KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 19 juli 1995

om stöd som beviljats för trafikering av flyglinjer genom regionen Sardiniens lag av den 20 januari 1994

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(96/110/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 93.2 första stycket i detta,

med beaktande av Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1a i detta,

efter att, i enlighet med bestämmelserna i ovan nämnda artiklar, ha givit berörda parter tillfälle att yttra sig, och med hänsyn till att några sådana yttranden inte har inkommit, och

med beaktande av följande:

I

Genom en skrivelse av den 8 mars 1994 har den italienska regeringen, i enlighet med artikel 93.3 i fördraget, till kommissionen anmält det stödsystem för trafikering av flyglinjer av tredje graden, som införts genom regionen Sardiniens lag av den 20 januari 1994 (nedan kallad "lagen av den 20 januari 1994").

Den 30 mars 1994 tillställdes den italienska regeringen en begäran om kompletterande upplysningar för att möjliggöra för kommissionen att uttala sig om detta stödsystem var förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionens begäran avsåg definitionen av förbindelser med Sardinien som kan ha mottagit eller i framtiden kan komma att motta stöd för upprätthållande, bestämmandet av förbindelser som kommer i åtnjutande av bestämmelserna i lagen av den 20 januari 1994, den italienska regeringens eventuella tillämpning av vissa bestämmelser i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen [1], ändrad genom Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige (artikel 3.2 och 3.4 samt artiklarna 4 och 5) som kan begränsa tillträdet till marknaden, och slutligen subventionernas betalningssätt, beräkningssätt och belopp.

Den italienska regeringen översände den 3 juni 1994 till kommissionen ett meddelande från regionen Sardinien som delvis besvarade begäran om upplysningar av den 30 mars 1994. Av meddelandet framgår att regionen Sardinien inte tidigare har beviljat något ekonomiskt stöd till lufttrafikföretag, att förteckningen över de flyglinjer som kan komma att bli föremål för stöd ännu inte har upprättats, att det ekonomiska stödet kommer att erbjudas alla gemenskapsföretag som uppfyller de villkor som ställs och att utbetalningen av stöd skall begränsas av fastställda budgetramar. Däremot preciceras inte någon tillämpning av de restriktioner angående tillträde till marknaden som föreskrivs i förordning (EEG) nr 2408/92, särskilt i artikel 4 i denna, i vilken framför allt till gagn för linjer med låg beläggning, föreskrivs ett system med allmän trafikplikt som kan omfatta ekonomisk ersättning till lufttrafikföretag. Trots att en påminnelse beträffande den sistnämnda punkten skickades till de italienska myndigheterna den 1 augusti 1994 har kommissionen inte erhållit begärda uppgifter.

På grundval av de uppgifter som har erhållits har kommissionen beslutat att inleda förfarandet i artikel 93.2, och informerat Italien om detta beslut genom en skrivelse av den 17 januari 1995. I denna skrivelse uppmanades den italienska regeringen att till kommissionen inkomma med synpunkter inom en månad och att till kommissionen överlämna alla upplysningar som är nödvändiga för handläggningen av ärendet. Skrivelsen har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* [2] och berörda parter har anmodats inkomma med

[1] EGT nr L 240, 24.8.1992, s. 8.
[2] EGT nr C 117, 12.5.1995, s. 2.

synpunkter inom en månad från offentliggörandet. De italienska myndigheterna har inte besvarat kommissionens uppmaning och har inte inkommit med synpunkter eller upplysningar beträffande det stödsystem som infördes genom lagen av den 20 januari 1994 eller beträffande eventuell förekomst av allmän trafikplikt för de flyglinjer som betjänar regionen Sardinien. Ingen berörd part har inkommit med synpunkter inom ramen för detta förfarande.

