COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 19 juillet 1995

concernant les aides accordées à l'exploitation de liaisons aériennes par la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(96/110/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93 paragraphe 2 premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62 paragraphe 1 point a),

ayant mis les parties intéressées, conformément aux dispositions des articles susmentionnés, en demeure de présenter leurs observations, et compte tenu du fait qu'aucune observation n'a été présentée,

considérant ce qui suit :

I

Par lettre du 8 mars 1994, les autorités italiennes ont notifié à la Commission, au titre de l'article 93 paragraphe 3 du traité, le régime d'aides à l'exploitation de services aériens de troisième niveau institué par la loi de la région autonome de Sardaigne du 20 janvier 1994 (ci-après dénommée « la loi du 20 janvier 1994 »).

Le 30 mars 1994, une demande de renseignements complémentaires a été adressée au gouvernement italien afin de permettre à la Commission de se prononcer sur la compatibilité avec le marché commun de ce régime d'aides. La demande de la Commission portait sur la définition des liaisons concernant la Sardaigne et susceptibles d'avoir bénéficié ou de bénéficier à l'avenir d'aides à l'exploitation, sur la détermination des liaisons susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi du 20 janvier 1994, sur l'application éventuelle faite par les autorités italiennes de certaines dispositions du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires [1], modifié par l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (article 3 paragraphes 2 et 4, et articles 4 et 5), application qui pouvait restreindre l'accès au marché, enfin sur les modalités de versement et de calcul des subventions dont il s'agit et sur leur montant.

Par courrier du 3 juin 1994, les autorités italiennes ont transmis à la Commission une note de la région Sardaigne répondant partiellement à la demande de renseignements formulée le 30 mars 1994. Il y était indiqué que la région Sardaigne n'avait accordé aucune aide financière par le passé à des compagnies aériennes, que la liste des liaisons susceptibles de bénéficier du régime d'aides en question n'avait pas encore été établie, que les compensations financières en question étaient offertes à toutes les compagnies communautaires remplissant les conditions requises et que, enfin, le versement de ces compensations était limité par le montant de la ligne budgétaire prévue. Par contre, aucune précision n'était fournie quant à l'application éventuelle des dispositions restrictives du règlement (CEE) n° 2408/92 sur l'accès au marché, en particulier de l'article 4 du règlement qui prévoit, surtout au profit des liaisons régionales à faible densité, un système d'obligations de service public incluant éventuellement des compensations financières aux compagnies exploitantes. En dépit d'une lettre de rappel sur ce dernier point adressée le 1er août 1994 aux autorités italiennes, celles-ci n'ont pas fourni à la Commission les informations demandées.

Sur la base des informations en sa possession, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure de l'article 93 paragraphe 2 et a informé l'Italie de cette décision par lettre du 17 janvier 1995. Cette lettre a mis le gouvernement italien en demeure de présenter à la Commission ses observations dans un délai d'un mois et de lui fournir tous les renseignements nécessaires à l'instruction de cette affaire. Elle a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [2] et les tiers intéressés ont été invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à

[1] JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 8.

[2] JO n° C 117 du 12. 5. 1995, p. 2.

compter de la date de la publication. Les autorités italiennes n'ont pas répondu à la mise en demeure de la Commission et ne lui ont présenté aucune observation ni fourni aucun renseignement complémentaire sur le régime d'aides institué par la loi du 20 janvier 1994 ou sur l'existence éventuelle d'obligations de service public sur des liaisons aériennes desservant la Sardaigne. Par ailleurs, aucun tiers n'a présenté d'observations dans le cadre de la procédure ainsi initiée.

