



Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Finansudvalg om afgivelse af indlæg i Domstolens sag C- 329/25, SAS

18. september 2025

Københavns Byret har den 14. maj 2025 afsagt kendelse om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om fortolkningen og rækkevidden af artikel 108 TEUF og af EU-Domstolens dom i CELF-sagen.¹²

Forelæggelsen sker til brug for byrettens behandling af en sag anlagt af SAS AB ('SAS') mod Finansministeriet den 28. juni 2024. SAS har i denne sag nedlagt påstand om, at Finansministeriet skal anerkende, at selskabet ikke skal betale såkaldte ulovlighedsrenter af den statsstøtte, som blev udbetalt den 26. oktober 2020 i forbindelse med COVID-19-pandemien, efter Kommissionen havde godkendt statsstøtten den 17. august 2020, og hvor Kommissionens godkendelse senere blev underkendt ved Rettens dom af 10. maj 2023 i sag T-238/21.³ Subsidiært påstår SAS Finansministeriet tilpligtet til at anerkende, at ulovlighedsrentekravet højst skal opgøres til SEK 276.693.625, hvilket svarer til at anvende svenske regler for opgørelsen af kravet.

SAS GUC Entity s.à.r.l. ('SAS GUC Entity'), som er en juridisk enhed med hovedsæde i Luxembourg oprettet til at administrere midlerne og varetage interesserne for SAS' simple kreditorer, er biinterveneret i sagen til støtte for SAS.

Forelæggelseskendelsen er baseret på et udkast udarbejdet af Finansministeriet, SAS og SAS GUC Entity i fællesskab.

SAS har anlagt en tilsvarende svensk retssag i Sverige mod de svenske myndigheder, hvor der ligeledes er afsagt kendelse om præjudiciel forelæggelse for EU-

¹ EU-Domstolens dom af 12. februar 2008 i sag C-199/06, CELF, EU:C:2008:79.

² Anmodningen om præjudiciel forelæggelse er offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, C/2025/4038, 28.7.2025 ([EUR-Lex - 62025CN0329 - DA - EUR-Lex](#)).

³ Rettens dom af 10. maj 2023, Ryanair mod Kommissionen, T-238/21, EU:T:2023:247. Retssagen er beskrevet i notater af 6. juli 2021 til Folketingets Europa-udvalg og Folketingets Finansudvalg om intervention og afgivelse af indlæg i Rettens sag T-238/21, Ryanair mod Europa-Kommissionen (rekapitalisering af SAS).

Domstolen⁴. SAS GUC Entity har også biinterveneret til støtte for SAS i den verserende svenske retssag, og det er forventningen, at de to sager vil blive behandlet sammen af EU-Domstolen.

Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

Sagen for Københavns Byret om ulovlighedsrenter er opstået i forbindelse med den gennemførte omstrukturering af SAS AB, hvor det af hensyn til omstruktureringsprocessen var afgørende for SAS, dets nye investorer og de tidligere simple kreditorer, at få en endelig afklaring af, om Rettens annullation⁵ af Kommissionens statsstøttegodkendelse af 17. august 2020⁶ medfører, at SAS kan blive pålagt at betale ulovlighedsrenter.

Den pågældende støtte blev udbetalt i perioden den 26. oktober 2020 til den 30. oktober 2020 i henhold til Kommissionens afgørelse af 17. august 2020 i sag SA.57543. Denne afgørelse blev efterfølgende annulleret ved Rettens dom af 10. maj 2023 i sag T-238/21, som var anlagt af Ryanair mod Kommissionen. Efter annullationen blev støtten igen erklæret forenelig med det indre marked ved Kommissionens afgørelse af 29. november 2023.⁷

Det første hovedspørgsmål i sagen er, om SAS som følge af Rettens annullation af den oprindelige godkendelse nu er forpligtet i henhold til artikel 108, stk. 3 TEUF, til at betale ulovlighedsrenter for perioden fra udbetalingen af støtten den 26. oktober 2020 og frem til den nye godkendelse af 29. november 2023. Domstolen har i dom af 12. februar 2008 i CELF, sag C-199/06, EU:C:2008:79, fastslået, at en støttemodtager skal betale renter af forenelig statsstøtte, som udbetales inden Kommissionens godkendelse efter artikel 108, stk. 3, TEUF.