II

Kommissionen har beslutat att granska detta ärende mot bakgrund av bestämmelserna i artiklarna 92 och 93 i fördraget och artikel 61 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat "EES-avtalet"), på grundval av föreliggande upplysningar. Eftersom tidsfristen har löpt ut för den italienska regeringen att inkomma med synpunkter och upplysningar och eftersom Italien inte har inkommit med sådana synpunkter och upplysningar "har kommissionen rätt att avsluta förfarandet och fatta beslut om stödets förenlighet med den gemensamma marknaden på grundval av de uppgifter den förfogar över", på samma sätt som domstolen medgav i domen av den 14 februari 1990, Frankrike mot kommissionen, mål C-301/87, punkt 22 i domskälen ([1]). För övrigt har domstolen i domen av den 13 april 1994, Tyskland och Pleuger Worthington mot kommissionen, förenade mål C-324/90 och C-342/90 ([2]) bedömt att kommissionen endast behöver ålägga en medlemsstat att inkomma med begärda uppgifter innan den fattar beslut, om de uppgifter den förfogar över är otillräckliga för att den skall kunna bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. I detta fall bedömer kommissionen att de uppgifter den förfogar över, vilka erhållits från den italienska regeringen i samband med anmälan av stödet och som svar på den begäran om upplysningar som föregick inledandet av förfarandet, även om de är ofullständiga, medger att beslut kan fattas angående stödets förenlighet med den gemensamma marknaden.

III

Syftet med lagen av den 20 januari 1994 är att förbättra flygförbindelserna med regionen Sardinien genom att öns regionala parlament ges möjlighet att bevilja subventioner till företag eller organ som tillhandahåller regelbunden flygtransport av tredje graden för passagerare. Flygtransport som tillhandahålls med flyg eller helikopter, där kapaciteten inte överstiger 50 passagerare och inte understiger nio passagerare, betraktas som service av tredje graden i den mening som avses i lagen.

Dessa subventioner är avsedda att ersätta lufttrafikföretaget för förlust som orsakas av tomma flygstolar. De utbetalas endast för upp till 55 % av tillgängliga flygstolar på de linjer som årligen fastställs av öns parlament i enlighet med den regionala kommunikationsplanen. Eftersom regionen Sardinien redan betjänas av direkta flygförbindelser med de större italienska städerna och med vissa utländska europeiska städer, synes de berörda flyglinjerna framförallt vara regionala linjer med låg kapacitet. Dessa subventioner beviljas dessutom endast för tre på varandra följande år med början år 1994. Subventionsbeloppet motsvarar 100 % av fastställt biljettpris det första året, 75 % det andra samt 50 % det tredje året.

Dessa subventioner kan endast beviljas enligt ett administrativt förfarande för vilket de närmare föreskrifterna anges i lagen av den 20 juli 1994. I enlighet med detta förfarande måste de företag som önskar komma i åtnjutande av dessa subventioner, inkomma med en begäran åtföljd av vederbörlig dokumentation (verksamhetsbeskrivning, teknisk beskrivning, finansiell plan, driftsbudget etc.) till den lokala transportmyndigheten senast den 31 oktober året före det år för vilket subvention begärs. För 1994 är tidsfristen för inlämnande av begäran dock 30 dagar efter att ifrågavarande lag offentliggjorts i den officiella tidningen för den autonoma regionen Sardinien. Begäran som bedöms som rimlig skall därefter införas i den årliga interventionsplan som antas av det regionala parlamentet och som är underkastad budgetmässiga begränsningar. För att subvention skall beviljas ett företag krävs att företaget undertecknar ett avtal i vilket särskilt måste anges att det är förbjudet att förändra eller avbryta det verksamhetsprogram som godkänts av den regionala transportmyndigheten, att företaget är skyldigt att tillämpa de biljettpriser som har godkänts av myndigheten, liksom att företaget är skyldigt att följa rättsliga bestämmelser och bestämmelser i avtal för anställd personal och tillhandahålla den besättning som godkänts av den regionala transportmyndigheten.

De kostnader som förorsakas av dessa subventionsåtgärder uppskattas till två miljarder italienska lire för vart och ett av åren 1994, 1995 och 1996. Subventionerna utbetalas halvårsvis i efterhand till mottagarföretaget sedan den regionala myndigheten kontrollerat de obesatta flygstolarna på förbindelserna i fråga. Förskott på upp till 50 % av den förutsedda subventionen kan dock utbetalas sedan garanti ställts.

IV

I artikel 92.1 i fördraget och artikel 61.1 i EES-avtalet fastställs att, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna, stöd som ges av en stat, eller med hjälp av statliga medel av vilket slag det än är, är oförenligt med den gemensamma marknaden om det snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

([1]) Recueil 1990, s. I-307.
([2]) Recueil 1994, s. I-1173.

I detta ärende har regionen Sardinien beslutat att bevilja subventioner till företag eller organ vilka tillhandahåller reguljära flygförbindelser av tredje graden med regionen Sardinien.

