekade i detta avseende att 58 % av de passagerare som SAS transporterade från och till Danmark under 2020 reste för affärsändamål.

<sup>(79)</sup> Enligt uppgifter från Transportstyrelsen förblev SAS under perioden januari–september 2020 det största flygbolaget inom inrikestrafiken, sett till antalet passagerare, och stod för 60 % av trafiken totalt, medan Braathens Regional stod för 20 %, Norwegian Air Shuttle för 14 %, Air Leap för 1,8 % och Amapola Flyg för 1,8 %.

<sup>(80)</sup> Enligt uppgifter från Transportstyrelsen var SAS 2019 det ledande flygbolaget för internationella flygtransporttjänster till och från Sverige med över 7 miljoner passagerare, följt av Norwegian Air Shuttle (18 %), Ryanair (8 %), Wizz Air (5,6 %) och Lufthansa (5 %). Mellan januari och september 2020 minskade SAS andel av de internationella passagerarna något, från 25 % till 23 %. Norwegian Air Shuttle hade fortsatt den näst högsta andelen med 13 % (jämfört med 18 % 2019). Ryanairs andel förblev stabil, medan Wizz Airs och Lufthansas ökade från 5,6 % till 7,2 % respektive från 5,1 % till 6,6 %.

<sup>(81)</sup> Under 2019 erbjöd SAS exempelvis över 600 flygningar i månaden till Oslo och Köpenhamn och över 300 till Helsingfors, över 100 flygningar till Billund, Tammerfors, Åbo och Vasa samt flygningar som förband Sverige med Århus, Stavanger, Tromsø, Trondheim och Uleåborg.

<sup>(82)</sup> Under 2019 erbjöd SAS exempelvis över 100 flygningar i månaden till Bryssel, Amsterdam, Paris, Berlin, Frankfurt, Vilnius och Tallinn.

<sup>(83)</sup> Se Copenhagen Economics rapport från april 2019, som finns här: <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Filelibrary/file/6/216/1562329592/sas-swedenreport.pdf> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(84)</sup> Se ovan. I rapporten anges också att den konnektivitet som SAS skapar bidrar med 18,4 miljarder danska kronor till Danmarks BNP.

- (76) Danmark och Sverige ansåg att åtgärden så som den anmälts av de två medlemsstaterna utgjorde det enda sättet att undvika de allvarliga konsekvenser det skulle få om SAS blev insolvent eller kom på obestånd.

#### 2.1.5 Avsaknad av alternativ till rekapitaliseringsåtgärden

- (77) I sin anmälan förklarade Danmark och Sverige att SAS inte hade hittat någon alternativ finansiering för att täcka de kapital- och likviditetsbehov som berörs av åtgärden, vare sig på marknaden eller inom ramen för andra stödåtgärder.
- (78) Omedelbart efter covid-19-utbrottet i mars 2020 försökte SAS teckna en revolverande kreditfacilitet med en grupp banker <sup>(85)</sup>, vilket visade sig vara omöjligt utan statligt stöd, då bankerna inte var beredda att ta någon risk utan säkerhet. Samtidigt beslutade de svenska myndigheterna att stödja flygbranschen via en ordning för statliga garantier till flygbolag som täckte 90 % av de lån som tecknades med kreditinstitut. Kommissionen godkände den stödordningen genom ett beslut som antogs den 11 april 2020 i ärende SA 56812 <sup>(86)</sup>. SAS försökte få lån från kreditinstitut med hjälp av den svenska statliga garantin, men kreditinstituten var tveksamma till att bevilja lån som inte helt omfattades av säkerheter. Med tanke på SAS svårigheter beslutade de svenska myndigheterna, tillsammans med de danska myndigheterna, därför att bevilja SAS en statlig garanti som potentiellt skulle täcka upp till 100 % av den revolverande kreditfacilitet som SAS ville teckna, om kreditinstituten var fortsatt ovilliga att ta en 10-procentig risk för lånet eller om de betraktade SAS säkerheter som otillräckliga för att täcka den egna risken. Kommissionen godkände detta stöd (skäl 57). Danmark och Sverige uppgav att SAS tack vare denna gemensamma statliga garanti slutligen lyckades teckna en revolverande kreditfacilitet som till 90 % omfattades av de statliga garantierna; dock krävde de banker som beviljat faciliteten betydande säkerheter för de resterande tio procenten, i form av icke in-tecknade tillgångar som ägdes av SAS. I enlighet med villkoren i det avtal om en revolverande kreditfacilitet som ingåtts med dessa banker tillhandahöll SAS som säkerhet dels ett paket av tillgångar i form av flygplan till ett sammanlagt värde motsvarande två gånger det belopp för vilket säkerhet saknades och för vilket bankerna stod för risken (10 % av det nominella lånebeloppet), dels en negativ klausul avseende SAS koncerninterna lån och konton <sup>(87)</sup>.
- (79) Den 10 juni 2020 sänktes dessutom SAS kreditbetyg av två kreditvärderingsinstitut. Standard & Poor's sänkte SAS kreditbetyg från B+ till CCC <sup>(88)</sup> och placerade företaget under negativ kreditbevakning, eftersom de bedömde att det förelåg en "stor sannolikhet för skuldstrukturering inom de närmaste veckorna" till följd av att SAS likviditets-ställning försämrats ytterligare under de föregående veckorna och att flygbolagets kapitalstruktur framstod som ohållbar <sup>(89)</sup>. Moody's sänkte SAS kreditbetyg från B2 till Caa1 <sup>(90)</sup>, vilket motiverades av de betydande kontantbelopp som SAS förbrukade för att hålla verksamheten igång och som man bedömde gjorde det oundvikligt att SAS skulle komma att behöva rekapitalisering från aktieägarna <sup>(91)</sup>. Moody's gjorde bedömningen att "SAS bruttohävstång, mätt som skuld genom EBITDA, var 4,6x för räkenskapsåret 2020, vilket innebär en begränsad buffert mot den allvarliga marknadsnedgång som coronavirusutbrottet orsakat <sup>(92)</sup>".

<sup>(85)</sup> Nämligen [...], [...], [...] och [...].

<sup>(86)</sup> Kommissionens beslut av den 11 april 2020 i ärende SA.56812 (2020/N) – Covid 19: Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset (EUT C 269, 14.8.2020, s. 2).

<sup>(87)</sup> En negativ klausul är ett avtal, eller en klausul i ett låneavtal, som hindrar låntagaren från att ställa tillgångar (alla tillgångar eller de som anges) som säkerhet till förmån för en annan långivare. Detta säkerställer företräde för den ursprungliga långivaren om låntagaren skulle komma på obestånd och dess tillgångar utmätas.

<sup>(88)</sup> Enligt Standard & Poor's betygsskala innebär betyget CCC att företaget har en för tillfället sårbar kreditprofil och är beroende av gynnsamma affärsmissiga, finansiella och ekonomiska förhållanden för att kunna uppfylla finansiella åtaganden. Se <https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(89)</sup> Se <https://www.airfinancejournal.com/articles/3579433/s-and-p-downgrades-sas-on-debt-default-risk>, <https://www.marketscreener.com/quote/stock/S-P-GLOBAL-INC-27377749/news/S-P-Global-Scandinavian-Airline-SAS-AB-Downgraded-To-CCC-On-Potential-Debt-Restructuring-Rating-30751970/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(90)</sup> Enligt Moody's betygsskala innebär betyget Caa att skuldförbindelserna bedöms ha en dålig ställning och omfattas av mycket hög kreditrisk. Se [https://www.moody.com/sites/products/productattachments/ap075378\\_1\\_1408\\_ki.pdf](https://www.moody.com/sites/products/productattachments/ap075378_1_1408_ki.pdf) (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(91)</sup> Bilaga 34.1 till de danska och svenska myndigheternas anmälan.

<sup>(92)</sup> Skulden i förhållande till EBITDA är ett hävstångsmått som anger ett företags förmåga att betala sina skulder. Måttet används ofta av kreditvärderingsinstitut för att fastställa sannolikheten att betalningarna på utestående lån uteblir. Med hjälp av detta mått går det att fastställa hur många års EBITDA som skulle behövas för att betala av alla skulder. Normalt sett kan ett värde över 3 ses som ett varningstecken, men detta kan variera mellan olika branscher. Se exempelvis <https://www.investopedia.com/terms/l/leverageratio.asp> (senast hämtad den 28 november 2023).

- (80) Vidare förklarade Danmark och Sverige att de statliga stödåtgärder som SAS redan tagit del av var antingen otillräckliga eller olämpliga för att tillgodose företagets behov av eget kapital, eftersom åtgärderna syftat endast till att hantera SAS omedelbara likviditetsbrist, snarare än försämringen av företagets kapitalstruktur på kort och lång sikt.
- (81) Enligt Sverige och Danmark ledde den revolverande kreditfacilitet som backades upp av den statliga garantiåtgärden (skäl 57) endast till att SAS operativa *burn rate* <sup>(93)</sup> kunde begränsas till mellan 500 och 700 miljoner svenska kronor per månad fram till slutet av räkenskapsåret 2020, och den var således olämplig för att ge SAS möjlighet att återuppbygga den kapitalstruktur som företaget haft före covid-pandemin (och otillräcklig för att bevara likviditeten). SAS hade dessutom, enligt villkoren i det revolverande kreditavtalet, en skyldighet att säga upp den revolverande kreditfaciliteten (och återbetala eventuella utestående belopp) så snart den rekapitaliseringsplan som utreddes av Danmark och Sverige genomförts på ett framgångsrikt sätt <sup>(94)</sup>. Allt annat stöd till SAS syftade endast till att under en kort period täcka vissa driftskostnader via bidrag eller kompensation för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster (skälen 58–60) och bidrog inte till att lösa SAS betydande finansiella svårigheter och säkerställa företagets bärkraft.
- (82) Danmark och Sverige uppgav också att det inte fanns några andra övergripande stödordningar som antagits av de två medlemsstaterna i samband med covid-19-pandemin och som kunde ha använts för att hantera SAS finansiella svårigheter, detta av de skäl som anges i **tabell 1** och **tabell 2**.

Tabell 1

**Förteckning över relevanta stödordningar som Sverige antagit i samband med covid-19-pandemin mellan den 1 mars 2020 och den 26 oktober 2020 <sup>(95)</sup>**

Stödordning	Beskrivning av åtgärden	Sveriges förklaring av åtgärdens olämplighet/otillräcklighet
<b>SA.56860</b> Kreditgarantier till företag med anledning av covid-19-pandemin	Åtgärden gav stöd i form av garantier för lån på högst 75 miljoner svenska kronor (cirka 6,8 miljoner euro) per företag. Högre lånebelopp kunde tillåtas i undantagsfall, men endast upp till högst 250 miljoner svenska kronor (cirka 22,7 miljoner euro).	Det mest omfattande stöd som kunde beviljas enligt denna stödordning var inte tillräckligt för att säkerställa SAS bärkraft. SAS behövde också stärka det egna kapitalet och kunde därför inte förlita sig enbart på lån.
<b>SA.56812</b> Kreditgarantier till flygföretag med anledning av covid-19-pandemin	Åtgärden gav stöd i form av statliga garantier för nya lån till vissa flygbolag med svensk licens för att säkerställa att de hade tillräcklig likviditet.	Det var inte möjligt för SAS att få ett lån på marknaden med hjälp av denna stödordning (skäl 78).
<b>SA.56972</b> Hyresrabatt för hyresgäster som drabbats covid-19-pandemin	Inom ramen för denna stödordning gavs stöd (högst 800 000 euro) för att täcka hyresrabatter som överenskommits mellan hyresvärdar och företag med verksamhet inom varaktiga konsumtionsvaror (med undantag för internhandel), hotell, restaurang och vissa andra sektorer med fokus på kundrelationer i samband med covid-19-pandemin.	Denna stödordning var inte lämplig för att täcka SAS behov av likviditet och kapital, och det belopp som erbjöds var uppenbart otillräckligt.

<sup>(93)</sup> Den takt i vilken ett företag förbrukar sina kassareserver eller sin kassabehållning genom att bedriva verksamhet i ett förlustgenererande scenario.

<sup>(94)</sup> Efter beviljandet av åtgärden den 26 oktober 2020 återbetalade SAS den revolverande kreditfaciliteten i sin helhet den 29 oktober 2020. Samtidigt upphörde de svenska och danska statliga garantierna att gälla.

<sup>(95)</sup> I förteckningen ingår endast de stödordningar för vilka SAS skulle kunna uppfylla kraven för stödberättigande.

Stödordning	Beskrivning av åtgärden	Sveriges förklaring av åtgärdens olämplighet/otillräcklighet
<b>SA.58822</b> System för ersättning till företag som drabbats av omsättningsförluster på grund av covid-19-pandemin	Åtgärden gav stöd (upp till 800 000 euro) för att kompensera för förluster som företag lidit till följd av covid-19-pandemin och de relaterade restriktionerna i juni och juli 2020.	Stödordningen täckte endast omsättningsförluster under en begränsad tidsperiod. Dessutom var det belopp som tillhandahölls uppenbart otillräckligt för att tillgodose SAS finansiella behov.

Tabell 2

**Förteckning över relevanta stödordningar som Danmark antagit i samband med covid-19-pandemin mellan den 1 mars 2020 och den 26 oktober 2020 <sup>(96)</sup>**

Stödordning	Beskrivning av åtgärden	Danmarks förklaring av åtgärdens olämplighet/otillräcklighet
<b>SA.57027</b> Kreditfacilitet och uppskjutande av betalning av mervärdes- och löneskatt	Åtgärden gav stöd i form av både uppskjutande av skattebetalningar och en kreditfacilitet för att minska likviditetsbegränsningarna för de mest utsatta företagen, med särskild inriktning på små och medelstora företag, och hade en total budget på 130 miljoner euro.	Åtgärden var inte lämplig för att hantera SAS finansiella situation eftersom stödet endast gällde uppskjutande av skattebetalningar samt kreditfaciliteter. Dessutom var det i första hand små och medelstora företag som beviljades stödet, och dess belopp var begränsat.
<b>SA.57932</b> System för ersättning till företag som påverkats av gränsstängningar och reserestriktioner	Åtgärden gav stöd till företag inom rese- och turismrelaterade sektorer som uppfyllde vissa villkor för stödberättigande.	Det mest omfattande stöd som kunde beviljas enligt denna stödordning (8 miljoner euro per företag) var inte tillräckligt för att säkerställa SAS bärkraft.

- (83) Dessutom förklarade Danmark och Sverige att finansiering i form av ökad skuldsättning ändå inte skulle tillgodose SAS kapitalbehov. Det var absolut nödvändigt för företaget att anskaffa kapital på ett sätt som kunde tillgodose dess behov av att öka det egna kapitalet. När det gäller detta förklarade Danmark och Sverige att åtgärden hade utformats med målet att SAS kapitalbehov i så stor utsträckning som möjligt skulle tillgodoses på marknaden, genom att attrahera privata investerare och genom att begära att SAS:s befintliga privata aktieägare skulle dela bördan av rekaptaliseringen med Danmark och Sverige, så som förklaras närmare i avsnitt 2.2.
- (84) Av protokollen från SAS styrelsemöten i maj och juni 2020 framgår att Danmark och Sverige uttryckligen krävde att SAS skulle be privata investerare att stå för en del av den ekonomiska bördan av rekaptaliseringen (*bördefördelning*) som ett villkor för att de två medlemsstaterna skulle delta i rekaptaliseringen av SAS. SAS måste således förhandla med sina privata aktieägare och obligationsinnehavare samt med de banker som deltog i rekaptaliseringsprocessen. SAS tillkännagav den 30 juni 2020 en första rekaptaliseringsplan som innefattade konvertering av befintliga obligationer och hybridobligationer på vissa villkor, och bad innehavarna av obligationer och hybridobligationer att godkänna den föreslagna planen vid ett möte planerat till den 17 juli 2020 <sup>(97)</sup>. Den 10 juli 2020 meddelade SAS dock att mötet skulle ställas in, eftersom man väntade sig att innehavarna av obligationer och hybridobligationer inte skulle godta de villkor för konvertering som föreslogs i den första rekaptaliseringsplanen <sup>(98)</sup>.

<sup>(96)</sup> I förteckningen ingår endast de stödordningar för vilka SAS skulle kunna uppfylla kraven för stödberättigande.

<sup>(97)</sup> Se SAS pressmeddelande av den 30 juni 2020, där det första förslaget till rekaptaliseringsplan beskrivs, på <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/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(98)</sup> Se SAS pressmeddelande av den 10 juli 2020, som finns här: <https://www.sasgroup.net/investor-relations/recapitalization-2020/recapitalization-plan/sas-cancels-noteholders-meetings-scheduled-for-17-july-2020-as-required-conversions-under-the-recapitalisation-plan-are-not-expected-to-be-approved--process-continues-with-initiation-of-noteholder-discussions/> (senast hämtad den 28 november 2023).



- (85) Det faktum att den rekapitaliseringsplan som föreslagits av SAS med stöd av Danmark och Sverige förkastades ledde till att dessa två medlemsstater samtyckte till en översyn av villkoren för bördefördelningen, så att den skulle kunna godtas av de berörda innehavarna av obligationer och hybridobligationer. Den åtgärd som bedöms i detta beslut ingick i den reviderade rekapitaliseringsplanen och beskrivs i följande avsnitt.

## 2.2 Översikt över åtgärdens olika komponenter

- (86) Rekapitaliseringsplanen bestod av tre huvudelement: ett egetkapitalinstrument (6 miljarder svenska kronor) och ett hybridkapitalinstrument (6 miljarder svenska kronor), vilka tillsammans utgör åtgärden, samt en konvertering av privat skuld till egetkapitalinstrument eller hybridinstrument (3,75 miljarder svenska kronor). Rekapitaliseringsplanen innebar alltså ett totalt kapitaltillskott på 15,75 miljarder svenska kronor till SAS, varav 11 miljarder svenska kronor skulle tillhandahållas av Danmark och Sverige inom ramen för åtgärden.

- (87) Närmare bestämt innefattade rekapitaliseringsplanen följande:

- Hybridkapitalinstrumentet, som i sin tur bestod av
  - riktade hybridobligationer till ett belopp om 5 miljarder svenska kronor som emitterades till Danmark och Sverige och fördelades lika mellan de två medlemsstaterna och
  - riktade hybridobligationer om 1 miljard svenska kronor uteslutande till Danmark.
- Egetkapitalinstrumentet, som i sin tur bestod av
  - en företrädesemission omfattande cirka 4 miljarder svenska kronor, där Danmark och Sverige gjorde tecknings- och garantiåtaganden för ett belopp på upp till cirka 3 miljarder svenska kronor (lika fördelat mellan de två medlemsstaterna), vilken var öppen för alla SAS aktieägare och övriga investerare och
  - en riktad emission av stamaktier till ett belopp om cirka 2 miljarder svenska kronor till Danmark och Sverige (som fördelades i stort sett lika mellan de två medlemsstaterna).
- Konvertering av privata skulder till eget kapital eller hybridkapital, som i sin tur bestod av
  - konvertering av efterställda obligationer med rörlig ränta och evig löptid (*de befintliga hybridobligationerna*) till ett belopp om 1,5 miljarder svenska kronor till stamaktier <sup>(99)</sup> och
  - konvertering av seniora icke-säkerställda obligationer med fast ränta och löptid till november 2022 (*obligationerna*) till ett belopp om 2,25 miljarder svenska kronor till nya kommersiella hybridobligationer (*de nya kommersiella hybridobligationerna*) eller stamaktier, enligt obligationsinnehavarnas val <sup>(100)</sup>.

## 2.3 Åtgärdens form

- (88) Åtgärden genomfördes i form av en rekapitalisering på totalt 11 miljarder svenska kronor genom ett egetkapitalinstrument (6 miljarder svenska kronor) och ett hybridkapitalinstrument (5 miljarder svenska kronor).

## 2.4 Rättslig grund

- (89) Danmark och Sverige deltog i rekapitaliseringen av SAS på grundval av i) den svenska regeringens proposition nr 2019/20:187 av den 15 juni 2020 om ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av covid-19, genom vilken budgeten för 2020 ändrades och ii) ett bemyndigande från det danska parlamentets finansutskott av den 25 juni 2020 att bidra till rekapitaliseringen av SAS på vissa villkor.

<sup>(99)</sup> Den 2 september 2020 godkände obligationsinnehavarna att de befintliga hybridobligationerna skulle konverteras till stamaktier i SAS till 90 % av nominellt belopp och en teckningskurs om 1,16 svenska kronor per aktie, förutsatt att detta godkändes av den extra bolagsstämman.

<sup>(100)</sup> Den 2 september 2020 godkände obligationsinnehavarna att obligationerna skulle konverteras till 100 % av nominellt belopp till SEK-denominerade, icke-efterställda, icke-säkerställda, icke-garanterade inlösenbara hybridobligationer i SAS med rörlig ränta och evig löptid.

## 2.5 Beviljande myndighet och förvaltning av åtgärden

- (90) Det danska finansministeriet och den svenska regeringen var de beviljande myndigheterna. Åtgärden förvaltades av det danska finansministeriet och det svenska näringsdepartementet. Åtgärden finansierades genom den svenska och den danska statsbudgeten.

## 2.6 Åtgärdens budget och varaktighet

- (91) Åtgärdens budget uppgår till 11 miljarder svenska kronor. Som förklaras i skäl 7 betalade Danmark och Sverige slutligen ut 9,54 miljarder svenska kronor i stöd.
- (92) Danmark och Sverige beviljade åtgärden den 26 oktober 2020.

## 2.7 Stödmottagare

- (93) Stödmottagaren var SAS, ett skandinaviskt nätverksflygbolag som bedriver inrikestrafik i Danmark, Sverige och Norge samt trafik inom Skandinavien, och som även erbjuder direktflyg till viktiga affärscentrum i unionen och internationellt. Företaget är också medlem i den globala flygbolagsalliansen Star Alliance <sup>(101)</sup>.
- (94) SAS är ett svenskt aktiebolag som regleras av den svenska aktiebolagslagen 2005:551 (den svenska aktiebolagslagen <sup>(102)</sup>). SAS är moderbolag till SAS Danmark A/S, SAS Norge AS och SAS Sverige AB <sup>(103)</sup>, samt till SAS Cargo Group, SAS Ground Handling Denmark A/S, SAS Ground Handling Norway AS, SAS Ground Handling Sweden AB och SAS Technical Services (och samtliga dessa företag utgör tillsammans SAS Group).
- (95) Enligt de danska och svenska myndigheterna transporterade SAS under 2019 omkring 30 miljoner passagerare. SAS erbjöd flygningar till 233 destinationer med en flotta på över 150 flygplan. Köpenhamns flygplats är SAS:s viktigaste nav, medan Oslo flygplats och Arlanda flygplats i Stockholm är företagets andra respektive tredje största nav.
- (96) När åtgärden beviljades ägdes SAS delvis av svenska och danska staten, med ett innehav på 14,82 % respektive 14,24 %. Återstående 70,92 % ägdes av privata aktieägare, däribland Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse (KAW), som ägde 6,5 %.
- (97) SAS lämnade den 8 maj 2020 in en formell skriftlig begäran till de danska och svenska myndigheterna om ett kapitaltillskott.
- (98) Danmark och Sverige bekräftade i sin anmälan att SAS den 31 december 2019 inte befann sig i svårigheter i den mening som avses i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 (den allmänna gruppundantagsförordningen) <sup>(104)</sup>, och lade fram bevis till stöd för denna slutsats, inbegripet SAS konsoliderade räkenskaper som visar dess finansiella ställning den 31 december 2019 <sup>(105)</sup>. De uppgav i) att de konsoliderade räkenskaperna för SAS, som aktiebolag och som moderbolag i SAS Group, visar att företaget inte hade förlorat över hälften av det tecknade aktiekapitalet på grund av ackumulerade förluster (se artikel 2.18 a i den allmänna gruppundantagsförordningen), eftersom SAS den 31 december 2019 hade 7,7 miljarder svenska kronor i tecknat aktiekapital och 5,7 miljarder svenska kronor i eget kapital, ii) att SAS inte var föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyllde kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran (se artikel 2.18 c i den allmänna gruppundantagsförordningen) och iii) att SAS bokföringsmässiga skuldsättningsgrad den 31 december 2019 var 4,96, dvs. långt under det tröskelvärde på 7,5 som anges i artikel 2.18 e i den allmänna gruppundantagsförordningen.

<sup>(101)</sup> Star Alliance bildades 1997 av fem flygbolag som världens första globala flygbolagsallians. I Star Alliance ingår 26 flygbolag, som erbjuder förbindelser inom ett globalt nätverk. Ett projekt företag med säte i Frankfurt i Tyskland samordnar Star Alliances verksamhet, inklusive samlokalisering på flygplatser, infrastruktur, kommunikationsinitiativ och andra tjänster.

<sup>(102)</sup> Aktiebolagslag (2005:551).

<sup>(103)</sup> Dessa tre dotterbolag äger ett konsortium som heter Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden.

<sup>(104)</sup> Enligt definitionen i artikel 2.18 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj>).

<sup>(105)</sup> För tydlighets skull: siffrorna i SAS årsrapport för 2019 avser det räkenskapsår som löper från den 1 november 2018 till den 31 oktober 2019. För denna bedömning begärde kommissionen därför att de relevanta siffrorna skulle justeras för att återspegla SAS ekonomiska ställning den 31 december 2019.

## 2.8 Genomförande av åtgärden

- (99) Åtgärden bestod av i) egetkapitalinstrumentet (5 miljarder svenska kronor) och ii) hybridkapitalinstrumentet (6 miljarder svenska kronor).
- (100) I linje med rekaptaliseringsplanen kom SAS också överens med innehavarna av vissa befintliga hybridobligationer och innehavarna av vissa obligationer om i) konvertering av de befintliga hybridobligationerna till stamaktier (1,5 miljarder svenska kronor) och ii) konvertering obligationerna till nya kommersiella hybridobligationer eller stamaktier, enligt obligationsinnehavarnas val (2,25 miljarder svenska kronor).

### 2.8.1 Egetkapitalinstrumentet

- (101) Åtgärdens egetkapitalinstrument omfattade i) en riktad emission och ii) en företrädesemission.

#### 2.8.1.1 Riktad emission

- (102) Åtgärden omfattade en riktad emission av stamaktier till ett belopp om cirka 2 miljarder svenska kronor, vilket motsvarade cirka 1,729 miljarder nya aktier till en teckningskurs om 1,16 svenska kronor, till Danmark och Sverige.
- (103) Den 26 oktober 2020 tecknade Danmark och Sverige nya aktier till en teckningskurs om 1,16 svenska kronor till ett sammanlagt belopp på 2 miljarder svenska kronor (uppdelat på cirka 1 016 miljoner svenska kronor för Danmark och cirka 990 miljoner svenska kronor för Sverige).

#### 2.8.1.2 Företrädesemission

- (104) Åtgärden omfattade en företrädesemission med följande egenskaper:
- Företrädesemissionen av nya stamaktier var tillgänglig för berättigade aktieinnehavare<sup>(106)</sup> med en teckningskurs om 1,16 svenska kronor och omfattade ett belopp på cirka 4 miljarder svenska kronor. Berättigade aktieägare erhöll 9 teckningsrätter per aktie de ägde på avstämningsdagen för företrädesemissionen. Det var möjligt för andra investerare än de berättigade aktieägarna att delta i företrädesemissionen antingen genom att köpa teckningsrätter på marknaden eller, i den mån företrädesemissionen inte fulltecknades genom utnyttjandet av teckningsrätter, genom att ansöka om teckning av aktier utan teckningsrätt.
  - Företrädesemissionen täcktes av tecknings- respektive garantiåtaganden motsvarande 81,5 % av företrädesemissionens totala belopp, där cirka 3 miljarder täcktes av tecknings- respektive garantiåtaganden pro rata från Danmark och Sverige (med lika fördelning) och cirka 259 miljoner svenska kronor av ett teckningsåtagande pro rata från KAW, under vissa villkor.
  - Det belopp som slutligen skulle täckas av Danmark och Sverige inom ramen för företrädesemissionen berodde på i den utsträckning i vilken andra aktieägare skulle teckna aktier och kunde variera mellan som lägst cirka 1,16 miljarder svenska kronor från Danmark och Sverige (om alla de aktier som garanterats av Danmark och Sverige tecknades av privata ägare) till som högst cirka 3 miljarder svenska kronor (om inga av de aktier som garanterats av Danmark och Sverige tecknades av privata ägare).
- (105) I oktober 2020 visade sig det privata intresset för företrädesemissionen på 4 miljarder svenska kronor vara högre än förväntat. Således tecknade Danmark och Sverige stamaktier i företrädesemissionen för totalt endast 1 540 765 422 svenska kronor, i stället för det högsta planerade beloppet på cirka 3 miljarder svenska kronor.

<sup>(106)</sup> Samtliga SAS aktieägare enligt SAS aktiebok på avstämningsdagen, i enlighet med prospektet för företrädesemissionen.

### 2.8.2 Hybridkapitalinstrumentet

- (106) Hybridkapitalinstrumentet hade formen av SEK-denominerade kapitalvärdepapper med evig löptid (*de nya statshybridobligationerna*) som emitterades till Danmark och Sverige, och omfattade följande:
- En serie hybridobligationer (*NSHN1*), som tecknades till lika delar av Danmark och Sverige till ett totalt belopp om 5 miljarder, och som hade en rörlig ränta om Stibor 6M plus en initial marginal om 340 räntepunkter per år. NSHN1-obligationernas marginal skulle därefter öka till följande: 440 räntepunkter årligen under år två och tre, 590 räntepunkter årligen under år fyra och fem, 790 räntepunkter årligen under år sex och sju 1 040 räntepunkter årligen under år åtta och därefter. NSHN1 var efterställda hybridobligationer som var likställda med NSHN2.
  - En serie hybridobligationer (*NSHN2*), som tecknades endast av Danmark till ett totalt belopp om 1 miljard svenska kronor, och som hade en rörlig ränta om Stibor 6M plus en initial marginal om 440 räntepunkter per år. NSHN2-obligationernas marginal skulle därefter öka till följande: 540 räntepunkter årligen under år två och tre, 690 räntepunkter årligen under år fyra och fem, 890 räntepunkter årligen under år sex och sju 1 140 räntepunkter årligen under år åtta och därefter. NSHN2 var efterställda hybridobligationer som var likställda med NSHN1.
- (107) De nya statshybridobligationerna var fritt överlåtbara men onoterade, omfattades inte av någon möjlighet till konvertering till aktier, kunde när som helst lösas in av SAS till sitt nominella belopp och behandlades, i enlighet med IFRS-standarderna (International Financial Reporting Standards), som eget kapital i SAS redovisning.
- (108) För att de nya statshybridobligationerna skulle få behandlas som eget kapital enligt IFRS-standarderna var kupongbetalningarna inte obligatoriska utan skulle ske enligt SAS eget gottfinnande. Vid uppskjutna kupongbetalningar skulle dock sammansatt ränta genereras fram till faktisk betalning.

### 2.8.3 Konvertering av befintliga hybridobligationer och obligationer

- (109) Som en del av rekapitaliseringsplanen, och på begäran av de danska och svenska regeringarna, förde SAS förhandlingar med vissa av de större innehavarna av befintliga hybridobligationer och med vissa av de större innehavarna av de obligationer som motsvarade ett belopp om 2,25 miljarder svenska kronor, vilket ledde fram till en överenskommelse om följande:
- Konverteringsvillkor för de befintliga hybridobligationerna, vilka föreslogs utbytas till 90 % av nominellt belopp mot stamaktier i SAS till en teckningskurs om 1,16 svenska kronor per aktie.
  - Konverteringsvillkor för obligationerna, vilka föreslogs utbytas mot icke-efterställda, icke-säkerställda, icke-garanterade inlösenbara hybridobligationer med rörlig ränta och evig löptid (*de nya kommersiella hybridobligationerna*) i SAS till 100 % av nominellt belopp. De nya kommersiella hybridobligationerna hade en rörlig ränta om Stibor 6M plus en initial marginal om 340 räntepunkter per år. De nya kommersiella hybridobligationernas marginal skulle därefter öka till följande: 440 räntepunkter årligen under år två och tre, 590 räntepunkter årligen under år fyra och fem, 1 090 räntepunkter årligen under år sex och sju, 1 440 räntepunkter årligen under år åtta till och med tio samt 1 590 räntepunkter årligen under år elva och därefter.
- (110) De nya kommersiella hybridobligationerna behandlades, i enlighet med IFRS-standarderna, som eget kapital i SAS redovisning, hade prioritet över de nya statshybridobligationerna, var fritt överlåtbara och kunde när som helst lösas in av SAS till sitt nominella belopp.

### 2.8.4 Villkor för företagsstyrning och förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen

- (111) Danmark och Sverige ställde som villkor för åtgärden att de delar av avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen som avser företagsstyrning och konkurrens ska iakttas.

- (112) SAS och alla de företag som kontrolleras av SAS skulle omfattas av ett förbud mot marknadsföring och förvärv. Danmark och Sverige tog på sig att genomföra följande åtgärden:
- Varken SAS eller de företag som kontrolleras av SAS får använda åtgärden i kommersiellt marknadsföringssyfte.
  - Så länge som minst 75 % av det totala beloppet för åtgärden inte har återbetalats får varken SAS eller de företag som kontrolleras av SAS förvärva en andel på mer än 10 % i en konkurrent eller något annat företag inom samma affärssegment, inbegripet tidigare och senare led. I undantagsfall, utan att det påverkar koncentrationskontrollen och med förbehåll för kommissionens förhandsgodkännande, får SAS och de företag som SAS kontrollerar förvärva en andel på mer än 10 % i företag i ett tidigare eller senare led inom sitt verksamhetsområde om förvärvet är nödvändigt för att förvärvarens bärkraft ska bibehållas.
- (113) Så länge som minst 75 % av åtgärden inte hade återbetalats ansvarade Danmark och Sverige för följande: i) Ersättningen till personerna i SAS ledning fick inte överstiga den fasta delen av dessa personers ersättning per den 31 december 2019. För personer som fick en plats i ledningen vid eller efter rekapitaliseringen var den tillämpliga gränsen den fasta ersättningen för personerna i ledningen på samma ansvarsnivå per den 31 december 2019. ii) SAS fick inte betala ut bonusar eller andra rörliga eller jämförbara ersättningskomponenter.
- (114) Så länge åtgärden inte till fullo hade lösts in skulle SAS omfattas av en skyldighet att inte betala ut utdelningar, inte göra icke-obligatoriska kupongbetalningar, och inte köpa tillbaka aktier, utom från Danmark och Sverige eller i fall där det förelåg en rättslig skyldighet att göra det. Förbudet mot utdelningar skulle inte gälla koncerninterna utdelningar till SAS från företag som i sin helhet ägs (direkt eller indirekt) av SAS.
- (115) Förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar skulle dock inte tillämpas på kupongbetalningar för de nya kommersiella hybridobligationer som skulle tillkomma genom konvertering av befintliga obligationer. De danska och svenska myndigheterna förklarade att betalningen av sådana kuponger var avgörande för vissa obligationsinnehavare under förhandlingarna om bördefördelning, och mer allmänt förväntades det vara en viktig faktor för att alla obligationsinnehavare skulle gå med på konvertering. Denna konvertering var enligt Danmark och Sverige nödvändig för att rekapitaliseringsplanen som helhet skulle lyckas och syftade till att åstadkomma tre positiva effekter.
- (116) För det första skulle den minska det totala statliga stödbelopp som SAS behövde. Utan konverteringen skulle SAS ha redovisat ett underskott i eget kapital på 2,25 miljarder svenska kronor i balansräkningen, ett belopp som Danmark och Sverige sannolikt skulle ha ombetts täcka, eftersom SAS före åtgärden hade begränsad tillgång till kapitalmarknaderna. En framgångsrik konvertering skulle däremot i motsvarande utsträckning minska behovet av statligt stöd och de kupongbetalningar SAS skulle behöva göra. Faktum är att SAS till följd av konverteringen av obligationerna avsevärt skulle kunna minska sina utflöden av likviditet under de första åren efter beviljandet av åtgärden. Enligt Danmark och Sverige betalades en obligatorisk kupong på 5,375 % per år för obligationerna, medan de nya kommersiella hybridobligationerna skulle ha en lägre, icke-obligatorisk kupong fram till femte året. Genom att konvertera obligationerna skulle SAS också slippa lösa in dem i november 2022, och därmed undvika ett utflöde på 2,25 miljarder svenska kronor som skulle ha varit svårt att återfinansiera på kapitalmarknaderna.
- (117) För det andra skulle den förbättra SAS kapitalstruktur, eftersom obligationerna (klassificerade som skulder) skulle konverteras till nya kommersiella hybridobligationer (klassificerade som eget kapital) eller stamaktier. Följaktligen skulle SAS relevanta finansiella nyckeltal (nettoskuldssättningsgrad<sup>(107)</sup>, soliditet<sup>(108)</sup>, gearing ratio osv.) och dess likviditetsposition<sup>(109)</sup> i hög grad stärkas genom konverteringen.

<sup>(107)</sup> Om EBITDA för räkenskapsåret 2021 antas vara 3,4 miljarder svenska kronor skulle konverteringen leda till en minskning av skulden med 2,25 miljarder svenska kronor och en minskning med 66,2 % av nettoskulden i förhållande till EBITDA.

<sup>(108)</sup> Ett företags soliditet definieras som förhållandet mellan det kapital som anskaffats från företagets aktieägare och det externa kapital som anskaffats från skuldinnehavare. Om de totala tillgångarna antas vara 54 miljarder svenska kronor räkenskapsåret 2021 skulle en förstärkning av det egna kapitalet med 2,25 miljarder svenska kronor öka soliditeten med 4,2 %.

<sup>(109)</sup> Konverteringen skulle innebära att SAS inte skulle behöva återbetala de 2,25 miljarder svenska kronor i obligationer som annars skulle förfalla till betalning i november 2022. Konverteringen skulle dessutom ge SAS möjlighet att spara upp till 0,8 miljarder svenska kronor i kupongbetalningar på de nya kommersiella hybridobligationerna under de första fem åren, i förhållande till beloppet för de planerade kupongbetalningarna för de befintliga obligationerna och hybridobligationerna.

- (118) För det tredje skulle det underlätta och bättre säkerställa ersättningen för de danska och svenska egetkapitalinstrumenten och hybridkapitalinstrumenten, av de skäl som anges i skäl 116.
- (119) Danmark och Sverige uppgav också att konverteringen av de befintliga obligationerna till nya kommersiella hybridobligationer skedde på obligationsinnehavarnas bekostnad. Nettonuvärdet av de nya kommersiella hybridobligationerna beräknades till 80 % av det nominella värdet, under förutsättning att SAS situation kunde stabiliseras och normaliseras (vilket förväntades kunna uppnås om rekapitaliseringsplanen genomfördes), medan obligationerna skulle värderas till 100 % av det nominella värdet under samma förutsättningar (med inlösen av obligationerna till deras nominella värde i november 2022).
- (120) När det gäller de nya statshybridobligationerna godtog de danska och svenska myndigheterna att de styrningsbegränsningar som anges i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen, med undantag för förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar, skulle fortsätta att gälla fram till full inlösen (betalning av hela det nominella beloppet och upplupna kupongbetalningar) alternativt tills alla nya statshybridobligationer sålts till pari eller ett högre pris, inklusive upplupna kupongbetalningar och sammansatt ränta.
- (121) SAS skulle också förbjudas att korssubventionera företag inom koncernen som den 31 december 2019 var företag i svårigheter enligt definitionen i den allmänna gruppundantagsförordningen.

#### 2.8.5 Danmarks och Sveriges utträdesstrategi

- (122) När det gäller företrädesemissionen skulle det enligt danska och svenska myndigheter finnas två potentiella utträdesstrategier för Danmark och Sverige: i) SAS skulle kunna köpa tillbaka aktierna från Danmark och Sverige eller ii) Danmark och Sverige skulle kunna sälja sina aktier på marknaden.
- (123) De svenska myndigheterna förklarade att den svenska aktiebolagslagen inte medger att ett företag köper tillbaka stamaktier bara från en viss aktieägare, utan endast från alla aktieägare på samma villkor.
- (124) Enligt de danska och svenska myndigheterna skulle därför den andra utträdesstrategin (dvs. att sälja stamaktierna till tredje part till marknadspris) vara det enda praktiskt genomförbara alternativet.
- (125) Danmark och Sverige uppgav också att SAS planerade att lösa in åtgärden senast 2025. Danmark och Sverige förklarade att SAS hade för avsikt att använda både företagets positiva fria kassaflöden och intäkter från emissioner på kapitalmarknaden (av både skuld- och egetkapitalinstrument) för att lösa in instrumenten för statligt stöd<sup>(110)</sup>. Dessutom förklarade Danmark och Sverige att de så snart som möjligt och efter den finansiella stabiliseringen av SAS skulle överväga en försäljning till privata tredje parter som en sannolik utträdesstrategi, särskilt för de covid-19-aktier som tecknats vid rekapitaliseringen.
- (126) Under alla omständigheter åtog sig Danmark och Sverige att inom ramen för åtgärden ta emot och godkänna en trovärdig utträdesstrategi inom tolv månader efter beviljandet av åtgärden, såvida inte staternas ingripande sänkts till en nivå under 25 % av det egna kapitalet inom den tidsfristen.

<sup>(110)</sup> Lånefinansiering kan omfatta både säkerställda och icke säkerställda instrument: i) icke säkerställda obligationer inklusive hybridobligationer, skuldebrev, företagscertifikat och syndikerade lån, ii) säkerställda instrument, såsom japanska operationella leasingavtal, flygplansfinansiering och potentiellt sale-and-leaseback-instrument. SAS väljer finansieringsinstrument baserat på bland annat hur attraktiva villkoren/finansieringskostnaderna för respektive instrument är, omfattningen av marknaden och de volymer som är tillgängliga för SAS samt SAS kreditbetyg och förväntade kreditutsikter/ändringar av kreditbetyget.

## 2.9 Kumulering av statligt stöd

- (127) Det stöd som beviljades inom ramen för åtgärden kunde kumuleras med stöd enligt kommissionens förordningar (EU) nr 1407/2013<sup>(111)</sup> och (EU) nr 360/2012<sup>(112)</sup> eller enligt den allmänna gruppundantagsförordningen, förutsatt att de respektive villkoren i dessa förordningar var uppfyllda.
- (128) Det stöd som beviljades inom ramen för åtgärden kunde också kumuleras med stöd som beviljades av kommissionen enligt artikel 107.2 b i EUF-fördraget eller den tillfälliga ramen, förutsatt att de respektive villkoren i dessa rättsliga grunder var uppfyllda.

## 2.10 Övervakning och rapportering

- (129) De danska och svenska myndigheterna bekräftade att de skulle fullgöra de övervaknings- och rapporteringsskyldigheter som fastställs i avsnitt 4 i den tillfälliga ramen (inklusive skyldigheten att offentliggöra relevant information om den rekapitalisering som beviljats SAS på den övergripande webbplatsen för statligt stöd eller kommissionens it-verktyg inom tre månader från tidpunkten för beviljandet)<sup>(113)</sup>.
- (130) De danska och svenska myndigheterna bekräftade också att de skulle säkerställa
- att SAS enligt den tidsplan som anges i punkt 82 i den tillfälliga ramen lämnar in rapporter till Danmark och Sverige om framstegen med genomförandet av återbetalningsplanen och efterlevnaden av villkoren i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen,
  - att SAS, i egenskap av mottagare av åtgärden, inom tolv månader från dagen för rekapitaliseringen och därefter regelbundet var tolfte månad offentliggör information om användningen av det mottagna stödet i enlighet med punkt 83 i den tillfälliga ramen; denna information måste inbegripa uppgifter om hur SAS användning av det mottagna stödet stöder dess verksamhet i linje med unionens mål och nationella skyldigheter kopplade till den digitala omställningen och om hur SAS bidrar till unionens mål om klimatneutralitet i hela ekonomin senast 2050, bland annat genom detta stöd och i sitt offentliga påverkansarbete,
  - att Danmark och Sverige lämnar in årliga rapporter till kommissionen om genomförandet av återbetalningsplanen och efterlevnaden av villkoren i avsnitt 3.11.6 och punkt 54 i den tillfälliga ramen,
  - att Danmark och Sverige för detaljerade register över beviljandet av stöd i tio år från datumet för beviljande av åtgärden och åtar sig att på begäran överlämna dessa till kommissionen; sådana register måste innehålla all information som krävs för att fastställa att villkoren i den tillfälliga ramen är uppfyllda och
  - att Danmark och Sverige anmäler en omstruktureringsplan om Danmarks och Sveriges ingripande inte har sänkts till under 15 % av SAS egna kapital inom sex år efter det att åtgärden beviljades.