SAS har navnlig anført fire argumenter for, at der ikke består en pligt til at betale ulovlighedsrenter. Disse argumenter er afspejlet i spørgsmål 1 og 2 i forelæggelseskendelsen og går i hovedtræk ud på følgende:

- 1) Pligten til at betale ulovlighedsrenter efter CELF-dommen gælder ikke, hvor støtten oprindeligt blev udbetalt under overholdelse af anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, TEUF, og hvor ulovligheden således udelukkende skyldes, at Kommissionens afgørelse blev annulleret af Retten

⁴ Anmodningen om præjudiciel forelæggelse er offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, C/2025/4749, 8.9.2025 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202504749&qid=1758019969063).

⁵ Rettens dom af 10. maj 2023, Ryanair mod Kommissionen, T-238/21, EU:T:2023:247.

⁶ Kommissionens afgørelse af 17. august 2020 i sag SA.57543 (2020/N) og SA.58342 (2020/N), COVID-19: Recapitalisation of SAS AB.

⁷ SA.57543 and SA.58342 (2020/NN) (ex 2020/N), implemented by the Kingdom of Denmark and the Kingdom of Sweden for Scandinavian Airlines System AB (SA.57543-58242 - SAS - Final version final decision TC.docx). Kommissionens afgørelse af 29. november 2023 er efterfølgende blevet anfægtet af Ryanair. Retssagen er beskrevet i notater af 23. april 2025 til Folketingets Europa-udvalg og Folketingets Finansudvalg om afgivelse af interventionsindlæg i Rettens sag T-687/24, Ryanair mod Europa-Kommissionen (rekapitalisering af SAS).

- (spørgsmål 1 a i forelæggelseskendelsen). Nærværende sag adskiller sig ifølge SAS fra CELF-sagen derved, at medlemsstaten ikke har begået en oprindelig proceduremæssig fejl i form af at undlade at anmelde støtten.
- 2) Pligten til at betale ulovlighedsrenter gælder ikke i det konkrete tilfælde, fordi den mangel, som begrundede Rettens annullation (konkret en manglende ”step up-mekanisme”) ikke havde haft nogen virkning i ulovlighedsperioden (spørgsmål 1 b i forelæggelseskendelsen). Kravet om en ”step up-mekanisme” indebærer ifølge rammebestemmelserne for COVID-19-støtte⁸, at statens afkast for egenkapitalinstrumenter skal øges efter henholdsvis 4 og 6 år for at give øget incitament for selskabet til at tilbagekøbe kapitaltilførslerne. Det første af disse tidspunkter ville imidlertid tidligst være indtrådt 26. oktober 2024, hvor der igen forelå en ny godkendelse fra Kommissionen. Fejlen i den oprindelige afgørelse nåede derfor ikke at have nogen faktisk betydning for vilkårene for støtten til SAS.
 - 3) Pligten til at betale ulovlighedsrenter gælder ikke i det konkrete tilfælde, hvor formålet med støtten var at afhjælpe en forstyrrelse i medlemsstaternes økonomi, jf. artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF (spørgsmål 1 c i forelæggelseskendelsen). Ifølge SAS ville formålet med COVID-19-støtten således forspildes, hvis det antoges, at medlemsstaten var forpligtet til at afvente udfaldet af retssagen om den første godkendelsesbeslutning, inden støtten kunne implementeres. I givet fald ville støtten end ikke kunne gennemføres i dag⁹, og SAS ville være gået konkurs.
 - 4) Selv hvis det antages, at der principielt består en pligt til at betale ulovlighedsrenter, så foreligger der sådanne ekstraordinære omstændigheder i det konkrete tilfælde, at pligten til at betale ulovlighedsrenter begrænses (spørgsmål 2 i forelæggelseskendelsen).

Det andet hovedspørgsmål i sagen vedrører opgørelsen af et ulovlighedsrentekrav, såfremt det antages at bestå. SAS’ synspunkt er, at de svenske regler for opgørelse af ulovlighedsrentekrav i lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler finder anvendelse.

Regeringens interesse og argumenter i sagen

Som led i omstruktureringen af SAS blev der deponeret en andel af SAS’ midler, som ellers ville kunne udbetales i dividende til SAS’ simple kreditorer, til brug for betaling af et eventuelt ulovlighedsrentekrav til den svenske og danske stat, hvis et sådant krav skulle vise sig at bestå.¹⁰ Hvis en dom måtte fastslå, at ulovlighedsrentekravet består, vil disse midler blive frigivet til SAS’ betaling af dette krav til henholdsvis den danske og den svenske stat. Hvis kravet ikke består, vil midlerne

⁸ Afsnit 3.11.5 i Meddelelse fra Kommissionen Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud (EUT C 91I af 20.3.2020, s. 1–9) med senere ændringer.