Med statligt stöd avses allt stöd som beviljas av centrala, regionala eller lokala myndigheter i en medlemsstat eller "av offentliga eller privata organ som den inrättar eller utser för att handha stödet" vilket fastslogs av domstolen i domen av den 22 mars 1977, Steinike und Weinlig mot Tyskland, mål 78/76, punkt 21.1 i domskälen [1]. Dessa subventioner beviljas direkt av regionen Sardinien och omfattas av dess budget. Härigenom utgör de statligt stöd. Detta stöd kan dessutom påverka handeln mellan medlemsstaterna i den utsträckning det beviljas företag som är verksamma inom flygtransport, en verksamhet som till naturen är förknippad med handeln mellan medlemsstaterna och som kan omfatta hela den gemensamma marknaden och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Detta är särskilt fallet sedan rådets förordningar (EEG) nr 2407/92 [2], (EEG) nr 2408/92 och (EEG) nr 2409/92 [3] (det tredje lufttransportpaketet) trätt i kraft, genom vilka villkoren för beviljande av tillstånd för flygbolag harmoniseras och i vilka tillämpningsföreskrifterna inom den civila flygsektorn enligt principen om fri rörlighet av tjänster inom gemenskapen och samarbetsområdet anges. Kommissionen bedömer slutligen att dessa subventioner snedvrider konkurrensen genom att de gynnar vissa företag. Subventionerna kan endast beviljas de företag som bedriver sådan flygtrafik som anges i lagen i fråga, dvs. företag som tillhandahåller regelbunden lufttrafik med flygplan vars kapacitet är begränsad till mellan nio och 50 passagerare. För att komma i åtnjutande av dessa subventioner måste dessa företag dessutom underkasta sig ett förfarande som har formen av ett urvalsförfarande, så till vida att företagen måste inkomma med kompletta handlingar som granskas av de regionala transportmyndigheterna varefter dessa beslutar att uppta ett visst antal företag i ett program inom ramen för den regionala transportplanen och inom ramen för budgetmässiga begränsningar. Att på dessa villkor bevilja subventioner åt vissa flygbolag för trafikering av vissa bestämda flyglinjer skadar konkurrensvillkoren genom att gynna dessa flygbolag på dessa förbindelser. Denna skada är desto allvarligare eftersom, fortfarande i enlighet med lagen, alla företag som åtnjuter subventioner är skyldiga att tillämpa de biljettpriser som har godkänts av den regionala myndigheten, och det särskilt anmärks att något tillägg vid transport inte får göras, vilket betyder att företagen inte kan anpassa biljettpriserna efter kostnaderna eftersom de är skyldiga att hålla en miniminivå på biljettpriserna som eventuella konkurrenter inte kan hålla utan dessa subventioner. Dessutom tar det sätt på vilket subventionerna beräknas inte hänsyn till de intäkter och kostnader som genereras av det flygbolag som uppbär subventioner för förbindelserna i fråga. Det finns således inte någon garanti för att flygbolaget inte tar ut en för hög vinst som kan överföras till flygförbindelser där det konkurrerar med andra gemenskapsflygbolag. I frånvaron av detaljerade uppgifter från den italienska regeringen på denna punkt är det följaktligen möjligt att det fria tillträdet till dessa förbindelser, över vilka någon förteckning för övrigt inte har tillställts kommissionen, blir begränsat fram till den 1 april 1997, till förfång för gemenskapsflygbolag med tillstånd i en annan medlemsstat än Italien. Detta skulle kunna få till följd att risken ytterligare ökade för konkurrensstörningar som ett resultat av det stödsystem som infördes genom lagen av den 20 januari 1994.

Kommissionen bedömer följaktligen att lagen av den 20 januari 1994 inför subventioner som utgör sådant statligt stöd som avses i artikel 92.1 i fördraget och artikel 61.1 i avtalet.