<sup>(111)</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 24.12.2013, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1407/oj>).

<sup>(112)</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 114, 26.4.2012, s. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/360/oj>).

<sup>(113)</sup> Med hänvisning till de uppgifter som krävs enligt bilaga III till förordning (EU) nr 651/2014.

## 2.11 Skäl till att inleda det formella granskningsförfarandet

- (131) Kommissionen antog beslutet att inleda förfarandet för att följa SAS II-domen. I detta beslut fann kommissionen efter en preliminär granskning att åtgärden utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget <sup>(114)</sup>. Kommissionen konstaterade också att åtgärden, trots att den anmäldes i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget inom ramen för det förfarande som ledde till antagandet av det ursprungliga beslutet, hade blivit olagligt stöd från och med den tidpunkt då den beviljades, när tribunalen ogiltigförklarade det beslutet, såtillvida att åtgärden inte längre var godkänd genom ett kommissionsbeslut <sup>(115)</sup>.
- (132) Kommissionen ansåg preliminärt att eftersom åtgärden hade blivit olaglig måste dess förenlighet bedömas i enlighet med de rättsliga bestämmelser som gällde vid den tidpunkt då stödet beviljades, dvs. den 26 oktober 2020. Vid den tidpunkten återfanns de relevanta bestämmelserna för att bedöma stödåtgärdens förenlighet enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget <sup>(116)</sup> i den tillfälliga ramen.
- (133) I sitt beslut att inleda förfarandet ansåg kommissionen preliminärt att stödåtgärden inte var förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (134) I linje med SAS II-domen konstaterade kommissionen preliminärt att åtgärdens egetkapitalinstrument inte föreföll åtföljas av någon mekanism som gradvis höjer statens ersättning så att stödmottagaren ges incitament att köpa tillbaka statens kapitaltillskott, vilket krävs enligt punkt 61 i den tillfälliga ramen. Kommissionen uttryckte också tvivel om huruvida stödåtgärdens egetkapitalinstrument, i enlighet med punkt 62 i den tillfälliga ramen, åtföljdes av en sådan lämplig alternativ mekanism till den som anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen som totalt sett skulle leda till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning.

### 3. SYNPKUNKTER FRÅN DANMARK OCH SVERIGE

- (135) I sina gemensamma synpunkter på beslutet att inleda förfarandet inriktade sig Danmark och Sverige på kommissionens tvivel om åtgärdens förenlighet med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen. De tog också kortfattat upp några andra aspekter av den preliminära bedömningen av åtgärdens förenlighet.

#### 3.1 Åtgärden ger redan Danmark och Sverige lämplig ersättning och lämpliga incitament för utträde

- (136) De danska och svenska myndigheterna erkänner visserligen SAS II-domen och dess slutsatser om att punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen inte har följts, men anser att åtgärden ändå kan förklaras förenlig med den inre marknaden. De är, av de skäl som anges nedan, av uppfattningen att åtgärden redan innefattade ett lämpligt alternativ till en höjningsmekanism, i enlighet med punkt 62 i den tillfälliga ramen.
- (137) För det första omfattade åtgärden en betydande rabatt på det högsta aktiepris till vilket Danmark och Sverige förvärvade aktier i SAS, vilket innebar en högre ersättning för dem.
- (138) För det andra utgjorde SAS skyldighet att lämna in en omstruktureringsplan inom ramen för åtgärden redan ett starkt incitament för Danmarks och Sveriges utträde.
- (139) För det tredje tog privata investerare så stor del i bördefördelningen att behovet av incitament för Danmarks och Sveriges utträde minskade.

<sup>(114)</sup> Beslutet att inleda förfarandet, skälen 71–75.

<sup>(115)</sup> Beslutet att inleda förfarandet, skälen 77 och 78.

<sup>(116)</sup> Beslutet att inleda förfarandet, skälen 79–85.



- (140) Slutligen hade både danska och svenska myndigheter, i enlighet med sina politiska mandat, för avsikt att utträda ur SAS kapitalstruktur när det gäller de covid-19-aktier som förvärvats genom åtgärden. I det politiska avtalet av den 15 juni 2020 om den danska statens rekapitalisering och ägande i SAS <sup>(117)</sup> samt i ett ministerdekrét av den 24 juni 2020 föreskrivs det att ägandet i SAS i princip måste reduceras genom avyttrande av aktierna till ansvariga, långsiktiga investerare, vid ett tillfälle med gynnsamma marknadsvillkor. I Sverige hade regeringen uttryckligen förklarat sin avsikt att vid lämplig tidpunkt när marknadsförutsättningarna återigen tillät det, minska/avyttra sitt ägande i SAS i enlighet med de bemyndiganden man tidigare fått från riksdagen <sup>(118)</sup>.
- (141) Alternativt anser Danmark och Sverige att åtgärden kan förklaras förenlig med den inre marknaden direkt enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget. Så är fallet, enligt deras uppfattning, på grund av de särskilda egenskaper som präglar rekapitaliseringen av SAS och i synnerhet viljan att säkerställa bördefördelning och att attrahera nytt privat kapital till rekapitaliseringen. Danmark och Sverige anser att detta i) inte krävdes enligt den tillfälliga ramen, vilket kommissionen medger i skäl 95 i det ursprungliga beslutet och skäl 206 i beslutet att inleda förfarandet, och ii) i SAS fall skulle ha visat sig vara ett lämpligare verktyg för att säkerställa Danmarks och Sveriges ersättning och motverka snedvridningen av konkurrensen.

### 3.2 Andra synpunkter på beslutet att inleda förfarandet

- (142) Danmark och Sverige betonar att tribunalen i SAS II-domen bekräftade att hybridkapitalinstrumentet uppfyllde alla de relevanta villkor för ersättning och utträdesincitament som anges i den tillfälliga ramen.
- (143) De påpekar också att tribunalen i Lufthansa-domen <sup>(119)</sup> bekräftade den metod som kommissionen använde för att bedöma förekomsten av betydande marknadsstyrka, nämligen "flygplats per flygplats"-metoden, som kommissionen använde även i beslutet att inleda förfarandet.

## 4. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

- (144) Två berörda parter lämnade synpunkter inom ramen för det formella granskningsförfarandet, nämligen SAS och Ryanair.

### 4.1 Synpunkter från SAS

- (145) SAS lämnade synpunkter på två punkter i den preliminära bedömning av åtgärdens förenlighet som kommissionen gjorde i beslutet att inleda förfarandet, vilka rörde dels tillämpningen av punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, dels tillämpningen av punkt 49 c i den tillfälliga ramen.

#### 4.1.1 Åtgärden ger redan Danmark och Sverige lämplig ersättning och lämpliga incitament för utträde

- (146) SAS erinrar om att det enligt svensk bolagsrätt (skäl 123) inte är möjligt att genomföra en höjningsmekanism där en viss aktieägare tilldelas ytterligare aktier vid en utlösande framtida händelse. Det fanns därför rättsliga hinder mot att tillämpa den typ av höjningsmekanism som uttryckligen anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen.
- (147) Enligt SAS innefattade åtgärden dessutom redan, med tanke på den betydande förhandsrabatten på de aktier som Danmark och Sverige förvärvade genom åtgärden och de beteendeåtaganden som SAS underkastats, redan både tillräcklig ersättning till Danmark och Sverige och tillräckliga utträdesincitament för att kunna anses föreskriva ett alternativ som totalt sett leder till samma resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning.

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

<sup>(118)</sup> Det senaste av dessa bemyndiganden gavs i regeringens proposition 2019/20:187 av den 15 juni 2020: <https://data.riksdagen.se/fil/93D66908-D6E7-4ED0-8D30-7AF1EDAD2AD0>.

<sup>(119)</sup> Dom av den 10 maj 2023, Ryanair mot kommissionen (T-34/21 och T-87/21, ECLI:EU:T:2023:248, punkt 322.

- (148) Oavsett denna ståndpunkt har SAS föreslagit en alternativ mekanism som, för den händelse kommissionen skulle komma till slutsatsen att åtgärden så som den anmälts av Danmark och Sverige inte följer punkt 61 och 62 i den tillfälliga ramen, skulle kunna användas för att säkerställa att dessa bestämmelser i den tillfälliga ramen efterlevs. Denna alternativa mekanism skulle ha formen av en emission av ytterligare kapitalvärdepapper till den berörda medlemsstaten <sup>(120)</sup>, med följande egenskaper:
- Vid den tidpunkt då mekanismen måste utlösas skulle SAS, om någon av eller båda medlemsstaterna då inte hade sålt det erforderliga antalet aktier, antingen i) ändra villkoren för den eller de aktuella statshybridobligationerna så att utbetalningsbeloppet höjdes, exempelvis genom att öka kapitalbeloppet, eller ii) emittera ett nytt instrument till den eller de berörda staterna med samma villkor (t.ex. avseende förtursrätt, redovisningsmässig hantering och ersättning) som den eller de befintliga hybridobligationerna.
  - Denna mekanism skulle i monetära termer motsvara 10 % av det belopp som blir resultatet om den del av respektive stats aktieinnehav (dvs. antalet aktier) som överskrider dess aktieinnehav i SAS före rekapitaliseringen, och som ännu inte sålts vid den tidpunkten, multipliceras med det högsta av i) 1,16 svenska kronor (aktiens teckningspris 2020) eller ii) det volymvägda genomsnittspriset för SAS aktier på Nasdaq Stockholm under de 20 handelsdagar som direkt föregår den femte handelsdagen före datumet för tidsfristens utlöpande. Med tanke på att ersättningen för statshybridobligationerna eventuellt inte skulle ligga i linje med marknadsvillkoren vid tidpunkten för mekanismens utlösande skulle det ytterligare kapitalbelopp som beräknats enligt ovan justeras för att ta hänsyn till framtida kassaflöden kopplade till detta ytterligare nominella värde i kapitalvärdepapper, diskonterat med en lämplig marknadsränta som avspeglar villkoren för värdepappren och emittentriskerna vid tidpunkten för höjningen. Denna metod säkerställer att höjningen av ersättningen, givet de väntade framtida kassaflödena och diskonteringsräntan vid tidpunkten för höjningen, motsvarar exakt 10 % i monetära termer.
  - I linje med den särskilda mekanism som anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen skulle den alternativa mekanismen aktiveras år 4 efter beviljandet av åtgärden, om den berörda medlemsstaten inte har sålt minst 40 % av sitt deltagande i covid-19-rekapitaliseringen, och år 6 efter beviljandet av åtgärden om den berörda medlemsstaten inte har sålt hela detta rekapitaliseringsdeltagande.
- (149) Enligt SAS skulle den föreslagna mekanismen utgöra ett lämpligt incitament för SAS att köpa tillbaka de aktier som Danmark och Sverige förvärvat genom åtgärden. Detta alternativ skulle enligt SAS uppfattning uppfylla villkoren i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen och stå i proportion till det mål som eftersträvas genom dessa bestämmelser.

#### 4.1.2 SAS kunde inte hitta marknadsfinansiering till rimliga villkor

- (150) Kommissionen noterar inledningsvis att SAS instämmer i de förklaringar som Danmark och Sverige lämnat i sin anmälan av åtgärden och i den preliminära bedömning som kommissionen gör i det ursprungliga beslutet, enligt vilka SAS inte kunde hitta marknadsfinansiering till rimliga villkor för att täcka sitt kapitalbehov. SAS lämnade dock ytterligare uppgifter och bakgrundsinformation om denna aspekt.
- (151) Enligt SAS använde företaget före covid-19-pandemin olika typer av marknadsfinansiering, bland annat banklån, obligationer, efterställda lån, hybridobligationer och leasing. För att finansiera sina flygplan använde SAS i typfallet en kombination av leasingavtal och banklån och kreditfaciliteter med säkerhet. Utöver detta använde SAS andra finansieringskällor som fortfarande var utestående innan rekapitaliseringen inleddes (i augusti 2020), däribland i) en icke säkerställd obligation på 1,5 miljarder svenska kronor (emitterad i november 2017), ii) en riktad emission av stamaktier på 1,27 miljarder svenska kronor (genomförd i november 2017), iii) en icke säkerställd obligation på 0,75 miljarder svenska kronor (emitterad i juni 2018) och iv) en hybridobligation på 1,5 miljarder (emitterad 2019) <sup>(121)</sup>.

<sup>(120)</sup> SAS anser att kommissionen har godtagit liknande mekanismer i tidigare beslut, t.ex. i kommissionens beslut av den 31 juli 2020 i ärende SA.57659 – Spanien – Covid 19: rekapitaliseringsfond (EUT C 269, 14.8.2020, s. 8).

<sup>(121)</sup> Inom ramen för åtgärden konverterades båda de icke säkerställda obligationerna till nya hybridobligationer eller stamaktier (efter obligationsinnehavarnas val) och hybridobligationen till stamaktier.

- (152) Dessutom förklarar SAS att företaget före covid-19-pandemin hade ett program för riktade emissioner av obligationer med [...] inom ramen för programmet Euro Medium Term Note (EMTN-programmet). Det rörde sig om obligationer som täcktes av creditswappar. SAS genomförde nya obligationsemissioner 2016, 2017 och 2018. EMTN-programmet med [...] var avsett att rullas framåt under 2020. På grund av covid-19-pandemin fanns det dock ingen tillgänglighet på creditswappmarknaden; ingen investerare ville investera i SAS. Till följd av detta kunde SAS inte rulla EMTN-programmet framåt.
- (153) SAS uppger vidare att företaget på grund av covid-19-pandemin också hade svårt att få tillgång till annan marknadsfinansiering när åtgärden beviljades. SAS lämnade tre huvudsakliga förklaringar i detta avseende.
- (154) För det första indikerar SAS kreditbetyg att det var osannolikt att företaget skulle ha kunnat emittera osäkrade skuldinstrument eller hybridinstrument till rimliga villkor. Den 16 januari 2020, före covid-19-pandemin, utfärdade kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's kreditbetyget B+ för SAS, eftersom man ansåg att företaget kunde hålla sina kreditmåttnivåer på den aktuella nivån; den 10 juni 2020 sänktes dock företagens kreditbetyg till CCC, och det placerades under negativ kreditbevakning. SAS lämnade in Standard & Poor's betyg från den 10 juni 2020, och förklarade kreditvärderingsinstitutets motiv till nedgraderingen.
- (155) Enligt SAS kan ytterligare bevis på bristen på marknadsfinansiering i form av icke säkerställda obligations- och hybridinstrument till rimliga villkor utläsas av handelsnivåerna för SAS finansieringsinstrument på sekundärmarknaden. Dessa bevis tyder på att instrumenten hade en mycket hög finansieringskostnad, vilket uteslöt emission av nya instrument till privata investerare som ett möjligt alternativ:
- Obligationer: Den 31 december 2019 handlades enligt Bloomberg SAS seniora icke säkerställda obligationer emitterad 2017 med löptid till 2022 till 103,4 % av pari. Detta motsvarar en effektiv marginal (dvs. en kreditpremie över riskfri ränta) på 375 räntepunkter och en implicit finansieringskostnad på 3,99 %. Den 14 juni 2020 – en dag före tillkännagivandet av stödet från regeringarna i Sverige och Danmark – handlades obligationen i stället till 67 % av pari, vilket motsvarar en effektiv marginal på 2485 räntepunkter och en implicit finansieringskostnad på 24,9 %. Den betydande ökningen av den implicita avkastningen på SAS befintliga obligationer under covid-19-pandemins första månader visade att företaget saknade tillgång till alternativ finansiering på obligationsmarknaden till rimliga villkor.
  - Hybridinstrument: Den 31 december 2019 handlades SAS hybridobligation emitterad 2019 enligt Bloomberg till 102,38 % av pari, vilket motsvarar en effektiv marginal på 802 räntepunkter, och en implicit finansieringskostnad på 8,17 %. Den 14 juni 2020 handlades obligationen däremot till 52 % av pari, vilket motsvarar en effektiv marginal på 1571 räntepunkter och en implicit finansieringskostnad på 15,81 %. Den betydande ökningen av den implicita avkastningen på SAS befintliga hybridobligationer under covid-19-pandemins första månader visade att företaget saknade tillgång till alternativ finansiering till rimliga villkor på marknaden för hybridinstrument.
- (156) För det andra indikerar, enligt SAS, det faktum att utestående icke säkerställda obligationer och hybridobligationer vid datumet för beviljandet av åtgärden skulle konverteras som en del i rekaptaliseringen av SAS att företagets tillgång till marknaden för obligationer och hybridinstrument till rimliga villkor var mycket begränsad. Faktum är att SAS redan hade bett sina befintliga investerare att konvertera sina befintliga instrument till egetkapital- eller skuldinstrument med generösare villkor. Under dessa omständigheter hade det inte varit möjligt att övertyga samma investerare att investera i nya obligationer eller hybridinstrument. Vad gäller nya investerare skulle de i sin tur med nödvändighet bedöma kreditrisken vid investeringar i SAS obligationer eller hybridinstrument baserat på företagets dåvarande kreditbetyg, som nedgraderats till CCC och därmed indikerade hög risk.
- (157) Enligt SAS var det dessutom föga troligt att andra möjligheter att erhålla marknadsfinansiering till rimliga villkor i form av lån med icke in-tecknade flygplan eller andra tillgångar, såsom Eurobonus-programmet, som säkerhet skulle fungera effektivt, av tre skäl.

- (158) För det första ägde SAS vid tidpunkten för åtgärdens beviljande 35 % av sin flygplansflotta, inklusive 17 icke in-tecknade flygplan till ett bokfört värde av omkring [0–2] miljarder svenska kronor. Tio av dessa 17 flygplan höll dock på att fasa ut och var därför oattraktiva som säkerhet för potentiella långgivare<sup>(122)</sup>. SAS uppgav dessutom att tre av de återstående sju icke in-tecknade flygplanen redan användes som en del i säkerheten för den revolverande kreditfacilitet om 324 miljoner svenska kronor som till 90 % garanterades av Danmark och Sverige, och där bankerna fick stå för de 10 % av risken som återstod<sup>(123)</sup>. Enligt SAS värderade en oberoende tredje part dessa tre flygplan till [50–100] miljoner US-dollar. Enligt SAS var dessa flygplan dock inte tillräckliga som säkerheter för den icke säkerställda delen av den revolverande kreditfaciliteten, eftersom bankerna utöver flygplanen krävde en negativ klausul avseende SAS koncerninterna lån och konton. Enligt SAS var det uppenbart att om tre flygplan inte var tillräckliga som säkerhet för 10 % av ett lån på 0,3 miljarder svenska kronor skulle de fyra andra flygplan som fanns tillgängliga inte ha varit tillräckliga för att täcka någon meningsfull del av företagets kapitalbehov.
- (159) För det andra hade SAS visserligen vissa andra tillgångar som, teoretiskt sett, hade kunnat användas som säkerheter för lån. Särskilt för att kunna använda Eurobonus-programmet som säkerhet hade man behövt genomföra avsevärda omstruktureringar, inklusive bildandet av nya bolag till vilka tillgångarna skulle ha överförts. SAS ansåg vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden att samtliga dessa alternativ var ogenomförbara på grund av tidsbegränsningarna.
- (160) För det tredje var, enligt SAS, viljan att bevilja företag i luftfartssektorn lån, även om de garanterades med säkerheter, vid den aktuella tidpunkten högst begränsad. Detta stöds av det faktum att SAS före rekapitaliseringen lyckades säkra en revolverande kreditfacilitet endast för att den till 90 % täcktes av statliga garantier. För de resterande 10 % som inte omfattades av någon garanti krävde de banker som tillhandahöll lånet fullständiga säkerheter (inklusive i form av flygplan).
- (161) Slutligen skulle emission av nya skuldinstrument under alla omständigheter inte ha bidragit till att lösa SAS solvensproblem, eftersom företaget behövde nytt eget kapital för att återställa sin kapitalstruktur. Det faktum att SAS drabbades av betydande förluster innebar att dess aktiekapital snabbt minskade. I detta avseende tillhandahöll SAS en bilaga med flera rapporter från banker (Den Norske Bank, Nordea, Sydbank) och tidningar (Dagens Industri)<sup>(124)</sup>, samt en grafisk framställning från den 2 juni 2020 som visar mäklarnas rekommendationer om SAS aktier<sup>(125)</sup>. I ett sådant sammanhang skulle ökad skuldsättning inte ha återställt aktiekapitalet. Om något skulle det ha lett till större förluster till följd av ökade räntebetalningar. Enligt SAS är det enda sättet för företaget att fortsätta verksamheten att anskaffa eget kapital.

<sup>(122)</sup> Mer specifikt stod dessa tio flygplan som tagits ur drift för ett bokfört värde på [350–400] miljoner svenska kronor. Emellertid var det enligt SAS under pandemin nästintill omöjligt att använda flygplansfinansiering för äldre teknik eller flygplan som inte var i drift.

<sup>(123)</sup> Man kom överens om att en del av de medel som ingick i rekapitaliseringen skulle användas för att återbetala den revolverande kreditfaciliteten. Därefter skulle de tre flygplan som användes för att säkra skuldfaciliteten vara fria från in-teckningar.

<sup>(124)</sup> Den 28 maj 2020 utfärdade Den Norske Bank (DNB) följande kommentar: "I och med att det bokförda egna kapitalet redan är negativt samtidigt som balansräkningen visar på ohållbara skuldnivåer och framtidsutsikterna tyder på fortsatta betydande intäktsförluster i ett upptrappningsscenario som kommer att ta flera år är vår prognos att ny finansiering motsvarande så mycket som 10 miljarder svenska kronor kan komma att behövas." Samma dag utfärdade Sydbank följande kommentar: "Om förlusterna fortsätter enligt våra modeller under de kommande månaderna kommer det att behövas kapitaltillskott på upp till 10 miljarder svenska kronor." Den 29 maj 2020 utfärdade Nordea följande kommentar: "På kort sikt kommer de 4,2 miljarder svenska kronorna i kontanter och de 3,3 miljarder svenska kronorna i statligt garanterade kreditfaciliteter att hålla SAS i luften. Emellertid kommer SAS till följd bristen på eget kapital och så småningom även likvida medel att behöva konvertera befintliga skulder till eget kapital och emittera mer eget kapital." Dagstidningen Dagens Industri rapporterade den 2 juni 2020 att "HSBC sänker sin rekommendation för SAS [aktier från 'behåll' till 'sälj']. [...] Banken påpekar bland annat att SAS har ett negativt kassaflöde på 500–700 miljoner svenska kronor per månad och anser att det illustrerar företagets kapitalbehov."

<sup>(125)</sup> Denna framställning visar hur dels mäklarnas rekommendationer, dels SAS aktiekurs har utvecklats mellan juni 2018 och juni 2020. Den visar att mäklare till 100 % rekommenderade köp av aktier i SAS mellan juni 2018 och december 2018. Mellan januari 2019 och februari 2020 var 60 % av mäklarrekommendationerna "köp" och 40 % "behåll". Mellan mars och april 2020 var rekommendationerna "behåll". I maj 2020 började mäklare ge rekommendationen "sälj" för SAS-aktier (50 % av rekommendationerna i maj 2020 och 67 % i juni 2020).

(162) I detta sammanhang framhåller SAS att åtgärden var utformad för att locka till sig en hög grad av privat deltagande:

- Eget kapital: För att motivera privata intressenter att delta i företrädesemissionen behövde den täckas av garantiåtaganden från Danmarks och Sveriges sida, vilka omfattade 81,5 % av emissionen. I slutändan tecknade privata investerare, i en företrädesemission på totalt cirka 3,99 miljarder svenska kronor, stamaktier till det betydande beloppet av 2,45 miljarder svenska kronor.
- Icke säkerställda obligationer: Privata investerare konverterade icke säkerställda obligationer för totalt cirka 1,615 miljarder svenska kronor till nya kommersiella hybridobligationer till 100 % av nominellt belopp, och de återstående icke säkerställda obligationerna, värda cirka 0,635 miljarder svenska kronor, konverterades till stamaktier till 100 % av nominellt belopp.
- Hybridobligationer: Privata investerare konverterade hybridobligationer för 1,5 miljarder svenska kronor till stamaktier till 90 % av nominellt belopp.

#### 4.2 Synpunkter från Ryanair

(163) Ryanair lämnade synpunkter på beslutet att inleda förfarandet, vilka gällde åtgärdens lagenlighet och sju aspekter av den preliminära bedömning av åtgärdens förenlighet som kommissionen gjort i beslutet att inleda förfarandet.

##### 4.2.1 Åtgärdens lagenlighet

(164) Ryanair hävdar att eftersom kommissionen i beslutet att inleda förfarandet förklarade åtgärden olaglig bör den som ett resultat av detta och genom tillämpning av stillestånds-klausulen ålägga Danmark och Sverige att omedelbart avbryta utbetalningen av stödet och betala ränta för den period då det olagliga stödet stått till SAS:s förfogande <sup>(126)</sup>.

##### 4.2.2 Åtgärden är inte förenlig med artiklarna 18, 49 och 56 i EUF-fördraget och inte heller med artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008

(165) Ryanair hävdar för det första att medan det i artikel 107.3 b i EUF-fördraget föreskrivs ett undantag från det förbud mot statligt stöd som fastställs i artikel 107.1 i EUF-fördraget vid en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, föreskrivs inget undantag från unionens övriga regler och allmänna principer. Ryanair hävdar att kommissionen enligt etablerad rättspraxis <sup>(127)</sup> är skyldig att vid bedömningen av det statliga stödets förenlighet med den inre marknaden se till att stödåtgärden och alla delar som är ouplösligt förbundna med den överensstämmer med andra unionsregler och allmänna principer, såsom likabehandling. Ryanair anser att kommissionen inte gjorde någon sådan bedömning av åtgärden i fråga i beslutet att inleda förfarandet.

(166) Ryanair hävdar vidare att åtgärden inte är förenlig med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 18 i EUF-fördraget), etableringsfriheten (artikel 49 i EUF-fördraget) och det fria tillhandahållandet av tjänster (artikel 56 i EUF-fördraget och artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008).

(167) Ryanair erinrar om att principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling. Vidare menar Ryanair att domstolen fastslagit att artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008, som utvidgar den frihet att tillhandahålla tjänster som fastställs i artikel 56 i EUF-fördraget till att även omfatta lufttrafiktjänster, "utesluter tillämpning av varje [åtgärd] som gör tillhandahållandet av tjänster mellan medlemsstater svårare än tillhandahållandet av tjänster enbart inom en och samma medlemsstat". På samma sätt föreskrivs i artikel 49 i EUF-fördraget att "inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium [ska] förbjudas".

<sup>(126)</sup> Ryanair hänvisar till domen av den 12 februari 2008, CELFI, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punkterna 63 och 64.

<sup>(127)</sup> Exempelvis dom av den 12 mars 1977, Iannelli mot Meroni, C-74/76, ECLI:EU:C:1977:51, punkt 14.

- (168) Ryanair hävdar att eftersom covid-19-pandemin på ett allvarligt sätt drabbat alla flygbolag som är verksamma i Sverige och Danmark (inklusive Ryanair), och eftersom åtgärden endast kommer SAS till del, gynnar åtgärden SAS framför flygbolag i en jämförbar situation. Enligt Ryanairs uppfattning ger kommissionen ingen objektiv motivering till den skillnaden i behandling. I synnerhet förklarar kommissionen inte varför andra transportföretag som är verksamma i Sverige och Danmark inte skulle kunna uppnå det avsedda offentliga målet, nämligen att avhjälpa den allvarliga störningen i Sveriges och Danmarks ekonomi.
- (169) Som grund för sina argument framhåller Ryanair att SAS stod för endast uppskattningsvis 35 % respektive 34 % av Sveriges och Danmarks intraeuropeiska konnektivitet, medan andra flygbolag stod för den resterande merparten på 65 % i Sveriges fall och 64 % i Danmarks <sup>(128)</sup>. Under 2020 fanns det dessutom, på grund av covid-19-pandemin och de därpå följande isoleringsåtgärderna, en betydande överkapacitet inom lufttransporttjänster, med tusentals flygplan kvar på marken i hela unionen <sup>(129)</sup>. Enligt Ryanair hade andra flygbolag god kapacitet att uppnå det avsedda offentliga målet.
- (170) Ryanair hävdar vidare att Danmark och Sverige genom att utan objektiv motivering förbehålla SAS åtgärden gör skillnad mellan flygbolag som befinner sig i en jämförbar situation. Denna diskriminering menar man leder till att det fria tillhandahållandet av tjänster hämmas och att etableringsfriheten i unionen begränsas. Ryanair höll sedan några år tillbaka på att utveckla sin ställning i Sverige och Danmark, en utveckling som hotas av att åtgärden på konstgjord väg låter SAS befästa och utveckla sin konkurrensställning i dessa länder.

4.2.3 *De villkor för stödberättigande som gällde för att SAS skulle få ta del av åtgärden var inte uppfyllda (punkt 49 i den tillfälliga ramen)*

4.2.3.1 *Kommissionen har inte vederbörligen visat att SAS utan det danska och svenska ingripandet skulle tvingas lägga ned verksamheten eller få allvarliga svårigheter att upprätthålla den*

- (171) Ryanair kritiserar kommissionens bedömning enligt punkt 49 a i den tillfälliga ramen att det enda realistiska alternativet till stödet var ett "insolvensscenario" med "allvarliga svårigheter att upprätthålla verksamheten" för SAS (skäl 88 i beslutet att inleda förfarandet) och kommissionens hänvisning till finansiella prognoser som påstås visa att SAS tekniskt sett skulle komma att hamna i en situation med bristande likviditet senast i december 2020 (skälen 14 och 88 i beslutet att inleda förfarandet).
- (172) Ryanair anser att kommissionen genom detta angreppssätt underlät att bedöma andra scenarier än att SAS skulle drabbas av insolvens eller likviditetsbrist. Enligt Ryanair hade SAS kunnat skära ned sin icke systembetingade verksamhet eller hittat alternativ marknadsfinansiering på rimliga villkor.

<sup>(128)</sup> Ryanair tillhandahöll dessa siffror i bilaga A.2.a (Danmark) och A.2.b (Sverige) till sina synpunkter. Dessa bilagor hänvisar till en studie från den 27 april 2021 som genomförts av en flygbolagsanalytiker och som beställdes av Ryanair i syfte att ta fram en analys av de största flygbolagen på flera viktiga europeiska marknader med avseende på deras storlek och var de fått sina operativa licenser i samband med Ryanairs överklagande av det ursprungliga beslutet (*flygbolagets marknadsstudie*). Studien omfattar flygbolagsmarknaden i tio medlemsstater, däribland Danmark och Sverige, och innehåller uppgifter om i) de största flygbolagens marknadsandelar i varje land och ii) dessas tillväxttakt under fem år (2014–2019), iii) de ledande flygbolagens bidrag till denna tillväxt och iv) den sammantagna tillväxten på de linjer som dessa bolag trafikerade under samma period. De uppgifter som användes i studien kommer från OAG, ett oberoende globalt flyginformationsföretag. I flygbolagets marknadsstudie presenteras uppgifter i tre tabeller, både i bilaga A.2.a (för Danmark) och bilaga A.2.b (för Sverige): I tabell 1 anges för Danmark och Sverige de fyra största flygbolagen sett till säteskapacitet och marknadsandelar 2019, medan tabell 2 innehåller uppgifter om hur de 16 största europeiska flygbolagens kapacitet i termer av antal erbjudna säten utvecklats mellan 2014 och 2019 och tabell 3 visar utvecklingen avseende antal linjer och säteskapacitet mellan 2014 och 2019 (både på inrikes- och intraeuropeisk nivå) i Danmark (för SAS, Danish Air Transport, lågprisflygbolag och "övriga") samt i Sverige (för SAS, Braathens Regional, lågprisflygbolag och "övriga").

<sup>(129)</sup> Ryanair tillhandahöll i bilaga 3 till sina synpunkter ett utdrag ur en redogörelse för antalet urdriftagna flygplan i Eurocontrol-området, som finns tillgänglig här: [https://ansperformance.eu/covid/acft\\_ground/](https://ansperformance.eu/covid/acft_ground/) (senast hämtad den 28 november 2023).

## 4.2.3.2 Kommissionen fastslog inte att ingreppet låg i det gemensamma intresset

- (173) Inledningsvis kritiserar Ryanair kommissionen för att vid sin bedömning enligt punkt 49 b i den tillfälliga ramen ha förlitat sig uteslutande på de svenska och danska myndigheternas påståenden. Istället borde kommissionen ha gjort en oberoende bedömning av huruvida SAS var systemviktigt för dessa två medlemsstater.
- (174) I alla händelser anser Ryanair att det inte hade varit möjligt för kommissionen, även om den helt hade förlitat sig på de uppgifter som Danmark och Sverige lämnat, att fastslå att SAS var ett systemviktigt företag som inte enkelt kunde ersättas av sina konkurrenter.
- (175) För det första är de uppgifter om luftfartssektorns bidrag till den danska och den svenska ekonomin som redovisas i beslutet att inleda förfarandet irrelevanta eftersom de inte säger något om just SAS bidrag.
- (176) För det andra utgör SAS bidrag till BNP endast 30 % av det totala bidraget från luftfartssektorn i Sverige och 10 % i Danmark, baserat på siffrorna i beslutet att inleda förfarandet. Enligt Ryanair är dessa siffror inte särskilt höga för ett förment systemviktigt flygbolag, särskilt inte där det finns dynamiska konkurrenter (som Ryanair) som mycket väl skulle kunna ersätta SAS på flera linjer. Vad viktigare är, ur Ryanairs synvinkel, är att siffrorna avser läget före pandemin och inte säger något om SAS möjliga bidrag till ekonomin och sysselsättningen efter pandemin. Det bidraget kommer sannolikt att vara mycket mindre mot bakgrund av de finansiella utmaningar som kommissionen själv genomgående betonar i beslutet att inleda förfarandet.
- (177) För det tredje menar Ryanair att kommissionen måste visa att SAS hela verksamhet är oersättlig, alternativt bedöma exakt vilken andel av dess nuvarande verksamhet som inte skulle kunna ersättas. Enligt Ryanair har flygbolag i Europa gått i konkurs med jämna mellanrum under de gångna decennierna, och dessa företags försvinnande har aldrig äventyrat deras hemländers ekonomi och konnektivitet. När konkursförfaranden inleds för ett flygbolag övertas dess verksamhet i allmänhet av effektivare flygbolag, såsom lågprisflygbolag. Enligt Ryanair finns det ett antal tidigare fall som visar på detta, t.ex. Sabenas konkurs samt Malevs och Spanairs konkurser under 2012. I de två senare fallen hade konkurserna följts av en omedelbar ökning av trafiken på flygplatserna i Budapest och Barcelona, där dessa flygbolag var verksamma. Ett sådant scenario var enligt Ryanairs uppfattning ännu mer sannolikt 2020, i en kontext som kännetecknades av ojämförligt högre tillgänglig kapacitet än 2012 (på grund av covid-19-krisen och den varaktigt låga efterfrågan) och därmed av en större beredskap hos andra flygbolag att ta över. Detta skulle också ligga i linje med en slutsats som kommissionen drog 2014, enligt vilken "erfarenheten visar att även om ett flygbolag går i konkurs och inte kan omstruktureras för att åter bli bärkraftigt innebär dess försvinnande inte att den berörda medlemsstaten förlorar sin konnektivitet" och "antalet direktdestinationer från de berörda flygplatserna kan öka avsevärt på kort till medellång sikt och kan komma att överstiga det antal som var tillgängliga före det nationella flygbolagets kollaps. Den ökningen förefaller huvudsakligen kunna tillskrivas lågprisflygbolag" <sup>(130)</sup>.
- (178) Slutligen hävdade Ryanair att den påstådda bristande utbytbarheten hos SAS verksamhet motsades av beslutet att inleda förfarandet där kommissionen hävdade att SAS – trots sin stora marknadsandel – inte hade betydande marknadsstyrka och att det var möjligt för SAS konkurrenter att ta sig in på marknaden och utmana SAS.
- (179) Enligt Ryanair förklarade kommissionen dessutom inte varför ett scenario där SAS gjorde nedskärningar inte skulle tjäna det gemensamma intresset lika väl. Även om delar av SAS verksamhet var systemviktiga till sin natur fastställde kommissionen inte, enligt Ryanairs uppfattning, huruvida denna systemviktiga verksamhet inte kunde bevaras genom att banta koncernen och skära ned eller upphöra med de delar av verksamheten som inte var systemviktiga, såsom exempelvis företagens tillhandahållande av marktjänster <sup>(131)</sup>.

<sup>(130)</sup> Ryanair hänvisar till bilaga A.4 till sina synpunkter, vilken innehåller en artikel från kommissionens policydokument om konkurrens från den 9 juli 2014, *State aid for airline restructuring: Does it give you wings?* (2014 – nr 10, 9 juli 2014, sidorna 1 och 4) (*policydokumentet om konkurrens*).

<sup>(131)</sup> Ryanair hänvisar till bilaga A.5 till sina synpunkter, som innehåller ett utdrag ur en artikel från maj 2020 som publicerats i Combe, Emmanuel och Bréchemier, Didier, *Before COVID-19, Air Transportation in Europe: an already fragile sector (artikeln från tankesmedjan)*. Artikeln skrevs för Fondation pour l'innovation politique, en fransk tankesmedja för europeisk integration och fri ekonomi. Utdraget ger en översikt över vissa europeiska flygbolags finansiella ställning före och under covid-19-pandemin.

#### 4.2.3.3 SAS kunde hitta marknadsfinansiering till rimliga villkor

- (180) Inledningsvis kritiserar Ryanair kommissionen för att i sin bedömning enligt punkt 49 c i den tillfälliga ramen har förlitat sig enbart på den svenska och den danska regeringens påståenden som grund för slutsatsen att SAS inte klarade att täcka sina kapital- och likviditetsbehov via kapitalmarknaden.
- (181) Den preliminära slutsats som dras av kommissionen i beslutet att inleda förfarandet vad gäller punkt 49 c i den tillfälliga ramen påstås dessutom vara felaktig av tre skäl.
- (182) För det första anser Ryanair att SAS sannolikt hade kunnat få tillgång till betydande belopp av eget kapital från nya investerare på kapitalmarknaden. I bilaga 7 till sina synpunkter lägger Ryanair fram en ekonomisk rapport som företaget beställt från Oxera Consulting LLP som stöd för denna slutsats (*Oxera-rapporten*). Oxera-rapporten visar att endast SAS befintliga aktieägare kunde delta i det kapitaltillskott som möjliggjordes genom åtgärden, eftersom endast de svenska och danska myndigheterna fick delta i den riktade emissionen av nya stamaktier, medan företrädesemissionen av stamaktier endast var öppen för SAS befintliga aktieägare. Enligt Oxera-rapporten tog dock många börsnoterade företag in finansiering från aktiemarknaden under covid-19-pandemins början. När det gäller luftfartssektorn visar Oxera-rapporten att nio flygbolag anskaffade totalt 6,2 miljarder euro under perioden april–december 2020 <sup>(132)</sup>. Enligt Ryanair indikerar detta att SAS kunde ha fått finansiering genom eget kapital från andra investerare än sina befintliga aktieägare via en publik emission, utan inblandning från Sverige och Danmark.
- (183) För det andra hävdar Ryanair att det finns marknadsbelägg för att flera flygbolag som hade ett kreditbetyg som var jämförbart med SAS i början av covid-19-pandemin lyckades få betydande lånefinansiering på marknaden. Dessa uppgifter är en stark indikation på att SAS också hade kunnat lyckas med det, exempelvis genom att erbjuda det icke intecknade värdet av de 55 flygplan som SAS ägde som säkerhet i syfte att erhålla bättre villkor för lånefinansiering. Gällande detta presenteras i Oxera-rapporten en jämförande tabell över flygbolag som hade samma kreditvärdighet som SAS före covid-19-pandemin och som lyckades få lånefinansiering under 2020 <sup>(133)</sup>.
- (184) Slutligen kritiserar Ryanair kommissionen för att inte ha övervägt om SAS kunde ha genomfört andra transaktioner med privata marknadsaktörer som kunde bidragit till SAS likviditet utan att öka dess skuld, såsom emission av hybridinstrument eller försäljning av pantsatta flygplan.

#### 4.2.3.4 Kommissionen förlitade sig på felaktiga uppgifter när den bedömde efterlevnaden av punkt 49 d i den tillfälliga ramen

- (185) Ryanair ifrågasätter de finansiella uppgifter som användes vid kommissionens bedömning av huruvida SAS den 31 december 2019 kunde klassificeras som ett företag i svårigheter i den mening som avses i den allmänna gruppundantagsförordningen. Ryanair hävdar att bedömningen gjordes på grundval av SAS icke konsoliderade räkenskaper, medan man borde ha använt de konsoliderade räkenskaperna.
- (186) Ryanair hävdar dessutom att kommissionen borde ha klargjort huruvida den förlitade sig på en lämplig konsoliderad uppsättning räkenskaper för SAS i andra delar av sin bedömning.

#### 4.2.4 Åtgärden är varken lämplig eller det alternativ som är minst snedvridande för konkurrensen (punkt 53 i den tillfälliga ramen)

- (187) Ryanair anser att beslutet att inleda förfarandet endast beskriver åtgärden utan att förklara dess lämplighet för att tillgodose SAS rekapitaliseringsbehov. Företaget hävdar också att det i beslutet att inleda förfarandet inte fastställs att åtgärden utgjorde det alternativ som var minst snedvridande för konkurrensen. I synnerhet menar man att beslutet att inleda förfarandet inte innehåller någon analys av de snedvridningar som åtgärden orsakar jämfört med andra möjliga stödinstrument.

<sup>(132)</sup>Dessa flygbolag var Ryanair, EasyJet, IAG, Air Kanada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines och Hawaiian Airlines.

<sup>(133)</sup>Dessa flygbolag var American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines och GOL Airlines.



4.2.5 Åtgärden är inte proportionerlig och rekapitaliseringsbeloppet överstiger vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa bärkraft (punkt 54 i den tillfälliga ramen).

4.2.5.1 Påstådd felaktig tillämpning av den tillfälliga ramen

(188) Med hänvisning till riktlinjerna för undsättning och omstrukturering <sup>(134)</sup> anser Ryanair att bärkraft i den mening som avses i punkt 54 i den tillfälliga ramen uppnås "när ett företag kan uppvisa en skäligen kapitalavkastning efter att ha täckt alla sina kostnader inklusive avskrivning och finansieringskostnader". Enligt Ryanair görs i beslutet att inleda förfarandet ingen bedömning av SAS kapacitet att återgå till en lönsamhetsnivå som skulle vara godtagbar för privata investerare. Ryanair kritiserar kommissionen för att den jämför bärkraft med "företagets tillgång till den privata kapitalmarknaden" och för att den bedömer bärkraft endast baserat på indikatorer för skuld och eget kapital. Ryanair hävdar att kommissionen borde ha bedömt en rad olika mått, särskilt lönsamhetsindikatorer som framtida vinstmarginaler, avkastning på tillgångar eller avkastning på eget kapital.

(189) Ryanair anser också att kommissionen borde ha utvärderat effekterna av negativa scenarier på SAS möjligheter att åter bli bärkraftigt, så som gjorts i tidigare beslut rörande banksektorn. Kommissionens känslighetstester av SAS affärsplan är otillräckliga, och kommissionen borde ha genomfört ett "brett spektrum av stresstester" genom att överväga "ett antal möjliga negativa scenarier med beaktande av den rådande marknadsosäkerheten".

4.2.5.2 Påstått uppenbart oriktig bedömning vid beräkningen av stödbeloppet

(190) Ryanair hävdar att kommissionen gjorde flera oriktiga bedömningar avseende beräkningen av det stödbelopp som SAS behövde.

(191) För det första är, enligt Ryanair, de tröskelvärden för bärkraft som kommissionen använde i beslutet att inleda förfarandet olämpliga, eftersom de är för höga och tar sikte på en överdrivet gynnsam finansiell ställning. Ryanair noterar att SAS före covid-19-pandemin hade en nettoskulsättningsgrad, en nettoskuld i förhållande till EBITDA och en andel eget kapital (tre av de fyra kriterier för bärkraft som bedömdes) som var sämre än de värden som enligt kommissionen krävdes för att uppvisa bärkraft, och att SAS ändå lyckades finansiera sig på kapitalmarknaden vid denna tidpunkt. Enligt Ryanair var exempelvis SAS nettoskulsättningsgrad 4,75 i januari 2020, dess nettoskulsättningsgrad konsekvent över 3,0–3,5 och så hög som 4 i januari 2020, medan dess andel eget kapital konsekvent låg på under 18,1 % och rörde sig mellan cirka 16 % i oktober 2019 till cirka 8 % i januari 2020.