II

La Commission a décidé d'examiner cette affaire au regard des dispositions des articles 92 et 93 du traité ainsi que des dispositions de l'article 61 de l'accord EEE sur la base des seules informations en sa possession. Le délai pour la présentation, par le gouvernement italien, des observations et renseignements demandés dans le cadre de la procédure de l'article 93 paragraphe 2 étant écoulé, et l'Italie ayant omis de fournir ces observations et renseignements, « la Commission a le pouvoir de mettre fin à la procédure et de prendre la décision constatant la compatibilité ou l'incompatibilité de l'aide avec le marché commun, sur la base des éléments dont elle dispose », ainsi que l'a reconnu la Cour de justice dans son arrêt du 14 février 1990, dans l'affaire 301/87 [1], République française/Commission. Par ailleurs, la Cour a considéré dans son arrêt du 13 avril 1994, dans les affaires jointes 324/90 et 342/90 [2], république fédérale d'Allemagne et Pleuger Worthington/Commission, que la Commission n'est tenue d'adresser préalablement à sa décision une injonction à l'État membre afin d'obtenir les informations demandées que si les informations en sa possession ne lui permettent pas de décider de la compatibilité d'une aide avec le marché commun. Or, la Commission considère en l'espèce que les informations en sa possession, transmises par les autorités italiennes à l'occasion de la notification du régime d'aides et en réponse à la demande de renseignements adressée préalablement à l'ouverture de la procédure, bien qu'incomplètes, lui permettent de prendre une décision sur la compatibilité avec le marché commun du régime d'aides institué par la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994.

III

La loi du 20 janvier 1994 a pour but de renforcer la desserte aérienne de la Sardaigne en autorisant l'assemblée régionale de l'île à accorder des subventions aux entreprises ou organismes qui assurent des services réguliers de troisième niveau pour des transports de voyageurs par voie aérienne. Sont considérés comme des services de troisième niveau au sens de la loi les services aériens assurés au moyen d'avions au d'hélicoptères dont la capacité n'est ni supérieure à cinquante passagers, ni inférieure à neuf passagers.

Les subventions en cause sont destinées à compenser les pertes occasionnées aux transporteurs par les sièges inoccupés. Elles ne sont accordées que dans la limite de 55 % des sièges offerts sur les liaisons définies annuellement par l'assemblée générale de l'île par délibération, conformément au plan régional des transports. Il semble que les liaisons concernées, dans la mesure où la Sardaigne dispose déjà de liaisons aériennes directes vers les principales villes italiennes et vers certaines villes européennes étrangères, soient surtout des liaisons régionales à faible capacité. En outre, ces subventions ne sont accordées que pendant trois années consécutives à compter de 1994 et leur montant est égal à 100 % des tarifs agréés la première année, à 75 % de ces tarifs la deuxième année et à 50 % de ces tarifs la troisième année.

Ces subventions ne peuvent être accordées que suivant une procédure administrative dont les modalités sont fixées par la loi du 20 janvier 1994. En vertu de cette procédure, les entreprises désirant bénéficier de ces subventions doivent présenter une demande accompagnée de pièces justificatives (rapport d'activité, rapport technique, plan financier de gestion, compte prévisionnel d'exploitation, etc.) à l'assessorat régional des transports avant le 31 octobre précédant l'année pour laquelle la subvention est demandée. Toutefois, pour l'année 1994, la date limite de présentation des dossiers est fixée à trente jours suivant la publication de la loi en question au *Bulletin officiel de la région autonome de Sardaigne.* Les demandes jugées recevables doivent ensuite rentrer dans le cadre du plan annuel d'intervention adopté par l'assemblée régionale, lequel tient compte des disponibilités budgétaires. Enfin, l'octroi des subventions aux entreprises est subordonné à la signature d'une convention avec ces dernières, qui doit notamment stipuler l'interdiction de modifier ou d'interrompre le programme d'exploitation approuvé par l'assessorat régional des transports, l'obligation d'appliquer les tarifs agréés par celui-ci ainsi que l'obligation d'observer les dispositions législatives et conventionnelles applicables au personnel salarié et de maintenir les effectifs approuvés par l'assessorat régional des transports.

Les dépenses occasionnées par l'application de ces mesures de subvention sont estimées à 2 milliards de lires italiennes pour chacune des années 1994, 1995 et 1996. Les subventions sont versées *ex post* aux compagnies bénéficiaires chaque semestre, après que l'assessorat régional ait vérifié la non-occupation des sièges sur les appareils affectés aux services concernés. Toutefois, une avance à hauteur de 50 % des subventions prévues par le plan peut être versée après constitution d'une caution.

IV

L'article 92 paragraphe 1 du traité et l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE disposent que sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

[1] Recueil 1990, p. I-307.
[2] Recueil 1994, p. I-1173.

Dans le cas présent, la région Sardaigne a décidé d'accorder, par une loi régionale du 20 janvier 1994, des subventions à des entreprises ou organismes assurant des services aériens réguliers dits de troisième niveau desservant la Sardaigne.