Det stöd som infördes genom lagen av den 20 januari 1994 kan inte anses vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.2 i fördraget och artikel 61.2 i EES-avtalet eftersom det inte uppfyller någon av de förutsättningar som anges i bestämmelserna i dessa punkter. Bestämmelserna i artikel 92.2 b och 92.2 c i fördraget och artikel 61.2 b och 61.2 c i EES-avtalet är inte tillämpliga på detta stödsystem eftersom det varken rör sig om stöd som är avsett att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser, eller stöd som ges till näringslivet i vissa tyska områden. Bestämmelserna i punkt 2 a beträffande stöd av social karaktär visar sig inte heller vara tillämpliga då subventionerna i fråga utbetalas till flygbolag eller andra organ utan att något stöd till enskilda konsumenter går att identifiera. Det sätt på vilket subventionerna beräknas tar dessutom inte hänsyn till antalet passagerare. Med hänsyn till de sannolika begränsningarna avseende tillträdet till marknaden för förbindelserna fram till den 1 april 1997, till förfång för EG-lufttrafikföretag som inte har tillstånd i Italien, kvarstår allvarliga tvivel beträffande avsaknaden av diskriminering i samband med förbindelsernas upprätthållande.

I artikel 92.3 i fördraget och artikel 61.3 i EES-avtalet uppställs en förteckning över de stöd som kan anses förenliga med den gemensamma marknaden. Denna förenlighet måste bedömas mot bakgrund av hela gemenskapen och inte en enskild medlemsstat. De undantag

[1] Recueil 1977, s. 595.
[2] EGT nr L 240, 24.8.1992, s. 1.
[3] EGT nr L 240, 24.8.1992, s. 15.

som anges i dessa bestämmelser är tillämpliga endast i det fall då kommissionen, oavsett vilket stöd det är fråga om, kan fastställa att marknadskrafterna inte klarar av att få den blivande subventionstagaren att agera så att det bidrar till någon av målsättningarna med dessa undantag.

För att säkerställa en väl fungerande gemensam marknad och med hänsyn till principerna i artikel 3 g i fördraget, måste undantagen från principerna i artikel 92.1, såsom de definieras i artikel 92.3, underkastas en strikt tolkning vid undersökningen av ett stödsystem och vid varje enskild åtgärd.

Bestämmelserna i artikel 92.3 b i fördraget och i artikel 61.3 b i EES-avtalet är inte tillämpliga i detta fall eftersom de subventioner som avses i lagen av den 20 januari 1994 inte är avsedda att främja genomförandet av ett europeiskt projekt eller att avhjälpa allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi. Undantaget i artikel 92.3 c angående stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter är inte heller tillämpligt eftersom den ena delen av subventionen utgörs av subvention av direkta kostnader, dvs. inte investeringar, och där resten av subventionen uteslutande har som syfte att stärka förbindelserna mellan regionen Sardinien och omvärlden.

Hela regionen Sardiniens territorium faller under tillämpningsområdet för bestämmelserna i artikel 92.3 a i fördraget och artikel 61.3 a i EES-avtalet. Följaktligen skulle förekomsten av flygförbindelser med låg beläggning, internt till regionen Sardinien eller de som förbinder regionen Sardinien med andra regioner i gemenskapen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, kunna anses främja öns ekonomiska utveckling i den mening som avses i nämnda bestämmelser. Det stöd som införs genom detta system är därtill tidsbegränsat (tre år) och avtagande. Det uppfyller därmed två huvudvillkor som generellt ställs av kommissionen för att stöd skall godkännas i enlighet med artikel 92.3 a i fördraget och artikel 61.3 a i EES-avtalet. Beträffande statligt stöd inom den civila lufttrafiksektorn antog kommissionen den 16 november 1994 ett meddelande [1] som särskilt berör de avregleringsåtgärder som trädde i kraft den 1 januari 1993 och som skapade en enhetlig integrerad lufttrafikmarknad och särskilt införde cabotage. I denna fastslås att direktstöd till trafikering av regionala flygförbindelser i princip inte kan undantas med stöd av artikel 92.3 a i fördraget och artikel 61.3 a i EES-avtalet. Sådant stöd leder, även bland lufttrafikföretag, i praktiken till korssubventioner mellan förlustbringande subventionerade linjer och lönsamma linjer på vilka företagen konkurrerar med andra EG-lufttrafikföretag. Det medför således konkurrensstörningar till förmån för de flygbolag som åtnjuter trafikeringsstöd i vissa regioner. I detta ärende bör två förvärrande omständigheter också beaktas. För det första tar beräkningssättet för subventionerna inte hänsyn till intäkter och kostnader hos det subventionerade bolaget, varför på intet sätt möjligheten till "övervinster" kan uteslutas. För det andra finns det etableringshinder till dessa förbindelser, dels genom en eventuell tillämpning av skyddsklausulerna i förordning (EEG) nr 2408/92, dels, under alla omständigheter, genom de strikta villkoren för att erhålla subventioner som fastställs i lagen av den 20 januari 1994.