(192) För det andra menar Ryanair att kommissionen valde ett olämpligt riktmärke när den angav att ett företag som minimum behöver ett kreditbetyg som når upp till *investment grade* för att få tillgång till marknadsfinansiering. Det finns flygbolag med lägre kreditbetyg som har tillgång till kapitalmarknaden, och så var fallet även under covid-19-pandemin. Eftersom stödets proportionalitet har fastställts med utgångspunkt i ett tröskelvärde för kreditbetyg som är högre än vad investerare normalt sett kräver av ett flygbolag för att det ska kunna erhålla finansiering på kapitalmarknaden har stödet inte begränsats till vad som var absolut nödvändigt för att säkerställa SAS ekonomiska bärkraft.

(193) För det tredje hävdar Ryanair att det saknas en tillräcklig analys av SAS finansiella prognoser i beslutet att inleda förfarandet. Dessutom borde kommissionen särskilt ha bedömt i vilken utsträckning SAS strukturellt kunde minska sin kostnadsbas för att förbättra lönsamheten eller i vilken utsträckning företaget kunde minska sina kostnader på kort sikt. På samma sätt underlät kommissionen att bedöma effekterna av alternativa trafikprognoser och antaganden om hur trafiken skulle återhämta sig efter pandemin.

(194) Ryanair anser följaktligen att stödet inte är begränsat till vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa SAS ekonomiska bärkraft.

<sup>(134)</sup> Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1).

4.2.6 Åtgärden säkerställer inte lämplig ersättning och utträde för Danmark och Sverige (avsnitt 3.11.5 i den tillfälliga ramen)

4.2.6.1 Egetkapitalinstrumentet innefattar varken höjningsmekanism eller något jämförbart alternativ till en sådan (punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen)

(195) Ryanair hänvisar till SAS II-domen, där det konstaterades att egetkapitalinstrumentet inte åtföljdes av någon höjningsmekanism, vilket också noteras i skäl 134 i beslutet att inleda förfarandet. Ryanair delar kommissionens preliminära slutsats att åtgärdens egetkapitalinstrument inte förefaller åtföljas av en lämplig alternativ mekanism som totalt sett leder till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning som den höjningsmekanism som avses i punkt 61 i den tillfälliga ramen.

4.2.6.2 Hybridkapitalinstrumentet ger inte tillräcklig ersättning till Sverige och Danmark (punkterna 65 och 66 i den tillfälliga ramen)

(196) Ryanair bestrider kommissionens preliminära slutsats att hybridinstrumenten gav Sverige och Danmark tillräcklig ersättning.

(197) Företaget hävdar att marginalerna för NSHN1 och NSHN2, som är 90 räntepunkter respektive 190 räntepunkter högre än minimikraven enligt punkt 66 i den tillfälliga ramen, inte till fullo kompenserar Sverige och Danmark för dessa instruments riskegenskaper. I Oxera-rapporten från Ryanair analyseras skillnaden mellan å ena sidan finansiella instrument som kännetecknas av en av de fyra viktiga riskegenskaper som identifieras av kommissionen (skäl 430) och å den andra ett relevant marknadsriktmärke baserat på finansiella instrument som inte har den aktuella riskegenskaper men som är likartade i övrigt, t.ex. med avseende på emissionsdatum, löptid och kreditbetyg<sup>(135)</sup>. I analysen dras slutsatsen att en ytterligare marginal på 400 räntepunkter skulle behövas för att på lämpligt sätt kompensera Sverige och Danmark, snarare än de faktiska marginalerna på 90 respektive 190 räntepunkter.

(198) Dessutom anser Ryanair att skillnaden i marginal på 100 räntepunkter mellan NSHN1 och NSHN2 inte bygger på konkreta, trovärdiga överväganden, då riskprofilen i båda fallen är exakt densamma.

4.2.7 Åtgärden förhindrar inte otillbörlig snedvridning av konkurrensen (punkt 72 i den tillfälliga ramen)

(199) Ryanair hävdar att åtgärden inte förhindrar otillbörlig snedvridning av konkurrensen och närmare bestämt att den strider mot punkt 72 i den tillfälliga ramen.

(200) Ryanair underbygger sitt påstående med två uppsättningar argument som gäller i) fastställandet av de relevanta marknaderna och ii) bedömningen av SAS marknadsstyrka på flygplatserna.

(201) För det första hävdar Ryanair att kommissionen i beslutet att inleda förfarandet avvek från den beslutspraxis den använder vid sammanslagningar av flygbolag och som innebär att marknader definieras som ortskombinationer mellan en avgångsort och en destinationsort (*A&D-metoden*) för att i stället definiera de relevanta marknaderna endast enligt flygplats per flygplats-metoden. Ryanair anser att kommissionen i och med detta definierade de relevanta marknaderna fel och underlät att, så som punkt 72 i den tillfälliga ramen kräver, bedöma huruvida SAS hade betydande marknadsstyrka på minst en av de relevanta marknaderna. Ryanair menar att det faktum att åtgärden är inriktad på SAS som koncern och inte på specifika linjer inte utesluter att SAS konkurrensställning i vart och ett av A&D-ortsparen påverkas till följd av det beviljade stödet. Enligt Ryanair finns det därför inget objektivt skäl att inrikta konkurrensbedömningen på överväganden gällande utbudssidan i förhållande till statligt stöd. Effekter på efterfrågesidan är lika relevanta för bedömningen av statligt stöd i luftfartssektorn eftersom

<sup>(135)</sup>Närmare bestämt jämför Ryanair seniora icke-konvertibla obligationer med juniora icke-konvertibla obligationer (för att bedöma marginalen för efterställning), konvertibla lån och obligationer med icke-konvertibla obligationer (för att bedöma marginalen för icke-konvertibilitet) icke-konvertibla obligationer med icke-konvertibla PIK-obligationer (för att bedöma marginalen för emittentens valmöjlighet avseende kupongbetalning) och icke-konvertibla obligationer med en löptid på 10–20 år med icke-konvertibla obligationer med evig löptid (för att bedöma marginalen för den eviga löptiden).

stödmottagaren får en fördel i förhållande till sina konkurrenter på A&D-linjerna. Enligt punkt 72 i den tillfälliga ramen ska kommissionen dessutom i) göra en bedömning av huruvida stödmottagaren har betydande marknadsstyrka för var och en av de relevanta marknaderna och ii) kräva korrigerande åtgärder på de marknader där så är fallet. Den tillfälliga ramen kräver således en konkurrensbedömning i linje med den som normalt krävs i antitrust- och koncentrationsärenden. Ryanair hänvisade i sina synpunkter till Oxera-rapporten som innehöll en analys av SAS marknadsandel på 567 linjer till och från länder i Skandinavien som SAS trafikerade under latas sommarsäsong 2019.

- (202) För det andra hävdar Ryanair att kommissionens bedömning av SAS marknadsstyrka i beslutet att inleda förfarandet uppvisar ett antal brister: i) Kommissionen underlät att anlägga ett framåtblickande perspektiv och förlitade sig uteslutande på historiska uppgifter från Iatas sommarsäsong 2019 och vintersäsong 2019/2020. ii) Kommissionen underlät att beakta flygplatser där SAS saknade bas, trots att ett flygbolag inte måste vara baserat på en flygplats för att framgångsrikt kunna bedriva verksamhet där. iii) Kommissionen underlät att beakta andra hinder för inträde än den begränsade tillgången på ankomst- och avgångstider, såsom diversifieringsfördelar, varumärkesuppbyggnad, kampanjer och kundlojalitet, nätverksekonomier eller risken för aggressiva repressalier från etablerade aktörer. iv) Kommissionen bortsåg felaktigt från graden av fragmentering hos konkurrenter på flygplatserna, fokuserade på ett olämpligt sätt på innehavet av ankomst- och avgångstider i stället för på marknadsandelar och bedömde inte flygplatserna tillräckligt ingående.

4.2.8 *Kommissionen kan inte göra undantag från förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar (punkt 77 i den tillfälliga ramen)*

- (203) Ryanair hävdar att det inte förelåg några exceptionella omständigheter som kunde motivera en avvikelse från punkt 77 i den tillfälliga ramen. Covid-19-pandemin i sig kan inte utgöra en sådan exceptionell omständighet, eftersom den tillfälliga ramen redan tar hänsyn till pandemins exceptionella karaktär och fastställer krav på denna grund.
- (204) När det gäller åtgärdens särdrag kritiserar Ryanair flera inkonsekvenser.
- (205) För det första anser företaget att beskrivningen av förhandlingarna om bördefördelning med obligationsinnehavare innehåller en motsägelse. Ryanair menar att kommissionen hävdade att "betalningen av kuponger togs med i förhandlingarna med vissa obligationsinnehavare" samtidigt som den förväntades "vara en viktig faktor för att alla obligationsinnehavare skulle gå med på konvertering". För det andra konstaterar Ryanair att kommissionen förklarar att syftet med förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar är att minimera det stödbelopp som krävs. Ändå kom kommissionen, enligt Ryanairs uppfattning, fram till att ett undantag från förbudet kunde förväntas minska det statliga stödbeloppet. Enligt Ryanair ska förbudet i punkt 77 i den tillfälliga ramen ålägga mottagaren av rekapitaliseringsstödet ett bindande åtagande i syfte att undvika förhandling med investerare på denna punkt och i slutändan minska det stödbelopp som krävs. Enligt Ryanairs uppfattning hade obligationsinnehavarna redan tillräckliga incitament att investera, med tanke på den betydande uppbackning som stödet från Danmark och Sverige innebar.
- (206) För det tredje hävdar Ryanair att kommissionens bedömning baserades på ett felaktigt kontrafaktiskt scenario, nämligen att SAS, i ett läge där obligationsinnehavarna inte hade accepterat förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar, helt enkelt skulle ha fått mer stöd för att täcka sina finansiella behov. I detta avseende anser Ryanair att det rimliga kontrafaktiska scenariot om obligationsinnehavarna inte hade samtyckt hade varit att SAS skulle ha fått mindre stöd eller inget stöd alls.
- (207) För det fjärde anser Ryanair att det faktum att undantaget från förbudet mot icke-obligatoriska kuponger kan ha varit en nyckelfaktor för att få obligationsinnehavare att delta i rekapitaliseringen inte kan rättfärdiga kommissionens avsteg från den tillfälliga ramen. Det faktum att "den tillfälliga ramen inte innehåller något krav på bördefördelning" (skäl 206 i beslutet att inleda förfarandet) är enligt Ryanair irrelevant, eftersom företaget menar att punkt 77 i den tillfälliga ramen föreskriver viss bördefördelning, vilket erkänns av kommissionen i skäl 198 i beslutet att inleda förfarandet: "i punkt 77 i den tillfälliga ramen fastställs ett förenlighetskrav som hindrar befintliga privata kapitalkällor från att dra nytta av det statliga stödet genom diskretionära åtgärder som vidtas av stödmottagaren (t.ex. beslut om utdelning, återköp av aktier eller betalning av icke-obligatorisk kupong)".

4.2.9 *Kommissionen kräver inte att en omstruktureringsplan anmäls i tid (punkt 85 i den tillfälliga ramen)*

- (208) Ryanair hävdar att den sexårsperiod efter vilken medlemsstaterna kan åläggas att lämna in en omstruktureringsplan för en mottagare av stöd i form av rekapitalisering enligt punkt 85 i den tillfälliga ramen inte skapar incitament för statens utträde. Denna punkt står också i skarp kontrast till 2008 års bankmeddelande<sup>(136)</sup>, enligt vilket bankerna ska ha ålagts att inkomma med en omstruktureringsplan innan någon rekapitalisering ens kan godkännas. Enligt Ryanair innebär en så släpphänt hållning, i kombination med avsaknaden av strukturella åtgärder för att avhjälpa snedvridning av konkurrensen, att proportionalitetsprincipen åsidosätts. Den går också emot punkt 45 i den tillfälliga ramen där det fastställs att "utfärdandet av [rekapitaliseringsinstrument bör] omfattas av stränga villkor, eftersom de i hög grad snedvrider konkurrensen mellan företag". Kommissionen bör således kräva att en omstruktureringsplan anmäls mycket tidigare.

## 5. DANMARKS OCH SVERIGES SYNPUNKTER PÅ DE BERÖRDA PARTERNAS SYNPUNKTER

- (209) De danska och svenska myndigheterna reagerade på fyra punkter som Ryanair tog upp i sina synpunkter, nämligen stödets olaglighet, det gemensamma intresset av att ingripa, reglerna om fri rörlighet och efterlevnaden av punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.

### 5.1 Ett tillfälligt återkrav av stödet är inte motiverat

- (210) De danska och svenska myndigheterna förstår av Ryanairs synpunkter att företaget har begärt att kommissionen ska besluta både om upphävande av det olagliga stödet och om tillfälligt återkrav av detsamma. De erkänner kommissionens rätt att inom ramen för ett formellt granskningsförfarande förelägga medlemsstaten att tillfälligt återkräva stödet till dess att kommissionen har tagit ställning till dess förenlighet med den inre marknaden. Det är dock upp till kommissionen att besluta om tillfälligt återkrav av stöd. Enligt artikel 13.2 i rådets förordning (EU) 2015/1589 (*procedurförordningen*)<sup>(137)</sup> måste dessutom följande villkor vara uppfyllda för att kommissionen ska få utfärda ett föreläggande om att återkräva ett stöd:

- Det råder enligt fastlagd praxis inte några tvivel om den berörda åtgärdens stödkaraktär.
- Brådszkande insatser krävs.
- Det föreligger en allvarlig risk för att en konkurrent ska tillfogas en avsevärd och irreparabel skada.

- (211) I detta fall betonar de danska och svenska myndigheterna att det inte krävs brådszkande insatser och att åtgärden inte medför någon risk för avsevärda och irreparabla skador för Ryanair eller någon annan konkurrent.

- (212) Dessutom hävdar Danmark och Sverige att Ryanair inte har styrkt varför villkoren för att kommissionen skulle utfärda ett föreläggande om tillfälligt återkrav av stödet skulle vara uppfyllda i detta fall.

### 5.2 Det låg i det gemensamma intresset att ingripa till förmån för SAS

- (213) De danska och svenska myndigheterna bestrider Ryanairs påstående att SAS vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden inte hade någon "unik ställning bland alla andra flygbolag" som var verksamma i Danmark och Sverige. Danmark och Sverige hävdar att SAS med sitt omfattande inhemska och internationella nät spelade (och fortfarande spelar) en viktig roll för att upprätthålla lufttransportförbindelserna i, till och från Sverige och Danmark. De ansåg därför att det var nödvändigt att stärka SAS egna kapital och dess tillgång till likviditet under en period då SAS bärkraft allvarligt hotades av effekterna av spridningen av covid-19.

<sup>(136)</sup> Meddelande från kommissionen – Tillämpning av reglerna om statligt stöd på åtgärder till förmån för finansinstitut med anledning av den globala finanskrisen (*bankmeddelandet*) (EUT C 270, 25.10.2008, s. 8).

<sup>(137)</sup> Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 24.9.2015, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

- (214) Danmark och Sverige menar också att det faktum att kommissionen delvis baserade sin bedömning på uppgifter från medlemsstaterna inte hindrar den från att göra en oberoende och grundlig bedömning av de uppgifterna. Kommissionens bedömning bygger på specifika fakta och uppgifter, som inte i sig ifrågasätts av Ryanair och som visar på SAS viktiga bidrag till sysselsättning, konnektivitet och Danmarks och Sveriges ekonomier. Dessutom påpekar de danska och svenska myndigheterna att kommissionen vid flera tillfällen har begärt ytterligare information för att bedöma om villkoret i punkt 49 b i den tillfälliga ramen var uppfyllt, vilket visar att kommissionen har gjort en oberoende bedömning.
- (215) Som svar på Ryanairs kommentar (skäl 177) erinrar Danmark och Sverige om att den avgörande punkten i analysen var att Danmark och Sverige inte vid den tidpunkt då stödet beviljades kunde vara säkra på att den konnektivitetsnivå som SAS tillhandahöll skulle upprätthållas av andra konkurrenter.
- (216) Dessutom anser Danmark och Sverige att Ryanairs påståenden om att lågprisflygbolag skulle ersätta SAS på samtliga linjer och därigenom bidra till Danmarks och Sveriges ekonomier och konnektivitet på samma sätt som SAS inte stämmer. De svenska myndigheterna uppger att fungerande lufttransportförbindelser är nödvändiga för landets ekonomi, särskilt med tanke på Sveriges särskilda geografiska läge och egenskaper<sup>(138)</sup>. Det var alltså nödvändigt, enligt deras uppfattning, att upprätthålla SAS verksamhet för att säkerställa en tillräcklig konnektivitetsnivå, eftersom SAS spelar en avgörande roll för att upprätthålla flygförbindelserna till, från och inom Sverige. SAS flyger till tretton svenska städer och täcker in hela landet från Malmö i söder till Kiruna i norr. Dessa inrikesdestinationer är förbundna med Stockholm och Köpenhamn som utgör nav varifrån ett nät av anslutande flyglinjer erbjuds, för såväl inrikes som internationella resor. Detta påstås göra SAS unikt. Ryanair bedriver, till skillnad från SAS, inte en verksamhet baserad på ett nät med nav-och-eker-struktur (s.k. *hub-and-spoke network*<sup>(139)</sup>) och ger inte samma tillgång till anslutande flyg för inrikes och internationella resor.
- (217) Mer allmänt anser de danska och svenska myndigheterna att medlemsstaterna har stort utrymme för skönsmässig bedömning när de fastställer det gemensamma intresse som motiverar ett ingripande till förmån för en stödmottagare, då kommissionens kontroll är begränsad till uppenbart oriktiga bedömningar. När det gäller åtgärden och valet att ingripa till förmån för SAS föreligger ingen sådan uppenbart oriktig bedömning.

### 5.3 Åtgärden är förenlig med artiklarna 18, 49 och 56 i EUF-fördraget

- (218) De danska och svenska myndigheterna hävdar att det enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget är tillåtet att bevilja individuellt stöd och att det implicita uteslutandet av vissa företag därför inte kan anses vara oupplösligt förbundet med stödåtgärdens mål om medlemsstaterna uppfyller villkoren i artikel 107.3 b i EUF-fördraget. På grundval av detta hävdar Danmark och Sverige att kommissionen saknar behörighet att inom ramen för förfaranden som rör statligt stöd kontrollera huruvida uteslutandet av alla andra företag än SAS bryter mot fördragets bestämmelser om fri rörlighet<sup>(140)</sup>.

<sup>(138)</sup> De svenska myndigheterna uppgav att en resa mellan Sveriges nordligaste och sydligaste punkt är längre än en resa från Luxemburg till Tunis, Istanbul eller Minsk. Det vanligaste transportmedlet till och från Sverige är flyg, som står för omkring 70 % av all internationell passagerartrafik. De nordligaste delarna av Sverige har också ett hårt vinterklimat och återkommande problem med tillgängligheten på vägarna vintertid på grund av snö och is. Flyget är därför av stor betydelse för att upprätthålla fungerande kommunikation i hela landet och är svårt att ersätta när det gäller de flesta längre resor och resor där det saknas vägförbindelser.

<sup>(139)</sup> Ett *hub-and-spoke network*, dvs. ett nät med nav-och-eker-struktur, är en verksamhetsstruktur där ett flygbolag inte bara transporterar passagerare mellan två punkter utan också erbjuder passagerare från avlägsna punkter förbindelser via nätverkets nav. Linjer används som ekrar som förbinder andra städer med varandra via navet. Detta system står i kontrast till den punkt-till-punkt-modell som används av Ryanair, där det inte finns några nav och man i stället erbjuder direktflygningar mellan städer som skulle utgöra "ekrar" i den andra modellen.

<sup>(140)</sup> Danmark och Sverige hänvisar bland annat till domen av den 22 mars 1977, Iannelli mot Meroni, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, punkt 14.

- (219) Dessutom anser Danmark och Sverige att det, om kommissionen skulle göra en materiell bedömning av Ryanairs påståenden i detta avseende, inte skulle finnas någon grund för att dra slutsatsen att åtgärden begränsar den fria rörligheten. Enligt Danmark och Sverige har tribunalen konstaterat att det för att visa att en stödåtgärd begränsar den fria rörligheten krävs att man kan identifiera de faktiska och rättsliga omständigheter som innebär att åtgärden får restriktiva verkningar som går längre än vad som krävs för att förbudet i artikel 107.1 FEUF ska bli tillämpligt <sup>(141)</sup>.

#### 5.4 Förenlighet med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen

- (220) Som svar på Ryanairs iakttagelser (skäl 195) hänvisar de danska och svenska myndigheterna till sina gemensamma synpunkter på beslutet att inleda förfarandet. De upprepar att åtgärden bör förklaras förenlig med den inre marknaden eftersom den redan omfattar sådana incitament som krävs i enligt punkt 62 i den tillfälliga ramen. Alternativt bör åtgärden förklaras förenlig med den inre marknaden direkt på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget.
- (221) I sin begäran om upplysningar av den 9 november 2023 uppmanade kommissionen Danmark och Sverige att uttala sig om den mekanism som SAS lagt fram i sina synpunkter.
- (222) Danmark och Sverige bekräftade att de, i likhet med SAS, anser att åtgärden, såsom den beviljades SAS den 26 oktober 2023, är förenlig med punkt 62 i den tillfälliga ramen, utan att den mekanism som SAS föreslagit (avsnitt 3.1) behöver genomföras. De danska och svenska myndigheterna medgav dock, som svar på kommissionens frågor, att den mekanism som SAS lagt fram skulle uppfylla villkoren i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen. De medgav också att det inte skulle finnas några större hinder, vare sig rättsligt eller ekonomiskt, för genomförandet av en sådan mekanism. Slutligen medgav de att de inte hade hittat något alternativ till den mekanism som SAS föreslagit som skulle vara uppenbart mindre betungande för SAS eller för Danmark och Sverige och samtidigt uppfylla villkoren i punkt 61 och 62 i den tillfälliga ramen.

## 6. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

### 6.1 Förekomst av statligt stöd

- (223) För att en åtgärd ska kategoriseras som stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste alla villkor som fastställs i bestämmelsen vara uppfyllda. För det första måste åtgärden kunna tillskrivas staten och finansieras med statliga medel. För det andra måste åtgärden medföra en fördel för mottagaren. För det tredje måste denna fördel vara selektiv till sin karaktär. För det fjärde måste åtgärden snedvrیدا eller riskera att snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- (224) Åtgärden kan tillskrivas staten, eftersom den beviljades och har förvaltats av de danska och svenska myndigheterna (skäl 90). Åtgärden finansierades med statliga medel, eftersom den finansierades med offentliga medel från Sverige och Danmark genom egetkapital- och hybridkapitalinstrument (skäl 91).
- (225) Åtgärden medförde en fördel för SAS i form av en rekapitalisering på mer gynnsamma villkor än de som erbjöds på marknaden. Åtgärden gav således SAS en fördel jämfört med normala marknadsvillkor.
- (226) Den fördel som beviljades genom åtgärden var selektiv, eftersom Danmark och Sverige beviljade stödet till ett enda företag, nämligen SAS.
- (227) Åtgärden riskerade att snedvrیدا konkurrensen eftersom den stärkte SAS konkurrensställning. Den påverkade också handeln mellan medlemsstaterna eftersom SAS var verksamt inom sektorer där det förekommer handel inom unionen.
- (228) Mot bakgrund av ovanstående är kommissionens slutsats att åtgärden utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. De danska och svenska myndigheterna ifrågasätter inte denna slutsats.

<sup>(141)</sup> Danmark och Sverige hänvisar när det gäller denna aspekt bland annat till domen av den 14 april 2021, Ryanair mot kommissionen, T-378/20, ECLI:EU:T:2021:194, punkt 81.

## 6.2 Det statliga stödets laglighet

- (229) Genom att anmäla åtgärden innan den genomfördes hade de danska och svenska myndigheterna inledningsvis uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.
- (230) I och med tribunalens ogiltigförklaring av det ursprungliga beslutet blev åtgärden dock, från den tidpunkt då den beviljades, olagligt stöd i så måtto att den inte längre var godkänd genom ett kommissionsbeslut.
- (231) Som anges i skäl 164 begärde Ryanair att kommissionen skulle ålägga Danmark och Sverige att omedelbart upphöra med stödet och begära att SAS skulle betala ränta för den period då det olagliga stödet stått till företagets förfogande.
- (232) Enligt artikel 13.1 i procedurförordningen får "[k]ommissionen [...] efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, fatta ett beslut om att medlemsstaten ska avbryta utbetalningen av varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den inre marknaden".
- (233) Av den bestämmelsen följer att det är upp till kommissionen huruvida ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd ska utfärdas<sup>(142)</sup> och att detta omfattas av vissa förfaranderegler enligt vilka kommissionen måste anta ett särskilt beslut i det avseendet, efter att ha gett medlemsstaten möjlighet att lämna sina synpunkter. När kommissionen utövar denna rätt till skönsmässig bedömning har den enligt rättspraxis inte heller någon skyldighet att motivera sitt val att inte anta ett föreläggande om att avbryta utbetalningarna i ett visst ärende<sup>(143)</sup>.
- (234) Eftersom syftet med detta beslut är att avsluta det formella granskningsförfarandet avseende åtgärden genom att inta en slutlig ståndpunkt om stödets förenlighet med den inre marknaden är det inte nödvändigt att i detta beslut bedöma behovet av ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stödet.
- (235) Som anges i avsnitt 5.1 konstaterar Danmark och Sverige att Ryanair också förefaller begära att kommissionen ska ålägga Danmark och Sverige att tillfälligt återkräva det olagliga stödet från SAS<sup>(144)</sup>. Enligt Danmark och Sverige får kommissionen emellertid endast besluta om ett föreläggande om tillfälligt återkrav av stödet om samtliga villkor i artikel 13.2 i förfarandeförordningen är uppfyllda.
- (236) Kommissionen noterar att det föreläggande om provisoriskt återkrav som föreskrivs i artikel 13.2 i förfarandeförordningen också omfattas av kommissionens rätt till skönsmässig bedömning samt av de villkor som Danmark och Sverige erinrar om i skäl 211. Ryanair angav inte om något av de kumulativa villkoren i artikel 13.2 i procedurförordningen var uppfyllt i det aktuella fallet. Under alla omständigheter är det, eftersom syftet med detta beslut är att avsluta det formella granskningsförfarandet avseende åtgärden genom att inta en slutlig ståndpunkt om stödets förenlighet med den inre marknaden, inte nödvändigt att i detta beslut bedöma behovet av ett föreläggande om att återkräva stödet.

## 6.3 Det statliga stödets förenlighet med den inre marknaden

- (237) Eftersom åtgärden omfattar stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är det nödvändigt att undersöka om åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Eftersom åtgärden utgör olagligt stöd måste dess förenlighet bedömas i enlighet med de rättsliga bestämmelser som gällde vid den tidpunkt då stödet beviljades, dvs. den 26 oktober 2020.
- (238) Kommissionen noterar att de danska och svenska myndigheterna anmälde åtgärden enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget, såsom den tolkas i den tillfälliga ramen.
- (239) Enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget får kommissionen förklara stöd förenligt med den inre marknaden om det ges "för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi".

<sup>(142)</sup> Dom av den 22 april 2016, Irland och Aughinish Alumina Ltd mot kommissionen, T-50/06 RENV II och T-69/06 RENV II, ECLI:EU:T:2016:227, punkterna 79 och 259.

<sup>(143)</sup> Dom av den 25 april 2018, Ungern mot kommissionen, T-554/15 och T-555/15, ECLI:EU:T:2018:220, punkt 112.

<sup>(144)</sup> Kommissionen noterar dock att det inte är helt uppenbart utifrån Ryanairs synpunkter att företaget verkligen begär ett tillfälligt återkrav enligt artikel 13.2 i förfarandeförordningen.

- (240) Genom att anta den tillfälliga ramen den 19 mars 2020 tillkännagav kommissionen (i avsnitt 2) att "covid-19-utbrottet påverkar alla medlemsstater och att de åtgärder för att begränsa spridningen som medlemsstaterna har vidtagit påverkar företagen". Kommissionen drog slutsatsen att "statligt stöd är berättigat och kan förklaras förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget under en begränsad tid, för att avhjälpa den likviditetsbrist som företag drabbats av och säkerställa att de störningar som orsakats av covid-19-utbrottet inte undergräver företags livskraft, särskilt små och medelstora företag".
- (241) Avsnitt 3.11 i den tillfälliga ramen behandlar rekapitaliseringsåtgärder. Där fastställs de kriterier baserat på vilka medlemsstaterna får ge offentligt stöd i form av egetkapital- eller hybridkapitalinstrument till företag som står inför ekonomiska svårigheter på grund av covid-19-pandemin, i syfte att säkerställa att störningarna i ekonomin inte leder till att företag som var bärkraftiga före covid-19-utbrottet lämnar marknaden i onödan.
- (242) Åtgärden omfattas av avsnitt 3.11 i den tillfälliga ramen eftersom den är en rekapitaliseringsåtgärd i form av egetkapital- och hybridinstrument som syftar till att stärka SAS egna kapital och dess tillgång till likviditet som hotas av konsekvenserna av covid-19-pandemin (skäl 17).
- (243) I punkt 48 i den tillfälliga ramen anges att covid-19-rekapitaliseringsåtgärder inte får beviljas efter den 30 september 2021 <sup>(145)</sup>. Kommissionen noterar att Danmark och Sverige beviljade stödåtgärden den 26 oktober 2020.
- (244) I följande avsnitt kommer kommissionen därför att bedöma åtgärdens förenlighet enligt avsnitt 3.11 i den tillfälliga ramen, som var den tillämpliga rättsliga grund som var i kraft när stödet beviljades.

#### 6.3.1 Villkor för stödberättigande och inträde

- (245) Enligt punkt 49 i den tillfälliga ramen måste en covid-19-rekapitalisering uppfylla fyra villkor. Dessa villkor bedöms i tur och ordning i följande avsnitt.

##### 6.3.1.1 Förenlighet med punkt 49 a i den tillfälliga ramen

- (246) Enligt punkt 49 a i den tillfälliga ramen måste medlemsstaterna visa att stödmottagare utan statligt ingripande "skulle tvingas lägga ner verksamheten eller ha allvarliga svårigheter att upprätthålla den. Sådana svårigheter kan påvisas genom en försämring av i första hand stödmottagarens skuldsättningsgrad eller liknande indikatorer".
- (247) Det framgår tydligt av de uppgifter som lämnats av Danmark och Sverige (avsnitt 2.1.3) att SAS utan åtgärden skulle ha tvingats lägga ned verksamheten, eller åtminstone ha fått allvarliga svårigheter att upprätthålla den.
- (248) För det första redovisade SAS ett negativt eget kapital redan i april 2020 och riskerade därmed insolvens (skäl 63). SAS:s skulder översteg dess tillgångar, vilket framgår av den försämrade skuldsättningsgraden. SAS:s ackumulerade förluster fortsatte öka under de följande månaderna, och det egna kapitalet fortsatte urgröpas (skäl 64). I juli 2020 uppskattade Danmark och Sverige att SAS eget kapital skulle ha fallit till minus 9,4 miljarder svenska kronor i december 2020, vilket skulle innebära att dess kapitalstruktur saknade bärkraft (skäl 65).
- (249) För det andra försämrades inte bara SAS egna kapital avsevärt och snabbt, utan dess likviditetsställning framstod också som ohållbar. Danmark och Sverige uppskattade att SAS skulle få slut på likviditet i slutet av december 2020 (skäl 65). Med andra ord väntade man sig att SAS inom kort skulle vara på obestånd. Ett kreditvärderingsinstitut på marknaden, Moody's, bekräftade tydligt denna uppskattning (skäl 65).

<sup>(145)</sup> Såsom anges i den version av den tillfälliga ramen som var i kraft när åtgärden beviljades.



- (250) För det tredje är det värt att notera att SAS hade stora finansiella svårigheter trots att företaget genomförde betydande kostnadsbesparingar för att minska förlusterna (se avsnitt 2.1.3.1) genom att bedriva verksamheten med lägre kapacitet för att minska de rörliga kostnaderna (skäl 51), genom att vidta åtgärder för att bevara likvida medel framför allt genom att skjuta upp leveranser av flygplan och omförhandla leverantörskontrakt (skäl 52) samt genom att omstrukturera verksamheten i linje med den begränsade efterfrågan genom att skära ned på personal (skäl 53).
- (251) Kommissionen anser därför att Sverige och Danmark har visat att SAS utan statligt ingripande skulle ha tvingats lägga ned verksamheten, eller åtminstone ha fått stora svårigheter att upprätthålla den.
- (252) Den slutsatsen stärks ytterligare av det faktum att det vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden fanns tydliga tecken på att en andra våg av covid-19-pandemin, som SAS inte räknat med i sin affärsplan, höll på att svepa in, med återinförda och förstärkta reserestriktioner i Danmark och Sverige (skälen 22–24, 30–31 och 41) som följd. Dessa reserestriktioner skulle sannolikt ytterligare påverka och försämma SAS redan bräckliga finansiella ställning.
- (253) I motsats till vad Ryanair hävdar i skäl 172 medför punkt 49 a i den tillfälliga ramen inte någon skyldighet för kommissionen att bedöma ett alternativt scenario där SAS skulle skära ned de icke systemviktiga delarna av sin verksamhet eller hitta alternativ finansiering på marknaden. Punkt 49 a i den tillfälliga ramen kräver att medlemsstaterna visar att stödmottagaren skulle tvingas lägga ner verksamheten eller ha allvarliga svårigheter att upprätthålla den *utan statligt ingripande*. Inget annat alternativt scenario, såsom ett scenario där stödmottagaren skulle skära ned eller omstrukturera sin verksamhet, förväntas alltså enligt punkt 49 a i den tillfälliga ramen.
- (254) Under alla omständigheter konstaterar kommissionen att Danmark och Sverige på erforderligt sätt har visat att kravet i punkt 49 a var uppfyllt i ett läge där SAS genomförde betydande nedskärningar av sin verksamhet.
- (255) Såsom anges i skälen 35–39 reagerade SAS snabbt på covid-19-pandemins utveckling och reserestriktionerna. Exempelvis genomförde SAS omedelbart och i stor utsträckning tillfälliga uppsägningar, så snart svensk och dansk lagstiftning medgav detta (skäl 38). SAS utformade snabbt, till den 24 april 2020, en ny affärsplan med särskild inriktning på kostnadsminskningsinitiativ (skälen 49 och 50), och började genomföra den utan dröjsmål (skälen 37, 51 och 53) <sup>(146)</sup>. När åtgärden beviljades hade SAS slutfört sitt friställningsprogram (skäl 53), omförhandlat avtalen med över 200 av sina leverantörer, senarelagt leveranserna av tio flygplan (skälen 52 och 54) och infört sin nya veckovisa bedömning av efterfrågan i syfte att kunna anpassa sin kapacitet för att minska de rörliga kostnaderna (skäl 51). SAS vidtog alltså snabba och genomgripande åtgärder som svar på covid-19-pandemin och reserestriktionerna.
- (256) Dessutom togs ett stort antal initiativ till kostnadsbesparingar. SAS besparingsmål i den ursprungliga affärsplanen var 5,4 miljarder svenska kronor för 2020 och 4,5 miljarder för 2021 och framåt, vilket innebär att kostnadsminskningarna nästan motsvarade åtgärdens belopp (skälen 40–46). Det är värt att nämna att SAS styrelse ändå begärde ytterligare nedskärningar (skäl 47), vilket SAS noterade och åtog sig att genomföra, bland annat genom en partiell avyttring av tillgångar, t.ex. företagets marktjänstverksamhet (skäl 48). Till följd av detta höjdes målet för kostnadsminskningar för 2020 avsevärt (skäl 49). Företagets mål för kostnadsminskningar var inte bara ambitiösa utan täckte också in alla olika delar av verksamheten, såsom frakt, marktjänster, allmänna omkostnader, passagerartjänster osv. (skälen 41, 43, 45 och 48).
- (257) När det gäller frågan om huruvida SAS hade kunnat hitta alternativ finansiering på marknaden är det en bedömning som faller under punkt 49 c i den tillfälliga ramen, inte punkt 49 a i densamma.
- (258) Mot bakgrund av alla dessa faktorer drar kommissionen slutsatsen att åtgärden är förenlig med punkt 49 a i den tillfälliga ramen.

<sup>(146)</sup>I synnerhet hade SAS redan inlett diskussioner med leasegivare och leverantörer för att senarelägga/häva leveranser av flygplan eller betalningar för andra tillgångar den 12 mars 2020. SAS minskade också kraftigt sin kapacitet i april och maj 2020, då verksamheten bedrevs med 10 % av företagets totala kapacitet, och tillkännagav den 28 april 2020, fyra dagar efter antagandet av affärsplanen, en omfattande friställningsplan.

## 6.3.1.2 Ingripandet ligger i det gemensamma intresset

- (259) Enligt punkt 49 b i den tillfälliga ramen måste medlemsstaterna visa att "[i]ngripandet ligger i det gemensamma intresset. Det kan handla om att undvika socialt lidande och marknadsmisslyckanden på grund av betydande förlust av arbetstillfällen, ett innovationsföretags utträde, ett systemviktigt företags utträde, risk för avbrott i en viktig tjänst eller liknande situationer, vederbörligen styrkta av den berörda medlemsstaten".
- (260) Beskrivningen av omständigheterna i avsnitt 2.1.4 ger intrycket att Danmark och Sverige framför allt förlitade sig på två av de motiveringar som anges i punkt 49 b i den tillfälliga ramen för att förklara att det låg i det gemensamma intresset att ingripa till förmån för SAS.
- (261) Innan dessa motiveringar granskas mer ingående är det nödvändigt att behandla först Ryanairs och därefter Danmarks och Sveriges allmänna synpunkter.
- (262) För det första hävdar Ryanair (skäl 173) att kommissionen i beslutet att inleda förfarandet förlitade sig uteslutande på uppgifter från Danmark och Sverige för att bedöma åtgärdens förenlighet med punkt 49 b i den tillfälliga ramen, i stället för att göra en egen, oberoende bedömning. Kommissionen erinrar i detta avseende om att Danmark och Sverige hade lämnat in sin gemensamma anmälan av åtgärden den 11 augusti 2020 och att anmälan innehöll de motiveringar som enligt Danmark och Sverige innebar att åtgärden var förenlig med punkt 49 b i den tillfälliga ramen. Kommissionen presenterade och bedömde dessa uppgifter i beslutet att inleda förfarandet och fann preliminärt att de inte gav upphov till några tvivel. Den avgörande punkten är inte huruvida kommissionen förlitar sig på information från medlemsstaterna, utan huruvida informationen är korrekt, tillräcklig och underbyggd med bevis samt om den har bedömts på lämpligt sätt av kommissionen. I det aktuella fallet föreföll det inte finnas någon anledning att betvivla riktigheten, tillräckligheten eller giltigheten hos de uppgifter som medlemsstaterna lämnat. Dessutom är syftet med det formella granskningsförfarandet att ge berörda parter möjlighet att lämna sina synpunkter så att kommissionen kan göra en fullständig bedömning av de fakta och upplysningar som den förfogar över. Som de danska och svenska myndigheterna helt riktigt påpekat (skäl 215) har emellertid inga berörda parter, inte heller Ryanair, ifrågasatt sanningshalten i de fakta som lagts fram i beslutet att inleda förfarandet utan endast uppgifternas relevans och tolkning i förhållande till bedömningen av huruvida det ligger i det gemensamma intresset att ingripa till förmån för SAS.
- (263) För det andra, när det gäller relevansen hos uppgifterna om luftfartssektorns bidrag till den danska och svenska ekonomin (skäl 175), är dessa uppgifter relevanta för att undersöka om det ligger i det gemensamma intresset att ingripa till förmån för stödmottagaren, i enlighet med punkt 49 b i den tillfälliga ramen.
- (264) Slutligen kräver punkt 49 b i ramen, i motsats till vad Ryanair hävdar i skäl 179, att medlemsstaterna ska visa, och kommissionen bedöma, att ingripandet ligger i det gemensamma intresset på grundval av minst en av de motiveringar som anges i den bestämmelsen. När kommissionen väl har fastställt att det föreligger ett sådant gemensamt intresse behöver den därför inte, såsom Ryanair påstår, bedöma huruvida det vore möjligt för stödmottagaren att skära ned eller upphöra med icke nödvändiga delar av verksamheten utan att detta gemensamma intresse äventyras.
- (265) När det gäller de danska och svenska myndigheternas synpunkt i skäl 218, enligt vilken kommissionens bedömning av det som medlemsstaterna anser vara det gemensamma intresset av att ingripa skulle vara begränsad till att kontrollera huruvida det gjorts en uppenbart oriktig bedömning, måste denna synpunkt avvisas. Enligt fast rättspraxis har kommissionen vid tillämpningen av artikel 107.3 b i EUF-förordningen ett betydande utrymme för eget skön, som innefattar ekonomiska och sociala bedömningar som ska göras ur ett unionsperspektiv<sup>(147)</sup>. Kommissionens kontroll enligt punkt 49 b i den tillfälliga ramen är därför inte begränsad till att kontrollera förekomsten av en uppenbart oriktig bedömning avseende den motivering som medlemsstaten uppger.

<sup>(147)</sup>Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2014, Banco Privado Português, SA mot kommissionen, T-487/11, ECLI:EU:T:2014:1077, punkt 83.

- (266) Det är mot bakgrund av dessa inledande överväganden som kommissionen kommer att bedöma om stödåtgärden är förenlig med punkt 49 b i den tillfälliga ramen, med beaktande av inlagorna från berörda parter och från Danmark och Sverige inom ramen för det formella granskningsförfarandet.

*Risk för avbrott i en viktig tjänst*

- (267) För det första har SAS, såsom anges i skälen 68 och 71, ett viktigt nät av inrikes och internationella flyglinjer som säkerställer konnektivitet inom och till/från Danmark och Sverige. Före covid-19-pandemin erbjöd SAS året runt i båda medlemsstaterna ett stort antal regelbundna<sup>(148)</sup> inrikesförbindelser till dessa medlemsstaters olika regioner<sup>(149)</sup>. SAS transporterade, som största lufttrafikföretag i Danmark och Sverige, 40 % av inrikespassagerarna i Danmark 2019, och 50 % av inrikespassagerarna i Sverige. Dessutom erbjöd SAS via sina nav i Köpenhamn och Stockholm inrikespassagerare möjligheten att ansluta till internationella flygningar och erbjöd lufttrafiktjänster till och från viktiga affärscentrum i unionen och internationellt. SAS stod för 30 % av det totala antalet internationella passagerare som transporterades till och från Danmark, och för 25 % till och från Sverige. Sverige har ett särskilt stort behov av dessa luftfartstjänster med tanke på landets relativt avlägsna geografiska läge i unionen och dess vidsträckt territorium (där alternativa transportslag inte är lika effektiva eller lämpliga som lufttransporter), liksom Danmark, särskilt med tanke på dess öar (t.ex. Färöarna och Bornholm). Totalt erbjöd SAS över 100 linjer till, från och inom Danmark och över 150 linjer till, från och inom Sverige.
- (268) För det andra tillhandahöll SAS viktiga frakt- och passagerartjänster under covid-19-pandemin (före beviljandet av åtgärden) genom att genomföra särskilda repatrieringsflygningar (skäl 51), transportera medicinsk utrustning och farmaceutiska produkter till Danmark och Sverige och bidra till att säkerställa kontinuiteten i produktionskedjan för svenska och danska företag (skäl 73). Dessutom upprätthöll SAS inrikes och internationella förbindelser under pandemin, vilket möjliggjorde nödvändiga resor (skälen 68 och 71). Inga andra flygbolag tillhandahöll liknande tjänster i dessa länder, tjänster som var särskilt viktiga i ett sammanhang där Sverige och Danmark försökte begränsa effekterna av pandemins spridning. Därför skulle SAS:s utträde från marknaden vid den tidpunkten, och mot bakgrund av covid-19-pandemin, ha kunnat orsaka ett avbrott i en viktig tjänst. Så var fallet särskilt eftersom en andra våg av covid-19 redan hade brutit ut vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden (skälen 22 och 23), vilket innebar att SAS:s luftfartstjänster skulle kunna behöva mobiliseras igen för att transportera viktigt gods till Sverige och Danmark eller för att repatriera danska och svenska invånare.
- (269) På grundval av dessa faktorer konstaterar kommissionen att SAS tillhandahöll viktiga luftfartstjänster för passagerar- och godstransport från, till och inom Danmark och Sverige, även under covid-19-pandemin. Om SAS hade gått i konkurs eller fått allvarliga svårigheter att upprätthålla verksamheten skulle detta helt klart ha medfört en risk för Danmark och Sverige att, omedelbart, förlora luftfartstjänster som var viktiga för deras ekonomier.
- (270) Ryanair hävdar att kommissionen enligt punkt 49 b i den tillfälliga ramen måste visa att stödmottagarens hela verksamhet är oersättlig, eller annars fastställa den andel av dess verksamhet som inte kan ersättas (skäl 177). Kommissionen anser inte att något sådant krav följer av vare sig lydelsen av eller syftet med punkt 49 b i den tillfälliga ramen. I punkt 49 b fastställs det att det gemensamma intresset av ett ingripande kan visas genom "risk för avbrott i en viktig tjänst". I detta hänseende är det, som Danmark och Sverige helt riktigt påpekar i skäl 216, tillräckligt att visa att den viktiga tjänsten i fråga eventuellt inte skulle tillhandahållas i samma eller liknande utsträckning av andra företag, eftersom en sådan slutsats per definition indikerar att det föreligger en risk för avbrott i viktiga tjänster.

<sup>(148)</sup> 250 inrikesflygningar per månad i Danmark mellan Köpenhamn och tre andra danska städer; 150 inrikesflygningar per månad i genomsnitt i Sverige mellan Stockholm/Göteborg och tolv andra svenska städer.

<sup>(149)</sup> Både för Danmark och Sverige gäller att de städer som trafikeras av SAS är geografiskt utspridda över hela det danska respektive svenska territoriet, snarare än koncentrerade till specifika regioner.

- (271) Hursomhelst: när det gäller frågan om huruvida andra flygbolag kunde ha ersatt SAS viktiga tjänster och därigenom, utan dröjsmål, ha kompenserat för effekterna av avbrottet i dessa tjänster i Danmark och Sverige analyserar kommissionen nedan konkurrerande företags kapacitet och utbud inom både inrikes och internationella resor, i syfte att ge en fullständig bild. Kommissionen konstaterar dock att Ryanair i sina inlagor endast ifrågasätter betydelsen av SAS kommersiella passagerartrafik, vilket endast är en av flera faktorer som beaktas av kommissionen. Ryanair bestrider i sina iakttagelser inte betydelsen av de frakt- och repatrieringstjänster som SAS utförde för Danmark och Sverige under covid-19-pandemin (skäl 269).

#### Danmark

- (272) När det gäller inrikesresor konstaterar kommissionen, på grundval av de uppgifter som tillhandahållits av Danmark och som återges i skäl 68, att det 2019 endast var Norwegian Air Shuttle<sup>(150)</sup> (med en inrikeslinje) och Danish Air Transport<sup>(151)</sup> som tillhandahöll inrikes luftfartstjänster i någon meningsfull omfattning<sup>(152)</sup>. Mellan januari och september 2020, under covid-19-pandemin, skar Norwegian Air Shuttle ned sina tjänster för inrikesflyg i Danmark och dess marknadsandel sjönk från 29 % till 24 %, medan Danish Air Transports marknadsandel steg från 22,5 % till 28,5 %. SAS förblev det största flygbolaget på nationell nivå med nästan 40 % av det totala antalet transporterade inrikespassagerare.
- (273) När det gäller internationell trafik till och från Danmark var Norwegian Air Shuttle och Ryanair<sup>(153)</sup> de största flygbolagen efter SAS sett till antalet passagerare som transporterades till och från Danmark, med 15 % respektive 9 % av det totala antalet internationella passagerare 2019. Kommissionen noterar att både Norwegian Air Shuttle och Ryanair hade en stor andel säsongsbundna flyglinjer från och till Danmark (54 av 85 linjer för Norwegian Air Shuttle och 25 av 48 linjer för Ryanair) jämfört med SAS (36 av över 100 linjer). Mellan januari och september 2020 redovisade Norwegian Air Shuttle också en minskning av sin andel av de transporterade passagerarna (från 15 % till 11 %), medan alla övriga flygbolag i stort sett behöll sina marknadsandelar (Ryanairs andel ökade med 1 % medan EasyJets<sup>(154)</sup> minskade något). Det framgår också av Ryanairs inlaga att Norwegian Air Shuttle befann sig i allvarliga ekonomiska svårigheter när covid-19-pandemin började<sup>(155)</sup>. Detta faktum stöds också av SAS interna dokument<sup>(156)</sup> och pressmeddelanden<sup>(157)</sup>.
- (274) Mot bakgrund av ovanstående kan följande slutsatser dras: För det första förefaller Norwegian Air Shuttle, SAS främsta konkurrent både när det gäller inrikes och internationell trafik i Danmark, ha befunnit sig i allvarliga ekonomiska svårigheter, vilket gör det osannolikt att det företaget på kort sikt skulle ha kunnat ta över all eller en betydande del av SAS trafik till, från och inom Danmark. För det andra noterar kommissionen, när det gäller Danish Air Transport, att det rör sig om ett företag av begränsad storlek, som trafikerade ett litet antal linjer<sup>(158)</sup> med en flotta på färre än 20 flygplan (där mindre flygplan ingick)<sup>(159)</sup>, vilket gör det osannolikt att företaget på kort sikt ens

<sup>(150)</sup> Norwegian Air Shuttle är ett lågprisflygbolag som före covid-19-pandemin var relativt jämförbart med SAS storleksmässigt och vars verksamhet omfattar inrikes, internationella och interkontinentala flygningar.

<sup>(151)</sup> Danish Air Transport var ett regionalt flygbolag med en mindre flygplansflotta (10–20 flygplan).

<sup>(152)</sup> I Danmark transporterade Norwegian Air Shuttle 29 % av det totala antalet inrikespassagerare 2019 och Danish Air Transport 22 %. I Sverige transporterade Braathens Regional 30 % av det totala antalet inrikespassagerare 2019 och Norwegian Air Shuttle 18 %.

<sup>(153)</sup> Ryanair är också ett lågprisflygbolag, och Europas största flygbolag, med ett utbud av främst inomeuropeiska flygningar.

<sup>(154)</sup> EasyJet är ett av de större lågprisflygbolagen i Europa.

<sup>(155)</sup> På sidan 29 i artikeln från tankesmedjan kan man läsa följande: "Enligt Roland Bergers uppskattningar hade Norwegian vid årets början en likviditetsställning som innebar att företaget skulle klara mindre än en månad utan någon verksamhet. [...] Även om det lättade något för Norwegian-koncernens moderbolag den 4 maj 2020 tack vare ett räddningspaket med ett bidrag på 880 miljoner euro, är dess ekonomiska situation fortfarande mycket osäker."

<sup>(156)</sup> Bilaga 40.1 till Danmarks och Sveriges anmälan. Vid SAS styrelsemöte den 7 maj 2020 diskuterades Norwegian Air Shuttles pågående omstrukturering.

<sup>(157)</sup> Se t.ex. Reuters pressrapport av den 1 maj 2020 som finns tillgänglig här: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-norwegianair-histo-idUKKBN22D4QZ> (senast hämtad den 28 november 2023). Se även pressrapporten från CNBC:s webbplats av den 20 april 2020, som finns tillgänglig här: <https://www.cnbc.com/2020/04/20/norwegian-says-4700-jobs-at-risk-after-unit-bankruptcies-contracts-axed.html> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(158)</sup> Se flygbolagets marknadsstudie, där tabell 3 visar att Danish Air Transport 2019 trafikerade 9 inrikeslinjer och 4 internationella linjer.

<sup>(159)</sup> Se Danish Air Transports webbplats: <https://dat-corporate.com/about-us/dat-fleet/> (senast hämtad den 28 november 2020). Danish Air Transports flygplansflotta bestod delvis av ATR-flygplan, dvs. flygplan utformade för regionala transporter med begränsad kapacitet (50–70 säten). Se även en uppskattning av Danish Air Transports tidigare flotta (uppskattad till 14 flygplan) som tillhandahålls av Planespotters.net och finns tillgänglig på: <https://www.planespotters.net/airline/Danish-Air-Transport?refresh=1> (senast hämtad den 28 november 2020).

delvis skulle ha kunnat ersätta SAS tjänster, med liknande nät, kapacitet och turtäthet. Slutligen är det, när det gäller Ryanair, osannolikt även att detta företag skulle ha tagit över SAS tjänster på kort sikt. Ryanair bedrev ingen inrikestrafik i Danmark och dess internationella trafik var före covid-19-pandemin begränsad till 23 åretruntlinjer, dvs. nästan tre gånger färre än SAS, medan företagets totala antal linjer till och från Danmark var hälften så många som SAS linjer. Det är därför rimligt att anta att det flygbolaget inte skulle ha ersatt SAS tjänster på kort sikt, särskilt när även läget i luftfartssektorn efter covid-19-pandemin och den andra våg av pandemin som utbrutit vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden (skälen 22–24 och 31) beaktas. Kommissionen noterar i detta avseende att Ryanair inte har lagt fram några dokument som visar att de planerade en utbyggnad av sin verksamhet i Danmark vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden.

- (275) De uppgifter som tillhandahållits av Ryanair i flygbolagets marknadsstudie (skäl 169) kan inte leda till någon annan slutsats. I studien presenteras i huvudsak utvecklingen av flygtrafiken till, från och inom Danmark mellan 2014 och 2019, i termer av antal säten och linjer som erbjöds av flygbolagen. I flygbolagets marknadsstudie konstateras det att lågprisbolagen expanderade mycket snabbare mellan 2014 och 2019 (och stod för 66 % av ökningen av antalet erbjudna säten och 62 nya flyglinjer) än "flygbolag med hemvist i Danmark", såsom SAS, som enligt uppgift endast hade stått för 3 % av ökningen av säteskapaciteten och endast öppnat 14 nya linjer.
- (276) Flygbolagets marknadsstudie är dock ofullständig på flera punkter.
- (277) För *det första* beskriver den endast hur flygtrafiken till, från och inom Danmark har utvecklats mellan 2014 och 2019 och ger alltså inga upplysningar om konsekvenserna av covid-19-pandemin för flygtrafiken till, från och inom Danmark, vilket i det aktuella ärendet är en nyckelfaktor för bedömningen enligt punkt 49 b i den tillfälliga ramen. Det faktum att lågprisflygbolag ökade sin närvaro under den femårsperiod som analysen omfattade utgör inget bevis för att en sådan ökning skulle ha fortsatt efter covid-19-pandemin som påverkade hela luftfartssektorn. Tvärtom visar de uppgifter som lämnats av Danmark att lågprisbolag som Norwegian Air Shuttle och EasyJet mellan januari och september 2020 minskade sina andelar av det totala antalet passagerare som transporterades till och från Danmark, medan Ryanair ökade sin andel endast i liten utsträckning.
- (278) För *det andra* ökade visserligen lågprisflygbolagen sitt utbud av internationella lufttrafiktjänster från och till Danmark mellan 2014 och 2019, men så var inte fallet när det gäller inrikestrafiken: lågprisflygbolag trafikerade endast två inrikeslinjer, utan ökning mellan 2014 och 2019, och kapaciteten i termer av antalet erbjudna säten på dessa inrikeslinjer minskade under samma femårsperiod.
- (279) För *det tredje* innehåller studien inga uppgifter om regelbundenhet och turtäthet för de olika analyserade flygbolagens utbud, eller ens någon information om bolagens linjenät och destinationer. De uppgifter som ges i studien avser endast antalet erbjudna säten och antalet linjer som flygbolagen trafikerar. Uppgifter från den danska trafikstyrelsen visar dock att även om lågprisflygbolag som Norwegian Air Shuttle och Ryanair 2019 trafikerade ett betydande antal linjer till och från Danmark var över hälften av dessa säsongsbundna linjer (skäl 275), och trafikerades alltså inte regelbundet året om.
- (280) För *det fjärde* skiljer man i studien mellan SAS och "lågprisflygbolag" vid analysen av ökningen av antalet flyglinjer och erbjudna säten i Danmark mellan 2014 och 2019. Däremot ges ingen specifik information för vart och ett av de "lågprisflygbolag" som analyseras. Som framgår av skäl 68 finns det stora skillnader mellan de olika lågprisflygbolagen, där Norwegian Air Shuttle under 2019 trafikerade 85 linjer till, från och inom Danmark medan EasyJet endast trafikerade 16 linjer till och från Danmark. På samma sätt, och som framgår av artikeln från tankesmedjan som Ryanair tillhandahållit, befann sig inte heller alla lågprisflygbolag i samma ekonomiska situation vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden; Norwegian Air Shuttle hade t.ex. haft allvarliga ekonomiska svårigheter jämfört med Ryanair.

- (281) Slutligen: även om flygbolagets marknadsstudie visar att "SAS, som viktigaste lufttrafikföretag [...] inte [är] tillväxtmotorn" för flygtrafiken mellan 2014 och 2019 kvarstår det faktum att SAS under 2019, vilket studien också visar, trafikerade 95 linjer från, till och inom Danmark, med 7,1 miljoner erbjudna säten <sup>(160)</sup>. I jämförelse med detta trafikerade lågprisflygbolagen som grupp <sup>(161)</sup> 171 linjer från, till och inom Danmark, med 7,1 miljoner erbjudna säten. Med andra ord hade SAS 2019 en säteskapacitet till, från och inom Danmark som motsvarade samtliga lågprisflygbolags sammanlagda kapacitet samt erbjöd ett antal flyglinjer som motsvarade över hälften av det totala antal som trafikerades av samtliga lågprisbolag tillsammans. Detta stärker slutsatsen att det, i motsats till vad Ryanair hävdar, skulle vara svårt för lågprisflygbolagen att på kort sikt ersätta SAS verksamhet, i ett läge där covid-19-pandemin allvarligt påverkade hela luftfartssektorn.

#### Sverige

- (282) Kommissionen konstaterar, på grundval av de uppgifter som lämnats av Sverige och som beskrivs i skälen 70–71, att Braathens Regional och Norwegian Air Shuttle när det gäller inrikestrafiken var de flygbolag, utöver SAS, som tillhandahöll tjänster av någon meningsfull omfattning, med 30 % respektive 18 % av det totala antalet transporterade inrikespassagerare. Braathens Regional är ett regionalt flygbolag <sup>(162)</sup> som främst bedriver inrikestrafik i Sverige, med en liten flotta (10–15 flygplan) <sup>(163)</sup>, bestående av mindre flygplan <sup>(164)</sup>. Kommissionen noterar att Braathens Regionals andel av de transporterade passagerarna minskade från 30 % till 20 % mellan januari och september 2020. I detta avseende är det värt att nämna att Braathens Regional inledde ett konkursförfarande i april 2020 och upphörde med all sin trafik fram till efter sommaren 2020 <sup>(165)</sup>. Som anges i skäl 274 minskade även Norwegian Air Shuttles andel av de transporterade passagerarna, från 18 % till 14 %.
- (283) När det gäller tjänster för internationell trafik till och från Sverige, vid sidan av SAS tjänster, stod Norwegian Air Shuttle för 18 % av alla internationella passagerare (över 5 miljoner passagerare) som transporterades 2019, följt av Ryanair med 8 % (över 2 miljoner passagerare) och Wizz Air och Lufthansa med omkring 5 % (över 1 miljon). Wizz Air är ett lågprisflygbolag som är relativt jämförbart med SAS storleksmässigt, medan Lufthansa är ett av de största flygbolagen i Europa. Det är värt att notera att SAS huvudkonkurrent, Norwegian Air Shuttle, mellan januari och september 2020, under covid-19-pandemin, avsevärt minskade sin andel av de internationella passagerarna från 18 % till 13 %, medan Ryanairs andel förblev densamma.
- (284) Mot bakgrund av dessa uppgifter kan följande slutsatser dras: För det första förefaller Norwegian Air Shuttle, SAS främsta konkurrent både när det gäller inrikes och internationell trafik i Sverige, ha befunnit sig i allvarliga ekonomiska svårigheter, vilket gör det osannolikt att det företaget på kort sikt skulle ha kunnat ta över all eller en del av SAS trafik till, från och inom Sverige. För det andra noterar kommissionen när det gäller Braathens Regional att det är ett företag av begränsad storlek som bedrev sin verksamhet med en mycket mindre flygplansflotta än SAS och som hade allvarliga svårigheter att upprätthålla sin verksamhet. Mot den bakgrunden är det inte sannolikt att detta företag på kort sikt ens delvis hade kunnat ersätta SAS tjänster inom inrikestrafiken. Slutligen är det, när det gäller Ryanair, osannolikt även att detta företag skulle ha tagit över SAS tjänster på kort sikt. Ryanair bedrev ingen inrikestrafik i Sverige, medan dess linjenät till och från Sverige bestod av 44 linjer mellan januari och september 2020, jämfört med 85 för SAS <sup>(166)</sup>, dvs. Ryanair trafikerade ungefär hälften så många linjer. Det är därför rimligt att anta att det flygbolaget inte skulle ha ersatt SAS tjänster på kort sikt, särskilt när även läget i luftfartssektorn efter

<sup>(160)</sup> Se tabell 3 i flygbolagets marknadsstudie. Siffrorna som används i den tabellen omfattar endast flygningar inom Danmark samt flygningar inom Europa från och till Danmark. Eftersom SAS också trafikerar flera interkontinentala destinationer underskattas företagets siffror.

<sup>(161)</sup> Kommissionen utgår från att denna grupp består av åtminstone Norwegian Air Shuttle, Ryanair, och EasyJet, som var de viktigaste lågprisflygbolagen efter SAS i Danmark 2019.

<sup>(162)</sup> Se Braathens Regionals webbplats: <https://www.flygbra.se/en/about-braathens-regional-airlines/corporate-information> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(163)</sup> Se en uppskattning av Braathens Regionals tidigare flotta som tillhandahålls av Planespotters.net och finns tillgänglig på: <https://www.planespotters.net/airline/BRA-Braathens-Regional-Airlines> (senast hämtad den 28 november 2023). Se även uppgifter från webbplatsen Aviation24: <https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(164)</sup> Braathens Regional bedrev sin verksamhet uteslutande med ATR 72/600-flygplan med en säteskapacitet på 72 passagerare.

<sup>(165)</sup> Se exempelvis webbplatsen Aviation24 som finns tillgänglig på: <https://www.aviation24.be/airlines/bra/braathens-regional-airways-files-for-bankruptcy/> (senast hämtad den 28 november 2023). Se även <https://simpleflying.com/covid-airline-bankruptcies/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(166)</sup> Uppgifter från Transportstyrelsen.

covid-19-pandemin och den andra våg av pandemin som utbrutit vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden beaktas. Kommissionen noterar i detta avseende att Ryanair inte har lagt fram några dokument som visar att de planerade en utbyggnad av sin verksamhet i Sverige vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden.

- (285) Av samma anledningar som anges i skälen 278–281 är det inte möjligt att dra några andra slutsatser på grundval av de uppgifter som tillhandahållits av Ryanair i flygbolagets marknadsstudie. Även om denna studie visar att "SAS, som viktigaste lufttrafikföretag [...] inte [är] tillväxtmotorn" för flygtrafiken i Sverige mellan 2014 och 2019 kvarstår det faktum att SAS 2019, vilket studien också visar, trafikerade 107 linjer från, till och inom Sverige, med 10 miljoner erbjudna säten<sup>(167)</sup>. I jämförelse med detta trafikerade lågprisflygbolagen som grupp<sup>(168)</sup> 227 linjer från, till och inom Sverige, med 8,2 miljoner erbjudna säten. Med andra ord erbjöd SAS 2019 en säteskapacitet som var större än samtliga lågprisflygbolags sammanlagda kapacitet samt ett antal flyglinjer som motsvarade nästan hälften av det totala antal som trafikerades av samtliga lågprisbolag tillsammans. Detta stärker slutsatsen att det skulle vara svårt för lågprisflygbolagen att på kort sikt ersätta SAS verksamhet, i ett läge där covid-19-pandemin allvarligt påverkade hela luftfartssektorn.

#### Slutsats

- (286) Kommissionen drar därför slutsatsen att SAS:s utträde från marknaden skulle ha orsakat ett avbrott i viktiga luftfartstjänster för Danmark och Sverige, både avseende de två medlemsstaternas inrikesförbindelser och deras internationella förbindelser, eftersom det inte är sannolikt att något flygbolag, inte heller bland SAS främsta konkurrenter, skulle ha kunnat ta över och upprätthålla SAS verksamhet, eller ens en betydande del av den, med ett liknande nät, en liknande kapacitet och en liknande turtäthet på kort sikt (eller ens på längre sikt) i ett läge där hela luftfartssektorn var allvarligt påverkad av covid-19-pandemin. I detta avseende drar kommissionen slutsatsen att Danmark och Sverige (skäl 216) vid den tidpunkt då stödet beviljades inte kunde vara säkra på att den konnektivitetsnivå som SAS tillhandahöll skulle upprätthållas av andra konkurrenter.
- (287) Dessutom fanns det, som de svenska myndigheterna påpekar i skäl 217, en tydlig risk att Danmark och Sverige skulle förlora en tjänst baserad på en nav-och-eker-modell som gav SAS möjlighet att erbjuda inrikespassagerare sömlösa byten till internationella flygningar, vilket säkerställde både inrikesförbindelser och förbindelser med stora affärscentrum i och utanför unionen för Danmark och Sverige. Den tjänsten tillhandahölls inte av någon av SAS främsta konkurrenter, vare sig före eller efter covid-19-pandemin.
- (288) Dessa slutsatser ifrågasätts inte av Ryanairs allmänna påstående i skäl 177, som bygger på kommissionens policydokument om konkurrens från 2014, enligt vilket det tidigare i allmänhet varit så att flygbolag som har gått i konkurs har ersatts av effektivare bolag som lågprisflygbolag, så som exemplen Sabena, Malev och Spanair påstås visa. Kommissionen noterar först och främst att det aktuella dokumentet innehåller en uttrycklig ansvarsfriskrivning där det entydigt anges att dess innehåll inte utgör något officiellt uttalande från kommissionen. Under alla omständigheter konstaterar kommissionen att den aktuella texten skrevs 2014 och inte avsåg en situation där ett flygbolag riskerade konkurs mot bakgrund av en pandemi som allvarligt påverkade hela sektorn, såsom var fallet med covid-19-pandemin. På liknande sätt anser kommissionen när det gäller de tidigare fallen Malev och Spanair<sup>(169)</sup> som Ryanair tar upp att dessa rör situationer som samtliga uppstod i ett annat sammanhang och vid en annan tidpunkt, i medlemsstater med ett annat geografiskt och marknadsmässigt läge och i förhållande till andra företag. Dessa tidigare fall ger ingen ledning för kommissionens bedömning av huruvida det i det föreliggande fallet fanns någon risk för avbrott i de viktiga luftfartstjänster som SAS tillhandahöll för Sverige och Danmark i ett sammanhang där en allvarlig hälsokris påverkade hela luftfartssektorn.

<sup>(167)</sup> Siffrorna som används i flygbolagets marknadsstudie omfattar endast flygningar inom Sverige samt flygningar inom Europa från och till Sverige. Eftersom SAS också trafikerar flera interkontinentala destinationer underskattas företagets siffror.

<sup>(168)</sup> Kommissionen utgår från att denna grupp består av *Åtminstone* Norwegian Air Shuttle, Ryanair, och Wizz Air, som var de viktigaste lågprisflygbolagen efter SAS i Sverige 2019.

<sup>(169)</sup> Ryanair lämnade inga uppgifter om följderna av Sabenas konkurs.

- (289) Ryanairs påstående att kommissionen motsäger sig själv genom att konstatera å ena sidan att SAS verksamhet inte gick att ersätta och å den andra att SAS inte har marknadsstyrka saknar också grund. Ryanair jämför avbrott i viktiga tjänster med betydande marknadsstyrka. Ett företag kan dock utföra viktiga tjänster ur medlemsstatens perspektiv utan att nödvändigtvis ha betydande marknadsstyrka.

*Undvika socialt lidande och marknadsmisslyckanden på grund av betydande förlust av arbetstillfällen*

- (290) Kommissionen noterar också att SAS är en viktig direkt och indirekt arbetsgivare i Danmark och Sverige. För det första sysselsatte SAS direkt fortfarande nära 6 000 personer (skäl 74), inriktade sina lufttransporttjänster på affärsresor (över 50 % av passagerarna sedan 2015) samt hade 2019 omkring 4 miljarder svenska kronor i leverantörsutgifter och bidrog alltså även indirekt till Sveriges och Danmarks BNP (skäl 75). I detta avseende fastställde Danmark och Sverige genom studier att SAS direkt och indirekt bidrog till Danmarks och Sveriges BNP med flera miljarder per år (skäl 75).
- (291) Kommissionen anser därför att SAS:s utträde från marknaden kunde ha orsakat allvarligt socialt lidande genom de direkta och indirekta effekterna av den förlust av arbetstillfällen som hade kunnat utlösas om SAS hade kommit på obestånd eller gått i konkurs. Det danska och svenska ingripandet var därför motiverat för att undvika socialt lidande och marknadsmisslyckanden på grund av en sådan betydande förlust av arbetstillfällen.
- (292) I motsats till Ryanairs argument i skäl 176 var SAS bidrag till sysselsättningen i den danska och svenska ekonomin betydande i sig, i kraft av antalet anställda som SAS hade, men även de arbetstillfällen som företaget indirekt skapade, utan att detta bidrag behöver sättas i relation till resten av luftfartssektorn. Av samma skäl är det faktum att SAS bidrag till den danska och svenska sysselsättningen eventuellt är mindre efter pandemin till följd av SAS ekonomiska utmaningar irrelevant. Det ingår ju i Danmarks och Sveriges syften att vid tidpunkten för stödets beviljande undvika ytterligare socialt lidande och marknadsmisslyckanden till följd av den betydande förlust av direkta och indirekta arbetstillfällen som SAS potentiella utträde från marknaden skulle orsaka. Följaktligen syftade stödet också till att se till att den allvarliga störning som orsakats av covid-19-pandemin och som redan påverkade den danska och svenska ekonomin inte förvärrades.

*Slutsats*

- (293) Mot bakgrund av alla dessa faktorer drar kommissionen slutsatsen att Danmark och Sverige, med tanke på risken för avbrott i flera viktiga tjänster som utfördes av SAS (passagerartransport, repatriering, frakt av medicinsk utrustning m.m.) och som sannolikt inte vid SAS utträde skulle börja utföras av andra flygbolag i samma utsträckning (eller över huvud taget) och i syfte att undvika ytterligare socialt lidande och marknadsmisslyckanden på grund av betydande förlust av arbetstillfällen har visat att ett ingripande till förmån för SAS låg i det gemensamma intresset.
- (294) Punkt 49 b i den tillfälliga ramen har således respekterats.

6.3.1.3 Förenlighet med punkt 49 c i den tillfälliga ramen

- (295) Enligt punkt 49 c i den tillfälliga ramen måste medlemsstaterna visa att "[s]tödmottagaren [inte] klarar [...] att hitta marknadsfinansiering till rimliga villkor och [att] de övergripande åtgärder som finns i den berörda medlemsstaten för att täcka likviditetsbehoven [...] inte [är] tillräckliga för att säkerställa dess bärkraft".
- (296) Kommissionen noterar inledningsvis att SAS motåtgärder och det statliga stöd som företaget erhållit, såsom förklaras i avsnitt 2.1.3, inte räckt till för att lösa de behov av eget kapital och likviditet som uppstått till följd av covid-19-pandemin och de relaterade isoleringsåtgärderna. SAS förväntade sig fortfarande att registrera ett negativt eget kapital på 9,4 miljarder svenska kronor och att få slut på likviditet i december 2020. Det negativa egna kapitalet påverkade inte bara SAS likviditet utan utgjorde också ett hot mot dess solvens och bärkraft på kort sikt. För att lösa solvensproblemet behövde SAS snarast återställa sin balansräkning med nytt eget kapital för att undvika utträde från marknaden (avsnitt 6.3.1.1). Ett sådant återställande kunde därför inte uppnås genom ytterligare upplåning, eftersom det inte hade lett till önskat resultat.



- (297) Före covid-19-pandemin och såsom förklaras i skäl 151 bestod SAS finansieringskällor huvudsakligen av
- icke säkerställd skuld eller hybridinstrument (t.ex. revolverande kreditfaciliteter, icke säkerställda obligationer, hybridobligationer <sup>(170)</sup>),
  - säkerställd skuld och operationella leasingavtal där egna tillgångar (t.ex. flygplan) har ställts som säkerhet och
  - eget kapital.
- (298) Det framgår dock tydligt av de uppgifter som lämnats av Danmark och Sverige (vilka återges i avsnitt 2.1.5) samt av inlagen från SAS (som sammanfattas i avsnitt 4.1.2) att SAS försämrade finansiella situation i mars 2020, trots de motåtgärder som SAS vidtagit och det statliga stöd företaget redan erhållit, ökade dess behov av kapital och likviditet i en sådan utsträckning att det inte kunde täckas av marknadsfinansiering till rimliga villkor och inte heller via de övergripande åtgärder som fanns i Danmark och Sverige.
- (299) För det första kunde SAS inte få tillgång till finansiering i form av icke säkerställda skuld- och hybridinstrument till rimliga villkor.
- (300) I synnerhet finns det belegg för att privata investerare försökte minska sin finansiella exponering mot SAS vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden. I detta avseende konstaterar kommissionen att en tillförlitlig utgångspunkt för denna bedömning är försämringen av SAS kreditbetyg, en indikation som investerare vanligtvis förlitar sig på för att bedöma risken i samband med investeringar. Det är värt att notera att kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's hade utfärdat kreditbetyget B+ för SAS den 16 januari 2020, dvs. före covid-19-pandemin, men sänkte betyget till CCC den 10 juni 2020 (skäl 154), vilket försämrade SAS förutsättningar att finansiera sig till rimliga villkor på marknaden för icke säkerställda lån och hybridinstrument. Kreditvärderingsinstitutet Moody's gjorde en liknande nedgradering, med anledning av att SAS utan rekapitalisering hade svaga finansiella utsikter (skäl 79). Försämringen av SAS kreditbetyg understryks av det faktum att SAS utestående obligationer och hybridinstrument började handlas som nödlidande värdepapper på andrahandsmarknaderna i juni 2020 (skäl 155). Prisutvecklingen för dessa instrument mellan december 2019 och juni 2020 visar tydligt att privata investerare ville minska sin finansiella exponering mot SAS. SAS kunde inte heller rulla sitt EMTN-program, som funnits sedan före pandemin, framåt <sup>(171)</sup> (skäl 152). Dessutom var intresset hos investerarbasen för utestående skuld- och hybridinstrument att investera i nya instrument till rimliga villkor sannolikt försumbart, eftersom dessa investerare ombads konvertera sina befintliga instrument till mindre förmånliga villkor som en del av rekapitaliseringen (skäl 156).
- (301) För det andra lyckades SAS inte marknadsfinansiera sig till rimliga villkor via säkerställda lån med icke in-tecknade flygplan eller andra typer av tillgångar som säkerhet.
- (302) Faktum är att SAS efter covid-19-utbrottet i mars 2020 försökte teckna en revolverande kreditfacilitet med en grupp banker, vilket visade sig vara omöjligt utan statligt stöd, då bankerna inte var beredda att ta någon risk utan säkerhet (skäl 78). Detta indikerar tydligt att viljan att bevilja företag i luftfartssektorn lån, inbegripet säkerställda lån, var mycket låg vid denna tidpunkt. I slutändan tecknade SAS den revolverande kreditfacilitet som till 90 % täcktes av statliga garantier, men bankerna krävde säkerheter för den återstående, icke säkerställda, delen av faciliteten i icke in-tecknade tillgångar som ägdes av SAS. I detta avseende konstaterar kommissionen att gruppen av banker krävde betydande säkerheter jämfört med sin egen riskexponering (skäl 78) <sup>(172)</sup>. Som SAS visat (skäl 158) hade företaget dessutom inte ett tillräckligt antal icke in-tecknade flygplan för att täcka någon meningsfull del av sina likviditets- eller kapitalbehov, eftersom det endast var fyra flygplan med modernare teknik som rimligen kunde komma i fråga.

<sup>(170)</sup> Som framgår på sidan 110 i SAS årsredovisning för räkenskapsåret 2019 hade SAS ingått flera kortfristiga kreditfaciliteter för att säkra ytterligare finansiering vid behov. Årsredovisningen är offentligt tillgänglig och finns här: [https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate\\_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf](https://www.sasgroup.net/files/documents/Corporate_governance/annual-reports/sas-sas-annual-and-sustainability-report-fiscal-year-2019-200130.pdf) (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(171)</sup> Kommissionen mottog på begäran bevisning som bekräftade att EMTN-programmet inte var tillgängligt vid tidpunkten för rekapitaliseringen, i form av en skrivelse om avslag av den [...].

<sup>(172)</sup> För att kunna ingå avtalet om den revolverande kreditfaciliteten behövde SAS dels ställa ett paket av tillgångar i form av flygplan till ett sammanlagt värde motsvarande två gånger det belopp för vilket säkerhet saknades och för vilket bankerna stod för risken (10 % av det nominella lånebeloppet) som säkerhet till bankerna, dels skriva in en negativ klausul avseende SAS koncerninterna lån och konton i avtalet. Det är uppenbart att de säkerheter som stod till SAS förfogande vid tidpunkten för rekapitaliseringen redan hade begränsats i och med detta avtal.

Även villkoren för den revolverande kreditfaciliteten indikerar att det inte var sannolikt att SAS skulle få tillgång till lån mot säkerhet till rimliga villkor vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden (skäl 158) <sup>(173)</sup>. Kommissionen anser slutligen att återstående tillgångar som teoretiskt sett skulle ha kunnat användas som säkerhet (t.ex. Eurobonus-programmet) inte skulle ha kunnat utnyttjas för att lösa likviditets- och solvensproblemen i SAS, särskilt inte med tanke på brådskan att agera vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden och den snäva tidsramen för ett eventuellt avyttrande av dessa tillgångar (skälen 48 och 159).

- (303) För det tredje behövde SAS, för att lösa den solvensproblematik som orsakats av ett betydande negativt eget kapital vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden, snarast återställa sin balansräkning med nytt eget kapital för att undvika utträde från marknaden. Ett företags balansräkning kan inte återställas genom ytterligare skuldsättning, då det inte leder till önskat resultat (skäl 297) <sup>(174)</sup>. I detta sammanhang behövde SAS ett kapitaltillskott från antingen befintliga aktieägare och/eller nya investerare för att lösa sina solvensproblem och gradvis återfå tillgången till marknadsfinansiering till rimliga villkor.
- (304) I detta avseende konstaterar kommissionen att stödåtgärden var ändamålsenligt utformad för att underlätta privata investerares deltagande så att de skulle kunna täcka en så stor del av SAS kapital- och likviditetsbehov som möjligt. I synnerhet bidrog SAS till detta genom att erbjuda privata investerare attraktiva villkor för deltagande i företrädesmissionen och genom att förhandla om bördefördelning med andra aktieägare än Danmark och Sverige (skälen 84, 85, 117 och 162).
- (305) Slutligen konstaterar kommissionen att inga andra övergripande instrument som var tillgängliga för SAS vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden skulle ha varit tillräckliga för att täcka SAS likviditetsbehov och säkerställa dess bärkraft (skäl 82).
- (306) Ryanairs uppgifter på denna punkt (skälen 180–184) ändrar inte dessa slutsatser.
- (307) För första hänvisar kommissionen när det gäller Ryanairs argument att kommissionen bedömning byggde uteslutande på de danska och svenska myndigheternas påståenden (skäl 180) till föregående avsnitt i detta beslut (skäl 263).
- (308) För det andra hävdar Ryanair att SAS kunde ha fått finansiering genom eget kapital från andra investerare än sina befintliga aktieägare via en publik emission, utan inblandning från Sverige och Danmark. På grundval av den bevisning som presenteras i Oxera-rapporten uppger Ryanair att nio flygbolag anskaffade totalt 6,2 miljarder euro under perioden april–december 2020 (skäl 182) <sup>(175)</sup>. I Ryanairs inlägga presenteras dock inga konkreta bevis på SAS tillgång till privat finansiering vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden. Det faktum att ett antal flygbolag kunde anskaffa nytt eget kapital från marknaden innebär inte nödvändigtvis att dessa företag befann sig i en situation som var jämförbar med SAS och inte heller att SAS hade tillgång till liknande alternativ (i tillräcklig utsträckning) eller att dessa alternativ, helt eller delvis, hade kunnat ersätta åtgärden <sup>(176)</sup>.

<sup>(173)</sup> I enlighet med villkoren i det avtal om en revolverande kreditfacilitet som ingåtts med bankerna skulle SAS ställa som säkerhet ett paket av icke in-tecknade tillgångar i form av flygplan till ett sammanlagt värde motsvarande två gånger det belopp för vilket säkerhet saknades och för vilket bankerna stod för risken (10 % av det nominella lånebeloppet), åtföljt av en negativ klausul avseende SAS koncerninterna lån och konton.

<sup>(174)</sup> För att illustrera omfattningen av SAS solvensproblem förhållande till rena likviditetsbehov är det värt att jämföra den förväntade siffran för eget kapital vid utgången av 2020 (minus 9,4 miljarder svenska kronor) med det stödbelopp som godkänts inom ramen för åtgärden (11 miljarder svenska kronor). Som beskrivs i fotnot 123 bekräftas denna uppfattning i rapporter från flera banker, bland annat Den Norske Bank (DNB), som utfärdade följande kommentar den 28 maj 2020: "I och med att det bokförda egna kapitalet redan är negativt samtidigt som balansräkningen visar på ohållbara skuldnivåer och framtidsutsikterna tyder på fortsatta betydande intäktsförluster i ett upptrappningsscenario som kommer att ta flera år är vår prognos att ny finansiering motsvarande så mycket som 10 miljarder svenska kronor kan komma att behövas."

<sup>(175)</sup> Enligt Ryanair var dessa flygbolag Ryanair, EasyJet, IAG, Air Kanada, United Airlines, American Airlines, Spirit Airlines, Norwegian Airlines och Hawaiian Airlines.

<sup>(176)</sup> Det bör också nämnas att ett flygbolags kapitalstruktur, affärsmodell, rättsliga ställning och tillgång till externt kapital kan variera avsevärt. Ryanair har inte lagt fram några bevis på att samtliga de uppräknade företagen är jämförbara med SAS.

- (309) Under alla omständigheter räcker det att konstatera att åtgärden gjorde det möjligt för andra investerare än de berättigade och befintliga aktieägarna att delta i företrädesemissionen (skäl 104). I detta avseende konstaterar kommissionen utifrån resultatet av företrädesemissionen att även om privata investerare visade större intresse än väntat var det kapital som kom från investerare på marknaden inte tillräckligt för att täcka hela transaktionen, eftersom befintliga och nya aktieägare tecknade ungefär 90 % av de aktier som erbjöds vid företrädesemissionen. Detta innebar att de danska och svenska myndigheternas garantiåtaganden behövde tas i anspråk för att det nödvändiga kapitaltillskottet skulle komma till stånd. Denna observation bekräftar att SAS, trots den säkerhet som Danmark och Sverige erbjöd genom garantiåtagandena, inte hade tillgång till tillräcklig finansiering med eget kapital från privata investerare vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden (skälen 104 och 105).
- (310) Kommissionen noterar dessutom att de flygbolag som nämndes av Ryanair i ett tidigare skede hade erhållit lån på förmånliga villkor för att täcka sina likviditetsbehov. Dessa lån kan i sig ha gjort företrädesemissioner eller kapitaltillskott mer attraktiva för privata investerare. Dessa lån ger därför inte något tillförlitligt riktmärke till stöd för Ryanairs argument att andra flygbolag kunde skaffa kapital från investerare under covid-19-pandemin, utan något offentligt stöd.
- (311) Som illustration till detta resonemang kan nämnas att IAG enligt Oxera-rapporten anskaffat över 2 miljarder euro genom företrädesemissioner där befintliga aktieägare tecknade aktier i proportion till sitt tidigare innehav. Det bör dock nämnas att Iberia och Vueling, två dotterbolag till IAG, i maj 2020 (före företrädesemissionen), beviljades totalt 1 miljard euro i lån från affärsbanker som garanterades av Instituto de Crédito Oficial<sup>(177)</sup>. Detsamma gäller Ryanair<sup>(178)</sup> och EasyJet<sup>(179)</sup>, som båda fick lån på 600 miljoner brittiska pund från den brittiska regeringen och Bank of England inom ramen för regeringens mekanism för företagsfinansiering i samband med covid-19 (som gjorde det möjligt för brittiska företag att ansöka om lån till den marknadsränta som gällde före pandemin). Slutligen fick även Allegiant Air, American Airlines, Hawaiian Airlines och Spirit Airlines statligt stöd i form av bidrag och lån från det amerikanska finansdepartementet i april 2020<sup>(180)</sup>. I SAS fall däremot gavs det stöd som företaget faktiskt fick innan åtgärden beviljades (avsnitt 2.1.3.2) till största delen genom en statlig garanti som avsåg ett lägre belopp än stödet till dessa flygbolag. Den faciliteten hade SAS skyldighet att omedelbart säga upp och fullt ut återbetala om företaget skulle genomföra en rekapitalisering (skäl 81).
- (312) För det tredje hävdar Ryanair, med bevisning från Oxera-rapporten som stöd, att SAS kunde ha anskaffat skuldfinansiering från marknadsinvestorer eftersom flera flygbolag vars kreditbetyg var jämförbara med SAS lyckades erhålla betydande skuldfinansiering på marknaden i början av covid-19-pandemin<sup>(181)</sup>. Ryanair hävdar särskilt att SAS skulle ha kunnat använda sina 55 icke intecknade flygplan som säkerhet för att kunna ta upp säkerställd skuld till rimligare villkor.
- (313) Som anges i skäl 309 lägger Ryanair inte fram några konkreta bevis på SAS tillgång till privat finansiering vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden. Det faktum att flera flygbolag kunde ta upp säkerställd eller icke säkerställd skuld från marknaden innebär inte nödvändigtvis att dessa företag befann sig i en situation som var jämförbar med SAS och inte heller att SAS hade tillgång till liknande alternativ (i tillräcklig utsträckning) eller att dessa alternativ hade kunnat ersätta den statliga rekapitaliseringen<sup>(182)</sup>.

<sup>(177)</sup> Se t.ex. <https://www.iairgroup.com/en/newsroom/press-releases/newsroom-listing/2020/ib-vy-loan-agreements> (senast hämtad den 28 november 2023). Se även pressrapportering om beviljandet av liknande lån till IAG-gruppen från den brittiska regeringen: <https://www.aljazeera.com/economy/2020/5/7/british-airways-parent-iag-taps-uk-government-funds-for-help> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(178)</sup> Se t.ex. <https://news.sky.com/story/coronavirus-airlines-among-businesses-given-bank-of-england-bailouts-12000568> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(179)</sup> Se t.ex. <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/06/easyjet-secures-600m-coronavirus-loan-from-uk-treasury-and-bank> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(180)</sup> Se t.ex. <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assisting-american-industry/payroll-support-program-payment> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(181)</sup> Enligt Ryanair var dessa flygbolag American Airlines, Allegiant Air, Azul, Hawaiian Airlines, Spirit Airlines och GOL Airlines.

<sup>(182)</sup> Det bör också nämnas att ett flygbolags kapitalstruktur, affärsmodell, rättsliga ställning och tillgång till externt kapital kan variera avsevärt. Ryanair har inte lagt fram några bevis på att samtliga de uppräknade företagen är jämförbara med SAS.