⁹ Som anført ovenfor har Ryanair ligeledes anfægtet Kommissionens nye godkendelsesafgørelse af 29. november 2023 (T-687/24, Ryanair mod Kommissionen).

¹⁰ Se nærmere forelæggelseskendelsens pkt. 29-33 (bilag 1).

blive frigivet til SAS' simple kreditorer, hvis interesser i sagen varetages af SAS GUC Entity (biintervenient til støtte for SAS).¹¹ En betingelse for de simple kreditorens accept af SAS' omstruktureringsplan var, at SAS ville arbejde for en klarlægning af, om et ulovlighedsrentekrav består eller ej. SAS har herefter sagsøgt Finansministeriet i sagen for Københavns Byret med henblik på at få fastslået, at kravet ikke eksisterer eller er så lavt som muligt.

Finansministeriet har påstået frifindelse, fordi ministeriet ikke på grundlag af EU-Domstolens nuværende retspraksis kan anerkende, at der principielt ikke er et ulovlighedsrentekrav, ligesom ministeriet ikke kan anerkende, at ulovlighedsrenten skal opgøres efter svensk ret og i så fald vil være lavere end markedsrenten.

Regeringen har en umiddelbar og konkret interesse i EU-Domstolens besvarelse af de forelagte præjudicielle spørgsmål. Besvarelsen vil være afgørende for, om staten i sidste ende skal opkræve ulovlighedsrenter fra SAS. Der er desuden en bredere interesse i at få klarlagt støtteydende myndigheders forpligtelser i en situation, hvor en støtte først er gennemført efter en statsstøttegodkendelse, men hvor godkendelsen efterfølgende bliver annulleret. En generel og ubetinget pligt til at opkræve ulovlighedsrenter i sådanne situationer kan betyde, at administrative fejl begået af Kommissionen kan vanskeliggøre eller endda umuliggøre udmøntningen af politiske beslutninger om at yde statsstøtte, som ellers er forenelig med det indre marked, hvilket vil være uhensigtsmæssigt.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der består en pligt til at opkræve ulovlighedsrenter fra SAS, er regeringens synspunkter i hovedtræk følgende:

- Rækkevidden af støtteydende myndigheders forpligtelser i den foreliggende situation er på centrale punkter uklar.
- Efter regeringens opfattelse tyder visse udsagn i EU-Domstolens praksis på, at der også i en situation som den foreliggende faktisk er en ubetinget pligt for myndighederne til at opkræve ulovlighedsrenter for perioden, hvor støtten har været tilgængelig uden en gyldig statsstøttegodkendelse. Navnlig har EU-Domstolen i dom af 12. februar 2008 i CELF, sag C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 56-69, udtalt, at pligten til at betale ulovlighedsrenter også gælder for perioden mellem en kommissionsafgørelse, der konstaterer, at den omhandlede støtte er forenelig med fællesmarkedet, og Unionens retsinstansers annullation af nævnte afgørelse.
- Samtidig er regeringen enig med SAS i, at det ikke kan anses for afklaret i EU-Domstolens retspraksis, om der faktisk består en pligt til at opkræve

¹¹ I tilfælde af, at midlerne frigives til SAS' simple kreditorer, vil den danske stat, på linje med de øvrige simple kreditorer, modtage dividendebetaling.

ulovlighedsrenter i en situation som den foreliggende, hvor støtten oprindeligt er gennemført efter forudgående anmeldelse til og godkendelse af Kommissionen. Regeringen er endvidere i store træk enig i de synspunkter, som er fremført af SAS under sagen til støtte for, at SAS ikke skal betale ulovlighedsrenter i denne situation, og at renten i givet fald bør være lavere end markedsrenten.

På baggrund af ovenstående vil regeringen derfor afgive indlæg for EU-Domstolen. Regeringen vil argumentere for, at Domstolen bør genoverveje eller videreudvikle principperne i CELF-dommen, så SAS i en situation som den foreliggende ikke skal betale ulovlighedsrenter, eller så renten i det mindste ikke overstiger den rente, der skal betales i tilfælde af tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte.