

## III

(Otros actos)

## ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

## DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

nº 303/13/COL

de 10 de julio de 2013

relativa a un Fondo para vuelos chárter para el norte de Noruega (Noruega)

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC (EN LO SUCESIVO DENOMINADO «EL ÓRGANO»),

VISTO el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo denominado «el Acuerdo EEE») y, en particular, su artículo 61 y su Protocolo 26,

VISTO el Acuerdo entre los Estados de la AELC sobre el establecimiento de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia (en lo sucesivo denominado «Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción») y, en particular, su artículo 24,

VISTO el Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción (en lo sucesivo denominado «Protocolo 3») y, en particular, el artículo 1, apartado 2, de la parte I, y los artículos 6 y 7, apartado 4, de la parte II,

Considerando lo siguiente:

## I. HECHOS

## 1. Procedimiento

- (1) Mediante carta de 2 de mayo de 2012, y tras haber mantenido previamente conversaciones al respecto con el Órgano, las autoridades noruegas notificaron un Fondo para vuelos chárter para el norte de Noruega, de conformidad con el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3 <sup>(1)</sup>.
- (2) Mediante carta de 27 de junio de 2012 <sup>(2)</sup>, el Órgano de Vigilancia informó a las autoridades noruegas que había decidido incoar el procedimiento formal de investigación previsto en el artículo 1, apartado 2, de la parte I, y en el artículo 6, apartado 1, de la parte II del Protocolo 3 en relación con el plan destinado a la concesión de ayuda con arreglo al Fondo para vuelos chárter para el norte de Noruega.
- (3) La Decisión del Órgano (nº 246/12/COL) de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y en el Suplemento EEE del mismo <sup>(3)</sup>.
- (4) Mediante carta de 27 de agosto de 2012, las autoridades noruegas presentaron sus observaciones con respecto a la Decisión nº 246/12/COL <sup>(4)</sup>.
- (5) El Órgano recibió observaciones sobre la Decisión nº 246/12/COL remitidas por ocho terceros interesados <sup>(5)</sup>.
- (6) Las autoridades noruegas presentaron sus comentarios a las observaciones de los interesados mediante cartas de 15 de noviembre de 2012 <sup>(6)</sup> y 23 de abril de 2013 <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ref. nº 632837 y 322824.

<sup>(2)</sup> Ref. nº 638133.

<sup>(3)</sup> DO C 291 de 27.9.2012, p. 2, y Suplemento EEE nº 53 de 27.9.2012, p. 36.

<sup>(4)</sup> Ref. nº 644991.

<sup>(5)</sup> Innovative Experiences (ref. nº 650797), NHO Reiseliv (ref. nº 650549), NHO Luftfart (ref. nº 650733), Avinor (ref. nº 650806), Vinter-Troms AS (ref. nº 650827), Northern Norway Tourist Board Ltd (ref. nº 650958), cadenas hoteleras Rica Hotels y Thon Hotels (ref. nº 650880) y Voigt Travel b.v. (ref. nº 668161).

<sup>(6)</sup> Ref. nº 653590 y 653595.

<sup>(7)</sup> Ref. nº 669821.