- (314) Kommissionen upprepar också att SAS, såsom förklaras även i skäl 304, behövde återställa sin balansräkning med nytt eget kapital för att kunna lösa sina solvensproblem och undvika utträde från marknaden. Det var endast genom att ta in nytt eget kapital från befintliga och/eller nya investerare som SAS kunde börja återställa balansräkningen, ta itu med solvensproblemen med tillräcklig skyndsamhet och gradvis återställa sin tillgång till marknadsfinansiering till rimliga villkor.
- (315) Dessutom ger Ryanairs exempel på flygbolag med ett kreditbetyg från Ba3 till B1 inte någon grund för en rimlig jämförelse, eftersom SAS kreditbetyg sänktes från B+ till CCC den 10 juni 2020 (skäl 300). De uppräknade transaktioner som genomförts av vissa flygbolag utgör därför inte något tillförlitligt riktmarke till stöd för Ryanairs argument att jämförbara flygbolag lyckades få skuldfinansiering från investerare under covid-19-pandemin.
- (316) Det stämmer dessutom inte att SAS, som Ryanair hävdar, hade 55 icke in-tecknade flygplan<sup>(183)</sup> att erbjuda som säkerhet för att kunna ta upp säkerställd skuld till rimligare villkor. Som förklaras i skäl 303 hade SAS inte ett tillräckligt antal icke in-tecknade flygplan för att täcka någon meningsfull del av sina likviditets- eller kapitalbehov, eftersom det endast var fyra flygplan med modernare teknik som rimligen kunde komma i fråga. Även villkoren för den revolverande kreditfaciliteten, för vilken den statliga garantin godkändes i april 2020, indikerar att det inte var sannolikt att SAS skulle få tillgång till lån mot säkerhet till rimliga villkor vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden (skäl 303).
- (317) För det fjärde kritiserar Ryanair kommissionen för att inte ha övervägt om SAS kunde ha genomfört andra transaktioner med privata marknadsaktörer som, menar man, kunde ha bidragit till SAS likviditet utan att öka dess skuld, såsom emission av hybridinstrument eller försäljning av in-tecknade flygplan.
- (318) Utifrån den bevisning som inkommit till kommissionen anser att det är mycket osannolikt att SAS hade kunnat få tillgång till finansiering via hybridinstrument till rimliga villkor (skäl 300). Det bör också beaktas att SAS kreditbetyg sänktes i juni 2020, med negativa följder för dess förmåga att finansiera sig till rimliga villkor på marknaden för hybridinstrument. Detta underbyggs ytterligare av det faktum att SAS utestående hybridinstrument handlades som nödlidande värdepapper på andrahandsmarknaden vid tidpunkten för rekapitaliseringen, såsom framgår av prisutvecklingen för dessa instrument mellan december 2019 och juni 2020.
- (319) Enligt punkt 49 c i den tillfälliga ramen ska kommissionen dessutom bedöma om en stödmottagare skulle kunna hitta alternativ marknadsfinansiering till rimliga villkor. Det ingår alltså inte i bedömningen att kontrollera huruvida stödmottagaren skulle kunna skära ned sin verksamhet ytterligare, såsom Ryanair föreslår. Ryanairs påstående att SAS borde tvingas överväga försäljning av in-tecknade flygplan som en form av alternativ marknadsfinansiering till rimliga villkor, vilket i praktiken skulle innebära en nedskärning av SAS verksamhet, är därför inte berättigat.
- (320) Kommissionen anser därför, mot bakgrund av ovan, att SAS inte klarade att hitta marknadsfinansiering till rimliga villkor och att de övergripande åtgärder som fanns i de berörda medlemsstaterna för att täcka likviditetsbehoven inte var tillräckliga för att säkerställa företagets bärkraft. Åtgärden är därför förenlig med punkt 49 c i den tillfälliga ramen.

#### 6.3.1.4 Förenlighet med punkt 49 d i den tillfälliga ramen

- (321) Enligt punkt 49 d i den tillfälliga ramen måste medlemsstaterna visa att "[s]tödmottagaren [...] inte [är] ett företag som redan befann sig i svårigheter den 31 december 2019 (i den mening som avses i den allmänna gruppundantagsförordningen)".
- (322) Kommissionen noterar inledningsvis att Ryanair med rätta påpekat att kommissionen vid bedömningen enligt punkt 49 d i ramen i sitt ursprungliga beslut förlitat sig på SAS icke-konsoliderade räkenskaper (skäl 185). Kommissionen har nu gjort ytterligare bedömningar av villkoren i artikel 2.18 a och c i den allmänna gruppundantagsförordningen, baserat på SAS konsoliderade räkenskaper, som sammanställts i enlighet med tillämpliga finansiella regler och redovisningsregler.

<sup>(183)</sup> Ryanair kommer fram till detta uppskattade antal genom att helt enkelt anta att alla flygplan som SAS ägde den 31 oktober 2019 fortfarande var obelastade av in-teckningar vid tidpunkten för rekapitaliseringen.

- (323) Kommissionen granskade alltså, på grundval av bevisning från de danska och svenska myndigheterna (skäl 98), de konsoliderade räkenskaperna för SAS som aktiebolag och moderbolag i SAS Group. Kommissionen konstaterade att SAS inte hade förlorat över hälften av det tecknade aktiekapitalet på grund av ackumulerade förluster (se artikel 2.18 a i den allmänna gruppundantagsförordningen). Enligt SAS konsoliderade räkenskaper förblev företagets egna kapital den 31 december 2019 (5,7 miljarder svenska kronor) över hälften av dess tecknade aktiekapital (7,7 miljarder svenska kronor). För det andra konstaterade kommissionen att SAS inte var föremål för ett kollektivt insolvensförfarande eller uppfyllde kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens på sina fordringsägares begäran (se artikel 2.18 c i den allmänna gruppundantagsförordningen). Slutligen beräknade kommissionen på grundval av SAS konsoliderade räkenskaper företagets bokföringsmässiga skuldsättningsgrad den 31 december 2019 (4,96). Kommissionen noterar att detta värde förblev lägre än det tröskelvärde på 7,5 som anges i artikel 2.18 e i den allmänna gruppundantagsförordningen.
- (324) Av detta följer att SAS inte var ett företag som redan befann sig i svårigheter den 31 december 2019 i den mening som avses i den allmänna gruppundantagsförordningen. Åtgärden som sådan är förenlig med punkt 49 d i den tillfälliga ramen.

### 6.3.2 Typer av rekapitaliseringsåtgärder

- (325) Enligt punkt 52 i den tillfälliga ramen kan "[m]edlemsstaterna [...] tillhandahålla covid-19-rekapitalisering genom två åtskilda uppsättningar av rekapitaliseringsinstrument: a) Egetkapitalinstrument, särskilt emittering av nya stamaktier eller preferensaktier, och/eller b) instrument med en egetkapitalkomponent (nedan kallade *hybridkapitalinstrument*)<sup>(184)</sup>, särskilt vinstandelsbevis, passivt deläggande och konvertibla säkerställda eller ej säkerställda obligationer". I punkt 53 i den tillfälliga ramen anges att "[s]tatligt ingripande kan ske i form av alla varianter av ovan nämnda instrument, eller en kombination av eget kapital och hybridkapitalinstrument". Under alla omständigheter måste "[m]edlemsstaten [...] se till att de valda rekapitaliseringsinstrumenten och de villkor som är kopplade till dem är lämpliga för att tillgodose stödmottagarens behov av rekapitalisering, samtidigt som de är minst snedvridande för konkurrensen".
- (326) Som nämns i skäl 99 är åtgärden en kombination av ett egetkapitalinstrument och hybridkapitalinstrument.
- (327) Egetkapitalinstrumentet kom i slutändan att utgöras av ett kapitaltillskott på 3,54 miljarder svenska kronor från Danmark och Sverige till SAS i utbyte mot emission av nya stamaktier från SAS (skälen 103–105).
- (328) Hybridkapitalinstrumenten hade formen av nya hybridobligationer med evig löptid till ett belopp av 6 miljarder svenska kronor som ägdes och helt utbetalades av Danmark och Sverige (skäl 106). Dessa instrument klassificeras som eget kapital enligt IFRS-standarderna.
- (329) När det gäller punkt 53 i den tillfälliga ramen mer specifikt uppgav Ryanair i sina synpunkter att kommissionen underlätit att förklara varför åtgärden var lämplig för att tillgodose SAS rekapitaliseringsbehov samt att fastställa att åtgärden utgjorde det alternativ som var minst snedvridande för konkurrensen, i synnerhet jämfört med andra möjliga stödinstrument (skäl 187).
- (330) Som svar på denna synpunkt är det nödvändigt att erinra om att ett rekapitaliseringsinstrument och de villkor som är kopplade till det kan anses vara lämpliga för att tillgodose stödmottagarens behov av rekapitalisering, samtidigt som de är minst snedvridande för konkurrensen, i enlighet med punkt 53 i den tillfälliga ramen, om de uppfyller de olika krav som fastställs för detta ändamål i ramen, vilka avser rekapitaliseringsbeloppet (avsnitt 3.11.4), statens ersättning och utträde (avsnitt 3.11.5), företagsstyrning och förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen (avsnitt 3.11.6) och statens strategi för utträde ur innehav som är ett resultat av rekapitaliseringen (avsnitt 3.11.7). Syftet med samtliga dessa krav är just att säkerställa att åtgärden i fråga och de villkor som är kopplade till den inte går utöver vad som är lämpligt för att tillgodose stödmottagarens rekapitaliseringsbehov, samtidigt som de är minst snedvridande för konkurrensen. Om dessa krav är uppfyllda måste därför det valda rekapitaliseringsinstrumentet anses vara förenligt med punkt 53 i den tillfälliga ramen. Samtliga dessa krav bedöms i följande avsnitt.

<sup>(184)</sup> Hybridkapitalinstrument är instrument som har inslag av både skuld och eget kapital. Konvertibla obligationer ger till exempel samma typ av ersättning som obligationer fram till dess att de omvandlas till eget kapital. Den totala beräknade ersättningen från hybridkapitalinstrument beror därför å ena sidan på deras ersättning då de är skuldliknande instrument och å andra sidan på villkoren för konvertering till aktieliknande instrument.

- (331) När det gäller förekomsten av alternativa stödinstrument har kommissionen redan konstaterat i avsnitt 6.3.1.3 att det i det aktuella fallet inte fanns några andra alternativ till åtgärden. Dessutom är det fast rättspraxis att kommissionen inte är skyldig att positivt visa att ingen annan tänkbar stödåtgärd, som per definition är hypotetisk, skulle vara lämpligare och mindre benägen att ge upphov till snedvridning av konkurrensen <sup>(185)</sup>.

### 6.3.3 Rekapitaliseringsbeloppet (punkt 54 i den tillfälliga ramen)

- (332) Enligt punkt 54 i den tillfälliga ramen "får beloppet av covid-19-rekapitalisering inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa stödmottagarens bärkraft, och bör inte gå längre än att återställa stödmottagarens kapitalstruktur före covid-19-utbrottet, dvs. situationen per den 31 december 2019. Vid bedömningen av stödets proportionalitet ska statligt stöd som har tagits emot eller som planeras inom ramen för covid-19-utbrottet beaktas".
- (333) Proportionalitetstestet i punkt 54 omfattar två kumulativa villkor. För det första får covid-19-rekapitaliseringen inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa stödmottagarens bärkraft, dvs. den får inte vara mer omfattande än det rekapitaliseringsstöd som är absolut nödvändigt för att återställa företagets tillgång till privata kapitalmarknader (och därmed dess förmåga att skaffa finansiering i form skuld eller eget kapital till rimliga villkor på marknaden). För det andra bör covid-19-rekapitaliseringen inte gå längre än att återställa stödmottagarens kapitalstruktur som den var före covid-19-utbrottet.
- (334) Såsom anges i skäl 16 ska den bedömning av åtgärden som görs efter tribunalens ogiltigförklaring av det ursprungliga beslutet baseras på de fakta och omständigheter som rådde när stödet beviljades. Kommissionens bedömning bygger därför när det gäller vissa siffror på prognoser som gjordes vid den tidpunkten. Kommissionen har förlitat sig på de konsoliderade räkenskaperna för hela SAS-koncernen, inklusive SAS och dess dotterbolags räkenskaper, för att genomföra sin proportionalitetsbedömning enligt punkt 54 i den tillfälliga ramen.
- (335) För det första, för att bedöma om stödet motsvarar det minimum som krävs för att återställa stödmottagarens kapitalstruktur före covid-19-utbrottet, använde kommissionen finansiella prognoser avseende i) stödmottagarens egna kapital och ii) stödmottagarens skuldsättningsgrad. Dessa prognoser avsåg situationen efter covid-19-rekapitaliseringen vid utgången av räkenskapsåret 2021. Kommissionen jämförde värdet för dessa indikatorer med de värden som noterats före covid-19-utbrottet <sup>(186)</sup>.
- (336) För det andra fastställde kommissionen, för att bedöma om stödet motsvarade vad som var absolut nödvändigt för att säkerställa SAS bärkraft, det lägsta belopp som behövdes för att återställa företagets tillgång till kapitalmarknaderna (för finansiering genom skuld och/eller eget kapital). För detta ändamål analyserade kommissionen följande indikatorer (såsom de prognostiserades):
- Nettoskuldsättningsgrad, en indikator som vanligtvis beaktas av kreditvärderingsinstitutet när de bedömer företags kreditvärdighet. I synnerhet kommer kommissionen att jämföra stödmottagarens nettoskuldsättningsgrad efter åtgärden med ett riktmärke för andra europeiska flygbolags nettoskuldsättningsgrad före covid-19-utbrottet, dvs. med situationen per den 31 december 2019. Kommissionen anser att tredje kvartilen av nettoskuldsättningsgraden hos jämförbara företag är ett användbart och lämpligt riktmärke.
  - Nettoskuld i förhållande till EBITDA, en annan indikator som kreditvärderingsinstitutet använder för att fastställa ett företags kreditvärdighet. I synnerhet kommer kommissionen att bedöma huruvida nettoskulden i förhållande till EBITDA efter covid-19-rekapitaliseringen ligger över tröskelvärdet 3,0–3,5. Värdena i testet är återhållsamma, med tanke på att en nettoskuld i förhållande till EBITDA över 3,5 allmänt betraktas som ett tecken på dålig kreditvärdighet. Även om faktiska kreditbetyg avgörs av flera olika faktorer får företag med en sådan nettoskuld i förhållande till EBITDA normalt sett inte ett kreditbetyg som klassificeras som *investment grade*, vilket innebär att det blir svårare och dyrare för dem att få tillgång till den privata kapitalmarknaden.

<sup>(185)</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 2019, Scor mot kommissionen, T-135/17, EU:T:2019:287, punkt 94.

<sup>(186)</sup> Eftersom SAS räkenskapsår löper från den 1 november till den 31 oktober är balansräkningen för första kvartalet 2020, som löpte fram till den 31 januari, den sista före covid-19-utbrottet. Kommissionen anser därför att det är lämpligt att använda uppgifterna från första kvartalet räkenskapsåret 2020 (som löpte fram till januari 2020) för att bedöma situationen före covid-19, i stället för att använda uppgifter från den 31 december 2019.

- Andel eget kapital, ytterligare en indikator som ingår i bedömningen av ett företags kreditvärdighet. Kommissionen använde detta värde för att genomföra samma riktmarkerstest som för nettoskuldssättningsgraden.
  - Finansiell beredskap, dvs. förhållandet mellan ett företags likvida medel, inklusive outnyttjade kreditmöjligheter, och dess fasta kostnader. För detta förhållande använde kommissionen tröskelvärdet på 25 % som riktmarke. En finansiell beredskap under 25 % skulle föranleda strängare övervakning från luftfartsmyndighetens sida. För att SAS i en sådan situation skulle få behålla sin luftfartslicens skulle myndigheten kräva kvartalsvisa, i stället för årliga, finansiella rapporter samt en återställningsplan som visar de åtgärder som ska vidtas för att återställa beredskapen till en nivå över 25 %.
- (337) Ryanair likställer begreppet bärkraft med en lönsamhetsnivå som är godtagbar för privata investerare, och hävdar att kommissionen borde ha bedömt lönsamhetsindikatorer såsom avkastning på eget kapital (skäl 188). I punkt 54 i den tillfälliga ramen nämns dock ingenting om lönsamhet. Istället framgår det tydligt av den tillfälliga ramen att den främst syftar till att täcka likviditetsbehov för att möjliggöra kontinuitet i företagens verksamhet under och efter covid-19-utbrottet. För detta ändamål behövs enligt punkt 9 i den tillfälliga ramen offentliga stödinsatser "för att säkerställa tillräcklig likviditet på marknaderna" och "bevara näringsverksamhetens kontinuitet såväl under som efter covid-19-utbrottet". I punkt 11 klargörs det att den tillfälliga ramen fastställer vilka möjligheter som står medlemsstaterna till buds för att "säkerställa likviditeten i och tillgången till finansiering för företagen". Slutligen anges det i punkt 18 att "statligt stöd är berättigat [...] under en begränsad tid, för att avhjälpa den likviditetsbrist som företag drabbats av och säkerställa att de störningar som orsakats av covid-19-utbrottet inte undergräver företags livskraft".
- (338) Kommissionen behöver således inte använda lönsamhetsindikatorer såsom avkastning på eget kapital och avkastning på tillgångar (skäl 188), eftersom den inte måste bedöma SAS lönsamhet för att bedöma dess bärkraft. Såsom förklaras ovan är de indikatorer som kommissionen beaktat (särskilt nettoskuldssättningsgrad, nettoskuld i förhållande till EBITDA och andel eget kapital) nyckelmått vid bedömningen av ett företags kreditvärdighet och dess tillgång till marknadsfinansiering.
- (339) Kommissionen genomförde de analyser som nämns i skälen 336 och 337 på grundval av finansiella prognoser för SAS som Danmark och Sverige lämnat in med sin gemensamma anmälan. Kommissionen begärde in och analyserade interna dokument för att bedöma om dessa prognoser verkligen motsvarar de prognoser som SAS utarbetat för sin egen interna planering. I synnerhet granskade kommissionen omfattningen av de prognostiserade förlusterna, eftersom dessa direkt påverkar företagets behov av rekaptalisering genom att gröpa ur det egna kapitalet. Sammantaget bekräftade analysen av SAS interna dokument att SAS förväntade sig förluster av en omfattning som motsvarar den som angavs i den affärsplan som lämnades in till kommissionen av Danmark och Sverige.
- (340) Ryanair hävdar vidare att kommissionen borde ha bedömt i vilken utsträckning SAS kunde ha minskat sin kostnadsbas strukturellt och ökat sin lönsamhet eller i vilken utsträckning företaget kunde ha sänkt sina kostnader på kort sikt, och därmed att kommissionen borde ha ifrågasatt SAS finansiella prognoser (skäl 193). Kommissionen noterar att det inte finns något sådant krav i punkt 54 i den tillfälliga ramen. Ryanairs argument verkar härröra från en analogi med riktlinjerna för undsättning och omstrukturering (skäl 188). Den tillfälliga ramen kräver dock ingen omstrukturering, särskilt eftersom en mottagare av rekaptaliseringsstöd i samband med covid-19-pandemin inte bär ansvaret för de händelser som undergräver dess bärkraft.
- (341) Kommissionen genomförde proportionalitetsbedömningen på grundval av de finansiella uppgifter som lämnats i anmälan, dvs. faktiska finansiella uppgifter fram till juni 2020, och prognoser från affärsplanen från juli 2020 till slutet av räkenskapsåret 2025. Vidare inkluderade kommissionen vid sin bedömning såväl Danmarks och Sveriges bidrag som privata investerarens bidrag i rekaptaliseringsbeloppet. Därmed bygger analysen i detta beslut på ett rekaptaliseringsbelopp på 14,25 miljarder svenska kronor, även om i) privata aktieägare också förväntades bidra till att tillgodose detta rekaptaliseringsbehov<sup>(187)</sup> och ii) åtgärden i slutändan kom att uppgå till endast 9,54 miljarder svenska kronor (skäl 7). Kommissionens antagande är alltså mycket försiktigt.

<sup>(187)</sup> Kommissionen kommer att granska åtgärdens proportionalitet genom att i sin bedömning inkludera konverteringen av 2,25 miljarder svenska kronor i utestående aktier som ägdes av privata investerare till stamaktier, eftersom detta också förväntades täcka en del av SAS rekaptaliseringsbehov. Danmarks och Sveriges bidrag uppgick i slutändan till högst cirka 9,54 miljarder svenska kronor (skäl 7).

- (342) Ryanair anser att kommissionen borde ha bedömt effekterna av alternativa trafikprognoser (skäl 193).
- (343) När SAS utarbetade den affärsplan som lades fram vid styrelsemötet den 15 april 2020 (skäl 40) var branschens prognoser <sup>(188)</sup> mer optimistiska än de prognoser som SAS använde (skäl 41). Under juli 2020 reviderades dock branschens prognoser ned <sup>(189)</sup>, mot bakgrund av trafikens långsammare återhämtning och de försämrade framtidsutsikterna gällande covid-19-pandemin. SAS beslöt att inte ändra sina affärsprognoser, vilket innebar att företagets trafikprognoser kom att ligga i linje med de uppdaterade branschprognoserna, enligt vilka man förväntade sig en fullständig återhämtning mellan 2023 och 2024. Enligt kommissionens uppfattning finns det ingen anledning att anse att SAS borde ha intagit en mer optimistisk hållning eller att företagets trafikprognoser, som låg i linje med branschens prognoser, var orimliga.
- (344) För att bedöma åtgärdens proportionalitet beaktade kommissionen slutligen i) det stöd som redan beviljats SAS inom ramen för andra statliga stödåtgärder (skälen 57–60) vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden och ii) det stöd som förväntades beviljas SAS inom ramen för denna åtgärd, i enlighet med anmälan av den 11 augusti 2020 (skäl 342). Faktum är, för det första, att de prognoser i affärsplanen som utgjorde underlag för proportionalitetsbedömningen innefattade allt det stöd som beviljats vid tidpunkten för beviljandet av åtgärden. För det andra, avseende det stöd som vid tidpunkten för anmälan av åtgärden förväntades beviljas SAS i ett senare skede, bekräftade känslighetsanalysen (se avsnitt 6.3.3.3) att proportionalitetsbedömningen hade tillräckliga marginaler för att kunna inrymma eventuellt ytterligare stöd. Kommissionens tillvägagångssätt är återigen försiktigt, i och med att hänsyn tas till stöd som SAS kunde ha fått inom ramen för en dansk stödordning (SA.58088) som i slutändan inte antogs av de danska myndigheterna (skäl 59).

#### 6.3.3.1 Offentligt stöd begränsat till vad som var absolut nödvändigt för att återställa SAS kapitalstruktur

- (345) I **tabell 4** visas rekapitaliseringens effekter på SAS kapitalstruktur före covid-19-utbrottet, dvs. i den situation som rådde den 31 januari 2020.

Tabell 4

#### Proportionalitetsindikatorer (miljoner svenska kronor) <sup>(190)</sup>

Covid-19-rekapitalisering totalt	14 250
Eget kapital utan rekapitalisering (31.10.2021)	– 10 024
A. Eget kapital (31.1.2020) <sup>(191)</sup>	4 433
B. Förväntat eget kapital efter rekapitalisering (31.10.2021)	4 226
<b>Proportionalitetsindikator I: B – A ≤ 0</b>	<b>–207</b>
C. Nettoskuldssättningsgrad (31.1.2020) <sup>(192)</sup>	4,75
D. Nettoskuldssättningsgrad efter rekapitalisering (31.10.2021)	6,81
<b>Proportionalitetsindikator II: C – D ≤ 0</b>	<b>–2,06</b>

<sup>(188)</sup> Den 27 april 2020 förutspådde Airports Council International Europe i sitt "milda scenario" att passagerartrafiken skulle återgå till nivåerna före covid-19 tidigast 2022, och till 90 % av dessa nivåer senast i december 2021. Se: <https://www.aci-europe.org/downloads/resources/200427%20ACI%20EUROPE%20updated%20estimates%20of%20COVID19%20related%20traffic%20and%20financial%20losses%20FY%20European%20Airports.pdf> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(189)</sup> Airports Council International Europes prognos var då att en fullständig återhämtning inte var att vänta före 2024, medan Iata förutspådde en fullständig återhämtning under 2023. Se: [https://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE\\_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts\\_06.07.2020.pdf](https://www.aci-europe.org/downloads/resources/ACI%20EUROPE_updated%20estimates%20of%20COVID19%20traffic%20revenue%20impacts_06.07.2020.pdf) och <https://www.iata.org/en/pressroom/pressroom-archive/2020-press-releases/2020-07-28-02/> (senast hämtad den 28 november 2023).

<sup>(190)</sup> Källa: "1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls", inlämnad den 3 augusti 2020. Eget kapital 2021 utan stöd beräknades som skillnaden mellan eget kapital med stöd och rekapitaliseringspaketets belopp.

<sup>(191)</sup> Den 31 oktober 2019, dvs. i början av det fjärde kvartalet i SAS räkenskapsår uppgick SAS egna kapital till 5 372 miljoner svenska kronor. Det är alltså en försiktig jämförelse att ställa SAS förväntade egna kapital efter rekapitalisering mot det egna kapitalet den 31 januari 2020, som är lägre.

<sup>(192)</sup> Den 31 oktober 2019, dvs. i början av det fjärde kvartalet i SAS räkenskapsår var SAS nettoskuldssättningsgrad 4,70. Det är alltså en försiktig jämförelse att ställa SAS nettoskuldssättningsgrad efter rekapitalisering mot nettoskuldssättningsgraden den 31 januari 2020, som är högre.



- (346) **Tabell 4** visar att SAS förväntade egna kapital efter rekapitaliseringen (den 31 oktober 2021) var 4,226 miljarder svenska kronor. Detta belopp eget kapital innefattar följande rekapitaliseringsåtgärder <sup>(193)</sup>: i) en riktad emission av stamaktier, fördelade ungefär lika mellan Danmark och Sverige, till ett belopp om 2 miljarder svenska kronor, ii) en företrädesemission av nya stamaktier, till ett belopp om 4 miljarder svenska kronor, iii) riktade hybridobligationer, fördelade lika mellan Danmark och Sverige, till ett belopp om 5 miljarder svenska kronor, iv) riktade hybridobligationer emitterade till Danmark till ett belopp om 1 miljard svenska kronor och v) utestående obligationer konverterade till stamaktier till ett belopp om 2,25 miljarder svenska kronor (skäl 342).
- (347) Efter covid-19-utbrottet förutspådde SAS förluster på 9,354 miljarder svenska kronor under räkenskapsåret 2020 och 3,939 miljarder svenska kronor under räkenskapsåret 2021. SAS egna kapital räkenskapsåret 2021 skulle inte, som ett resultat av rekapitaliseringsåtgärderna, vara större än före covid-19-utbrottet, dvs. den 31 januari 2020.
- (348) Kommissionen drar slutsatsen att rekapitaliseringen av SAS inte gick längre än att återställa stödmottagarens kapitalstruktur före covid-19-utbrottet, eftersom SAS nettoskuldssättningsgrad förväntades vara 6,81 den 31 oktober 2021, medan den var 4,75 den 31 januari 2020. Enligt de prognoser som Danmark och Sverige lämnat in förväntades den nettoskuldssättningsgrad som SAS hade 2019 inte återställas förrän räkenskapsåret 2024.

#### 6.3.3.2 Offentligt stöd begränsat till vad som var absolut nödvändigt för att säkerställa SAS bärkraft

- (349) Enligt sina finansiella prognoser <sup>(194)</sup> skulle SAS utan den statliga rekapitaliseringsåtgärden ha förbrukat sin tillgängliga likviditet per den 31 januari 2020 (6,598 miljarder svenska kronor) i december 2020, och den 31 oktober 2021 skulle SAS ha haft en negativ kassalikviditet på 4,935 miljarder svenska kronor. Åtgärden förhindrade att SAS fick slut på likviditet och ledde till en prognos där kassalikviditeten förväntades vara 3,666 miljarder svenska kronor den 31 oktober 2021.
- (350) För att bedöma bärkraftsvillkoret i punkt 54 i den tillfälliga ramen, nämligen att beloppet av covid-19-rekapitalisering inte får gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa stödmottagarens bärkraft, använde kommissionen de fyra tester som nämns i skäl 337.
- (351) Det första testet består i att jämföra SAS prognostiserade nettoskuldssättningsgrad, med beaktande av rekapitaliseringen, med skuldssättningsgraden för ett urval jämförbara flygbolag den 31 december 2019 <sup>(195)</sup>. Detta urval består av tio europeiska flygbolag <sup>(196)</sup>. Av dessa bolag hade tre den 31 december 2019 ett kreditbetyg mellan BBB och BBB+ <sup>(197)</sup>.
- (352) Kommissionen använder tredje kvartilen av nettoskuldssättningsgraden hos de jämförbara bolagen (dvs. de bolag som uppvisade sämst resultat) som riktmärke i stället för att använda ett mått på central tendens, såsom medel- eller medianvärdet. Detta är ett försiktigt tillvägagångssätt, eftersom ett högre riktmärke för nettoskuldssättningsgraden sänker det minsta stödbelopp som är absolut nödvändigt för att säkerställa SAS bärkraft och återställa företagens tillgång till kapitalmarknaden (eftersom riktmärket för nettoskuldssättningsgrad kan nås med ett lägre stödbelopp).

<sup>(193)</sup> Privata investerarens konvertering av befintliga hybridobligationer till stamaktier (1,5 miljarder svenska kronor) påverkar inte SAS egna kapital.

<sup>(194)</sup> Källa: "1. RFI 3 Data Book 03Aug.xls", inlämnad den 3 augusti 2020.

<sup>(195)</sup> Två av de tio företagen har räkenskapsår som löper till den 31 mars, och i dessa fall använde kommissionen uppgifter från balansräkningen för tredje kvartalet för att säkerställa jämförbarhet.

<sup>(196)</sup> Urvalet består av Ryanair, Deutsche Lufthansa, International Consolidate Airline Group, Air France-KLM, Wizz Air, Norwegian Air Shuttle, Aegean Airlines, Finnair, Croatia Airlines och Icelandair Group. Medianvärdet för nettoskuldssättningsgraden bland dessa flygbolag var 0,65 och tredje kvartilen 1,92 den 31 december 2019.

<sup>(197)</sup> De jämförbara bolagen som hade kreditbetyg var Ryanair, International Consolidate Airline Group och Deutsche Lufthansa (Källa: Capital IQ). Deras nettoskuldssättningsgrad den 31 december 2019 var mellan 0,12 och 1,11.

- (353) Kommissionen noterar att med beaktande av rekapitaliseringsåtgärderna var SAS förväntade nettoskuldssättningsgrad den 31 oktober 2021 (6,81) avsevärt högre än den tredje kvartilen av nettoskuldssättningsgraden hos de jämförbara bolagen före covid-19-utbrottet (1,92). SAS:s kapitalstruktur förväntades bli bättre än jämförbara bolags först under räkenskapsåret 2025 för vilket den prognostiserade nettoskuldssättningsgraden var 1,64. Kommissionen noterar också att SAS förväntade nettoskuldssättningsgrad den 31 oktober 2021 var högre än den högsta nettoskuldssättningsgraden bland de jämförbara bolagen med kreditbetyg.
- (354) När det gäller det andra testet bedömde kommissionen om, och så i fall under vilket räkenskapsår, SAS förväntade sig att nettoskulden i förhållande till EBITDA skulle falla under tröskelvärdet på 3–3,5. Det är praxis på marknaden att betrakta företag med en nettoskuld i förhållande till EBITDA över dessa tröskelvärden som högriskföretag. Det innebär att företag med den typen av värden för nettoskuld i förhållande till EBITDA har svårt att få tillgång till privata kapitalmarknader. SAS finansiella prognoser visade en nettoskuld i förhållande till EBITDA på 7,3 i slutet av räkenskapsåret 2021, långt över tröskelvärdet 3,0–3,5.
- (355) SAS nettoskuld i förhållande till EBITDA förväntades sjunka gradvis över tid för att nå ett värde på 3,4 i slutet av räkenskapsåret 2023 och ett värde på 2,6 i slutet av räkenskapsåret 2024. Denna dynamik tyder på att rekapitaliseringsåtgärderna kunde ge SAS möjlighet att hantera de negativa effekterna av covid-19-krisen och återställa sin tillgång till privata kapitalmarknader från 2023 (när dess nettoskuld i förhållande till EBITDA förväntades falla till en nivå under tröskelvärdet 3–3,5) och framåt.
- (356) Det tredje testet består i att jämföra SAS prognostiserade andel eget kapital, med beaktande av rekapitaliseringen, med den andel eget kapital som de jämförbara flygbolag som nämns i skäl 352 hade den 31 december 2019<sup>(198)</sup>. Kommissionen använde den första kvartilen i fördelningen av jämförelsevärden (som här rör de bolag som uppvisade sämst resultat) som riktmärke för SAS, i stället för att använda ett mått på central tendens, såsom medel- eller medianvärdet. Detta är också ett försiktigt tillvägagångssätt, eftersom antagandet av ett lägre riktmärke för andelen eget kapital sänker det minsta stödbelopp som är absolut nödvändigt för att säkerställa SAS bärkraft och återställa företagets tillgång till kapitalmarknaden (eftersom riktmärket för andel eget kapital kan nås med ett lägre stödbelopp).
- (357) Kommissionen noterar att med beaktande av rekapitaliseringen var SAS förväntade andel eget kapital den 31 oktober 2021 (7,87 %) avsevärt lägre än den första kvartilen av värdena för andelen eget kapital bland bolagen i urvalet före covid-19-utbrottet (18,12 %). Kommissionen konstaterar också att SAS inte hade förväntat sig att nå en andel eget kapital över den första kvartilen för de jämförbara bolagen under planeringsperioden, dvs. före räkenskapsåret 2025. Slutligen noterar kommissionen också att SAS förväntade andel eget kapital den 31 oktober 2021 var lägre än den lägsta andelen bland de jämförda flygbolag som hade ett kreditbetyg.
- (358) Det fjärde testet består i att jämföra SAS finansiella beredskapsgrad med tröskelvärdet på 25 % (skäl 337). Detta tröskelvärde är det lägsta som krävs för att få fortsätta inneha en luftfartslicens utan att åläggas ytterligare skyldigheter, såsom tätare rapportering till luftfartsmyndigheten och inlämning av en återställningsplan. Enligt SAS prognoser skulle dess finansiella beredskap inte nå över 25 % före räkenskapsåret 2023.
- (359) Enligt Ryanair är de tröskelvärden som används av kommissionen (skäl 337) olämpliga som riktmärke, eftersom de siktar mot ett kreditbetyg i kategorin investment grade, medan flygbolag normalt sett kan få tillgång till kapitalmarknaden även med lägre kreditbetyg (skäl 190).

<sup>(198)</sup> Ett av de jämförbara bolag som användes i testet rörande nettoskuldssättningsgraden uteslöts ur urvalet, eftersom det bolaget, vars räkenskapsår slutar den 31 mars, inte rapporterade värdet av sina totala tillgångar den 31 december 2019. Som en ytterligare kontroll, för att bedöma konsekvenserna av att inkludera detta företag i sin analys, uppskattade kommissionen även andelen eget kapital för detta företag på grundval av värdet i företagets balansräkning vid räkenskapsårets slut den 31 mars 2020. Det riktmärke för andelen eget kapital som blir resultatet när bolaget tas med i urvalet (18,39 %) skiljer sig inte avsevärt från det värde som faktiskt använts (18,12 %).

- (360) I själva verket beaktar kommissionen begreppet investment grade-kreditbetyg endast i samband med en av de fyra indikatorer som bedöms (nettoskuld i förhållande till EBITDA). Riktmärkena för nettoskuldssättningsgrad och andel eget kapital fastställs utifrån motsvarande siffror för tio jämförbara europeiska flygbolag. Tre av dessa flygbolag hade mycket riktigt ett kreditbetyg i kategorin investment grade (skäl 352), men kommissionen använder ett försiktigt riktmarke baserat på den kvartil av de jämförbara företagen som uppvisar de sämsta resultaten (varav inget hade ett investment grade-kreditbetyg) och kan ändå konstatera att SAS förväntas uppvisa avsevärt sämre resultat än riktmärkena efter rekapitaliseringen (den 31 oktober 2021) (skälen 354 och 358).
- (361) Ryanair hävdar också att de tröskelvärden som fastställts av kommissionen tar sikte på en överdrivet god finansiell ställning, eftersom SAS finansiella ställning före covid-19-pandemin var sämre än den som tröskelvärdena kräver, sett till tre av de fyra indikatorerna (skäl 191), och företaget ändå vid den tidpunkten hade tillgång till marknadsfinansiering.
- (362) Som förklarats ovan omfattar proportionalitetstestet i punkt 54 i den tillfälliga ramen två kumulativa villkor: För det första bör covid-19-rekapitaliseringen inte gå längre än att återställa stödmottagarens kapitalstruktur före covid-19-utbrottet. För det andra får covid-19-rekapitaliseringen inte vara mer omfattande än det rekapitaliseringsstöd som är absolut nödvändigt för att återställa företagens tillgång till privata kapitalmarknader (skäl 334). Testets första del genomförs i avsnitt 6.3.3.1, där det fastställs att SAS kapitalstruktur inte går utöver den som företaget hade före covid-19-utbrottet.
- (363) När det gäller testets andra del, som rör återställandet av företagens tillgång till privata kapitalmarknader, anser kommissionen att det är motiverat att använda indikatorer med en klar koppling till kreditvärdighet och att sedan fastställa (försiktigt hållna) riktmärken för dessa utifrån en grupp jämförbara flygbolag (som för nettoskuldssättningsgrad och andel eget kapital) eller utifrån ett vanligt förekommande tröskelvärde (som för nettoskuld i förhållande till EBITDA), så som förklaras i skäl 337. För det andra noterar kommissionen att åtgärden faktiskt inte förväntades återställa SAS finansiella ställning efter rekapitaliseringen (den 31 oktober 2021) till de fastställda tröskelvärdena eller till den finansiella ställning som företaget hade före covid-19-utbrottet. När det gäller SAS nettoskuldssättningsgrad förväntades den efter rekapitaliseringen (den 31 oktober 2021) ligga på 6,81 (skäl 354), vilket är sämre än motsvarande siffra före covid-19-utbrottet (4,75, såsom anges i skäl 191). Samma sak gäller för nettoskulden i förhållande till EBITDA (7,3 jämfört med som högst 4,0, såsom anges i skälen 355 och 191) andelen eget kapital (7,87 % jämfört med 8–16 %, såsom anges i skälen 358 och 191). Slutligen kan det också noteras att det är försiktigt i sig att använda perioden före covid-19 som riktmarke, givet den osäkerhet på finansmarknaderna som covid-19-pandemins effekter orsakade för luftfartssektorn (skälen 24 och 31).
- (364) Sammantaget, med siffrorna för nettoskuldssättningsgrad, nettoskuld i förhållande till EBITDA och finansiell beredskap som bevisning, anser kommissionen att rekapitaliseringsåtgärderna, baserat på den information som fanns tillgänglig när de beviljades, inte gick utöver vad som var absolut nödvändigt för att säkerställa SAS bärkraft och återställa dess tillgång till privata kapitalmarknader i slutet av räkenskapsåret 2023.

### 6.3.3.3 Känslighetsanalys

- (365) Kommissionen bedömde också proportionaliteten hos rekapitaliseringsåtgärderna till förmån för SAS inom ramen för en känslighetsanalys. Logiken bakom den analysen är att proportionalitetsbedömningen till stor del och med nödvändighet vilar på de finansiella prognoser för SAS som Danmark och Sverige tillhandahållit, och då i synnerhet de prognostiserade förlusterna. Kommissionen fastställde därför den nivå av förluster vid vilken, allt annat lika, rekapitaliseringsåtgärderna inte längre skulle vara proportionerliga på grundval av SAS kapitalstruktur den 31 januari 2020 och de indikatorer som anges i skäl 337. I denna beräkning antar kommissionen att SAS, om företagets förluster blivit mindre, skulle ha fått en ett-till-ett-ökning av sina tillgängliga likvida medel, vilket är ett försiktigt antagande<sup>(199)</sup>.

<sup>(199)</sup> Det är ett försiktigt antagande exempelvis eftersom inte alla förluster påverkar kassalikviditeten under samma period (i stället för att betala kontant kan man redovisa en skuld som ska regleras i ett senare skede). Dessutom kan förluster härröra från kostnadsposter som inte ingår i EBITDA, såsom finansiella kostnader. Om förlusterna inte påverkar likvida medel (och därmed nettoskulden) och EBITDA i lika hög grad blir nettoskuldssättningsgraden och nettoskulden i förhållande till EBITDA högre än om påverkan ligger i linje med kommissionens antaganden.

- (366) Känslighetsanalysen visar att rekapitaliseringsåtgärderna fortfarande skulle vara proportionerliga om SAS förluster i slutändan skulle uppgå till ungefär 1 miljard svenska kronor mindre än vad man ursprungligen förväntat sig. Utan beaktande av indikatorn finansiell beredskap (skäl 359) skulle förlusterna kunna reduceras med upp till 1,5 miljarder svenska kronor innan rekapitaliseringsåtgärderna skulle bli oproportionerliga <sup>(200)</sup>.
- (367) Givet att SAS ackumulerade förluster uppgick till 13,2 miljarder svenska kronor och att företagets finansiella prognoser framstår som äkta och autentiska då de ligger i linje med de prognoser som återges i SAS interna dokument (skäl 342) anser kommissionen att bufferten på 1–1,5 miljarder svenska kronor är tillräcklig för att proportionalitetsbedömningen ska vara robust i förhållande till alternativa antaganden om finansiella prognoser.
- (368) Det är också viktigt att notera att bufferten på 1–1,5 miljarder svenska kronor också fungerade som en ytterligare säkerhetsmekanism för stödåtgärdens proportionalitet mot bakgrund av det högsta belopp som SAS skulle ha rätt till enligt de två danska stödordningarna för flygbolag som hade förhandsanmälts till kommissionen vid den tidpunkt då åtgärden beviljades, med planerade belopp på omkring 6 miljoner danska kronor inom ramen för den första stödordningen och 35 miljoner danska kronor inom ramen för den andra, eller totalt 5,5 miljoner euro (skäl 59).
- (369) Ryanair hävdar att kommissionen borde ha övervägt ett stort antal stresstester med ett antal möjliga negativa scenarier (skäl 189).
- (370) Enligt punkt 54 i den tillfälliga ramen ska kommissionen bedöma att stödbeloppet inte "gå[r] utöver vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa stödmottagarens bärkraft". Prognoser där mer pessimistiska negativa scenarier övervägs kan endast leda till slutsatsen att mer stöd behövdes. Det finns därför ingen anledning att utvidga känslighetsanalysen till att omfatta ytterligare negativa scenarier. Dessutom väntade sig SAS enligt sina affärsprognoser, som låg i linje med branschens (skäl 343), ackumulerade förluster på 13,2 miljarder svenska kronor. Slutligen erinrar kommissionen om att det enligt dess uppskattningar fanns en buffert på 1–1,5 miljarder som gjorde proportionalitetsbedömningen robust i förhållande till alternativa antaganden om finansiella prognoser – inklusive positiva scenarier (skäl 367).

#### 6.3.3.4 Slutsats

- (371) Mot bakgrund av ovan anser kommissionen, med hänsyn tagen även till det stöd som SAS redan hade beviljats samt det stöd som SAS kunde förväntas få utöver åtgärden, att denna vid tidpunkten för beviljandet inte gick utöver vad som var absolut nödvändigt för att säkerställa SAS bärkraft och inte gick längre än att återställa företagets kapitalstruktur den 31 december 2019. Ovanstående analys ger tillräcklig bevisning för att åtgärden är proportionerlig.

#### 6.3.4 Statens ersättning och utträde

- (372) Enligt de allmänna principer för statens ersättning och utträde som fastställs i punkterna 55–59 i den tillfälliga ramen måste medlemsstaterna erhålla lämplig ersättning för sina investeringar samt införa mekanismer som gradvis ökar incitamenten till återlösen.
- (373) Enligt punkt 57 i den tillfälliga ramen bör "[c]ovid-19-rekapitaliseringens ersättning [...] höjas för att närma sig marknadspriserna, så att stödmottagare och övriga aktieägare ges ett incitament att lösa in den statliga rekapitaliseringsåtgärden och risken för snedvridning av konkurrensen minimeras". I punkt 58 i den tillfälliga ramen klargörs det att punkt 57 innebär ett krav på att rekapitaliseringsåtgärderna ska "innehålla lämpliga incitament för företag att lösa in rekapitaliseringen och söka efter alternativt kapital när marknadsförhållandena så tillåter, genom att kräva en tillräckligt hög ersättning för rekapitaliseringen".
- (374) När det gäller ersättningen får medlemsstaterna enligt punkt 59 "anmäla stödordningar eller individuella åtgärder där ersättningsmodellen anpassas i enlighet med kapitalinstrumentets egenskaper och förmånsrätt, förutsatt att de totalt sett leder till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning".