Par aide d'État, on entend toute aide accordée par les autorités centrales, régionales ou locales d'un État membre « ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide », ainsi que l'a affirmé la Cour de justice dans son arrêt du 22 mars 1977, dans l'affaire 78/76 (1), Steinike und Weinlig/Allemagne. Or, ces subventions sont directement accordées par la région Sardaigne et inscrites à son budget, et elles constituent à ce titre des aides d'État. De plus, ces aides sont susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres dans la mesure où elles sont accordées à des entreprises dont l'activité est le transport aérien, activité qui par nature est directement liée aux échanges et qui peut couvrir l'ensemble du marché commun et de l'Espace économique européen. Cela est particulièrement vrai depuis l'entrée en vigueur des règlements (CEE) n° 2407/92 (2), (CEE) n° 2408/92 et (CEE) n° 2409/92 (3) du Conseil (« le troisième paquet aérien ») relatifs à la libéralisation des transports aériens, à l'harmonisation des conditions d'octroi des licences aux transporteurs et à la définition des modalités d'application, au secteur de l'aviation civile, du principe de la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté et de l'Espace économique européen. Enfin, la Commission considère que ces subventions faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises. En effet, ces subventions ne peuvent être accordées qu'aux seules entreprises exploitant des services aériens définis par la loi en question, c'est-à-dire aux entreprises assurant des services aériens réguliers au moyen d'aéronefs dont la capacité est comprise entre 9 et 50 passagers. De plus, pour bénéficier effectivement de ces subventions, ces entreprises doivent se soumettre à une procédure qui s'apparente à une procédure de sélection, dans la mesure où elles doivent soumettre un dossier complet qui est examiné par l'assessorat régional des transports, celui-ci décidant alors d'inclure un certain nombre d'entreprises dans son programme organique conformément au plan régional des transports et en fonction des possibilités budgétaires. En tout état de cause, l'octroi dans de telles conditions d'une subvention d'exploitation à certains transporteurs aériens pour l'exploitation de liaisons déterminées est de nature à porter atteinte aux conditions de concurrence en favorisant ces transporteurs aériens pour l'exploitation de ces liaisons. Cette atteinte est d'autant plus importante que, toujours selon la loi, toute entreprise bénéficiaire des subventions est obligée d'appliquer les tarifs agréés par l'assessorat régional et qu'il est spécifiquement indiqué qu'elle ne peut ajouter des suppléments au titre de transport, ce qui signifie qu'elle n'est pas en mesure d'ajuster ses tarifs à ses coûts puisqu'elle est tenue d'assurer un niveau tarifaire minimal que d'éventuels concurrents ne seront pas en mesure d'assurer sans ces subventions. De plus, le mode de calcul des subventions ne fait aucune référence aux recettes générées et aux coûts supportés par les transporteurs bénéficiaires de ces subventions pour l'exploitation des liaisons en cause. Il n'est ainsi nullement garanti que les transporteurs n'en retireront pas un profit exagéré susceptible d'être transféré sur des liaisons où ils sont en concurrence avec d'autres transporteurs communautaires. Enfin, en l'absence d'information précise de la part des autorités italiennes sur ce point, il est possible que la liberté d'accès aux liaisons en question, dont la liste n'a d'ailleurs pas été communiquée à la Commission, soit restreinte jusqu'au 1er avril 1997 au détriment des transporteurs communautaires licenciés dans un État membre autre que l'Italie, ce qui aurait pour conséquence d'accroître encore plus les risques de distorsion de concurrence résultant du système d'aides institué par la loi du 20 janvier 1994.

La Commission considère donc que la loi du 20 janvier 1994 institue des subventions qui constituent des aides d'État relevant de l'article 92 paragraphe 1 du traité et de l'article 61 paragraphe 1 de l'accord EEE.