## 2. Descripción de la medida propuesta

### 2.1 Fondo para vuelos chárter

- (7) La medida consiste en el establecimiento de un Fondo para vuelos chárter (en lo sucesivo denominado «el Fondo para vuelos chárter», «el Fondo» o «el régimen») que concederá ayudas a los operadores turísticos que efectúan vuelos chárter <sup>(8)</sup> a tres condados del norte de Noruega: Nordland, Troms y Finnmark (en lo sucesivo denominados «los condados»). El Fondo será una actividad sin ánimo de lucro que encauzará la concesión de ayudas. La capitalización del Fondo se efectuará con aportaciones de los tres condados.
- (8) El régimen cubrirá vuelos chárter a todos los aeropuertos del norte de Noruega. Las autoridades noruegas han indicado que estiman que esto solo afectará a los aviones de gran tamaño <sup>(9)</sup>, pues en general son los más adecuados para realizar vuelos chárter <sup>(10)</sup>. Todos los aeropuertos del norte de Noruega tienen exceso de capacidad.
- (9) La ayuda adoptará la forma de un pago igual, como máximo, al 25 % del total de los costes del vuelo soportados por el operador turístico para los vuelos que puedan acogerse y se limitará exclusivamente a cubrir dichos gastos <sup>(11)</sup>.
- (10) Las autoridades noruegas señalan que el Fondo dará lugar a 16 series de vuelos chárter, con 7 vuelos de ida y vuelta en cada serie en el primer año, es decir, un total de 112 vuelos de ida y vuelta <sup>(12)</sup>. Un índice de ocupación del 60 % <sup>(13)</sup> es el «peor de los casos» y el que daría lugar a la intensidad máxima de ayuda <sup>(14)</sup>. Suponiendo un índice de ocupación media del 60 %, el importe anual total de la ayuda del Fondo puede estimarse en unos 8 400 000 NOK <sup>(15)</sup>.
- (11) El régimen forma parte de una estrategia coherente de las autoridades noruegas en materia de desarrollo regional. Uno de los objetivos políticos fundamentales de la política que Noruega aplica en la parte septentrional del país es «reforzar la base para el empleo, la creación de valor y el bienestar en todo el país por medio de un esfuerzo regional y nacional en cooperación con socios de otros países y los grupos indígenas pertinentes» <sup>(16)</sup>. La política para el norte de Noruega se centra de forma específica en el ámbito del turismo, con el objetivo de evitar la despoblación, mediante la creación de empleos en el sector turístico. La estrategia turística del Gobierno noruego también hace referencia al Fondo para vuelos chárter <sup>(17)</sup>. La atención prestada al turismo para evitar la despoblación es un elemento importante de la estrategia de las autoridades regionales de los condados de Nordland, Troms y Finnmark <sup>(18)</sup>.

<sup>(8)</sup> Un vuelo chárter se define como un vuelo no regular.

<sup>(9)</sup> Aviones de tipo Boeing 737 y mayores.

<sup>(10)</sup> Actualmente, los siguientes aeropuertos del norte de Noruega pueden recibir grandes aviones: Tromsø, Bodø, Harstad/Narvik Evenes, Alta, Kirkenes (Høybuktmoen), Bardufoss, Svalbard, Lakselv (Banak), Andøya (también denominados «aeropuertos de las auroras boreales»). En cuanto a Svalbard, véase el Protocolo 40 del Acuerdo EEE.

<sup>(11)</sup> Véase la sección 2.5 para una descripción más detallada del régimen.

<sup>(12)</sup> El término «serie de vuelos chárter» se refiere a vuelos chárter entre dos destinos que se repiten durante un período de tiempo limitado (por ejemplo, vuelos semanales entre Bodø y Londres desde febrero hasta abril).

<sup>(13)</sup> El índice de ocupación es el porcentaje de billetes vendidos en un vuelo. Se determina en función del número real de pasajeros que viajan dividido entre el número máximo de plazas de que dispone el avión.

<sup>(14)</sup> Series de vuelos chárter con un índice de ocupación media inferior al 60 % que pueden optar a ayuda. Sin embargo, el importe máximo de la ayuda que puede concederse todavía supone el 25 % de los costes de los vuelos chárter realizados con un índice de ocupación del 60 %. Con un índice inferior, la ayuda no cubrirá todas las pérdidas del operador del vuelo chárter. Esto se ilustra en la figura del apartado 26.

<sup>(15)</sup> Esto equivale a una intensidad de ayuda del 25 % del coste total del vuelo. El coste total del Fondo para vuelos chárter se estima en 33 600 000 NOK (un coste de 300 000 NOK por vuelo, multiplicado por 112).

<sup>(16)</sup> Véase el libro blanco del Gobierno noruego «La región del extremo norte. Visión e instrumentos políticos» [Meld St. 7 (2011-2012), versión abreviada, p. 25]. Una prioridad es «seguir prestando atención a los sectores de los viajes y el turismo en el norte de Noruega y en Svalbard y promover una mayor cooperación y coordinación entre los participantes en dichos sectores» (p. 37) ([http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/UD\\_nordomrodene\\_EN\\_web.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/UD_nordomrodene_EN_web.pdf)). La estrategia política del Gobierno noruego para 2009-2013 se refiere a la importancia del turismo, en especial para el norte de Noruega: «El norte de Noruega es un destino turístico excepcional y debe gozar de la oportunidad de materializar y aprovechar su potencial» (p. 22) ([http://arbeiderpartiet.no/file/download/4861/58544/file/soriamoria2\\_english.pdf](http://arbeiderpartiet.no/file/download/4861/58544/file/soriamoria2_english.pdf)).

<sup>(17)</sup> Véase la estrategia para el sector turístico del Gobierno noruego: «Avinor está promoviendo la marca “Aeropuertos de las auroras boreales” como marca unificada para los grandes aeropuertos del norte de Noruega [...] Avinor apoya el Fondo para vuelos chárter en Noruega [...] Este tipo de Fondo se destina a promover viajes chárter en la región. Los comentarios del sector indican que será una importante iniciativa para captar nuevo tráfico» («Destino Noruega — Estrategia nacional para el sector del turismo», p. 76) ([http://www.regjeringen.no/pages/37646196/lenke\\_til\\_strategien-engelsk.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/37646196/lenke_til_strategien-engelsk.pdf)).

<sup>(18)</sup> Por ejemplo, el condado de Nordland ha elaborado una «Estrategia para el turismo en Nordland para el período 2011-2015» (<http://www.nfk.no/Flnedlasting.aspx?Mid1=1266&filid=11230>).

- (12) Probablemente, el Fondo se organizará como una empresa propiedad de los tres condados. Su consejo de administración nombrará un grupo que aprobará las solicitudes de ayuda con arreglo al régimen, siempre que se cumplan determinados criterios.

## 2.2 Objetivo y posible efecto de la medida de ayuda

- (13) El objetivo del Fondo es incrementar la utilización de los aeropuertos del norte de Noruega y, de este modo, contribuir al desarrollo económico de la región. La medida de ayuda se destina a reducir el riesgo económico que conlleva la explotación de vuelos chárter (vuelos no regulares) en el norte de Noruega.
- (14) Estos condados presentan una baja densidad de población, con una media de 4,2 habitantes por kilómetro cuadrado, con lo que entrarían en la definición de «regiones menos pobladas» establecida por el Órgano en las Directrices sobre ayudas regionales <sup>(19)</sup>, y, además, se enfrentan a la despoblación.
- (15) En el pasado se realizó un número limitado de vuelos chárter en el norte de Noruega, aunque sin éxito <sup>(20)</sup>. Una de las razones pudieron ser las normas sobre anulación aplicables a los vuelos chárter, pues las anulaciones tardías son muy caras. El plazo para decidir si se anula un vuelo chárter es de varios meses antes de que se realice la serie de vuelos chárter. Si hasta ese momento la venta de billetes es escasa, normalmente el enlace se anula pues en caso contrario el operador turístico corre el riesgo de tener que pagar una tasa de anulación o de tener que soportar las pérdidas correspondientes a los asientos vacíos. El sector turístico considera que si dicho riesgo se redujera, muchos vuelos se mantendrían e incluso podrían ser rentables. No obstante, los operadores turísticos parecen preferir anular los vuelos debido al riesgo de que queden asientos vacíos, en vez de esperar a que las ventas de última hora hagan rentable el vuelo.
- (16) Se estima que en 2010 el impacto económico del turismo en los tres condados fue de unos 14 000 millones NOK, incluyendo tanto los efectos directos como los indirectos <sup>(21)</sup>. El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos del gasto efectuado por los turistas en los tres condados <sup>(22)</sup>.

Condado/sector	Alimentos, bebidas	Transporte de pasajeros	Actividades	Alimentos, bebidas	Vestido y calzado	Recuerdos, mapas, etc.
Finnmark	311,7 mill	470,8 mill	51,1 mill	192,9 mill	45,8 mill	23,2 mill
Troms	453,9 mill	1457,8 mill	80,0 mill	250,8 mill	59,6 mill	31,6 mill
Nordland	664,0 mill	2654,6 mill	110,3 mill	428,7 mill	101,9 mill	46,6 mill

<sup>(19)</sup> Directrices del Órgano sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013, DO L 231 de 3.9.1994, p. 1, y Suplemento EEE n° 32 de 3.9.1994, p. 42, también disponible en: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>. Las Directrices se modificaron por última vez el 6.4.2006 y se publicaron en el DO L 54 de 28.2.2008, p. 1, y en el Suplemento EEE n° 11 de 28.2.2008, p. 1. Las Directrices corresponden a las «Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013» adoptadas por la Comisión Europea y publicadas en el DO C 54 de 4.3.2006, p. 13 («Directrices sobre ayudas regionales»). Los tres condados son regiones NUTS II. Finnmark presenta la menor densidad de población, con 1,6 habitantes por kilómetro cuadrado.

<sup>(20)</sup> En 2009, el Órgano aprobó un régimen de ayudas para el desarrollo de rutas desde la segunda ciudad más grande del norte de Noruega, Bodø; véase la Decisión del Órgano de Vigilancia n° 179/09/COL (Fondo de desarrollo de rutas para Bodø). Dicho Fondo todavía no ha concedido ninguna ayuda en virtud del régimen. Durante tres años, la compañía aérea Norwegian explotó una ruta entre Tromsø y una gran ciudad europea. Pese a recibir apoyo de Avinor, esta ruta no resultó rentable y fue cerrada en marzo de 2011. Air Baltic explotó una ruta estacional entre Tromsø y Riga, dos veces por semana, del 1 de abril al 30 de septiembre, pero la cerró en 2011. SAS explota una ruta entre Tromsø y Estocolmo dos veces por semana, del 1 de julio al 15 de agosto. Además, una compañía aérea rusa vuela tres veces por semana de Tromsø a Murmansk, en Rusia. Dado el limitado número de rutas internacionales, existe la creencia de que las rutas entre aeropuertos del norte de Noruega y ciudades europeas presentan poco interés comercial para las compañías aéreas (ref. n° 632837).

<sup>(21)</sup> Los efectos directos se refieren a consumos pagados con el propio dinero de los turistas. Los indirectos se refieren, más ampliamente, al valor del gasto de los turistas, por ejemplo, los bienes y servicios subcontratados.

<sup>(22)</sup> Todas las cifras se dan en NOK y se basan en las recogidas en el informe «El impacto económico de los viajes en Trøndelag y el norte de Noruega 2010», elaborado por el Comité Ejecutivo para el Norte de Noruega (*Landsdelsutvalget*) y la Asociación Noruega de Hostelería (*NHO Reiseliv Nord-Norge*).

- (17) El sector hotelero del norte de Noruega adolece de exceso de capacidad y de bajos márgenes operativos. Además, la utilización de la capacidad varía considerablemente a lo largo del año. Un reto para el sector turístico son los numerosos empleos estacionales. Las autoridades noruegas suponen que el régimen aumentará la afluencia turística en temporada baja, con un efecto particularmente positivo en el empleo en el sector. En 2012 se calculó que cada viajero que visita el norte de Noruega gasta 9 000 NOK en la región <sup>(23)</sup>. Las autoridades noruegas suponen que un nivel bajo de ayudas del Fondo para vuelos chárter resultará en un alto gasto de los turistas en la zona a la que se dirige el régimen. Esto puede ilustrarse con el siguiente cuadro <sup>(24)</sup>.

Índice de ocupación media	Número de turistas el primer año	Ayuda del Fondo para vuelos chárter	Gasto turístico	Relación entre el coste del Fondo y el gasto turístico
60 %	10 714	8 400 000	96 422 400	8,7 %
61 %	10 892	7 980 000	98 029 440	8,1 %
62 %	11 071	7 560 000	99 636 480	7,6 %
63 %	11 249	7 140 000	101 243 520	7,1 %
64 %	11 428	6 720 000	102 850 560	6,5 %
65 %	11 606	6 300 000	104 457 600	6,0 %
66 %	11 785	5 880 000	106 064 640	5,5 %
67 %	11 964	5 460 000	107 671 680	5,1 %
68 %	12 142	5 040 000	109 278 720	4,6 %
69 %	12 321	4 620 000	110 885 760	4,2 %
70 %	12 499	4 200 000	112 492 800	3,7 %
71 %	12 678	3 780 000	114 099 840	3,3 %
72 %	12 856	3 360 000	115 706 880	2,9 %
73 %	13 035	2 940 000	117 313 920	2,5 %
74 %	13 213	2 520 000	118 920 960	2,1 %
75 %	13 392	2 100 000	120 528 000	1,7 %
76 %	13 571	1 680 000	122 135 040	1,4 %
77 %	13 749	1 260 000	123 742 080	1,0 %
78 %	13 928	840 000	125 349 120	0,7 %
79 %	14 106	420 000	126 956 160	0,3 %
80 %	14 285		128 563 200	0,0 %

<sup>(23)</sup> La notificación (p. 11; ref. nº 632837) remite a un informe del Instituto de Economía del Transporte (Transportøkonomisk Institutt, TØI) de 2007, nº 941/2008 (<https://www.toi.no/getfile.php/publikasjoner/t%c3%98i%20rapporter/2008/941-2008/941-hele%2020rapporten%20elektronisk-ny.pdf>).

<sup>(24)</sup> Las autoridades noruegas afirman que las cifras son solo estimaciones utilizadas para la elaboración de un presupuesto para el Fondo. Debido al redondeo, las cifras que figuran en el cuadro no son exactas.

### 2.3 Base jurídica nacional de la medida de ayuda

- (18) Las aportaciones de capital de los condados al Fondo se harán con cargo a sus presupuestos. La base jurídica de la ayuda concedida serán decisiones presupuestarias adoptadas por los condados <sup>(25)</sup>.
- (19) El Fondo para vuelos chárter tendrá derecho a conceder subvenciones sobre la base de sus estatutos (reglamentos); los acuerdos serán celebrados entre el Fondo y los beneficiarios de la ayuda.

### 2.4 Beneficiarios

- (20) Los solicitantes de ayudas del Fondo para vuelos chárter serán operadores turísticos de vuelos chárter. Todas las solicitudes presentadas al Fondo deberán contar con el acuerdo de tres partes:
- El operador turístico, que es el beneficiario de la ayuda directa.
  - El proveedor del destino, que podría ser una empresa de gestión de destinos turísticos, un hotel, una oficina de turismo o cualquier otro proveedor comercial de servicios turísticos. El Fondo para vuelos chárter no concederá ayudas a paquetes que solo incluyan el transporte aéreo, sino que deberá demostrarse que el paquete incluye prestaciones turísticas en tierra en la zona objetivo del régimen, con un valor mínimo de 800 NOK por turista.
  - La compañía aérea, que deberá establecer todos los costes, plazos, sanciones, obligaciones y responsabilidades aplicables a la ruta.
- (21) El grupo nombrado por el Fondo que se encargará de la aprobación de la solicitud podrá rechazarla si:
- Se ha alcanzado el límite establecido para el Fondo por el consejo de administración del mismo para el período de que se trate.
  - Considera que cualquiera de los socios que apoyan al beneficiario se encuentra en la imposibilidad de materializar el rendimiento comercial previsto descrito en la solicitud.
  - La solicitud está incompleta o no se atiene a las directrices publicadas por el Fondo para vuelos chárter.
- (22) El Fondo concederá ayudas a los operadores turísticos que operan vuelos chárter en el norte de Noruega. Estos operadores podrán estar establecidos en el norte de Noruega o fuera de dicha región y dentro o fuera del EEE.

### 2.5 Intensidad de ayuda, costes elegibles y acumulación con otros regímenes

- (23) La ayuda adoptará la forma de un pago máximo de hasta el 25 % del total de los costes del vuelo y se limitará a dichos costes (es decir, las obligaciones financieras en virtud del contrato entre el operador turístico y la compañía aérea). Otros costes soportados por los operadores turísticos no son elegibles en virtud del régimen.
- (24) La ayuda se calculará por referencia al «índice medio de ocupación» de los vuelos efectuados en virtud de la serie de vuelos chárter, excepto los trayectos en vacío <sup>(26)</sup>. El índice de ocupación se determinará en función del número real de pasajeros de salida dividido por el número máximo de asientos del avión. Los datos de los pasajeros serán los registrados oficialmente por las autoridades aeroportuarias noruegas. Los trayectos en vacío no se tendrán en cuenta al calcular el índice medio de ocupación, sino que se incluirán al calcular el importe total de los costes subvencionables para la serie de vuelos chárter.