<sup>(200)</sup>När finansiell beredskap utesluts från analysen blir det "strängaste" riktmärket för proportionalitetsbedömningen en jämförelse mellan nettoskuldssättningsgraden före covid-19-krisen och nettoskuldssättningsgraden i slutet av räkenskapsåret 2021.

(375) I skälen 377–437 bedömer kommissionen huruvida åtgärden överensstämmer med dessa allmänna principer samt med de särskilda regler som fastställs i den tillfälliga ramen beroende på typen av rekapitaliseringsinstrument (särskilt punkterna 60–64 när det gäller egetkapitalinstrumenten och punkterna 65–70 när det gäller hybridkapitalinstrumenten).

#### 6.3.4.1 Staternas ersättning och utträde med avseende på egetkapitalinstrumenten

##### 6.3.4.1.1 Ingångspris

(376) När det gäller egetkapitalinstrumenten noterar kommissionen att ett kapitaltillskott från staten enligt punkt 60 i den tillfälliga ramen ska ske till ett pris som inte överstiger stödmottagarens genomsnittliga aktiekurs under de 15 dagar som föregår begäran om kapitaltillskott (*det högsta aktiepriset*). Eftersom SAS formella skriftliga begäran om kapitaltillskott är daterad den 8 maj 2020 (skäl 97) beräknas det högsta aktiepriset till 8,71 svenska kronor per aktie.

(377) Kommissionen konstaterar att priset för de nya aktierna i kapitalökningen, både i företrädesemissionen och i direktemissionen, var 1,16 svenska kronor per aktie (skälen 103 och 104), vilket innebär en rabatt på 86,7 % i förhållande till det högsta aktiepriset. Därav följer att villkoren i punkt 60 i den tillfälliga ramen är uppfyllda.

##### 6.3.4.1.2 Höjningsmekanism

(378) I syfte att öka statens ersättning och ge stödmottagaren incitament att återköpa statens kapitaltillskott måste det enligt punkt 61 i den tillfälliga ramen finnas en höjningsmekanism som utlöses i två omgångar fyra respektive sex år efter covid-19-kapitaltillskottet. I punkt 62 i den tillfälliga ramen anges att kommissionen kan godta alternativa mekanismer, förutsatt att de totalt sett leder till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning.

#### *Avsaknad av höjningsmekanism eller lämpligt alternativ till en sådan*

(379) Kommissionen konstaterar att åtgärdens egetkapitalinstrument inte åtföljs av någon höjningsmekanism som överensstämmer med den beskrivning och de krav som anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen.

(380) Kommissionen måste därför, i enlighet med punkt 62 i den tillfälliga ramen, bedöma om egetkapitalinstrumentet åtföljs av en annan, alternativ mekanism än den som krävs i punkt 61.

(381) I det ursprungliga beslutet fann kommissionen att den övergripande strukturen hos åtgärden, såsom den anmäldes av Danmark och Sverige den 11 augusti 2020, utgjorde en sådan alternativ mekanism. I synnerhet ansåg kommissionen att det på grund av den sammanlänkade karaktären hos åtgärdens två komponenter (egetkapitalinstrumentet och hybridkapitalinstrumentet) var motiverat att beakta komponenternas kombinerade effekt när det gäller att skapa incitament för statens utträde. Kommissionens slutsats att åtgärdens övergripande struktur innefattade tillräckligt starka incitament för statens utträde ur SAS kapital bygger på flera faktorer, i synnerhet i) den stora rabatt som Danmark och Sverige åtnjöt när de förvärvade aktierna i SAS, ii) det faktum att ersättningen för de nya statshybridobligationerna hade formen av en ökande kupong, vilket avsevärt ökade kostnaden för att behålla det statliga stödet inom SAS och iii) de betendeåtaganden som SAS underkastades, i synnerhet förbudet mot att betala ut utdelning, och som skulle gälla fram till dess att stödet helt hade återbetalats.

(382) Emellertid fastslog tribunalen i SAS II-domen, såsom nämns i skäl 8, att kommissionen i sitt ursprungliga beslut hade brutit mot punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen när den underlät att kräva att egetkapitalinstrumentet skulle åtföljas av en höjningsmekanism eller alternativ mekanism.

(383) För det första ansåg tribunalen att priset på de aktier som Danmark och Sverige förvärvade när de inträdde i SAS egna kapital inte hade ett tillräckligt nära samband med höjningsmekanismen eller den alternativa mekanismen och syftet med dessa. Tribunalen ansåg att kravet på aktiernas ursprungliga inköpspris endast hade en förhandseffekt på SAS situation, det vill säga endast påverkade vid den tidpunkt då Danmark och Sverige trädde in i SAS kapital, och att den inte var avsedd att över tid öka incitamentet för SAS att återköpa aktieinnehavet, eftersom priset på aktierna kunde gå både upp och ned.

- (384) För det andra ansåg tribunalen att det faktum att ersättningen för de danska och svenska nya statshybridobligationerna skulle ha formen av en ökande kupong var ett separat krav, fastställt i punkt 66 i den tillfälliga ramen, för hybridkapitalinstrument fram till dess att de konverteras till aktieliknande instrument.
- (385) För det tredje konstaterade tribunalen att det faktum att SAS skulle omfattas av de beteendemässiga åtaganden som anges i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen, såsom ett förbud mot utbetalning av utdelning, också är en fråga om separata krav som kompletterar, men inte ersätter, kraven i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (386) Mot bakgrund av dessa slutsatser från tribunalen kan de faktorer som identifierades i det ursprungliga beslutet, såsom beskrivs i skäl 382, inte anses utgöra en höjningsmekanism eller ett alternativ till en sådan i den mening som avses i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen. Därför måste Danmarks och Sveriges argument i skäl 137 samt SAS argument i skäl 147 avvisas.
- (387) Tribunalen konstaterade också att skyldigheten att anmäla en omstruktureringsplan enligt punkt 85 i den tillfälliga ramen inte i sig har någon betydelse för storleken på och metoderna för ersättning till staten. Dessutom är denna skyldighet endast tillämplig om statens ingripande inte har sänkts till under 15 % av stödmottagarens egna kapital och när sex år har förflutit sedan rekapitaliseringen. Den skyldigheten kan därför inte, enligt tribunalen, ge en liknande effekt på statens ersättning eller samma effekt på incitamenten för statens utträde som den höjningsmekanism som fastställs i punkt 61 i den tillfälliga ramen. Av detta följer att Danmarks och Sveriges argument i skäl 138 också måste avvisas.
- (388) Slutligen konstaterade tribunalen att det visserligen är ostridigt att ett företag enligt svenska aktiebolagslagen inte får köpa tillbaka stamaktier endast från en viss aktieägare, men att SAS inte lade fram någon bevisning för sitt påstående att den svenska aktiebolagslagen utesluter att en aktieägare tilldelas ytterligare aktier utan kostnad. I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet styrkte SAS fortfarande inte att den svenska aktiebolagslagen utesluter att en aktieägare tilldelas ytterligare aktier utan kostnad. På grundval av detta måste även SAS:s argument i skäl 146 avvisas. I alla händelser konstaterar kommissionen att SAS svårigheter i relation till den svenska aktiebolagslagen, även om det skulle vara så att denna utesluter genomförandet av en höjningsmekanism i enlighet med punkt 61 i den tillfälliga ramen, inte är unika och att det under jämförbara omständigheter kring andra rekapitaliseringsåtgärder som godkänts av kommissionen har införts alternativ till en höjningsmekanism<sup>(201)</sup>.
- (389) I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet lade Danmark och Sverige fram nya argument, som inte hade behandlats i det ursprungliga beslutet eller SAS II- domen, som hade att göra med omfattningen av bördefördelningen (skäl 139) och med den danska och svenska statens politiska mandat som en faktor som minskade behovet av utträdesincitament (skäl 140).
- (390) När det gäller de synpunkter som presenteras i skäl 139 noterar kommissionen att punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen är tillämpliga oavsett omfattningen av Danmarks och Sveriges ursprungliga ägarskap i SAS eller förekomsten av bördefördelning. Syftet med den höjningsmekanism som föreskrivs i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen är att återställa den tidigare situationen. Eftersom åtgärden ledde till att Danmarks och Sveriges aktieinnehav i SAS ökade, såsom noteras i skäl 96 i beslutet att inleda förfarandet, borde den ha åtföljts av incitament för Danmarks och Sveriges utträde och återgång till ett aktieinnehav av samma omfattning som före covid-19-utbrottet, såsom en höjningsmekanism i enlighet med i punkt 61 i den tillfälliga ramen eller ett lämpligt alternativ till en sådan i enlighet med punkt 62 i ramen.
- (391) När det gäller argumentet i skäl 140 omfattar Danmarks och Sveriges politiska mandat inte några specifika mål för deras respektive utträde eller några bestämmelser om ytterligare ersättning. De är allmänt sett vaga och inte bindande för Danmark och Sverige, och än mindre för SAS. Dessa politiska mandat uppfyller därför inte kraven i punkt 61 i den tillfälliga ramen, och de leder inte totalt sett till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och ett liknande samlat resultat för statens ersättning i enlighet med bestämmelserna i punkt 62 i den tillfälliga ramen.
- (392) I motsats till vad Danmark och Sverige hävdar kan åtgärden därför inte anses vara förenlig med punkt 62 i den tillfälliga ramen.
- (393) Som ett alternativ åberopade Danmark och Sverige exceptionella omständigheter som motiverar en direkt tillämpning av artikel 107.3 b i EUF-fördraget, med undantag från punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen. Kommissionen kommer nu att bedöma om sådana exceptionella omständigheter kan anses föreligga för den specifika punkten.

<sup>(201)</sup> Kommissionen godtog t.ex. i ärende SA.57659 en mekanism där ersättningen tog formen av skuld eller ett motsvarande instrument (skälen 30 och 73 i det beslutet).

*Förekomst av exceptionella omständigheter som motiverar en direkt tillämpning av artikel 107.3 i EUF-fördraget*

- (394) Som anges i skäl 141 hävdade Danmark och Sverige att en direkt tillämpning av artikel 107.3 b i EUF-fördraget är motiverad i huvudsak på grund av den bördefördelning som ingick i rekapitaliseringsplanen samt önskan att locka privat kapital till rekapitaliseringen.
- (395) Enligt fast rättspraxis<sup>(202)</sup> har kommissionen ett utrymme för eget skön när den bedömer stödåtgärders förenlighet med den inre marknaden enligt artikel 107.3 i EUF-fördraget. Kommissionen får vid utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning anta riktlinjer för att fastställa de kriterier på grundval av vilka den avser att bedöma om de åtgärder som medlemsstaterna ämnar vidta är förenliga med den inre marknaden. Kommissionen har genom att anta sådana riktlinjer och genom att, via riktlinjernas offentliggörande, tillkännage att den härnäst ska tillämpa riktlinjerna på de fall som omfattas av dem, själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och kan i princip inte frångå dessa riktlinjer utan att det anses strida mot allmänna rättsprinciper, såsom likabehandling eller skydd för berättigade förväntningar<sup>(203)</sup>.
- (396) På det specifika området statligt stöd är kommissionen alltså bunden av de riktlinjer och meddelanden som den antar, i den mån de inte avviker från reglerna i fördraget<sup>(204)</sup>. Kommissionens antagande av förhållningsregler som begränsar dess utrymme för skönsmässig bedömning fråntar dock inte kommissionen dess skyldighet att undersöka de specifika särskilda omständigheter som åberopats av en medlemsstat i ett specifikt fall för att hävda en direkt tillämpning av artikel 107.3 b EUF-fördraget<sup>(205)</sup>.
- (397) Därför måste det, eftersom Danmark och Sverige inte har genomfört någon höjningsmekanism (eller något lämpligt alternativ till en sådan) i enlighet med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, bedömas om det i detta fall finns exceptionella omständigheter som kan motivera en direkt tillämpning av artikel 107.3 b i EUF-fördraget och därmed även avsaknaden av höjningsmekanism eller lämpligt alternativ till en sådan enligt punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (398) Kommissionens uppfattning är att de särskilda egenskaper som präglar rekapitaliseringen av SAS, särskilt målet att säkerställa att rekapitaliseringen var attraktiv för privata investerare och den betydande bördefördelning som godtogs av dessa investerare, trots att de utgör ett viktigt inslag i rekapitaliseringen av SAS och trots att de bidrog avsevärt till att minska det nödvändiga stödbeloppet, inte motiverar en sådan direkt tillämpning av artikel 107.3 b i EUF-fördraget som skulle medge undantag från de krav som fastställs i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (399) Kommissionen anser för det första att Danmark och Sverige inte har visat att avsaknaden av en höjningsmekanism var en viktig faktor för privata investerare, och i synnerhet inte att införandet av en sådan mekanism skulle ha äventyrat deras deltagande i rekapitaliseringen. Det kan därför inte hävdas att införandet av en sådan mekanism skulle ha avskräckt privata investerare från att delta i rekapitaliseringen av SAS.

<sup>(202)</sup> Se exempelvis dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punkt 38 och där angiven rättspraxis.

<sup>(203)</sup> Se domarna av den 8 mars 2016, Grekland mot kommissionen, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, punkt 69 och där angiven rättspraxis, och av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punkterna 39 och 40.

<sup>(204)</sup> Se dom av den 2 december 2010, Holland Malt mot kommissionen (C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:733, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

<sup>(205)</sup> Se dom av den 8 mars 2016, Grekland mot kommissionen, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, punkterna 70–72, och dom av den 19 juli 2016, Kotnik m.fl., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punkt 41.

- (400) För det andra ökade det danska och svenska aktieinnehavet i SAS avsevärt till följd av åtgärden, oberoende av privata investerarens deltagande i rekapitaliseringen av SAS. Åtgärden, och närmare bestämt åtgärdens egetkapitalinstrument, borde därför ha åtföljts av incitament för försäljning av de covid-19-aktier som Danmark och Sverige förvärvat, i enlighet med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (401) För det tredje skulle utlösandet av en höjning, särskilt i form av beviljande av ytterligare aktier, visserligen leda till en ytterligare utspädning av de privata aktieägarnas aktier, inbegripet de aktier som förvärvats av privata investerare i samband med rekapitaliseringen av SAS, men det faktum kvarstår att höjningsmekanismens syfte är att återställa den tidigare situationen, dvs. omfattningen av Danmarks och Sveriges aktieinnehav före covid-19-pandemin. Den syftar till att skapa incitament för stödmottagaren eller andra investerare att köpa tillbaka de aktier som medlemsstaterna förvärvat genom covid-19-rekapitaliseringen, särskilt genom att göra det statliga ägandet av dessa aktier mer kostsamt för SAS. Genom detta incitament uppmuntras SAS, eller andra investerare, att köpa tillbaka dessa covid-19-aktier från medlemsstaten, så att denna medlemsstats aktieinnehav reduceras till den omfattning det hade före covid-19-utbrottet. I punkt 61 i den tillfälliga ramen ges en tidsmarginal för stödmottagarens eller andra investerarens återköp av covid-19-aktierna på fyra och sex år (i två på varandra följande steg) efter beviljandet av covid-19-rekapitaliseringen. Under den perioden kan de köpa tillbaka covid-19-aktierna från medlemsstaten, så att höjningen inte utlöses och så att en utspädning av privata aktieägares innehav i slutändan kan undvikas. Det faktum att det finns en höjningsmekanism, eller ett lämpligt alternativ till en sådan, utesluter alltså inte att privata investerare deltar i en covid-19-rekapitalisering.
- (402) Under dessa omständigheter anser kommissionen att Danmark och Sverige inte har visat att genomförandet av en höjningsmekanism, eller ett lämpligt alternativ till en sådan, väsentligen skulle ha påverkat SAS förmåga att attrahera privata investerare som kunde ta på sig en del av bördan av rekapitaliseringen.
- (403) Kommissionen anser därför att ett undantag från kravet i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen inte är motiverat i detta fall.
- (404) Av detta följer att åtgärden, så som den beviljades SAS den 26 oktober 2020, inte är förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, eftersom den inte åtföljs av någon höjningsmekanism eller något lämpligt alternativ till en sådan.
- (405) Kommissionen kommer därför att undersöka den alternativa mekanism som föreslagits av SAS för den händelse kommissionen skulle dra slutsatsen att åtgärden inte är förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.

*Alternativ till en höjningsmekanism som föreslagits av SAS*

- (406) Såsom anges i skälen 148 och 149 lade SAS i sina synpunkter på beslutet att inleda förarbetet fram en mekanism som, enligt SAS uppfattning, skulle uppfylla kraven i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (407) Huvuddragen hos denna mekanism är att den i) skulle aktiveras fyra år efter det att åtgärden beviljats, om den berörda staten inte har sålt minst 40 % av sitt aktieinnehav, och sex år efter covid-19-kapitaltillskottet, om den berörda staten inte har sålt hela sitt aktieinnehav och ii) höja ersättningen till Danmark och/eller Sverige med 10 % av det innehav för respektive stat som är ett resultat av covid-19-rekapitaliseringen och som ännu inte har återbetalats. Denna höjning av ersättningen skulle inte ha formen av ytterligare aktier, såsom uttryckligen föreslås i punkt 61 i den tillfälliga ramen. I stället skulle SAS antingen i) ändra villkoren för de danska och/eller svenska hybridkapitalinstrumenten så att utbetalningsbeloppet höjdes eller ii) emittera ett nytt instrument till Danmark och/eller Sverige med samma villkor som de befintliga hybridkapitalinstrumenten.
- (408) Kommissionen konstaterar för det första att den mekanism som SAS föreslår skulle utlösas enligt samma tidsram och villkor som de som anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen, dvs. fyra år efter beviljandet av åtgärden, om den berörda medlemsstaten inte har sålt minst 40 % av sitt aktieinnehav, och sex år efter covid-19-kapitaltillskottet, om den berörda medlemsstaten inte har sålt hela sitt aktieinnehav.



- (409) För det andra skulle denna mekanism, både år fyra och år sex efter beviljandet av åtgärden, ge en höjning av ersättningen till Danmark och/eller Sverige med 10 % av den del av respektive stats innehav som är ett resultat av covid-19-rekapitaliseringen och som ännu inte återbetalats. Denna höjning av ersättningen motsvarar den minimihöjning som krävs enligt punkt 61 i den tillfälliga ramen.
- (410) För det tredje noterar kommissionen att den mekanism som föreslagits av SAS inte ger höjd ersättning i form av ytterligare aktier. Kommissionen konstaterar dock också att även om beviljandet av ytterligare aktier är den mekanism som särskilt nämns i punkt 61 i den tillfälliga ramen, hänvisar den bestämmelsen också till "andra mekanismer". I punkt 62 i den tillfälliga ramen bekräftas dessutom den flexibilitet som kommissionen har när det gäller att godta alternativa mekanismer avseende ersättningens form. I den mekanism som SAS har lagt fram skulle ersättningen ges antingen genom att beloppet för utbetalning för de statshybridobligationer som Danmark och Sverige innehar höjdes eller genom att SAS emitterade ett nytt instrument med samma villkor som statshybridobligationerna till Danmark och Sverige det datum då mekanismen utlöstes <sup>(206)</sup>.
- (411) Av ovan följer att den mekanism som SAS lagt fram skulle i) påverka ersättningen till Danmark och Sverige på samma sätt som den höjningsmekanism som fastställs i punkt 61 i den tillfälliga ramen och ii) ge incitament för SAS att köpa tillbaka de aktier som Danmark och Sverige förvärvat genom åtgärden genom att göra dessa aktier (dvs. de aktier som går utöver innehavet före covid-19-utbrottet och som ännu inte sålts när mekanismen utlöses) gradvis allt kostsammare för SAS.
- (412) Mot bakgrund av detta anser kommissionen att den mekanism som SAS föreslagit totalt sett skulle leda till ett liknande resultat när det gäller att ge incitament för statens utträde och få en liknande påverkan på statens ersättning som den höjningsmekanism som fastställs i punkt 61 i den tillfälliga ramen. Kommissionen anser därför att mekanismen, såsom den beskrivs i skäl 148, skulle vara förenlig med punkt 62 i den tillfälliga ramen. Under dessa omständigheter kommer kommissionen att undersöka om det i det aktuella fallet skulle vara lämpligt och proportionerligt att, som ett villkor för att förklara åtgärden förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, kräva att Danmark och Sverige beslutar att en sådan mekanism ska åtfölja åtgärden.
- Är det lämpligt och proportionerligt att, som ett villkor för att förklara åtgärden förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, kräva att Danmark och Sverige genomför den beskrivna mekanismen?*
- (413) Såsom anges i skälen 405 och 413 är åtgärden inte förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen. Den mekanism som SAS lade fram i sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet skulle dock vara förenlig med bestämmelserna i den tillfälliga ramen om den genomfördes av Danmark och Sverige.
- (414) I detta avseende lämnade kommissionen in en begäran om upplysningar till Danmark och Sverige för att få veta huruvida dessa medlemsstater ansåg att det skulle vara lämpligt och proportionerligt att genomföra mekanismen (skäl 222).
- (415) Danmark och Sverige medgav att den mekanism som SAS föreslagit enligt deras uppfattning skulle uppfylla kraven i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (416) Danmark och Sverige bekräftade också att det inte skulle finnas några större hinder för att genomföra den mekanism som SAS föreslagit och att det inte skulle finnas några andra, mindre begränsande, alternativ till den mekanismen som skulle uppfylla kraven i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.
- (417) Såsom anges i skälen 408–412 anser kommissionen att det alternativ till en höjningsmekanism som SAS lagt fram är förenligt med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen.

<sup>(206)</sup> Som förklaras i skäl 148 kommer marknadsförhållandena vid tidpunkten för höjningen, såsom diskonteringsräntan för SAS framtida betalningar, att beaktas, så att höjningen av beloppet för utbetalning för statshybridobligationerna (eller beloppet för utbetalning för ett nytt instrument) motsvarar, i termer av nettonuvärde, penningvärdet av exakt 10 % av det innehav som är ett resultat av covid-19-rekapitaliseringen och som ännu inte återbetalats.

- (418) Vidare anser kommissionen att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa beaktandet av punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen att kräva att Danmark och Sverige, som ett villkor för åtgärdens förenlighet, genomför mekanismen. Såsom anges i skälen 409 och 410 kommer datumen för aktivering av den mekanism som SAS lagt fram att vara desamma som de som anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen, samtidigt som höjningen av ersättningen kommer att motsvara den minsta höjning som krävs enligt samma bestämmelse.
- (419) Kommissionen konstaterar särskilt att om mekanismen skulle genomföras, skulle dess första aktivering, om den skulle utlösas, äga rum fyra år efter det att åtgärden beviljades, dvs. den 26 oktober 2024, om Danmark och Sverige då ännu inte har sålt minst 40 % av sitt aktieinnehav. Detta innebär, trots att mekanismen inte åtföljde åtgärden så som den beviljades den 26 oktober 2020, att ett genomförande av mekanismen inom två månader efter det att Danmark och Sverige delgivits detta beslut fortfarande skulle uppfylla den tidsfrist som anges i punkt 61 i den tillfälliga ramen.
- (420) Slutligen noterar kommissionen att den berörda mekanismen har lagts fram av stödmottagaren till förmån för dessa två medlemsstater.
- (421) Under dessa omständigheter anser kommissionen att ett införande av den mekanism som SAS lagt fram skulle säkerställa beaktandet av punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen samt att det är lämpligt och proportionerligt att kräva att Danmark och Sverige, som ett villkor för åtgärdens förenlighet, genomför den mekanismen inom två månader från delgivningen av detta beslut.

*Slutsats avseende punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen*

- (422) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden är förenlig med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, under förutsättning att Danmark och Sverige genomför den mekanism som beskrivs i skäl 148 inom två månader från delgivningen av detta beslut.

6.3.4.1.3 Statens utträde

- (423) Kommissionen konstaterar slutligen att SAS enligt den svenska aktiebolagslagen inte kunde köpa tillbaka stamaktier enbart från vissa specifika aktieägare, utan endast från alla aktieägare på samma villkor (skälen 122–124). Den noterar dock att Danmark och Sverige när som helst kunde sälja sitt covid-19-aktieinnehav till marknadspris till andra köpare än SAS. Kommissionen anser därför att villkoren i punkterna 63 och 64 i den tillfälliga ramen är uppfyllda.

6.3.4.2 Staternas ersättning och utträde med avseende på hybridkapitalinstrumenten

- (424) I enlighet med punkt 65 i den tillfälliga ramen bedömer kommissionen den totala ersättningen från de riktade hybridobligationerna genom att ta hänsyn till instrumentets egenskaper (skälen 106 och 107), dess inbyggda incitament för utträde samt en lämplig ränta.

- (425) Enligt punkt 66 i den tillfälliga ramen ska minimiersättningen från hybridkapitalinstrument fram till dess att de konverteras till aktieliknande instrument minst motsvara basräntan (IBOR 1 år eller motsvarande offentliggjord av kommissionen <sup>(207)</sup>), plus en premie enligt **tabell 5**.

Tabell 5

**Ersättning från hybridkapitalinstrument: IBOR 1 år eller motsvarande +**

Typ av mottagare	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8 och därefter
Stora företag	250 räntepunkter	350 räntepunkter	350 räntepunkter	500 räntepunkter	500 räntepunkter	700 räntepunkter	700 räntepunkter	950 räntepunkter

- (426) Som förklaras i skäl 106 används för ersättningen från hybridinstrumenten Stibor 6M (*Stockholm Interbank Offered Rate 6 Months*) som basränta. Kommissionen noterar att det på marknader i svenska kronor inte finns någon offentlig Stibor 1 år som skulle kunna användas som basränta <sup>(208)</sup>. Kommissionen är också medveten om att den längsta offentliggjorda Stibor-räntan vid den tidpunkt då åtgärden beviljades hade en löptid på sex månader (Stibor 9M var inte heller tillgänglig). Kommissionen har antagit Stibor 6M som basränta för marknader där svensk valuta används, beräknad i enlighet med kommissionens meddelande om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor <sup>(209)</sup>. Kommissionen anser därför att Stibor 6M är den basränta som är lämplig att använda vid fastställandet av ersättningen från de nya statshybridobligationer som emitterats av SAS, i svenska kronor, och att räntan därmed borde betalas ut halvårsvis.
- (427) I linje med skäl 106 fastställs ersättningen från de nya hybridobligationer som SAS emitterat till Danmark och Sverige i enlighet med vad som anges i **tabell 6**.

Tabell 6

**Ersättning från de nya statshybridobligationerna: Stibor 6M+**

Hybridobligationer	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8 och därefter
NSHN1 (5 miljarder svenska kronor)	340 räntepunkter	440 räntepunkter	440 räntepunkter	590 räntepunkter	590 räntepunkter	790 räntepunkter	790 räntepunkter	1 040 räntepunkter
NSHN2 (1 miljard svenska kronor)	440 räntepunkter	540 räntepunkter	540 räntepunkter	690 räntepunkter	690 räntepunkter	890 räntepunkter	890 räntepunkter	1 140 räntepunkter

- (428) Kommissionen noterar att en jämförelse mellan ersättningen från de nya statshybridobligationerna (**tabell 6**) och den minimiersättning som anges i den tillfälliga ramen (**tabell 5**) visar att ersättningen från NSHN1 ligger 90 räntepunkter över den minimiersättning som krävs enligt den tillfälliga ramen. När det gäller NSHN2 som emitterats till Danmark är skillnaden större, nämligen 190 räntepunkter över den minimiersättning som krävs. Kommissionen noterar också att skillnaden i ersättning (100 räntepunkter) mellan NSHN1 och NSHN2 beror på ett avtal mellan Danmark och Sverige snarare än på skillnader i hybridinstrumentens riskprofil <sup>(210)</sup>.

<sup>(207)</sup> Basräntan beräknas i enlighet med kommissionens meddelande om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (EUT C 14, 19.1.2008, s. 6) som finns på GD Konkurrens webbplats: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/reference\\_rates.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html).

<sup>(208)</sup> Swedish Financial Benchmark Facility (SFBF) är den oberoende administratör av referensvärden som sedan den 20 april 2020 ansvarar för administration och beräkning av Stibor. Se <https://swfbf.se/>.

<sup>(209)</sup> EUT C 14, 19.1.2008, s. 6.

<sup>(210)</sup> Bortsett från skillnaden på 100 räntepunkter i ersättning samt de emitterade beloppen är villkoren för NSHN1 och NSHN2 exakt desamma.

- (429) Kommissionen konstaterar vidare att dessa hybridinstrument behandlas som eget kapital enligt IFRS-standarderna (skäl 107), eftersom de till många av sina egenskaper liknar eget kapital, vilket gör dem mer riskfyllda för investerarna. Den ytterligare ersättningen utöver den minimiersättning som krävs enligt punkt 66 i den tillfälliga ramen (90 respektive 190 räntepunkter) baseras alltså på ett beaktande av den ytterligare risk som Danmark och Sverige tar som investerare: i) De aktuella hybridkapitalinstrumenten ligger nära eget kapital i när det gäller förmånsrätt<sup>(211)</sup>. ii) De kan inte konverteras till aktier (skäl 107). iii) Kuponger betalas ut endast efter SAS gottfinnande (skäl 108)<sup>(212)</sup>. iv) De har evig löptid (skäl 106).
- (430) För att säkerställa att kupongerna i slutändan betalas, särskilt med tanke på att SAS har möjlighet att inte göra det, fastställs flera incitamentsmekanismer: i) Obetalda (uppskjutna) kuponger genererar sammansatt ränta. ii) Kuponger läggs alltid till hybridobligationernas ursprungliga nominella belopp. iii) Beteendekraven kommer att gälla tills hybridobligationernas nominella belopp och tillhörande fordringar helt har återbetalats av företaget, oaktat möjligheten att sälja fordringar, såvida inte alla nya statshybridobligationer säljs till sitt nominella värde eller mer, inklusive upplupna kupongbetalningar (inklusive sammansatt ränta).
- (431) När det gäller incitament för Danmarks och Sveriges utträde ur innehavet har de nya statshybridobligationerna en årligt stigande ränta (i kombination med sammansatt ränta på eventuella obetalda kuponger) som gör dem till en gradvis allt dyrare finansieringskälla för företaget. Enligt den tillfälliga ramen måste dessutom dessa hybridinstrument lösas in för att de beteendemässiga åtaganden som ålagts SAS och dess dotterbolag ska upphöra. Alla dessa komponenter skapar starka incitament för SAS att återbetala eller refinansiera statshybridobligationerna så fort som möjligt.
- (432) Med beaktande av de nya statshybridobligationernas särskilda riskprofil, egenskaper och inbyggda incitament för utträde anser kommissionen att ett tillägg på 90 räntepunkter utöver den minimiersättning<sup>(213)</sup> som anges i **tabell 6** resulterar i en tillräcklig ersättning till Danmark och Sverige för deras nya hybridobligationer. Såsom förklaras i skälen 428–429 uppfylls detta krav när det gäller de nya statshybridobligationerna.
- (433) Enligt Ryanair skulle det krävas en marginal på 400 räntepunkter utöver den minimiersättning som fastställs i den tillfälliga ramen för att ersättningen till Sverige och Danmark skulle vara tillräcklig (skäl 196). Såsom förklaras i Oxera-rapporten baseras den metod som använts för att komma fram till 400 räntepunkter på marknadsriktmärken. Ryanair anser också att skillnaden på 100 räntepunkter mellan de två hybridobligationerna, som företaget menar är identiska sett till riskprofilen, i sig är ett bevis på att ersättningen inte valdes på grundval av konkreta eller trovärdiga överväganden.
- (434) Kommissionen noterar att åtgärder som beviljas enligt den tillfälliga ramen utgör statligt stöd eftersom de ger stödmottagaren en fördel som denne inte hade kunnat få under normala marknadsvillkor. Det finns därför inget krav i den tillfälliga ramen på att en rimlig ersättning för hybridkapitalinstrument ska baseras på marknadsriktmärken. Istället krävs det enligt punkt 65 i den tillfälliga ramen att den totala ersättningen från hybridkapitalinstrumentet på lämpligt sätt ska beakta instrumentets egenskaper, dess inbyggda incitament för utträde och en lämplig referensränta. Kommissionen överväger dessa komponenter i skälen 425–433 och drar mot bakgrund av dem slutsatsen att en ersättning som överstiger den minimiersättning som krävs enligt den tillfälliga ramen med 90 räntepunkter är lämplig i det aktuella fallet. När det gäller skillnaden i marginal på 100 räntepunkter mellan de två hybridobligationerna medger kommissionen att denna inte har sin grund i en skillnad i riskprofil mellan instrumenten, utan är resultatet av ett avtal mellan Danmark och Sverige (skäl 429). Eftersom kommissionen anser att en marginal på 90 räntepunkter utöver den minimiersättning som krävs enligt den tillfälliga ramen ger en tillräcklig ersättning i detta fall gäller detsamma givetvis med nödvändighet den ännu större marginalen på 190 räntepunkter.

<sup>(211)</sup> Vid insolvens prioriteras de nya statshybridobligationerna högre än tecknat kapital och kapitalreserver.

<sup>(212)</sup> En riskreducerande faktor är det faktum att obetalda kuponger genererar sammansatt ränta så som förklaras i skäl 108.

<sup>(213)</sup> Punkt 66 i den tillfälliga ramen.

- (435) Även om kommissionen inte är skyldig att fastställa tillräcklig ersättning med hjälp av ett marknadsriktmärke bör det också noteras att Ryanairs bedömning under alla omständigheter inte fastställer något tillförlitligt riktmarke för marknadsersättningen för de berörda hybridinstrumenten. Exempelvis är flera av de finansiella instrument som Ryanair använder i sin analys för att uppskatta hur stor ytterligare marginal som krävs, t.ex. seniora icke konvertibla obligationer (skäl 197), inte hybridinstrument utan skuldinstrument. Den minimiersättning som fastställs i punkt 66 i den tillfälliga ramen (till vilken läggs en marginal på 90 respektive 190 räntepunkter i detta fall) är en ersättning som gäller specifikt för hybridkapitalinstrument, och den ersättningen är, eftersom den avspeglar en högre grad av efterställning och andra riskfaktorer kopplade till egetkapitalinstrument eller aktieliknande instrument, avsevärt högre än den ersättning för skuldinstrument som fastställs i punkt 27 a i den tillfälliga ramen.

#### 6.3.4.3 Slutsats

- (436) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att den danska och svenska ersättningen och utträdesincitamenten är förenliga med punkterna 60–64 i den tillfälliga ramen, förutsatt att Danmark och Sverige uppfyller villkoret i skäl 423. När det gäller hybridkapitalinstrumentet anser kommissionen, avseende både NSHN1 och NSHN2, att ersättningen till Danmark och Sverige och utträdesincitamenten är förenliga med principerna i punkterna 65–70 i den tillfälliga ramen.

#### 6.3.5 Företagsstyrning och förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen

##### 6.3.5.1 Förenlighet med punkt 72 i den tillfälliga ramen

- (437) Enligt punkt 72 i den tillfälliga ramen måste medlemsstaterna, om mottagaren av stöd i form av covid-19-rekapitalisering som överstiger 250 miljoner euro är ett företag med betydande marknadsstyrka på minst en av de relevanta marknader där företaget är verksamt, föreslå ytterligare åtgärder för att bibehålla en effektiv konkurrens på de marknaderna.
- (438) Åtgärden avser en rekapitalisering på 11 miljarder svenska kronor (1 069 miljoner euro) till förmån för SAS. Givet rekapitaliseringsbeloppet måste kommissionen i detta beslut vid tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen bedöma huruvida SAS hade betydande marknadsstyrka.

##### 6.3.5.1.1 Fastställande av relevanta marknader

- (439) Kommissionen har inom ramen för sin tidigare beslutspraxis enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004<sup>(214)</sup> (*koncentrationsförordningen*) gällande luftfartssektorn fastställt de relevanta marknaderna för lufttransporttjänster för passagerare på grundval av följande två metoder: i) A&D-metoden, när målbolaget varit ett verksamt lufttrafikföretag<sup>(215)</sup> ii) Flygplats per flygplats-metoden, under vissa omständigheter, när målbolaget haft en omfattande portfölj av ankomst- och avgångstider<sup>(216)</sup>.
- (440) Enligt A&D-metoden definieras varje kombination av en avgångsflygplats eller avgångsort och en destinationsflygplats eller destinationsort som en avgränsad marknad. Denna marknadsdefinition återspeglar efterfrågesidans perspektiv, dvs. det faktum att passagerare som vill resa från en avgångsort till en destinationsort inte betraktar olika ortspar som utbytbara.

<sup>(214)</sup> Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EG:s koncentrationsförordning) (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj>).

<sup>(215)</sup> Se exempelvis ärendena M.8869 – Ryanair/LaudaMotion, punkterna 96–97, M.7541 – IAG/Aer Lingus, punkt 14, M.7333 – Alitalia/Etihad, punkt 63 och M.6447 – IAG/bmi, punkt 31.

<sup>(216)</sup> Se exempelvis ärendena M.8869 – Ryanair/LaudaMotion, punkt 116, M.8672 – easyJet/Certain Air Berlin Assets, punkt 41, M.8633 – Lufthansa/Certain Air Berlin Assets, punkt 58 och M.6447 – IAG/bmi, punkt 483. I ärendena M.8672 – easyJet/Certain Air Berlin Assets och M.8633 – Lufthansa/Certain Air Berlin Assets, gjorde kommissionen endast en bedömning enligt flygplats-per-flygplats-metoden, eftersom måltillgångarna inte användes på några linjer vid tidpunkten för transaktionen (Air Berlin hade definitivt upphört med sin flygverksamhet på samtliga linjer på grund av insolvens). Ryanair hävdar att de omständigheter som rådde i de två koncentrationsärendena rörande Air Berlin inte är tillämpliga på det aktuella ärendet, eftersom SAS är fortsatt verksamt. Det är dock obestridligt att de flygbolag som skulle förvärva Air Berlins tillgångar och ankomst- och avgångstider (easyJet och Lufthansa) skulle fortsätta att använda de förvärvade tillgångarna och ankomst- och avgångstiderna i sin verksamhet efter sammanslagningen.

- (441) Kommissionen har generellt sett prioriterat utbytbart på efterfrågesidan, men utbudssidans perspektiv har också spelat en roll i dess praxis både när det gäller marknadsdefinition och konkurrensbedömning inom denna sektor. Exempelvis har kommissionen noterat att konkurrensen mellan lufttrafikföretag äger rum även på nätverksnivå, eftersom nätverksflygbolagen bygger upp sina nätverk och beslutar att trafikera först och främst de linjer som ansluter till deras nav<sup>(217)</sup>. Vissa lågprisflygbolag har också hävdade att utbytbart på utbudssidans, i och med punkt-till-punkt-flygbolagens tillväxt, blir en allt viktigare aspekt av marknadsdefinitionen<sup>(218)</sup>.
- (442) Enligt flygplats-per-flygplats-metoden definieras varje flygplats (eller utbytbara flygplatser) som en avgränsad marknad. Med denna marknadsdefinition kan kommissionen bedöma effekterna av en transaktion på den sammantagna verksamheten inom lufttransporttjänster för passagerare vid en viss flygplats, särskilt på grundval av ett visst flygbolags portfölj av avgångs- och ankomsttider vid flygplatsen, utan att skilja mellan specifika linjer till eller från flygplatsen. Stödmottagarens marknadsstyrka på sådana relevanta marknader bedöms bland annat utifrån graden av trängsel på flygplatsen och andelen av flygplatsens infrastrukturkapacitet som stödmottagaren har tillåtelse att använda för sin verksamhet (t.ex. andel av ankomst- och avgångstiderna)<sup>(219)</sup>.
- (443) Flygplats-per-flygplats-metoden har använts särskilt för att bedöma effekterna av att ett flygbolag stärker sin ställning vid vissa flygplatser och de hot mot en effektiv konkurrens som det medför när ankomst- och avgångstiderna vid vissa flygplatser koncentreras till ett företag<sup>(220)</sup>. Kommissionen har inom ramen för sin flygplatspolitik konstaterat att "ankomst- och avgångstiderna [utgör] en knapp resurs" och att "[t]illgången på sådana resurser är av avgörande betydelse för tillhandahållandet av lufttransporttjänster och för upprätthållandet av en effektiv konkurrens"<sup>(221)</sup>. Kommissionen har sammanställt alla flyglinjer till eller från en viss flygplats i syfte att fastställa den aktuella situationen utan transaktionen, särskilt i samband med förvärv av ett lufttrafikföretag som är föremål för ett insolvensförfarande<sup>(222)</sup>.
- (444) Av dessa skäl anser kommissionen att de marknader där stödmottagaren är verksam som är relevanta för bedömningen av åtgärdens snedvridande effekter på konkurrensen vid tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen är marknaderna för tillhandahållande av lufttransporttjänster för passagerare till och från de flygplatser som stödmottagaren trafikerar. Denna slutsats bekräftas av det faktum att åtgärden syftar till att bevara stödmottagarens övergripande förmåga att tillhandahålla luftfartstjänster, särskilt genom att säkerställa bevarandet av dess tillgångar och dess rätt att bedriva verksamhet på medellång och lång sikt. Dessa tillgångar och rättigheter har nämligen i princip inte öronmärkts för någon särskild linje. Detta gäller särskilt ankomst- och avgångstiderna på samordnade flygplatser<sup>(223)</sup>, som kan vara av stort värde och användas på vilken linje som helst från och till den aktuella flygplatsen. Slutsatsen stöds också av kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad<sup>(224)</sup>, där det i fotnot 1 anges att bedömningen i ärenden om statligt stöd i första hand inriktas på mottagaren av stödet i fråga och den berörda branschen/sectorn, och inte det konkurrensstryck stödmottagaren är utsatt för.

<sup>(217)</sup> Se exempelvis ärendena M.7541 – IAG/Aer Lingus, punkterna 17–18, M.6607 – US Airways/American Airlines, punkt 10 och M.6447 – IAG/bmi, punkt 31.

<sup>(218)</sup> Se exempelvis ärende M.6663 – Ryanair/Aer Lingus III, punkt 57.

<sup>(219)</sup> Se, för liknande resonemang, ärende M.8633 – Lufthansa/Certain Air Berlin assets och ärende M.8672 – easyJet/Certain Air Berlin assets.

<sup>(220)</sup> Se exempelvis ärende M.8869 – Ryanair/LaudaMotion.

<sup>(221)</sup> Skäl 4 i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid Europeiska unionens flygplatser (COM(2011) 827 final av den 1 december 2011).

<sup>(222)</sup> Se ärende M.6447 – IAG/bmi, punkterna 136–157.

<sup>(223)</sup> Enligt artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (EGT L 14, 22.1.1993, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1993/95/oj>) (förordningen om fördelning av ankomst- och avgångstider) avser samordnad flygplats "en flygplats för vilken en samordnare har utsetts för att underlätta för lufttrafikföretag som bedriver luftfart eller avser att bedriva luftfart vid flygplatsen".

<sup>(224)</sup> Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 372, 9.12.1997, s. 5).

- (445) Eftersom åtgärden stöder SAS verksamhet på ett övergripande plan skulle den kunna påverka konkurrensen på alla linjer från och till en flygplats där SAS har ankomst- och avgångstider, oavsett hur företaget ligger till konkurrensmässigt på just dessa linjer. Med tanke på att åtgärden inte leder till att SAS får en stärkt ställning vid vissa kombinationer av avgångs- och destinationsort men inte andra och att den påverkar SAS övergripande situation är det inte lämpligt att analysera åtgärdens effekter på var och en av dessa linjer separat. I stället är det för tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen lämpligt att använda flygplats-per-flygplats-metoden och definiera de flygplatser där SAS tillhandahåller lufttransporttjänster för passagerare som relevanta marknader.
- (446) I sina synpunkter hävdar Ryanair att åtgärdens effekter på SAS totala förmåga att bedriva verksamhet inte utesluter att SAS specifika konkurrensställning vid var och en av kombinationerna av avgångs- och destinationsort påverkas till följd av åtgärden. Företaget drar slutsatsen att det inte finns något giltigt skäl att utesluta någon av de kombinationer av avgångs- och destinationsort som berörs av åtgärden från bedömningen.
- (447) Ryanairs slutsats, enligt vilken flygplats-per-flygplatsmetoden innebär att ingen kombination av avgångs- och destinationsort definieras som relevant marknad, ger uttryck för en felaktig tolkning av den marknadsdefinition som antagits av kommissionen och konsekvenserna av den. Inom ramen för flygplats-för-flygplatsmetoden betraktas samtliga flygningar till och från en viss flygplats som relevanta och inkluderas i den övergripande bedömningen av stödets effekter, om än inte på individuell basis. Att definiera varje enskild kombination av avgångs- och destinationsort som trafikerades av SAS före covid-19-utbrottet som relevant, såsom Ryanair förespråkar, skulle inte ge den rätta bedömningsramen för en rekapitaliseringsåtgärd som till sin karaktär är sådan att den inte leder till att stödmottagaren får en stärkt ställning på vissa avgångs- och destinationsortsmarknader men inte på andra. Av samma skäl kan Ryanairs påstående att kommissionen parallellt med flygplats-per-flygplatsbedömningen också borde ha bedömt SAS marknadsstyrka per kombination av avgångs- och destinationsort inte godtas <sup>(225)</sup>.