Les aides instituées par la loi du 20 janvier 1994 ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun selon l'article 92 paragraphe 2 du traité et l'article 61 paragraphe 2 de l'accord EEE puisqu'elles ne correspondent à aucune des hypothèses prévues par les dispositions de ce paragraphe. Les dispositions de l'article 92 paragraphe 2 points b) et c) du traité et de l'article 61 paragraphe 2 points b) et c) de l'accord EEE ne s'appliquent pas au régime d'aides en cause dans la mesure où il ne s'agit ni d'aides destinées à remédier à des dommages causés par des calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires, ni d'aides octroyées à l'économie de certaines régions allemandes. Les dispositions du point a) desdits paragraphes 2 relatives aux aides à caractère social ne s'avèrent pas davantage applicables puisque les subventions en question sont versées aux compagnies aériennes ou à d'autres organismes sans que l'on puisse identifier un acte d'octroi aux consommateurs individuels. Les modalités de calcul des subventions ne tiennent d'ailleurs pas compte du nombre de passagers transportés. Qui plus est, compte tenu des restrictions probables à l'accès au marché sur les liaisons en cause jusqu'au 1er avril 1997 au détriment des compagnies communautaires non licenciées en Italie, de sérieux doutes subsistent quant à l'absence d'une discrimination liée à l'origine des services.

L'article 92 paragraphe 3 du traité et l'article 61 paragraphe 3 de l'accord EEE dressent la liste des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Cette compatibilité doit être appréciée dans le contexte de la Communauté et non d'un seul État

(1) Recueil 1977, p. 595.
(2) JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 1.
(3) JO n° L 240 du 24. 8. 1992, p. 15.

membre. Les dérogations prévues aux articles 92 paragraphe 3 du traité et 61 paragraphe 3 de l'accord EEE s'appliquent uniquement dans le cas où la Commission peut établir que, sans l'aide en cause, les forces du marché n'auraient pas suffi à persuader le futur bénéficiaire de l'aide à agir de manière à concourir à l'un des objectifs de ces dérogations.

Afin de sauvegarder le bon fonctionnement du marché commun et eu égard aux principes de l'article 3 point g) du traité, les dérogations aux principes de l'article 92 paragraphe 1, telles que définies à l'article 92 paragraphe 3, doivent faire l'objet d'une interprétation stricte lors de l'examen d'un régime d'aides ou de toute mesure individuelle.

Les dispositions du point b) du troisième paragraphe des articles 92 du traité et 61 de l'accord EEE sont inapplicables en l'espèce dès lors que les subventions prévues par la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994 ne visent pas à promouvoir la réalisation d'un projet européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre. Est également inapplicable la dérogation de l'article 92 paragraphe 3 point c) pour les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques dans la mesure où, d'une part, les subventions en cause sont des subventions à l'exploitation et non à l'investissement et, d'autre part, ces subventions ont uniquement pour but de renforcer la desserte de la Sardaigne en dehors de toute finalité sectorielle.

L'ensemble du territoire de la région Sardaigne entre dans le champ d'application des dispositions de l'article 92 paragraphe 3 point a) du traité et de l'article 61 paragraphe 3 point a) de l'accord EEE. Ainsi, l'existence de liaisons aériennes à faible trafic, internes à la Sardaigne ou reliant celle-ci à d'autres régions de la Communauté ou de l'Espace économique européen, pourrait être regardée comme favorisant le développement économique de l'île au sens de ces mêmes dispositions. En outre, les aides prévues par le régime en cause sont temporaires (trois ans) et dégressives. Elles remplissent ainsi deux des principales conditions généralement imposées par la Commission pour l'acceptation d'aides à l'exploitation au titre du paragraphe 3 point a) des articles 92 du traité et 61 de l'accord EEE. Toutefois, en matière d'aides d'État dans le secteur de l'aviation civile, la Commission a adopté, le 16 novembre 1994, une Communication [1] qui tient compte notamment des mesures de libéralisation entrées en vigueur le 1er janvier 1993 réalisant un marché intégré unique du transport aérien et introduisant en particulier le cabotage. Il en ressort que des aides directes à l'exploitation de liaisons aériennes régionales ne peuvent en principe être exemptées sur la base de l'article 92 paragraphe 3 point a) du traité et de l'article 61 paragraphe 3 point a) de l'accord EEE. De telles aides aboutissent, en effet, au sein même des compagnies aériennes, à des subventions croisées entre les lignes déficitaires subventionnées et les lignes rentables sur lesquelles elles sont en concurrence avec d'autres compagnies communautaires, provoquant ainsi des distorsions de concurrence au profit des compagnies bénéficiant d'aides à l'exploitation dans certaines régions. Dans le cas d'espèce, deux éléments aggravants sont également à considérer : d'une part, la méthode de calcul des subventions ne fait aucunement référence aux recettes et aux coûts supportés par les compagnies bénéficiaires, n'excluant ainsi nullement la possibilité de « surprofits » ; d'autre part, il existe des barrières à l'entrée sur les liaisons en question, tenant soit à l'application éventuelle des clauses restrictives prévues par le règlement (CEE) n° 2408/92, soit, en tout état de cause, aux strictes conditions de la procédure d'obtention des subventions imposées par la loi du 20 janvier 1994.