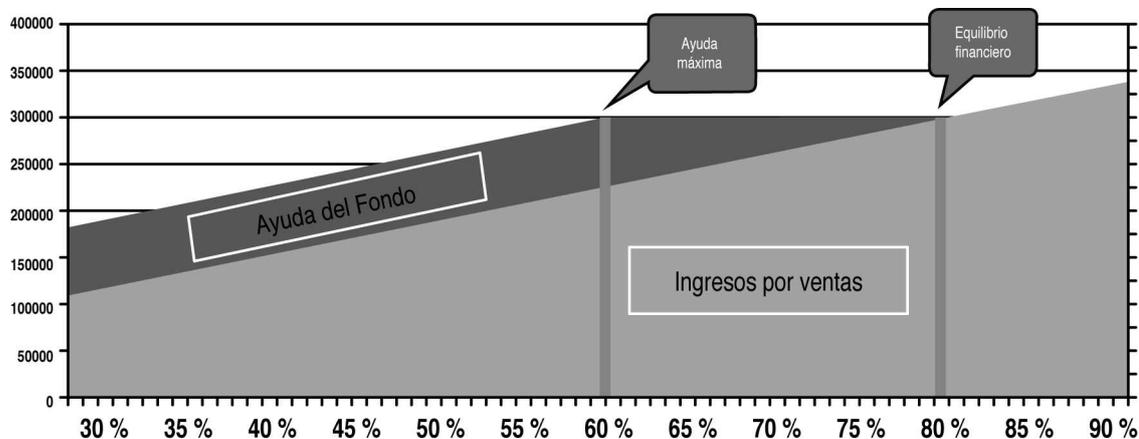
<sup>(25)</sup> Es posible que Noruega aporte financiación con cargo al presupuesto del Estado.

<sup>(26)</sup> Los trayectos en vacío son vuelos operados para trasladar un avión al comienzo y al final de la serie de vuelos chárter. El primer vuelo de vuelta irá vacío y el que recoja a los últimos pasajeros, también. Los trayectos en vacío suponen un gasto considerable para las series de vuelos chárter.

- (25) Los operadores turísticos deberán fijar el punto de equilibrio financiero en un 80 % del índice de ocupación <sup>(27)</sup>. Si las ventas solo alcanzasen un índice de ocupación del 60 % o menos, el Fondo para vuelos chárter reembolsará al operador turístico el 25 % del coste del vuelo chárter, que será la intensidad máxima de ayuda. Así pues, la ayuda máxima (25 %) se concederá para porcentajes de ocupación del 60 % o inferiores. La ayuda se reducirá a cero cuando el índice de ocupación alcance el 80 %. Esto se ilustra en el cuadro que figura a continuación <sup>(28)</sup>.

Índice de ocupación	Ingresos por ventas (NOK)	Ayuda del Fondo (NOK)
50 %	187 500	75 000
55 %	206 250	75 000
60 %	225 000	75 000
65 %	243 750	56 250
70 %	262 500	37 500
75 %	281 250	18 750
80 %	300 000	

- (26) Si los aviones utilizados en una serie de vuelos chárter alcanzasen un índice de ocupación de entre el 60 % y el 80 %, la contribución pagada por el Fondo cubrirá las pérdidas registradas por el operador turístico para conectar con la serie de vuelos chárter. El siguiente gráfico ilustra el funcionamiento del Fondo <sup>(29)</sup>.



- (27) Como se muestra en el gráfico, en caso de vuelos operados con un índice de ocupación inferior al 60 %, el operador turístico perderá dinero ya que la combinación de sus ingresos por ventas y una intensidad de ayuda del 25 % no será suficiente para alcanzar el punto de equilibrio financiero. La ayuda financiera otorgada por el Fondo solo cubrirá las pérdidas del operador turístico cuando el índice de ocupación se encuentre entre el 60 % y el 80 %.
- (28) El Fondo abonará la ayuda a los operadores turísticos una vez completada la serie de vuelos chárter al norte de Noruega y que el grupo encargado de la aprobación nombrado por el Fondo haya evaluado y confirmado que se cumplen todos los criterios de concesión.

<sup>(27)</sup> Un índice de ocupación del 80 % se considera el umbral de rentabilidad del sector.

<sup>(28)</sup> El cuadro elaborado por el Fondo da un ejemplo de cómo funcionará el régimen con vuelos procedentes de Londres al norte de Noruega con un Boeing 737-800. Se estima que el coste neto del precio ofrecido por la compañía aérea al operador turístico es de 300 000 NOK por vuelo de ida y vuelta. Un total de 149 personas deberían adquirir billetes para alcanzar el punto de equilibrio financiero (80 % de un avión con capacidad para 186 personas).

<sup>(29)</sup> El gráfico ha sido preparado por el Fondo a título ilustrativo (ref. nº 632837).