#### 6.3.5.1.2 Översikt över relevanta flygplatser

- (448) Kommissionen anser att endast de samordnade flygplatser i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) där SAS hade en bas <sup>(226)</sup> före covid-19-pandemin är relevanta för tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen, av följande skäl:
- (449) För det första kan SAS inom ramen för denna bedömning inte anses ha betydande marknadsstyrka på flygplatser där företaget inte har någon bas. Den omständigheten att ett lufttrafikföretag har en bas på en viss flygplats tyder på att företaget är etablerat på denna flygplats på ett varaktigt sätt, vilket gör det möjligt för företaget att utöva ett starkare konkurrenstryck på sina konkurrenter på samma flygplats. Enligt rättspraxis ger det dessutom vissa fördelar att ha en bas, såsom flexibilitet att ändra om sina förbindelser, omdisponering av flygplan, minimering av störningskostnader, byte av besättning, kundvård och ett välkänt varumärke <sup>(227)</sup>. Därutöver innebär etablerandet av en bas på en viss flygplats i allmänhet att personal från lufttrafikföretaget knyts till den basen och att de flygplan som är stationerade på denna bas kan användas på vilken som helst av A&D-linjerna från denna flygplats. Härav följer att ett lufttrafikföretag med en bas på en viss flygplats har lättare att skaffa sig en stabil och varaktigt affärsställning – med möjlighet att förvärva och upprätthålla en viss grad av marknadsstyrka – än ett lufttrafikföretag som är verksamt på denna flygplats utan att ha någon bas där.
- (450) Ryanair hävdar att det inte är motiverat att begränsa definitionen av relevanta marknader till flygplatser där SAS har en bas. Företaget konstaterar vidare att tribunalen i punkt 331 i Lufthansa-domen inte utesluter att kommissionen kan vara skyldig att bedöma huruvida stödmottagaren har betydande marknadsstyrka vid flygplatser där denne inte har någon bas, förutsatt att det läggs fram tillräcklig bevisning för att så är fallet. Till stöd för sitt iakttagande åberopar Ryanair i) sin egen modell, som påstås visa att ett flygbolag inte måste ha en bas på en flygplats för att kunna bedriva verksamhet med goda resultat från den flygplatsen och ii) exempel på flygplatser där SAS andel av de erbjudna sätena översteg 40 till 50 % trots att SAS inte hade någon bas på dessa flygplatser (Ålesund, Umeå, Haugesund, Åre-Östersund och Ängelholm-Helsingborg).

<sup>(225)</sup> Detta innebär särskilt att kommissionen inte vidare kommer att överväga det "stora antal A&D-marknader" på vilka SAS enligt Ryanair skulle kunna ha betydande marknadsstyrka baserat på företagets marknadsandel i termer av erbjudna säten, eftersom dessa individuella A&D-marknader inte motsvarar de relevanta marknaderna vid tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen.

<sup>(226)</sup> En bas innebär att flygbolagets flygplan lämnas på flygplatsen över natten och används för att trafikera flera flyglinjer från den flygplatsen.

<sup>(227)</sup> Se dom av den 6 juli 2010, Ryanair mot kommissionen, T-342/07, EU:T:2010:280, punkt 269.

- (451) Kommissionen anser att dessa argument inte ger anledning att ifrågasätta dess slutsats. Enligt den artikel från en tankesmedja som Ryanair tillhandahållit i en bilaga till sina synpunkter hade Ryanair 87 baser i Europa före covid-19-pandemin <sup>(228)</sup>. Ryanair förklarar varken varför företaget ser sin egen modell som något annat än en modell där kärnan utgörs av baser etablerade i EES, inbegripet vid regionala flygplatser, eller varför en ”verksamhet med goda resultat” bör likställas med betydande marknadsstyrka. När det gäller exemplen på flygplatser som SAS trafikerade utan att ha några flygplan stationerade där underlåter Ryanair att nämna att dessa flygplatser är så små att SAS uppnådde den angivna andelen säten bara genom att trafikera en enda linje till och från var och en av flygplatserna <sup>(229)</sup>. En så begränsad verksamhet på en flygplats ger inte stöd för en slutsats om betydande marknadsstyrka på den flygplatsen <sup>(230)</sup>. Dessutom strider Ryanairs argument om ett flygbolags möjlighet att ha betydande marknadsstyrka på en flygplats där det inte har någon bas mot dess resonemang i fråga om inträdeshinder <sup>(231)</sup>. Närmare bestämt hävdar Ryanair att kommissionen borde ha erkänt att diversifieringsfördelar <sup>(232)</sup> och nätverksekonomier <sup>(233)</sup> är faktorer som kan hindra en potentiell konkurrent från att etablera eller utöka sin närvaro på en flygplats. I och med detta påstående medger Ryanair att innehav av en bas – till och med en större bas (ett nav) – är avgörande för ett flygbolags förmåga att uppnå betydande marknadsstyrka på en flygplats.
- (452) För det andra kan SAS vid tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen inte anses ha betydande marknadsstyrka på flygplatser som inte kan betraktas som samordnade enligt förordningen om fördelning av ankomst- och avgångstider. På samordnade flygplatser är efterfrågan på flygplatsinfrastruktur, särskilt ankomst- och avgångstider, betydligt större än flygplatsens kapacitet, eftersom infrastrukturen inte på kort sikt kan byggas ut för att möta efterfrågan. På icke-samordnade flygplatser är det i allmänhet tvärtom, dvs. flygplatskapaciteten överstiger flygbolagens efterfrågan och det finns tillräckligt många ankomst- och avgångstider för att en konkurrent ska kunna träda in eller expandera i tillräcklig skala för att faktiskt utmana SAS på någon kombination av avgångs- och destinationsort där den aktuella flygplatsen ingår.
- (453) För det tredje gäller reglerna om statligt stöd endast inom EES-området. Kommissionen har ingen behörighet att enligt dessa regler undersöka om SAS har betydande marknadsstyrka på en flygplats i ett land utanför EES.
- (454) För det fjärde kräver punkt 72 en bedömning av stödmottagarens marknadsstyrka på grundval av dess verksamhet före beviljandet av stödet på de relevanta marknader ”där företaget är verksamt”. Den relevanta tidsramen för bedömningen av SAS marknadsstyrka är därför de senaste verksamhetsperioderna före covid-19-pandemin, dvs. Iatas sommarsäsong 2019 och vintersäsong 2019/2020. Ryanair hävdar att kommissionen bör genomföra en framåtblickande analys av SAS marknadsstyrka. Detta påstående avviker dock tydligt från ordalydelsen och syftet med punkt 72 i den tillfälliga ramen.
- (455) I sin anmälan förklarade Danmark och Sverige att SAS hade baser på 23 flygplatser i EES-området under Iatas sommarsäsong 2019 eller Iatas vintersäsong 2019/2020 <sup>(234)</sup>. Av dessa 23 flygplatser var 16 samordnade flygplatser <sup>(235)</sup>. I avsnitten nedan bedömer kommissionen SAS marknadsstyrka vid dessa 16 relevanta flygplatser.

<sup>(228)</sup> Artikeln från tankesmedjan, sidan 26.

<sup>(229)</sup> De danska och svenska myndigheternas anmälan.

<sup>(230)</sup> Även om SAS hade upphört att bedriva verksamhet på dessa flygplatser och återlämnat alla sina ankomst- och avgångstider hade den kapacitet som gjorts tillgänglig för konkurrenter inte påverkat företagets konkurrensställning i någon betydande utsträckning. SAS fortsatta närvaro påverkar således inte i någon väsentlig grad dess konkurrenters möjligheter och incitament att inleda eller utöka verksamhet på dessa flygplatser.

<sup>(231)</sup> Se även skäl 464.

<sup>(232)</sup> Enligt Ryanairs definition uppstår diversifieringsfördelar när ett flygbolag driver nav på ett antal flygplatser och har möjlighet att sprida kostnaderna över ett stort antal linjer, vilket gör det svårare för konkurrenterna.

<sup>(233)</sup> Enligt Ryanairs definition uppstår nätverksekonomier när ett flygbolag driver nav och kan uppnå högre belägningsgrader och därmed större kostnadseffektivitet genom att transportera anslutande passagerare. Ryanair tillägger att de tre viktigaste naven i SAS verksamhet finns på flygplatserna i Köpenhamn, Oslo och Stockholm, som beskrivs som ”grundstommen i dess linjenät”.

<sup>(234)</sup> Det rör sig om följande flygplatser: Köpenhamns flygplats, Stockholm – Arlanda flygplats, Oslo flygplats, Trondheims flygplats, Bergens flygplats, Stavangers flygplats, Göteborg – Landvetter flygplats, Billunds flygplats, Helsingfors flygplats, London – Heathrow flygplats, Århus flygplats, Luleå flygplats, Tallinns flygplats, Ålborgs flygplats, Malagas flygplats, Vilnius flygplats, Tromsø flygplats, Düsseldorf flygplats, Stuttgarts flygplats, Gdansk – Lech Wałęsas flygplats, Bodø flygplats, Hamburgs flygplats och Amsterdams flygplats.

<sup>(235)</sup> Det rör sig om följande flygplatser: Köpenhamns flygplats, Stockholm – Arlanda flygplats, Oslo flygplats, Trondheims flygplats, Bergens flygplats, Stavangers flygplats, Göteborg – Landvetter flygplats, Billunds flygplats, Helsingfors flygplats, London – Heathrow flygplats, Malagas flygplats, Tromsø flygplats, Düsseldorf flygplats, Stuttgarts flygplats, Hamburgs flygplats och Amsterdams flygplats.



## 6.3.5.1.3 Kriterier för bedömningen av SAS marknadsstyrka vid de relevanta flygplatserna

- (456) Ett fastställande av huruvida betydande marknadsstyrka föreligger kräver en undersökning av samtliga faktorer som i tillräcklig utsträckning kan begränsa det aktuella företags beteende. Bedömningen av det konkurrenstryck ett företag utsätts för kan inte baseras enbart på den aktuella marknadssituationen. Den potentiella effekten av faktiska konkurrenters expansion eller potentiella konkurrenters inträde på marknaden, inklusive hotet om sådan expansion eller sådant inträde, är också relevant.
- (457) I detta sammanhang har kommissionen vid bedömningen av SAS marknadsstyrka i detta ärende tagit hänsyn till konkurrensstrukturen vid varje relevant flygplats, framför allt i) trycket från befintliga leverantörer av passagerarflygtjänster (flygbolag som är verksamma på flygplatsen) och i synnerhet stödmottagarens och dess faktiska konkurrenters ställning på marknaden (avsnitt 6.3.5.1.3.1) och ii) trycket från ett trovärdigt hot om att de faktiska konkurrenterna i framtiden kan komma att expandera eller att potentiella konkurrenter kan komma att träda in på marknaden (avsnitt 6.3.5.1.3.2 och 6.3.5.1.3.3).

## 6.3.5.1.3.1 Marknadsandelar i termer av flygningar och säten som indikatorer på befintliga konkurrensstrukturer

- (458) Marknadsandelar uttryckta med hänvisning till antal erbjudna flygningar (turer) eller erbjudna säten vid en relevant flygplats ger en användbar fingervisning om ett flygbolags marknadsställning och det konkurrenstryck som det i realiteten utsätts för.
- (459) En andel flygningar (eller turer) <sup>(236)</sup> definieras som kvoten mellan det antal flygningar (eller turer) som ett lufttrafikföretag erbjuder vid en flygplats och det totala antalet flygningar (eller turer) som erbjuds av samtliga lufttrafikföretag vid den flygplatsen. Den motsvarar kvoten mellan antalet ankomst- och avgångstider som används av ett lufttrafikföretag på en flygplats och det totala antalet ankomst- och avgångstider som används av samtliga lufttrafikföretag på den flygplatsen. Den motsvarar också ungefär kvoten mellan antalet ankomst- och avgångstider som tilldelats ett lufttrafikföretag på en flygplats och det totala antalet ankomst- och avgångstider som tilldelats samtliga lufttrafikföretag på den flygplatsen <sup>(237)</sup>.
- (460) En andel säten definieras som kvoten mellan det antal säten som ett lufttrafikföretag gör tillgängliga (dvs. erbjuder) vid en flygplats och det totala antalet säten som tillgängliggörs av samtliga lufttrafikföretag vid den flygplatsen. Måttet indikerar alltså den procentandel av den totala erbjudna kapaciteten vid flygplatsen som ett lufttrafikföretag står för.
- (461) I linje med rättspraxis om marknadsdominans <sup>(238)</sup> ansåg kommissionen i) att det var osannolikt att SAS skulle ha betydande marknadsstyrka på de relevanta flygplatser där dess andel av flygningarna och dess andel av sätena var under 40 % och ii) att ytterligare faktorer, särskilt sådana som återspeglar trycket från potentiell konkurrens <sup>(239)</sup>, borde beaktas för att bedöma förekomsten av marknadsstyrka för tillämpningen av punkt 72 i den tillfälliga ramen när det gäller de relevanta flygplatser där SAS andel av flygningarna eller andel av sätena var 40 % eller mer.

<sup>(236)</sup> I detta beslut definieras en tur som en tur-och-retur-flygning alternativt två flygningar (en avgångsflygning från den relevanta flygplatsen till en destination och en ankomstflygning från destinationen till den relevanta flygplatsen).

<sup>(237)</sup> Enligt förordningen om fördelning av ankomst- och avgångstider måste ett lufttrafikföretag använda minst 80 % av en tilldelad serie av ankomst- och avgångstider. Annars återförs den tilldelade serien av ankomst- och avgångstider till ankomst- och avgångstidsreserven (enligt "use-it-or-lose-it"-regeln, dvs. att outnyttjad kapacitet går förlorad). Uppgifter visar att ankomst- och avgångstiderna på de flygplatser där trängseln är som störst under alla omständigheter normalt sett utnyttjas till över 95 % (se t.ex. *IATA Submission – Steer EU Fact-Finding Study: Airport Slots*, december 2019, s. 37, tillgänglig på adressen: [iata-airport-slots-submission-eu-study-steer-dec-2019.pdf](https://www.icao.int/airports/steer-eu-study-dec-2019.pdf)). På dessa flygplatser är alltså skillnaden mellan antalet utnyttjade ankomst- och avgångstider och antalet tilldelade ankomst- och avgångstider begränsad.

<sup>(238)</sup> Se exempelvis dom av den 14 februari 1978, *United Brands and United Brands Continental mot kommissionen*, 27/76, ECLI:EU:C:1978:22 och dom av den 13 februari 1979, *Hoffmann-La Roche mot kommissionen*, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36.

<sup>(239)</sup> Potentiell konkurrens kan skapas genom betydande outnyttjad produktionskapacitet (här outnyttjade ankomst- och avgångstider) (se dom av den 13 februari 1979, *Hoffmann-La Roche mot kommissionen*, 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, punkt 48).

## 6.3.5.1.3.2 Hinder för expansion eller inträde

- (462) Vid bedömningen av trycket från faktisk och potentiell konkurrens anser kommissionen att hänsyn bör tas till de hinder för expansion eller inträde på marknaden som andra lufttrafikföretag än stödmottagaren möter. För att kunna tillhandahålla lufttransporttjänster för passagerare behöver ett lufttrafikföretag tillgång till flygplatsinfrastrukturen. På samordnade flygplatser måste ett lufttrafikföretag ha ankomst- och avgångstider för att kunna trafikera linjer från eller till dessa flygplatser. Enligt rättspraxis utgör faktiskt just bristen på tillgängliga ankomst- och avgångstider på större flygplatser det främsta hindret för inträde på marknaden i lufttransportsektorn i unionen <sup>(240)</sup>. I detta sammanhang återspeglar en hög grad av trängsel på flygplatserna den kapacitetsbegränsning som ett lufttrafikföretag står inför och som påverkar dess förmåga att i praktiken begränsa stödmottagarens beteende.
- (463) I sina synpunkter kritiserar Ryanair kommissionen för att fokusera på den begränsade tillgången på ankomst- och avgångstider som enda hinder för inträde på marknaden. För det första hävdar Ryanair att det finns andra faktorer som kan hindra en potentiell konkurrent från att etablera sig eller utöka sin närvaro, såsom diversifieringsfördelar, varumärkesuppbyggnad, kampanjer och kundlojalitet, nätverksekonomier eller risken för aggressiva repressalier från etablerade aktörer. Ryanair räknar helt enkelt upp dessa fyra faktorer.
- (464) Kommissionen noterar dock att i) två av dessa faktorer (diversifieringsfördelar och nätverksekonomier) i själva verket är kopplade till den begränsade tillgången på ankomst- och avgångstider, eftersom möjligheten att spara (kostnadseffektivisera) genom diversifieringsfördelar och nätverksekonomier är avhängig flygbolagets möjlighet att trafikera tillräckligt många linjer till och från den aktuella flygplatsen, och därmed dess möjlighet att få tillgång till tillräckligt många ankomst- och avgångstider på flygplatsen, att ii) varumärkesuppbyggnad, kampanjer och kundlojalitet rör förmågan att tillhandahålla tjänster för en viss kategori passagerare (premiumpassagerare eller tidskänsliga passagerare) snarare än den övergripande förmågan att erbjuda flygningar till eller från en flygplats, och ingår under alla omständigheter generellt sett bland de fördelar det medför att ha baser <sup>(241)</sup>, fördelar som beaktats vid identifieringen av de relevanta flygplatserna (där endast flygplatser där stödmottagaren har en bas ingår) samt att iii) den återstående faktorn (risken för aggressiva repressalier från etablerade aktörer) behandlas specifikt genom den andra åtgärd för att förhindra otillbörlig snedvridning av konkurrensen som fastställs i punkt 71 i den tillfälliga ramen och som är tillämplig på, men inte begränsad till, marknader där SAS har betydande marknadsstyrka.
- (465) För det andra hävdar Ryanair att det faktum att SAS marknadsandel i termer av erbjudna säten vid de relevanta flygplatserna varit relativt stabil över tid (med undantag för Köpenhamns flygplats) understryker att det sannolikt finns andra faktorer än trängsel på flygplatserna som hindrar konkurrenter från att träda in på marknaden eller avsevärt utöka sin närvaro vid dessa flygplatser.
- (466) Ryanair lägger dock inte fram några bevis för att det finns sådana hinder för inträde eller expansion på de berörda flygplatserna och inte heller några indikationer på att dessa påstådda hinder avskräckt flygbolag från inträde eller expansion. Tvärtom förefaller Ryanairs inlägga om hinder för inträde och expansion motsägas av dess argumentation om principen om icke-diskriminering och reglerna om fri rörlighet (skäl 169). I synnerhet lämnade Ryanair uppgifter <sup>(242)</sup> som visade att lågprisflygbolagen stod för 66 % av ökningen av säteskapaciteten mellan 2014 och 2019 i Danmark, medan SAS och Danish Air Transport endast stod för 3 % av ökningen under denna femårsperiod. I Sverige stod lågprisflygbolagen för 40 % av ökningen av säteskapaciteten mellan 2014 och 2019, medan SAS och Braathens endast stod för 22 % av ökningen under denna femårsperiod. Dessa uppgifter på nationell nivå stöds av de uppgifter som samlats in av Danmark och Sverige på flygplatsnivå och som visar att antalet passagerare som transporterades av lågprisflygbolag ökade med 43 % på Köpenhamns flygplats och med 25 % på Arlanda flygplats i Stockholm under perioden 2014–2019 <sup>(243)</sup>. Lågprisflygbolagens tillväxt indikerar att Ryanairs argument om andra hinder för inträde och expansion än den begränsade tillgången på ankomst- och avgångstider är ogrundade och tenderar att bekräfta kommissionens preliminära resultat i beslutet att inleda förfarandet, enligt vilka SAS konkurrenter inte möter några större hinder för inträde eller expansion vid någon av de relevanta flygplatserna.

<sup>(240)</sup> Dom av den 4 juli 2006, *easyJet* mot kommissionen, T-177/04, ECLI:EU:T:2006:187, punkt 166.

<sup>(241)</sup> Se t.ex. ärende AT.39964 – Air France/KLM/Alitalia/Delta, punkt 59, ärende AT.39595 – Continental/United/Lufthansa/Air Kanada, punkt 49.

<sup>(242)</sup> Flygbolagets marknadsstudie.

<sup>(243)</sup> Svar på kommissionens begäran om upplysningar av den 16 oktober 2023.

(467) Mot bakgrund av detta anser kommissionen att det är lämpligt att den undersökning av huruvida det föreligger hinder för inträde och expansion som kommissionen utför i samband med bedömningen av SAS marknadsstyrka vid de relevanta flygplatserna inriktas på den begränsade tillgången på ankomst- och avgångstider.

6.3.5.1.3.3 Andelar av ankomst- och avgångstider samt grad av trängsel som indikatorer för potentiella konkurrensstrukturer

(468) I beslutet att inleda förfarandet använde kommissionen, för var och en av de relevanta flygplatser där SAS marknadsandel i termer av flygningar och säten inte räckte för att utesluta att SAS hade betydande marknadsstyrka, ytterligare två indikatorer, nämligen SAS andel av ankomst- och avgångstiderna på flygplatsen samt graden av trängsel på flygplatsen.

(469) En andel av ankomst- och avgångstiderna definieras som kvoten mellan det antal ankomst- och avgångstider som tilldelats ett visst lufttrafikföretag på en flygplats och det totala antalet tillgängliga ankomst- och avgångstider på den flygplatsen (dvs. flygplatskapaciteten, motsvarande summan av antalet ankomst- och avgångstider som tilldelats olika lufttrafikföretag och antalet icke tilldelade ankomst- och avgångstider, vilka skulle kunna användas av lufttrafikföretag för inträde eller expansion på flygplatsen).

(470) Kommissionen har använt klassificering som "samordnad flygplats" enligt förordningen om fördelning av ankomst- och avgångstider som en första indikation på att graden av trängsel är hög vid den aktuella flygplatsen.

(471) För samordnade flygplatser beräknas den faktiska graden av trängsel genom att det antal ankomst- och avgångstider som tilldelats olika lufttrafikföretag på flygplatsen under den relevanta lata-säsongen divideras med flygplatsens totala kapacitet (i termer av ankomst- och avgångstider) under den lata-säsongen. En genomsnittlig grad av trängsel på under 60 % under verksamhetstiden är inte vid första påseendet problematiskt <sup>(244)</sup>.

(472) I sina synpunkter hävdar Ryanair att kommissionen felaktigt inriktar sin bedömning av SAS marknadsstyrka på andelar av ankomst- och avgångstider i stället för på marknadsandelar. Detta påstående bygger på en missuppfattning av det särskilda syftet med analysen av stödmottagarens marknadsstyrka enligt punkt 72 i den tillfälliga ramen. Syftet är att identifiera de marknader där det är mest sannolikt att konkurrensen kommer att påverkas negativt av stödet, dvs. de marknader där stödmottagaren är så ekonomiskt stark att den kan förhindra att en effektiv konkurrens upprätthålls. Eftersom stödet syftar till att bevara stödmottagarens förmåga att bedriva verksamhet (snarare än att bevara dess faktiska verksamhet) är stödmottagarens betydande marknadsstyrka direkt kopplad till dess förmåga att fortsätta flyga till och från de relevanta flygplatserna, på bekostnad av konkurrenters inträde eller expansion. SAS marknadsandel i termer av turer eller säten visar på den faktiska konkurrens som SAS möter vid tillhandahållandet av passagerarflygtjänster på en flygplats. SAS andel av ankomst- och avgångstiderna vid flygplatsen, i kombination med en uppskattning av graden av trängsel vid samma flygplats, avspeglar däremot både det faktiska och det potentiella konkurrensstrycket mot SAS. Dessa indikatorer avspeglar inte bara den verksamhet inom lufttrafiktjänster som i nuläget bedrivs av de olika flygbolag som redan har en närvaro vid flygplatsen utan också deras möjligheter att expandera (t.ex. genom att öppna nya linjer eller öka sin turtäthet) samt utrymmet för inträde för flygbolag som ännu inte är verksamma vid flygplatsen <sup>(245)</sup>.

<sup>(244)</sup> Se exempelvis ärende M.8672 – easyJet/Certain Air Berlin Assets, punkt 114 och ärende M.8633 – Lufthansa/Certain Air Berlin Assets, punkt 196. Se även dom av den 20 oktober 2021, LOT mot kommissionen, T-296/18, ECLI:EU:T:2021:724, punkt 111. Driftsvillkoren för de relevanta flygplatserna kan variera, i synnerhet till följd av skilda öppettider, förbud mot nattflygningar och begränsningar av rörligheten. För jämförbarhetens skull har kommissionen beaktat andelar av ankomst- och avgångstider och grad av trängsel på flygplatserna mellan kl. 06.00 och 21.59 lokal tid (dvs. mellan kl. 04.00 och 19.59 UTC under lata:s sommarsäsong och mellan kl. 05.00 och 20.59 UTC under lata:s vintersäsong).

<sup>(245)</sup> Detta skiljer sig inte från det som anges i Oxera-rapporten, punkt 5.62: "marknadsandelar visar på SAS ställning jämfört med befintliga konkurrenter, medan tillgänglig kapacitet (vid låg grad av trängsel) återspeglar utrymmet för nya konkurrenter att träda in eller för befintliga konkurrenter att expandera (förutsatt att det inte finns andra hinder för inträde). Andelen ankomst- och avgångstider kombinerar dessa båda mått." Det bör dock noteras att Oxera-rapporten i den därpå följande punkten (punkt 5.63) ger en felaktig bild av den analytiska ram som kommissionen tillämpar, eftersom kommissionen inte använder SAS andel av ankomst- och avgångstiderna utan hänvisning till graden av trängsel vid flygplatsen. I motsats till vad Ryanair hävdar skulle kommissionen, i Oxera-rapportens räkneexempel, skilja mellan i) en situation där SAS andel av ankomst- och avgångstiderna är 40 % och graden av trängsel på flygplatsen är 60 % (SAS andel av flygningarna är 66,7 %) och ii) en situation där SAS andel av ankomst- och avgångstiderna är 40 % och graden av trängsel på flygplatsen 100 % (SAS andel av flygningarna är 40 %, men det saknas möjlighet att utmana dess ställning).

- (473) Mot bakgrund av ovan anser kommissionen att Ryanairs synpunkter inte ger anledning att ifrågasätta det lämpliga i att betrakta SAS andel av ankomst- och avgångstiderna i kombination med graden av trängsel på respektive flygplats som särskilt viktiga faktorer för bedömningen av det befintliga och potentiella konkurrenstrycket mot SAS och följaktligen för bedömningen av SAS marknadsstyrka <sup>(246)</sup>.

#### 6.3.5.1.3.4 Slutsats

- (474) Kommissionen drar slutsatsen att följande indikatorer utgör de mest rättvisande måtten för bedömningen av SAS marknadsstyrka enligt punkt 72 i den tillfälliga ramen: för det första, SAS andel av flygningarna och turerna vid de relevanta flygplatserna, för det andra, i de fall där minst en av dessa uppgår till 40 % eller mer, SAS andel av ankomst- och avgångstiderna i kombination med graden av trängsel, i tillämpliga fall kompletterat med andelen av ankomst- och avgångstiderna för eller den relativa storleken på konkurrenternas stationerade flygplansflotta.

#### 6.3.5.1.4 Tillämpning av kriterierna för bedömning av SAS marknadsstyrka vid de relevanta flygplatserna

- (475) Danmark och Sverige har lämnat uppgifter om SAS andel turer, andel säten och andel ankomst- och avgångstider på de relevanta flygplatserna samt om graden av trängsel på dessa flygplatser. När det gäller SAS konkurrenter har Danmark och Sverige tillhandahållit antalet ankomst- och avgångstider som tilldelats dem samt en uppskattning av antalet flygplan de stationerat vid de relevanta flygplatserna. Kommissionen har på ett övergripande plan kontrollerat att uppgifterna från Danmark och Sverige är korrekta, bland annat med hjälp av statistiska uppgifter som samlats in av Online Coordination System <sup>(247)</sup>.
- (476) En analys av de 16 relevanta flygplatserna med hjälp av dessa uppgifter visar att SAS andel av de veckovisa turerna och andel av de erbjudna sätena var under 40 % under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020 på 11 av dessa samordnade flygplatser <sup>(248)</sup>. I beslutet att inleda förfarandet ansåg kommissionen, i enlighet med rättspraxis om marknadsdominans (se punkt 441), att det var osannolikt att SAS skulle ha betydande marknadsstyrka på dessa flygplatser.
- (477) Ryanair anser att kommissionen bör bedöma åtminstone alla de 16 relevanta flygplatserna mer ingående, och bland annat utvärdera trängseln vid olika tider på dagen samt andra hinder för inträde än den begränsade tillgången på ankomst- och avgångstider. Ryanair har dock inte tillhandahållit några uppgifter som ger anledning att ifrågasätta slutsatsen att SAS inte har betydande marknadsstyrka vid de relevanta flygplatser där företagets andel av turerna och de erbjudna sätena är under 40 %. I synnerhet finns det ingenting i Ryanairs synpunkter som indikerar att SAS faktiska eller potentiella konkurrenter skulle vara oförmögna att effektivt begränsa SAS verksamhet vid dessa flygplatser. I stället visar Ryanairs inlägga snarare att SAS konkurrenter kan växa obehindrat på dessa flygplatser.
- (478) De fem samordnade flygplatser i EES-området där SAS andel av de veckovisa turerna alternativt av de erbjudna sätena översteg 40 % under Iatas sommarsäsong 2019 eller Iatas vintersäsong 2019/2020 är: Köpenhamns flygplats, Stockholm – Arlanda flygplats, Trondheims flygplats, Stavangers flygplats och Tromsø flygplats. När det gäller dessa flygplatser ger SAS marknadsandel i termer av turer och erbjudna säten vid respektive flygplats en fingervisning om möjlig betydande marknadsstyrka. Dessa mått i sig räcker dock inte till för att slutgiltigt kunna avgöra huruvida SAS har betydande marknadsstyrka i enlighet med punkt 72 i den tillfälliga ramen.
- (479) Kommissionen kommer därför att ytterligare bedöma SAS marknadsstyrka på dessa fem flygplatser genom att beakta följande ytterligare indikatorer tillsammans: i) SAS andel av ankomst- och avgångstiderna på flygplatsen, i synnerhet avseende Köpenhamns flygplats och Stockholm – Arlanda flygplats, under högtrafiktid <sup>(249)</sup> och ii) graden av trängsel på flygplatsen. För en så utförlig analys som möjligt jämför kommissionen också antalet flygplan som SAS respektive dess konkurrenter har stationerade på respektive flygplats, som en kompletterande ungefärlig indikation på deras relativa styrka.

<sup>(246)</sup> Denna slutsats ligger i linje med den analytiska ram som tillämpats av kommissionen i enlighet med flygplats-per-flygplats-metoden i samband med tidigare koncentrationsbeslut (se särskilt ärende M.8633 – Lufthansa/Certain Air Berlin assets (2017), punkterna 165–184).

<sup>(247)</sup> Online Coordination System är en webbportal för flera samordnare som används vid 118 flygplatser i 31 länder världen över. Portalen erbjuder registrerade användare ett brett urval verktyg för sökning, sortering, visning och nedladdning av information om ankomst- och avgångstider och tidtabeller.

<sup>(248)</sup> Det rör sig om följande flygplatser: Oslo flygplats (under 40 %), Bergens flygplats (under 40 %), Göteborg – Landvetter flygplats (under 20 %), Billunds flygplats (under 20 %), Helsingfors flygplats (under 5 %), London – Heathrow flygplats (under 5 %), Malagas flygplats (under 5 %), Düsseldorfs flygplats (under 5 %), Stuttgarts flygplats (under 5 %), Hamburgs flygplats (under 5 %), Amsterdams flygplats (under 5 %).

<sup>(249)</sup> Som "högtrafiktid" räknar kommissionen de timintervall då graden av trängsel på en viss flygplats är mycket hög och den resterande kapaciteten för inträde eller expansion därmed mycket begränsad eller obefintlig.

(480) Såsom beskrivs i avsnitten 6.3.5.1.4.1 till 6.3.5.1.4.5 överstiger SAS andel av turerna eller sätena inte 50 % vid någon av dessa fem flygplatser, samtidigt som, vilket är viktigt, företagets andel av ankomst- och avgångstiderna vid var och en av flygplatserna är låg till medelhög och graden av trängsel vid dessa flygplatser inte anmärkningsvärt hög. I beslutet att inleda förfarandet ansåg kommissionen att dessa indikatorer var tillräckliga för att fastställa att SAS inte hade betydande marknadsstyrka på någon av flygplatserna Köpenhamn, Stockholm – Arlanda, Trondheim, Stavanger eller Tromsø. I sina synpunkter hävdar Ryanair att man för att kunna bedöma SAS marknadsstyrka måste beakta fler aspekter av marknadsstrukturen, såsom graden av fragmentering bland konkurrenterna på de relevanta flygplatserna eller det konkurrenstryck som de utövar mot SAS. Ryanair förklarar dock inte hur dessa andra aspekter skulle ge anledning att ifrågasätta förekomsten av ett konkurrenstryck mot SAS, särskilt i form av konkurrenters potentiella inträde eller expansion, som till följd av den måttliga graden av trängsel på flygplatserna är troligt, snabbt och tillräckligt. Som anges i skäl 480 ovan beaktar kommissionen dock, för en så utförlig analys som möjligt, även SAS konkurrenters relativa marknadsställning i sin bedömning av SAS marknadsstyrka vid flygplatserna i Köpenhamn, Stockholm – Arlanda, Trondheim, Stavanger och Tromsø nedan <sup>(250)</sup>.

#### 6.3.5.1.4.1 Bedömning av SAS marknadsstyrka vid Köpenhamns flygplats

(481) På Köpenhamns flygplats nådde SAS marknadsandel 40 % endast baserat på veckovisa turer (Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020: 40 %). Den låg under 40 % baserat på erbjudna säten (Iatas sommarsäsong 2019: 36 %. Iatas vintersäsong 2019/2020: 38 %).

(482) Som framgår av **tabell 7** var dessutom graden av trängsel på Köpenhamns flygplats före covid-19-utbrottet måttlig. Det fanns inga betydande hinder för lufttrafikföretag som ville expandera eller träda in på marknaden på Köpenhamns flygplats. SAS utsattes alltså för tryck inte bara av konkurrenter som redan var verksamma vid Köpenhamns flygplats (vars sammantagna marknadsandelar var minst 60 % under båda lata-säsongerna), utan också av hotet från dessa konkurrenters potentiella expansion och från nya konkurrenters potentiella inträde. Det starka konkurrenstrycket mot SAS illustreras av företagets genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna, som uppgick till 16 % 2019.

Tabell 7

#### SAS:s andel av ankomst- och avgångstiderna och graden av trängsel vid Köpenhamns flygplats

Iata-säsong	SAS genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna	De tre högsta noteringarna för SAS andel av ankomst- och avgångstiderna	Flygplatsens genomsnittliga grad av trängsel	De tre högsta noteringarna för flygplatsens grad av trängsel
Sommaren 2019	16 %	32 % (timintervall: 05:00–05:59 UTC)	43 %	73 % (timintervall: 06:00–06:59 UTC)
		32 % (timintervall: 06:00–06:59 UTC)		72 % (timintervall: 05:00–05:59 UTC)
		30 % (timintervall: 14:00–14:59 UTC)		70 % (timintervall: 17:00–17:59 UTC)
Vintern 2019/2020	14 %	34 % (timintervall: 06:00–06:59 UTC)	37 %	67 % (timintervall: 07:00–7:59 UTC)
		32 % (timintervall: 07:00–7:59 UTC)		64 % (timintervall: 18:00–18:59 UTC)
		28 % (timintervall: 16:00–16:59 UTC)		63 % (timintervall: 19:00–19:59 UTC)

<sup>(250)</sup> Sammantaget konstaterar kommissionen att Ryanairs påståenden om SAS konkurrenters svaga marknadsställning på de relevanta flygplatserna är ogrundade. I synnerhet tillhandahåller Ryanair inga uppgifter som på allvar ifrågasätter Norwegian Air Shuttles starka närvaro på norska flygplatser (särskilt på Trondheims, Stavangers och Tromsø flygplatser) samt på Köpenhamns flygplats och Stockholm – Arlanda flygplats. Ryanair förklarar inte heller varför man bör bortse från den ställning som Wideroe har på Tromsø flygplats, som företaget använder som nav för norra delen av Norge. Med tanke på dessa relevanta flygplatsers särskilda profil kan varken Norwegian Air Shuttles ekonomiska svårigheter vid tidpunkten då stödet beviljades eller Wideroes regionala inriktning i sig underbygga Ryanairs påståenden att dessa företag inte utövade ett avsevärt konkurrenstryck mot SAS, i synnerhet på de norska flygplatserna, och att de relevanta flygplatserna präglades av en avsevärd fragmentering bland SAS bärkraftiga konkurrenter.

- (483) Dessutom noterar kommissionen att SAS hade 12 flygplan stationerade på flygplatsen både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020. Enligt de uppskattningar som lämnats av Danmark och Sverige hade ett antal andra flygbolag baser på Köpenhamns flygplats, däribland Norwegian Air Shuttle (tio stationerade flygplan under Iatas sommarsäsong 2019 och sju under Iatas vintersäsong 2019/2020), Lufthansa-koncernen (Lufthansa, Brussels Airlines, Austrian, Swiss: fem stationerade flygplan under Iatas sommarsäsong 2019 och fyra under Iatas vintersäsong 2019/2020) och Air France-KLM (två stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020).
- (484) Med tanke på i) SAS måttliga andel av de veckovisa turerna och de erbjudna sätena på Köpenhamns flygplats under båda Iata-säsongerna (som högst 40 %), ii) SAS begränsade andel av ankomst- och avgångstiderna på Köpenhamns flygplats under båda Iata-säsongerna (i genomsnitt under 20 %), iii) den tillgängliga kapaciteten i termer av ankomst- och avgångstider på Köpenhamns flygplats under båda Iata-säsongerna och iv) närvaron av relativt starka konkurrenter drar kommissionen slutsatsen att SAS för detta besluts ändamål inte har betydande marknadsstyrka på marknaden för tillhandahållande av lufttransporttjänster för passagerare till och från Köpenhamns flygplats.

#### 6.3.5.1.4.2 Bedömning av SAS marknadsstyrka vid Stockholm – Arlanda flygplats

- (485) På Stockholm – Arlanda flygplats översteg SAS marknadsandel 40 %, både baserat på veckovisa turer och på erbjudna säten, men nådde inte upp till 50 % (Iatas sommarsäsong 2019: 48 % baserat på veckovisa turer och 42 % baserat på erbjudna säten; Iatas vintersäsong 2019/2020: 47 % baserat på veckovisa turer och 45 % baserat på erbjudna säten).
- (486) Som framgår av **tabell 8** var dock graden av trängsel på Stockholm – Arlanda flygplats före covid-19-utbrottet måttlig. Det fanns inga betydande hinder för lufttrafikföretag som ville expandera eller träda in på marknaden på Stockholm – Arlanda flygplats. SAS utsattes alltså för tryck inte bara av konkurrenter som redan var verksamma vid Stockholm – Arlanda flygplats (vars sammantagna marknadsandelar var minst 52 % under båda Iata-säsongerna), utan också av hotet från dessa konkurrenters potentiella expansion och från nya konkurrenters potentiella inträde. Det starka konkurrenstrycket mot SAS illustreras av företagets begränsade genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna, som uppgick till 16 % 2019.

Tabell 8

#### SAS:s andel av ankomst- och avgångstiderna och graden av trängsel vid Stockholm – Arlanda flygplats

Iata-säsong	SAS genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna	De tre högsta noteringarna för SAS andel av ankomst- och avgångstiderna	Flygplatsens genomsnittliga grad av trängsel	De tre högsta noteringarna för flygplatsens grad av trängsel
Sommaren 2019	16 %	30 % (timintervall: 06:00–06:59 UTC) 29 % (timintervall: 05:00–05:59 UTC) 29 % (timintervall: 12:00–12:59 UTC)	36 %	59 % (timintervall: 13:00–13:59 UTC) 58 % (timintervall: 06:00–06:59 UTC) 58 % (timintervall: 15:00–15:59 UTC)
Vintern 2019/2020	14 %	32 % (timintervall: 16:00–16:59 UTC) 28 % (timintervall: 06:00–06:59 UTC) 27 % (timintervall: 07:00–7:59 UTC)	31 %	62 % (timintervall: 07:00–7:59 UTC) 56 % (timintervall: 16:00–16:59 UTC) 52 % (timintervall: 19:00–19:59 UTC)

- (487) Dessutom noterar kommissionen att SAS hade 17 flygplan stationerade på flygplatsen under Iatas sommarsäsong 2019 och 16 under Iatas vintersäsong 2019/2020. Enligt de uppskattningar som lämnats av Danmark och Sverige hade ett antal andra flygbolag baser på Stockholm – Arlanda flygplats, däribland Norwegian Air Shuttle (elva stationerade flygplan under Iatas sommarsäsong 2019 och fem under Iatas vintersäsong 2019/2020), Lufthansa-koncernen (Lufthansa och Austrian: tre stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020) och Air France-KLM (två stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020).
- (488) Trots att SAS andel av de veckovisa turerna och av de erbjudna sätena vid Stockholm – Arlanda flygplats var relativt hög under båda Iata-säsongerna (dock aldrig över 48 %) drar kommissionen slutsatsen, på grundval av i) SAS begränsade andel av ankomst- och avgångstiderna på Stockholm – Arlanda flygplats under båda Iata-säsongerna (i genomsnitt under 20 %), ii) den betydande tillgängliga kapaciteten i termer av ankomst- och avgångstider vid Stockholm – Arlanda flygplats under båda Iata-säsongerna, även vid högtrafik, och iii) närvaron av relativt starka konkurrenter, att SAS för detta besluts ändamål inte har betydande marknadsstyrka på marknaden för tillhandahållande av lufttransporttjänster för passagerare till och från Stockholm – Arlanda flygplats.

#### 6.3.5.1.4.3 Bedömning av SAS marknadsstyrka vid Trondheims flygplats

- (489) På Trondheims flygplats översteg SAS marknadsandel 40 % baserat på veckovisa turer och erbjudna säten, men nådde 50 % endast under en säsong och endast baserat på erbjudna säten (Iatas sommarsäsong 2019: 43 % baserat på veckovisa turer och 50 % baserat på erbjudna säten; Iatas vintersäsong 2019/2020: 41 % baserat på veckovisa turer och 48 % baserat på erbjudna säten).
- (490) Graden av trängsel på flygplatsen före covid-19-utbrottet var dock måttlig, och därmed fanns det inga betydande hinder för lufttrafikföretag som ville expandera eller träda in på marknaden på Trondheims flygplats<sup>(251)</sup>. Dessutom skulle SAS uppskattade genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna vara begränsad, och under alla omständigheter under 20 % under 2019 (Iatas sommarsäsong 2019: 19 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 17 %). SAS utsattes alltså för tryck inte bara av konkurrenter som redan var verksamma vid Trondheims flygplats (vars sammantagna marknadsandelar var minst 49 % under båda Iata-säsongerna), utan också av hotet från dessa konkurrenters potentiella expansion och från nya konkurrenters potentiella inträde<sup>(252)</sup>.
- (491) Dessutom noterar kommissionen att Trondheims flygplats, enligt de uppskattningar som lämnats av Danmark och Sverige, användes som bas inte bara av SAS (tio stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020) utan även av Norwegian Air Shuttle (två stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020) och KLM (ett stationerat flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020).
- (492) Mot bakgrund av ovan drar kommissionen slutsatsen att SAS för detta besluts ändamål inte har betydande marknadsstyrka på marknaden för tillhandahållande av lufttransporttjänster för passagerare till och från Trondheims flygplats.