Kommissionen har i sitt meddelande klargjort att direkta subventioner till trafikering av flygförbindelser inte är förenliga med den gemensamma marknaden, utom i två speciella fall. Det ena avser artikel 92.2 a i fördraget och artikel 61.2 a i EES-avtalet, beträffande vilket det tidigare har visats att de inte går att åberopa i detta fall. Det andra avser artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92 angående medlemsstaternas införande av allmän trafikplikt. I det senare fallet måste de eventuella ekonomiska ersättningar som beviljas den operatör som utsetts inom ramen för ett öppet anbudsförfarande utformas med hänsyn till de intäkter och kostnader som genereras i verksamheten. I detta ärende har inte någon allmän trafikplikt på de flyglinjer som betjänar regionen Sardinien kommit till kommissionens kännedom. Det åligger kommissionen att offentliggöra sådana uppgifter i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning.*

V

Mot bakgrund av vad som angivits ovan är det stödsystem som införts genom lagen av den 20 januari 1994 inte förenligt med den gemensamma marknaden. När ett stödsystem, som inte är förenligt med den gemensamma marknaden, införs genom lagstiftning, har kommissionen, för att säkerställa lämpligt åtgärdande av denna brist på förenlighet och följaktligen en lämplig verkan av beslutet att systemet inte är förenligt, befogenhet att ålägga den berörda medlemsstaten att inte tillämpa denna lagstiftning och att vidta nödvändiga åtgärder för att upphäva den (domstolens dom av den 11 juli 1984, kommissionen mot Italien, mål 130/83) [2]. I lagen av den 20 januari 1994 föreskrivs att stöd skall utbetalas som motsvarar de kostnader som avsatts för detta ändamål i 1994, 1995 och 1996 års budget. De italienska myndigheterna bör avstå från att tillämpa denna lag och vidta nödvändiga åtgärder för att upphäva den. Om ett stödsystem inte är förenligt med den gemensamma marknaden

[1] EGT nr C 350, 10.12.1994, s. 5.

[2] Recueil 1984, s. 2849.

och stöd har utbetalats med tillämpning av den lagstiftning som reglerar detta stödsystem, har kommissionen befogenhet att, med stöd av bestämmelserna i artikel 93.2 i fördraget, vilket domstolen har bekräftat genom domar av den 12 juli 1973, kommissionen mot Tyskland, mål 70/72 ([1]) och den 24 februari 1987, Deufil mot kommissionen, mål 310/85 ([2]), ålägga medlemsstaten i fråga att återkräva stödbeloppet. Kommissionen förfogar inte över några uppgifter om eventuell utbetalning av stöd genom tillämpning av lagen av den 20 januari 1994. De italienska myndigheterna måste återkräva stöd som eventuellt har beviljats företag eller annat organ med tillämpning av bestämmelserna i denna lag. Återkravet av detta stöd måste ske i enlighet med bestämmelserna i den nationella lagstiftningen, särskilt de som reglerar betalning av ränta för skuld till staten. Ränta bör löpa från beviljandet av stödet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det stödsystem som införts genom regionen Sardiniens lag av den 20 januari 1994 är oförenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 92 i Romfördraget och artikel 61 i EES-avtalet.

Artikel 2

1. Italien skall, med omedelbar verkan, upphöra att tillämpa lagen av den 20 januari 1994 och, inom två månader efter delgivningen av detta beslut, vidta nödvändiga åtgärder för att upphäva denna lag.

2. Italienska republiken skall, inom två månader efter delgivningen av detta beslut, återkräva det stöd som eventuellt har utbetalats med tillämpning av regionen Sardiniens lag av den 20 januari 1994. Denna återbetalning skall genomföras i enlighet med bestämmelserna i italiensk rätt, inbegripet de som reglerar betalning av ränta för skuld till staten. Den räntesats som skall tillämpas är den som används som kalkylränta vid beräkning av regionala stöd. Räntan skall börja löpa den dag då det oförenliga stödet beviljades.

Artikel 3

Italien skall, inom tre månader från delgivningen av detta beslut, informera kommissionen om de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla detta.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Italienska republiken.

Utfärdat i Bryssel den 19 juli 1995.

På kommissionens vägnar

Neil KINNOCK

Ledamot av kommissionen

([1]) Recueil 1973, s. 813.
([2]) Recueil 1987, s. 901.