En fait, dans sa communication précitée, la Commission a clairement établi que les subventions directes à l'exploitation de liaisons aériennes régionales ne sont compatibles avec le marché commun que dans deux cas particuliers. L'un est celui de l'article 92 paragraphe 2 point a) du traité et de l'article 61 paragraphe 2 point a) de l'accord EEE dont il a été montré précédemment qu'ils ne pouvaient être invoqués en l'espèce. L'autre est celui de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 relatif à l'imposition d'obligations de service public par les États membres. Dans cette dernière hypothèse, les compensations financières éventuellement accordées au transporteur aérien sélectionné dans le cadre d'une procédure transparente d'appel d'offres doivent tenir compte des dépenses et recettes engendrées par le service. En l'espèce cependant, aucune obligation de service public sur des liaisons desservant la Sardaigne n'a été portée à la connaissance de la Commission, à qui il incombe d'en assurer la publication au *Journal officiel des Communautés européennes.*

V

À la lumière de ce qui précède, le régime d'aides institué par la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994 est incompatible avec le marché commun. Lorsqu'une disposition législative institue un régime d'aide incompatible avec le marché commun, la Commission, afin de garantir l'effet utile de cette incompatibilité, et, partant, de sa décision déclarant ce régime d'aide incompatible, est fondée à enjoindre à l'État membre concerné de ne pas appliquer cette disposition et de prendre toutes les mesures nécessaires afin de l'abroger (cf. arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1984, dans l'affaire 130/83 [2], Commission/Italie). La loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994 prévoyant le versement d'aides correspondant à des dépenses imputées à cette fin sur le budget 1994, 1995 et 1996, les autorités italiennes doivent s'abstenir de faire application de cette loi et prendre toutes les mesures nécessaires afin de l'abroger. Par ailleurs, lorsqu'un régime d'aide est incompatible avec le marché commun et que

[1] JO n° C 350 du 10. 12. 1994, p. 5.

[2] Recueil 1984, p. 2849.

des aides ont été versées en application des dispositions législatives instituant ce régime d'aides, la Commission a le pouvoir, en vertu des dispositions de l'article 93 paragraphe 2 du traité et comme la cour de justice l'a confirmé dans les arrêts qu'elle a rendus le 12 juillet 1973, dans l'affaire 70/72 (1), Commission/Allemagne, et le 24 février 1987, dans l'affaire 310/85 (2), Deufil/Commission, d'enjoindre à l'État membre concerné d'en ordonner la restitution. La Commission ne disposant d'aucune information quant à un éventuel versement d'aides en application de la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994, les autorités italiennes doivent donc recouvrer toute aide éventuellement accordée à des entreprises ou organismes en application des dispositions de cette loi. Le recouvrement de ces aides doit s'effectuer conformément aux dispositions du droit national, notamment de celles qui régissent le paiement des intérêts de retard sur les dettes envers l'État, les intérêts courant à partir de la date de l'octroi de l'aide,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Le régime d'aide institué par la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994 est incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE.

Article 2

1. L'Italie cesse d'appliquer, avec effet immédiat la loi du 20 janvier 1994 et prend, dans les deux mois de la notification de la présente décision, toutes les mesures nécessaires à l'abrogation de cette même loi.

2. L'Italie ordonne la restitution, dans les deux mois de la notification de la présente décision, de toute aide éventuellement accordée en application des dispositions de la loi de la région Sardaigne du 20 janvier 1994. Cette restitution doit s'opérer conformément aux dispositions du droit italien, y compris à celles qui régissent le paiement des intérêts de retard sur les dettes envers l'État ou les collectivités publiques. Le taux applicable à ces dettes est celui utilisé comme référence dans l'évaluation des régimes d'aides régionaux et commençant à courir depuis la date à laquelle l'aide incompatible a été octroyée.

Article 3

L'Italie informe la Commission, dans les trois mois de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 juillet 1995.

Par la Commission
Neil KINNOCK
Membre de la Commission

(1) Recueil 1973, p. 813.
(2) Recueil 1987, p. 901.