<sup>(251)</sup> Samordningen vid Trondheims flygplats motiveras av ett begränsat antal terminaler, snarare än ett begränsat antal start- och landningsbanor, varför flygplatsens kapacitet uttrycks i maximalt antal avresande eller ankommande passagerare eller maximalt antal internationella avgångar, snarare än antal flygplansrörelser. Det är därför svårt att räkna om flygplatsens kapacitet till ett antal ankomst- och avgångstider. Om man beaktar kapacitetstaket uttryckt i antal internationella avgångar per timme (sju) och antar, för att göra en försiktig beräkning, att samtliga tilldelade avgångstider (uppskattningsvis hälften av de tilldelade ankomst- och avgångstiderna, där den andra hälften utgörs av ankomsttider) avser internationella flygningar ger detta en grad av trängsel vid Trondheims flygplats på under 50 % under 2019 (Iatas sommarsäsong 2019: 45 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 43 %).

<sup>(252)</sup> Om man beaktar kapacitetstaket för Trondheims flygplats, uttryckt i antal internationella avgångar per timme (sju) och antar, för att göra en försiktig beräkning, att samtliga avgångstider som har tilldelats SAS (uppskattningsvis hälften av de ankomst- och avgångstider som företaget tilldelats, där den andra hälften utgörs av ankomsttider) avser internationella flygningar kan SAS genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna beräknas till under 20 % för 2019 (Iatas sommarsäsong 2019: 19 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 17 %). Detta illustrerar det starka konkurrenstrycket mot SAS på flygplatsen före covid-19-utbrottet.

#### 6.3.5.1.4.4 Bedömning av SAS marknadsstyrka vid Stavangers flygplats

- (493) På Stavangers flygplats översteg SAS marknadsandel 40 % baserat på veckovisa turer och erbjudna säten, men nådde 50 % endast under en säsong och endast baserat på erbjudna säten (Iatas sommarsäsong 2019: 48 % baserat på veckovisa turer och 50 % baserat på erbjudna säten; Iatas vintersäsong 2019/2020: 47 % baserat på veckovisa turer och 48 % baserat på erbjudna säten).
- (494) Den genomsnittliga graden av trängsel på flygplatsen före covid-19-utbrottet var dock låg (Iatas sommarsäsong 2019: 21 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 22 %), vilket innebär att det inte fanns några betydande hinder för lufttrafikföretag som ville expandera eller träda in på marknaden på Stavangers flygplats. SAS utsattes alltså för tryck inte bara av konkurrenter som redan var verksamma vid Stavangers flygplats (vars sammantagna marknadsandelar var minst 50 % under båda Iata-säsongerna), utan också av hotet från dessa konkurrenters potentiella expansion och från nya konkurrenters potentiella inträde. Det starka trycket mot SAS illustreras av företagets mycket begränsade genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna, som uppgick till 10 % i genomsnitt under Iatas sommarsäsong 2019 och 8 % i genomsnitt under Iatas vintersäsong 2019/2020.
- (495) Dessutom noterar kommissionen att Stavangers flygplats, enligt de uppskattningar som lämnats av Danmark och Sverige, användes som bas inte bara av SAS (åtta stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020) utan även av Norwegian Air Shuttle (två stationerade flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020) och Wideroe (ett stationerat flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020) och KLM (ett stationerat flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020).
- (496) Mot bakgrund av ovan drar kommissionen slutsatsen att SAS för detta besluts ändamål inte har betydande marknadsstyrka på marknaden för tillhandahållande av lufttransporttjänster för passagerare till och från Stavangers flygplats.

#### 6.3.5.1.4.5 Bedömning av SAS marknadsstyrka vid Tromsö flygplats

- (497) På Tromsö flygplats nådde SAS marknadsandel 40 % endast baserat på erbjudna säten (Iatas sommarsäsong 2019: 49 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 46 %). Den låg under 40 % baserat på veckovisa turer (Iatas sommarsäsong 2019: 30 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 28 %).
- (498) Under alla omständigheter var den genomsnittliga graden av trängsel på flygplatsen före covid-19-utbrottet låg (Iatas sommarsäsong 2019: 18 %; Iatas vintersäsong 2019/2020: 20 %), vilket innebär att det inte fanns några betydande hinder för lufttrafikföretag som ville expandera eller träda in på marknaden på Tromsö flygplats. SAS utsattes alltså för tryck inte bara av konkurrenter som redan var verksamma vid Tromsö flygplats (vars sammantagna marknadsandelar var minst 51 % under båda Iata-säsongerna), utan också av hotet från dessa konkurrenters potentiella expansion och från nya konkurrenters potentiella inträde. Det starka trycket mot SAS illustreras av företagets mycket begränsade genomsnittliga andel av ankomst- och avgångstiderna, som uppgick till 5 % i genomsnitt under Iatas sommarsäsong 2019 och 4 % i genomsnitt under Iatas vintersäsong 2019/2020.
- (499) Kommissionen noterar dessutom att SAS enligt de uppskattningar som Danmark och Sverige tillhandahållit inte var det flygbolag som hade den största flottan stationerad på Tromsö flygplats. Wideroe hade fyra flygplan stationerade på flygplatsen både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020 medan SAS hade två flygplan stationerade på flygplatsen både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020. Även Norwegian Air Shuttle hade en bas vid flygplatsen (ett stationerat flygplan både under Iatas sommarsäsong 2019 och Iatas vintersäsong 2019/2020).
- (500) Mot bakgrund av ovan drar kommissionen slutsatsen att SAS för detta besluts ändamål inte har betydande marknadsstyrka på marknaden för tillhandahållande av lufttransporttjänster för passagerare till och från Tromsö flygplats.

#### 6.3.5.1.4.6 Slutsats om marknadsstyrka

- (501) Eftersom SAS inte har betydande marknadsstyrka på någon av de flygplatser där företaget är verksamt anser kommissionen att villkoren för att Danmark och Sverige ska vara skyldiga att föreslå ytterligare åtgärder enligt punkt 72 i den tillfälliga ramen inte är uppfyllda.



6.3.5.2 Förenlighet med andra villkor i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen

6.3.5.2.1 Punkt 71 i den tillfälliga ramen

- (502) Enligt punkt 71 i den tillfälliga ramen ska en mottagare av stöd i form av covid-19-rekapitalisering inte ägna sig åt aggressiv kommersiell expansion eller ta alltför stora risker.
- (503) I detta avseende konstaterar kommissionen att Danmark och Sverige ställde som villkor för åtgärden att samtliga villkor i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen skulle uppfyllas. Detta inbegriper efterlevnad av punkt 71. Det är alltså förbjudet för SAS att ägna sig åt aggressiv kommersiell expansion och att ta alltför stora risker (skäl 111).
- (504) Kommissionen gjorde också en bedömning av SAS affärsplan av den 24 april 2020. Såsom anges i skäl 41 förväntade man sig enligt denna affärsplan att trafiken försiktigt och gradvis skulle återhämta sig och återgå till de nivåer som rådde före covid-19-utbrottet först i mitten av 2023, om inte ännu senare, med en lång återhämtningsperiod mellan november 2020 och februari 2022. Dessa prognoser byggde på antagandet att inga statliga reserestriktioner skulle tillämpas efter oktober 2020. Kommissionen noterar att branschens prognoser vid den tidpunkt då SAS utarbetade affärsplanen var mer optimistiska än de som SAS använde. Exempelvis förutspådde Airports Council International Europe den 27 april 2020 i sitt "milda scenario" att passagerartrafiken skulle återgå till nivåerna före covid-19 tidigast 2022, och till 90 % av dessa nivåer till december 2021.
- (505) Under juli 2020 reviderades vissa branschprognoser mot bakgrund av den långsammare återhämtning som registrerades i maj och juni 2020, de kvarstående reserestriktionerna och de osäkra framtidsutsikterna avseende covid-19-pandemin. Airports Council International Europe räknade då med att en fullständig återhämtning skulle dröja åtminstone till 2024, och det gjorde även Iata i sin rapport från den 28 juli 2020, även om de prognoserna gällde trafiken globalt <sup>(253)</sup>.
- (506) I detta avseende förklarade Danmark och Sverige i sin anmälan att SAS i slutet av juli 2020 beslutade att inte ändra sina affärsprognoser eftersom den trafik som faktiskt registrerats mellan april och juni 2020, liksom företagets driftsintäkter, var bättre än man väntat sig. SAS trafikindikatorer visade också stadigt ökande bopningsnivåer för juli och augusti 2020 (skäl 51). SAS förklarade vidare att dess kärnverksamhet var inriktad på inrikes och internationella kortdistansflygningar (särskilt inom Skandinavien), där återhämtningen gick snabbare än för långdistansflygningarna. Under alla omständigheter fortsatte SAS trafikprognoser att ligga mer eller mindre i linje med branschens uppdaterade prognoser, dvs. man väntade sig en fullständig återhämtning mellan 2023 och 2024.
- (507) Kommissionen noterar också att SAS affärsplan, som framgår av avsnitt 2.1.3.1, var tydligt inriktad på storleksanpassning (permanent personalminskning, nedskuren verksamhet inom t.ex. marktjänster osv.) och på företagets verksamhet under 2020 och 2021, snarare än på expansion eller överdrivet risktagande.
- (508) Slutligen konstaterar kommissionen att SAS har skyldighet att uppfylla alla villkor i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen, särskilt förbudet mot förvärv i punkt 74.
- (509) Av detta följer att åtgärden är förenlig med punkt 71 i den tillfälliga ramen.

6.3.5.2.2 Punkt 73 i den tillfälliga ramen

- (510) Enligt punkt 73 i den tillfälliga ramen är det "förbjudet för stödmottagare som får covid-19-rekapitalisering att marknadsföra detta i kommersiellt syfte".

<sup>(253)</sup> Inrikestrafik och internationella kortdistansflygningar förväntades återhämta sig under 2023. Dessa prognoser reviderades ytterligare i slutet av oktober 2020, efter covid-19-pandemins andra våg.

(511) Åtgärden omfattar bestämmelser som förbjuder SAS och de företag som SAS kontrollerar att använda åtgärderna i kommersiella marknadsföringssyften (skäl 112).

(512) Åtgärden är därför förenlig med punkt 73 i den tillfälliga ramen.

6.3.5.2.3 Punkterna 74 och 75 i den tillfälliga ramen

(513) I punkt 74 i den tillfälliga ramen fastställs det att stödmottagare, med undantag för små och medelstora företag, så länge som minst 75 % av covid-19-rekapitaliseringen inte har återbetalats, ska vara förhindrade att förvärva en andel på mer än 10 % i konkurrenter eller andra aktörer inom samma affärsgrän, även i tidigare och senare led.

(514) Åtgärden föreskriver att SAS, och alla företag som kontrolleras av SAS, är skyldiga att följa detta villkor, med beaktande av det möjliga undantag som nämns i punkt 75 i den tillfälliga ramen (skäl 112).

(515) Åtgärden är därför förenlig med punkt 74 och 75 i den tillfälliga ramen.

6.3.5.2.4 Punkt 76 i den tillfälliga ramen

(516) Kommissionen konstaterar att åtgärden kräver att SAS följer punkt 76 i den tillfälliga ramen gällande användning av statligt stöd i företag som redan befann sig i ekonomiska svårigheter den 31 december 2019 (skäl 121).

(517) Åtgärden är därför förenlig med punkt 76 i den tillfälliga ramen.

6.3.5.2.5 Punkt 77 i den tillfälliga ramen

(518) I punkt 77 i den tillfälliga ramen fastställs det att stödmottagarna, så länge som covid-19-rekapitaliseringsåtgärderna inte till fullo har lösts in, inte får betala ut utdelningar, inte göra icke-obligatoriska kupongbetalningar, och inte köpa tillbaka aktier, utom från staten.

(519) Danmark och Sverige ställde efterlevnad av punkt 77 i den tillfälliga ramen som villkor för åtgärden, men föreskrev samtidigt ett undantag från förbudet för stödmottagaren att göra icke-obligatoriska kupongbetalningar gällande de nya kommersiella hybridobligationer som tillkommit genom konvertering av befintliga obligationer (skäl 115). De danska och svenska myndigheterna förklarade, sammanfattningsvis, att det var nödvändigt att häva just detta förbud för att få privata fordringsägare att delta i transaktionen (skäl 115).

(520) Med andra ord återopade Danmark och Sverige ett (partiellt) undantag från punkt 77 i den tillfälliga ramen för betalning av icke-obligatoriska kuponger på de nya kommersiella hybridobligationerna. I punkt 77 i den tillfälliga ramen föreskrivs dock ingen möjlighet till ett sådant (partiellt) undantag.

(521) I detta avseende hänvisar kommissionen inledningsvis till den rättspraxis som beskrivs i skälen 396 och 397.

(522) Även om ordalydelsen i punkt 77 i den tillfälliga ramen kräver ett förbud mot icke-obligatoriska kupongbetalningar inom ramen för en rekapitaliseringsåtgärd, måste det ändå fastställas om det i detta ärende förelåg exceptionella omständigheter som motiverar en direkt tillämpning av artikel 107.3 b i EUF-fördraget på omständigheterna i det aktuella fallet och därmed ett undantag från punkt 77 i den tillfälliga ramen avseende icke-obligatoriska kupongbetalningar på de nya kommersiella hybridobligationerna.

(523) I det aktuella fallet anser kommissionen att åtgärden i) ingick i ett regelverk som påverkades av de exceptionella omständigheter som orsakades av covid-19-pandemin och att den ii) hade speciella särdrag som var unika för den, vilket motiverade ett undantag från icke-obligatoriska kupongbetalningar avseende de nya kommersiella hybridobligationerna.

*Regelverket påverkades av exceptionella omständigheter som orsakades av covid-19-pandemin*

- (524) För det första krävde de ekonomiska återverkningarna av dessa exceptionella omständigheter omedelbara åtgärder på både medlemsstatsnivå och unionsnivå. För detta ändamål antog kommissionen den tillfälliga ramen den 19 mars 2020, dvs. några dagar efter det att medlemsstaterna hade antagit de första nedstängningsåtgärderna, för att göra det möjligt för dessa stater att agera med den skyndsamhet som situationen krävde. Med detta för ögonen fastställde kommissionen i den tillfälliga ramen de villkor som statliga stödåtgärder måste uppfylla för att anses vara förenliga med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget och kunna godkännas mycket snabbt efter det att de anmälts av den berörda medlemsstaten. Med hänsyn till de extremt brådskande omständigheter som förelåg vid dess antagande, kunde denna ram inte förutse alla åtgärder som medlemsstaterna kunde komma att vidta till förmån för ekonomiska aktörer som påverkades av den kris som orsakades av covid-19-pandemin.
- (525) Ryanairs synpunkt på punkt 77 i den tillfälliga ramen (skäl 203) ändrar inte detta. Det faktum att den tillfälliga ramen redan tar hänsyn till covid-19-pandemin innebär inte att det vid den tidpunkt då ramen antogs gick att förutse alla åtgärder som medlemsstaterna kunde komma att vidta till förmån för ekonomiska aktörer som påverkades av den kris som orsakades av covid-19-pandemin. Såsom anges i skäl 525 antog kommissionen den tillfälliga ramen mycket snart efter det att de första nedstängningsåtgärderna till följd av covid-19-pandemin vidtagits. Ramen utgjorde ett begränsat instrument som ständigt utvecklades, såsom framgår av de många ändringar av ramen som kommissionen gjorde mellan den dag då den antogs och den dag då åtgärden beviljades. Det är detta exceptionella sammanhang som kommissionen beaktar när den bedömer möjligheten att i det aktuella fallet avvika från den tillfälliga ramen.

*Åtgärden hade speciella särdrag som var unika för den*

- (526) När det gäller åtgärdens speciella särdrag måste det erinras om att det i punkt 77 i den tillfälliga ramen ställs ett förenlighetskrav som syftar till att förhindra att befintliga privata investerare och fordringsägare drar nytta av det statliga stödet genom diskretionära åtgärder från stödmottagarens sida (t.ex. beslut om utdelning, återköp av aktier eller betalning av icke-obligatorisk kupong). På så vis bidrar punkt 77 i den tillfälliga ramen till att minimera det stödbelopp som krävs genom att minska stödmottagarens kassautflöde och därigenom begränsa stödbeloppet till det minimum som krävs för att återställa stödmottagarens kapitalstruktur och säkerställa dess bärkraft.
- (527) Kommissionen anser i detta fall att åtgärden hade särdrag som var unika för den av följande sex skäl.
- (528) För det första erinrar kommissionen om att privata investerares deltagande i rekapitaliseringen av SAS var betydande, och gjorde det möjligt för SAS att ta in upp till 3,75 miljarder svenska kronor i privat kapital. Enbart konverteringen av obligationerna uppgick till 2,25 miljarder svenska kronor dvs. över 15 % av det totala rekapitaliseringsbeloppet. Denna konvertering stod alltså för en avsevärd del av finansieringen av rekapitaliseringen av SAS.
- (529) För det andra konstaterar kommissionen att SAS möjlighet att göra icke-obligatoriska kupongbetalningar på de nya kommersiella hybridobligationer som tillkom genom konverteringen av obligationer var en avgörande punkt i förhandlingarna med vissa obligationsinnehavare, och mer allmänt en viktig faktor för alla obligationsinnehavare för att de skulle gå med på konverteringen av obligationerna (skäl 115). I motsats till vad Ryanair hävdar (skäl 205) är detta påstående inte i sig motsägelsefullt: SAS förhandlade direkt med vissa obligationsinnehavare, vilka företrädde samtliga berörda obligationsinnehavares intressen, och inte med varje obligationsinnehavare för sig. När en överenskommelse nåtts fick samtliga obligationsinnehavare möjlighet att vid en bolagsstämma delta i en omröstning om huruvida den föreslagna rekapitaliseringen skulle godtas eller ej, såsom framgår av det pressmeddelande som SAS offentliggjorde den 7 augusti 2020<sup>(254)</sup>. Om undantaget från förbudet mot icke-obligatoriska kuponger var avgörande för de obligationsinnehavare som förhandlade med SAS kunde Danmark och Sverige därför rimligen förvänta sig att det skulle vara en viktig faktor för samtliga obligationsinnehavare.

<sup>(254)</sup> Se SAS pressmeddelande av den 7 augusti 2020 (senast hämtat i november 2023).

- (530) För det tredje är det värt att notera att obligationsinnehavarna redan hade avslagit ett första förslag till rekapitaliseringsplan, eftersom de från början inte godtog villkoren för konverteringen av obligationerna (skäl 83). Det var av största vikt för SAS, liksom för Danmark och Sverige, att säkerställa att förhandlingarna inte återigen skulle misslyckas på punkter som var avgörande för dessa obligationsinnehavare. I detta avseende är Ryanairs argument (skäl 206) enligt vilket obligationsinnehavarna redan hade tillräckliga incitament att investera på grund av det betydande stödet från Danmark och Sverige uppenbart ogrundat, eftersom dessa obligationsinnehavare redan i ett första läge hade vägrat att delta i transaktionen.
- (531) För det fjärde konstaterar kommissionen att konverteringen av obligationer till nya kommersiella hybridobligationer inte ledde till att de obligationsinnehavare som deltog i rekapitaliseringen av SAS berikades. Som anges i skäl 119 var det tvärtom så att dessa obligationsinnehavares ursprungliga investering i obligationerna tappade i värde till följd av konverteringen till nya kommersiella hybridobligationer. Med andra ord hade obligationsinnehavarna haft rätt till högre avkastning på sina investeringar om de behållit obligationerna i stället för att godta konverteringen av dessa till nya kommersiella hybridobligationer. Konverteringen skedde alltså på bekostnad av dessa obligationsinnehavare, vilka alltså delade bördan av SAS rekapitalisering med Danmark och Sverige.
- (532) För det femte noterar kommissionen att Danmark och Sverige förväntade sig att konverteringen av de befintliga obligationerna till nya privatägda hybridobligationer skulle ge tre positiva effekter för SAS, Danmark och Sverige, nämligen att den skulle i) förbättra SAS kapitalstruktur, likviditetsposition och viktigaste finansiella nyckeltal (skäl 116), ii) minska det totala statliga stödbelopp som SAS behövde (skäl 117) och iii) underlätta och bättre säkerställa Danmarks och Sveriges ersättning (skäl 118).
- (533) Ryanair hävdar i detta avseende att förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar enligt punkt 77 i den tillfälliga ramen syftar till att hindra mottagaren av ett rekapitaliseringsstöd att förhandla med sina privata fordringsägare och därmed till att minska det stödbelopp som krävs (skäl 206). Detta är emellertid inte riktigt. Även om det stämmer att förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar, såsom anges i skäl 527, syftar till att undvika utflöde av likviditet från stödmottagaren och därigenom minska det stödbelopp som behövs, hindrar punkt 77 i den tillfälliga ramen inte mottagaren av ett rekapitaliseringsstöd från att förhandla med privata fordringsägare (såsom obligationsinnehavare) om de villkor på vilka dessa fordringsägare är villiga att ta risken att tillföra nytt privat kapital, vid sidan av det kapital som tillförs av en medlemsstat, för att återställa stödmottagarens kapitalstruktur och säkerställa dess bärkraft. Under alla omständigheter ändrar Ryanairs påstående inte slutsatsen att risken att de privata investerarna inte skulle ha gått med på att delta i rekapitaliseringen av SAS hade varit hög om det inte hade gjorts ett undantag från förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar.
- (534) På samma sätt är också Ryanairs synpunkt om att kommissionen felaktigt skulle ha antagit att SAS skulle ha fått mer stöd i en situation utan bördefördelning (skäl 207) irrelevant. Såsom visas i avsnitt 6.3.3 är åtgärden förenlig med punkt 54 i den tillfälliga ramen. Kommissionen drog denna slutsats under premissen att Danmark och Sverige kunde bidra med upp till 14,25 miljarder svenska kronor till rekapitaliseringen av SAS i) i avsaknad av privat kapital och ii) trots att det stöd som slutligen beviljades uppgick till 9,54 miljard svenska kronor (skäl 342). Danmark och Sverige skulle alltså ha kunnat kompensera för de 2,25 miljarder svenska kronor som hade fallit bort om obligationsinnehavarna hade beslutat sig för att inte delta i transaktionen. Kommissionen kan inte utesluta att Danmark och Sverige skulle ha beviljat mer stöd om ingen bördefördelning hade kommit till stånd. Det skulle ha lett till ett resultat som strider mot syftet med den tillfälliga ramen och artikel 107.3 b i EUF-fördraget, enligt vilka stöd måste begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte.
- (535) För det sjätte och sista konstaterar kommissionen att den tillfälliga ramen inte innehåller några krav på bördefördelning för att stöd i form av rekapitalisering ska anses förenligt. Den bördefördelning som åtgärden omfattar är i detta fall resultatet av SAS att försökt hitta alternativ marknadsfinansiering till rimliga villkor i syfte att minimera det beviljade statliga stödbeloppet, på begäran av Danmark och Sverige (skäl 84).
- (536) Kommissionen avvisar Ryanairs argument att det skulle finnas ett krav på bördefördelning i punkt 77 i den tillfälliga ramen (skäl 208). Punkt 77 i den tillfälliga ramen kräver inte att privata fordringsägare, eller några andra privata intressenter, ska delta i rekapitaliseringen av stödmottagaren, än mindre att de ska göra det på sin egen bekostnad.

- (537) Av ovan följer att undantaget från förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar på de nya kommersiella hybridobligationerna i det aktuella fallet var en avgörande faktor för att de privata obligationsinnehavare som i avsevärd utsträckning bidrog till rekapitaliseringen av SAS skulle välja att delta i denna. Utgången av förhandlingarna mellan SAS och dessa obligationsinnehavare var osäker, eftersom de senare redan hade avvisat en första rekapitaliseringsplan. Dessa obligationsinnehavare hade frivilligt (dvs. fastän det inte krävdes enligt den tillfälliga ramen eller några andra regler) godtagit förluster på sina investeringar till följd av konverteringen av obligationerna till nya kommersiella hybridobligationer, medan denna konvertering hade positiva effekter på SAS finansiella situation och gjorde det möjligt för Danmark och Sverige att begränsa det statliga stöd som behövdes för att tillgodose företagets behov av likviditet och eget kapital.
- (538) Kommissionen anser därför att ett förbud mot icke-obligatoriska kupongbetalningar (för de nya kommersiella hybridobligationerna) skulle ha avskräckt obligationsinnehavarna från att delta i planerna för rekapitalisering av SAS, vilket i sin tur skulle ha lett till en höjning av det statliga stödet till företagets kapitalstruktur. Under dessa omständigheter skulle ett upprätthållande av förbudet ha motverkat syftena med fördraget, den tillfälliga ramen och artikel 107.3 b i EUF-fördraget, enligt vilka stöd, som redan konstaterats, måste begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte.
- (539) Eftersom den aktuella åtgärden var utformad för att minska stödbeloppet så mycket som möjligt, var det alltså nödvändigt för att säkerställa ett betydande bidrag från privata investerare att dessa försäkrades om att de skulle få betalningar för de nya kommersiella hybridobligationerna. Detta gällde i än högre grad eftersom de exceptionella omständigheterna i samband med covid-19-pandemin fick till oundviklig följd att investeringsklimatet inom flygbranschen försämrades. Danmark och Sverige kunde därför inte rimligen förvänta sig ett betydande deltagande från privata investerare om de inte skapade incitament för detta.
- (540) Kommissionen anser därför att det i detta fall är motiverat, mot bakgrund av de exceptionella omständigheterna i ärendet och åtgärdens speciella särdrag, att häva förbudet mot icke-obligatoriska kupongbetalningar för de nya kommersiella hybridobligationerna, det vill säga att göra ett undantag från det krav som fastställs i punkt 77 i den tillfälliga ramen.

#### 6.3.5.2.6 Punkt 78 i den tillfälliga ramen

- (541) I punkt 78 i den tillfälliga ramen fastställs följande: "Så länge som minst 75 % av covid-19-rekapitaliseringsåtgärderna inte har återbetalats, får ersättningen till varje person i stödmottagarens ledning inte överstiga den fasta delen av dennes ersättning per den 31 december 2019. För personer som får en plats i ledningen vid eller efter rekapitaliseringen är den tillämpliga gränsen den fasta ersättningen för personerna i ledningen på samma ansvarsnivå per den 31 december 2019. Under inga omständigheter får bonusar eller andra rörliga eller jämförbara ersättningskomponenter betalas ut".
- (542) Kommissionen konstaterar att det förbud som anges i punkt 78 i den tillfälliga ramen har inkluderats i åtgärden (skäl 113).
- (543) Åtgärden är därför förenlig med punkt 78 i den tillfälliga ramen.

#### 6.3.5.3 Slutsats om efterlevnaden av villkoren gällande företagsstyrning och förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen

- (544) Mot bakgrund av ovanstående drar kommissionen slutsatsen att åtgärden uppfyller alla de villkor som fastställs i avsnitt 3.11.6 i den tillfälliga ramen om företagsstyrning och förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen. Åtgärden avviker visserligen från punkt 77 i den tillfälliga ramen, men kommissionen anser att ett sådant undantag i detta särskilda fall är motiverat, av de skäl som beskrivs i avsnitt 6.3.5.2.5.

## 6.3.6 Statens strategi för utträde ur innehav som är ett resultat av rekapitaliseringen, och rapporteringsskyldigheter

- (545) Enligt punkt 79 i den tillfälliga ramen måste "[s]tödmottagare, med undantag för små och medelstora företag, som har fått covid-19-rekapitalisering på mer än 25 % av det egna kapitalet vid tidpunkten för ingripandet [...] uppvisa en trovärdig utträdesstrategi för medlemsstatens innehav, såvida inte statens ingripande sänks till en nivå under 25 % av det egna kapitalet inom 12 månader från den dag då stödet beviljades" <sup>(255)</sup>. Enligt punkt 80 i den tillfälliga ramen ska utträdesstrategin omfatta en plan för stödmottagarens fortsatta verksamhet och användningen av de medel som staten investerat, inklusive en återbetalningsplan och de åtgärder som stödmottagaren och staten kommer att vidta för att följa återbetalningsplanen.
- (546) SAS är ett stort företag som skulle få en rekapitalisering på mer än 25 % vid tidpunkten för ingripandet. Följaktligen lämnade Danmark och Sverige in en affärsplan som utarbetats av SAS enligt vilken företaget ska återbeta de instrument som Danmark och Sverige tillhandahållit senast räkenskapsåret 2025 (skäl 125). Danmark och Sverige förklarade att SAS hade för avsikt att använda både företagets positiva fria kassaflöden och intäkter från emissioner på kapitalmarknaden (av både skuld- och egetkapitalinstrument) för att lösa in instrumenten för statligt stöd <sup>(256)</sup>. Dessutom förklarade Danmark och Sverige att de så snart som möjligt och efter den finansiella stabiliseringen av SAS skulle överväga en försäljning till privata tredje parter som en sannolik utträdesstrategi, särskilt för de covid-19-aktier som tecknats vid rekapitaliseringen. Under alla omständigheter åtog sig Danmark och Sverige att ta emot och godkänna en trovärdig utträdesstrategi inom tolv månader efter det att stödet beviljats, såvida inte staternas ingripande sänkts till en nivå under 25 % av det egna kapitalet inom den tidsfristen (skäl 126).
- (547) Kommissionen drar därför slutsatsen att villkoren i punkterna 79 och 80 i den tillfälliga ramen är uppfyllda.
- (548) Därutöver bekräftade Danmark och Sverige att SAS skulle rapportera till dem om framstegen med genomförandet av återbetalningsplanen i enlighet med punkt 82 i den tillfälliga ramen (skäl 130). SAS, Danmark och Sverige bekräftade att de skulle uppfylla de krav på offentliggörande och rapportering som gäller för respektive part enligt punkterna 83–84 i den tillfälliga ramen (skäl 130).
- (549) Slutligen åtog sig Danmark och Sverige att i enlighet med punkt 85 i den tillfälliga ramen anmäla en omstruktureringsplan om deras ingripande inte skulle ha sänkts till under 15 % av stödmottagarens egna kapital <sup>(257)</sup> sex år efter beviljandet av åtgärden (skäl 130). Åtgärden är således förenlig med punkt 85 i den tillfälliga ramen.
- (550) Kommissionen noterar att Ryanair ifrågasätter tidsfristen på sex år som anges i punkt 85 i den tillfälliga ramen (skäl 209). Ryanair menar att ett så lågt ställt krav inte skapar incitament för statens utträde samt strider mot proportionalitetsprincipen och punkt 45 i den tillfälliga ramen. Företaget anger dock inte vilken tidsfrist som skulle vara lämplig.
- (551) Kommissionen noterar att kravet på en omstruktureringsplan inte är avsett att fungera som ett incitament för en medlemsstat att avyttra den del av sitt ägande som förvärvats genom covid-19-rekapitaliseringen. Sådana incitament föreskrivs redan i avsnitt 3.11.5 i den tillfälliga ramen, och det är först efter den aktuella sexårsperioden som det kan visa sig att de olika incitamentsmekanismerna inte har gett förväntat resultat och att en omstruktureringsplan därför måste anmälas. En sådan tidsfrist är också helt linje med den tillfälliga ramens olika mekanismer för att uppmuntra och påskynda statens utträde ur stödmottagarens egna kapital, varav vissa är fördelade över en liknande period.

<sup>(255)</sup> I enlighet med fotnot 66 i den tillfälliga ramen bör hybridinstrument som beviljas av staten räknas som eget kapital.

<sup>(256)</sup> Lånefinansiering kan omfatta både säkerställda och icke säkerställda instrument: i) icke säkerställda obligationer inklusive hybridobligationer, skuldebrev, företagscertifikat och syndikerade lån, ii) säkerställda instrument, såsom japanska operationella leasingavtal, flygplansfinansiering och potentiellt sale-and-leaseback-instrument. SAS väljer finansieringsinstrument baserat på bland annat hur attraktiva villkoren/finansieringskostnaderna för respektive instrument är, omfattningen av marknaden och de volymer som är tillgängliga för SAS samt SAS faktiska kreditbetyg och förväntade kreditutsikter/ändringar av kreditbetyget.

<sup>(257)</sup> I enlighet med fotnot 66 i den tillfälliga ramen bör hybridinstrument som beviljas av staten räknas som eget kapital.

- (552) Det strider därför inte på något sätt mot proportionalitetsprincipen att i punkt 85 i den tillfälliga ramen föreskriva att en sådan omstruktureringsplan ska anmälas endast om det danska och svenska ingripandet efter sex år inte har sänkts till under 15 % av SAS egna kapital.
- (553) Dessutom haltar analogin med bankmeddelandet, eftersom finanskrisen, såsom noteras i meddelandet, åtminstone delvis orsakades av vissa finansinstituts alltför stora risktagande, till skillnad från covid-19-pandemin, som är en hälsokris. Följaktligen kan det inte krävas att de åtgärder som kommissionen inför för att avhjälpa konsekvenserna av covid-19-krisen ska vara av samma karaktär som de åtgärder som vidtogs med anledning av finanskrisen.
- (554) Ryanairs iakttagelse på grundval av punkt 45 i den tillfälliga ramen måste också avvisas. Medan det stämmer att denna punkt innehåller krav på att rekapitaliseringsåtgärder ska omfattas av stränga villkor i syfte att begränsa snedvridningen av konkurrensen förklaras det också att dessa villkor rör statens inträde, ersättning och utträde ur de berörda företagens egna kapital, bestämmelser om företagets styrning och lämpliga åtgärder för att begränsa snedvridningar av konkurrensen. Det är tydligt att det rör sig om en hänvisning till villkoren i avsnitten 3.11.2–3.11.7 i den tillfälliga ramen.
- (555) Kommissionen drar därför slutsatsen att åtgärden uppfyller alla krav i avsnitt 3.11.7 i den tillfälliga ramen.

#### 6.3.7 Avsnitt 4 i den tillfälliga ramen

- (556) Danmark och Sverige bekräftade att de skulle uppfylla rapporterings- och övervakningsskyldigheterna i avsnitt 4 i den tillfälliga ramen (skälen 129 och 130).

#### 6.3.8 Åtgärdens förenlighet med andra bestämmelser i unionsrätten

- (557) Ryanair hävdar i sina synpunkter att åtgärden strider mot flera bestämmelser i EUF-fördraget, särskilt artiklarna 18, 49 och 56, samt artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008 (skäl 166). Företaget hänvisar också till en överträdelse av unionsrättens allmänna princip om icke-diskriminering (skäl 167).
- (558) I detta avseende erinrar Ryanair med rätta om att statligt stöd som, i sig eller till följd av några av de villkor som åtföljer det, strider mot bestämmelser eller allmänna principer i unionsrätten inte kan förklaras förenligt med den inre marknaden <sup>(258)</sup>.
- (559) När det däremot gäller företagets påstående att åtgärden strider mot artikel 18 i EUF-fördraget konstaterar kommissionen att följande fastställs i första stycket i den bestämmelsen: "Inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden". Artikel 18 i EUF-fördraget är avsedd att tillämpas fristående endast i fall som omfattas av unionsrätten för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke-diskriminering i fördraget. Artikel 107.2 och 107.3 i EUF-fördraget innehåller bestämmelser om undantag från principen i artikel 107.1 att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden, och medger alltså att olika företag behandlas på olika sätt, förutsatt att de krav som fastställs i undantagen uppfylls. Enligt domstolen måste dessa undantag betraktas som "särskilda bestämmelser" i fördragen, i den mening som avses i artikel 18 första stycket i EUF-fördraget <sup>(259)</sup>.

<sup>(258)</sup> Dom av den 31 januari 2023, kommissionen mot Braesch m.fl., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, punkt 96, och dom av den 28 september 2023, Ryanair mot kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, punkt 109.

<sup>(259)</sup> Dom av den 28 september 2023, Ryanair mot kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, punkt 111.

- (560) Av detta följer att det i föreliggande fall endast behöver undersökas huruvida den skillnad i behandling som åtgärden medför är tillåten enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget. Kommissionen bedömde därför huruvida åtgärden var förenlig med artikel 107.3 b i EUF-fördraget, såsom den tolkas i den tillfälliga ramen. Kommissionen har dragit slutsatsen att åtgärden uppfyller dessa krav, dvs. att den beviljats för ett mål som erkänns däri och inte överskrider gränserna för vad som är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå detta mål<sup>(260)</sup>. Det behöver därför inte göras någon ytterligare bedömning av en eventuell överträdelse av artikel 18 i EUF-fördraget. Under alla omständigheter förklarar Ryanair inte vari överträdelsen av artikel 18 i EUF-fördraget i det aktuella fallet skulle bestå.
- (561) När det gäller artiklarna 49 och 56 i EUF-fördraget och artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008 skyddar dessa bestämmelser det fria tillhandahållandet av tjänster på den inre marknaden respektive det fria tillhandahållandet av lufttransporttjänster på den inre marknaden. Kommissionen noterar att artikel 56 i EUF-fördraget enligt artikel 58 i EUF-fördraget inte är tillämplig på transportsektorn, och att åtgärden därför inte kan strida mot den bestämmelsen. När det gäller artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008 hävdar Ryanair att Danmark och Sverige, genom att förbehålla endast SAS åtgärden och därmed missgynna alla de flygbolag som drabbades lika hårt av covid-19-pandemin, motverkade det fria tillhandahållandet av tjänster samt dessa flygbolags, inklusive Ryanairs, etableringsfrihet (skäl 170). Företaget hävdar i korthet att valet av stödmottagare begränsar dess frihet att tillhandahålla tjänster och dess etableringsfrihet.
- (562) Kommissionen noterar i detta avseende att de restriktiva verkningar som en stödåtgärd har på friheten att tillhandahålla tjänster eller på etableringsfriheten enligt rättspraxis inte utgör en restriktion som är förbjuden enligt fördraget, eftersom det kan vara fråga om en verkan som är naturligt förbunden med en inneboende egenskap hos statligt stöd som sådant, t.ex. selektivitet<sup>(261)</sup>.
- (563) Det framgår av samma rättspraxis att när villkoren för ett stöd är så oskiljaktigt förbundna med stödets syfte att det inte är möjligt att bedöma dem separat, så måste deras inverkan på stödets förenlighet eller oförenlighet i sin helhet nödvändigtvis bedömas genom det förfarande som föreskrivs i artikel 108 i EUF-fördraget<sup>(262)</sup>.
- (564) I detta avseende fastslog domstolen att den verkan på den inre marknaden som följer av valet av ett företag som mottagare av en åtgärd under dessa omständigheter inte kan bli föremål för en prövning som är separat från prövningen av huruvida stödåtgärden som helhet är förenlig med den inre marknaden genom förfarandet enligt artikel 108 FEU. Det framgår av Ryanairs synpunkter att företaget delar den ståndpunkten, eftersom det hävdar att kommissionen bör förbjuda stödåtgärden inom ramen för det förfarande som anges i artikel 108.3 i EUF-fördraget, men på grundval av att åtgärden enligt Ryanair skulle bryta mot artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008 och artikel 49 i EUF-fördraget.
- (565) Enligt den rättspraxis som beskrivs i skäl 563 utgör emellertid inte de restriktiva verkningar som en statlig stödåtgärd kan ha på friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten en restriktion som är förbjuden enligt fördraget, eftersom det kan vara fråga om en verkan som är naturligt förbunden med en inneboende egenskap hos statligt stöd som sådant, t.ex. selektivitet. I det här fallet ser kommissionen inga indikationer på att åtgärden, och närmare bestämt valet av SAS som enda mottagare av åtgärden, fick restriktiva verkningar som gick längre än dem som är naturligt förbundna med statligt stöd som beviljats i enlighet med kraven i artikel 107.3 b i EUF-fördraget. Berörda parter har inte heller lagt fram någon sådan bevisning.

<sup>(260)</sup>När det gäller en eventuell överträdelse av den allmänna principen om icke-diskriminering anser kommissionen, även under antagandet att SAS och andra flygbolag befinner sig i en jämförbar situation med tanke på målet för åtgärden, att en sådan skillnad i behandling oavsett skulle vara motiverad, eftersom åtgärden är nödvändig för att uppnå målet för densamma såsom det anges i skäl 17 såsom visas i avsnitt 6.3.1 (och särskilt eftersom det finns ett gemensamt intresse i att ingripa till förmån för just SAS, av de skäl som redovisas i avsnitt 6.3.1.2), och står i proportion till det målet, såsom visas i avsnitten 6.3.3 (stödet proportionalitet), 6.3.4 (statens ersättning och utträde), 6.3.5 (villkor för företagsstyrning och förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen) och 6.3.6 (statens strategi för utträde), i så måtto att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

<sup>(261)</sup>Dom av den 28 september 2023, Ryanair mot kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, punkt 132.

<sup>(262)</sup>Dom av den 28 september 2023, Ryanair mot kommissionen, C-320/21 P, ECLI:EU:C:2023:712, punkt 133. Se även, avseende detta, dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, punkt 14 och dom av den 31 januari 2023, kommissionen mot Braesch m.fl., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, punkt 97.



- (566) Åtgärden strider därmed inte mot artikel 49 i EUF-fördraget och inte heller mot artikel 15 i förordning (EG) nr 1008/2008.
- (567) Av detta följer att åtgärden mot bakgrund av ovanstående inte strider mot någon av de bestämmelser i unionsrätten som Ryanair tagit upp i sina synpunkter.

## 7. SLUTSATS

- (568) Kommissionen konstaterar att Sverige och Danmark olagligen har genomfört åtgärden i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionen anser dock att åtgärden är förenlig med artikel 107.3 b i EUF-fördraget, på villkor att Danmark och Sverige genomför den mekanism som beskrivs i skäl 148 i linje med punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, inom två månader från delgivningen av detta beslut till dessa medlemsstater.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### Artikel 1

Det stöd på 9,54 miljarder svenska kronor som Konungariket Danmark och Konungariket Sverige beviljade och genomförde till förmån för Scandinavian Airlines System AB är förenligt med den inre marknaden på de villkor som anges i artikel 2.

### Artikel 2

För att det stöd som avses i artikel 1 ska vara förenligt med den inre marknaden måste Konungariket Danmark och Konungariket Sverige kräva att Scandinavian Airlines System AB, för att uppfylla villkoren i punkterna 61 och 62 i den tillfälliga ramen, emitterar ytterligare kapitalvärdepapper till Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, på ett sätt som höjer dessa medlemsstaters ersättning för de covid-19-aktier som respektive medlemsstat genom tecknande av nya stamaktier i Scandinavian Airlines System AB förvärvat med det stöd som avses i artikel 1.

Emissionen av de instrument som nämns i första stycket kommer att äga rum fyra år (om Konungariket Danmark och/eller Konungariket Sverige inte har sålt minst 40 % av de covid-19-aktier de förvärvat) och sex år (om Konungariket Danmark och/eller Konungariket Sverige inte har sålt samtliga sina covid-19-aktier) efter dagen för beviljandet av det stöd som avses i artikel 1.

För att emittera de instrument som avses i första stycket ska Scandinavian Airlines System AB antingen i) ändra villkoren för de statshybridobligationer som företaget har emitterat till Konungariket Danmark och Konungariket Sverige i syfte att öka det belopp som ska utbetalas för dessa eller ii) emittera ett nytt instrument till Konungariket Danmark och Konungariket Sverige på samma villkor som de statshybridobligationer som företaget emitterat till Konungariket Danmark och Konungariket Sverige.

Höjningen av ersättningen via de instrument som avses i första stycket ska motsvara en höjning med 10 % av det belopp som blir resultatet om antalet aktier i Scandinavian Airlines System AB som Konungariket Danmark och Konungariket Sverige innehar och som ännu inte har sålts vid de datum som anges i andra stycket och som överstiger det antal aktier i företaget som var och en av dessa medlemsstater innehade före beviljandet av det stöd som avses i första stycket multipliceras med det högre beloppet av i) 1,16 svenska kronor eller ii) det volymvägda genomsnittspriset för Scandinavian Airlines System AB:s aktier på Nasdaq Stockholm under de 20 handelsdagar som direkt föregår den femte handelsdagen före höjningsmekanismens utlösande vid den tidpunkt som anges i andra stycket. Det ytterligare kapitalbelopp som beräknats enligt ovan kommer att justeras för att ta hänsyn till framtida kassaflöden kopplade till detta ytterligare nominella belopp av kapitalvärdepapper, diskonterat med en lämplig marknadsränta som avspeglar villkoren för värdepappren och emittentriskerna vid den tidpunkt som anges i andra stycket.

*Artikel 3*

Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ska inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i artikel 2.

*Artikel 4*

Detta beslut riktar sig till Konungariket Danmark och Konungariket Sverige.

Utfärdat i Bryssel den 29 november 2023.

*På kommissionens vägnar*  
Didier REYNDERS  
*Ledamot av kommissionen*

---