- (29) La ayuda en virtud del Fondo podrá acumularse con otras formas de ayuda. La financiación de los mismos costes subvencionables en el marco de otros regímenes será coordinada por el Fondo y no podrán superarse los límites máximos de ayuda establecidos en las directrices aplicables. La ayuda de funcionamiento en virtud del Fondo no podrá acumularse con ayudas *de minimis* relativas a los mismos gastos subvencionables a fin de soslayar las intensidades máximas de ayuda contempladas en las Directrices sobre ayudas de finalidad regional.

#### 2.6 Seguimiento y publicidad

- (30) La información sobre el Fondo para vuelos chárter se publicará en una nueva sección de la página web de Avinor <sup>(30)</sup> AS y en [www.visitnorthandnordway.com](http://www.visitnorthandnordway.com).
- (31) El Fondo se asegurará de que anualmente se publique una lista de los operadores turísticos que reciben ayudas, indicando para cada uno de ellos la fuente de financiación pública, la empresa beneficiaria, la cuantía de la ayuda y el número de pasajeros cubiertos.
- (32) En caso de que un operador turístico no cumpla los criterios fijados por el Fondo en el momento de la concesión de la ayuda, se aplicarán sanciones.

#### 2.7 Presupuesto y duración

- (33) El presupuesto del Fondo para los tres primeros años de funcionamiento ascenderá a 30 millones NOK. Posteriormente, solo se inyectará más capital en caso necesario. La base de capital máximo no superará los 30 millones NOK. El importe máximo de la subvención concedida con cargo al Fondo será de 15 millones NOK anuales (límite máximo absoluto de la ayuda). No obstante, se considera que el importe de la ayuda concedida por el Fondo quedará muy por debajo de 10 millones NOK al año.
- (34) Las autoridades noruegas han indicado que el Fondo estará en vigor durante 10 años.

#### 2.8 Razones para la incoación del procedimiento formal de investigación

- (35) Sobre la base de la información presentada por las autoridades noruegas, el Órgano considera que se cumplen las condiciones del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE y que el régimen notificado implica una ayuda estatal. En su Decisión nº 246/12/COL el Órgano expresó dudas en cuanto a si el régimen cumplía lo dispuesto en el artículo 61, apartado 3, del Acuerdo EEE, en relación con los requisitos establecidos por el Órgano de Vigilancia en las Directrices sobre ayudas regionales. Las dudas se referían en especial a si la ayuda de funcionamiento podría concederse a beneficiarios directos situados fuera de la región del norte de Noruega.

### 3. Observaciones de terceros

- (36) El Órgano recibió observaciones de ocho terceros interesados, siete de ellos en favor del Fondo (Innovative Experiences <sup>(31)</sup>, NHO Reiseliv <sup>(32)</sup>, Avinor, VinterTroms AS <sup>(33)</sup>, Northern Norway Tourist Board Ltd, las cadenas hoteleras Rica Hotels y Thon Hotels, y Voigt Travel b.v.) y uno en contra: NHO Luftfart <sup>(34)</sup>.

<sup>(30)</sup> Avinor AS es una empresa estatal que opera la mayoría de los aeropuertos civiles de Noruega.

<sup>(31)</sup> Innovative Experiences representa a 33 empresas de turismo de experiencias del norte de Noruega.

<sup>(32)</sup> NHO Reiseliv (Asociación Noruega de Hostelería) representa a más de 2 500 empresas con una plantilla de aproximadamente 55 000 personas. Su sección del norte de Noruega cuenta con 400 miembros.

<sup>(33)</sup> Vintertroms AS es propiedad de seis empresas de viajes del norte de Noruega.

<sup>(34)</sup> NHO Luftfart representa a empresas del sector aéreo en Noruega y a otras empresas interesadas.

- (37) Todos los terceros favorables al Fondo lo apoyan firmemente y sostienen que es de gran importancia para el desarrollo regional y turístico del norte de Noruega. Algunas de las observaciones presentadas al Órgano fueron las siguientes:
- Con el fin de desarrollar a lo largo de todo el año, en el norte de Noruega, un turismo de búsqueda de experiencias que sea rentable, resulta vital acceder a grupos destinatarios internacionales. El aumento de clientes en la temporada de invierno es muy importante y un mayor número de vuelos chárter directos contribuirá en este sentido. Para visitas de corta duración fuera de la temporada de verano, conducir hasta el norte de Noruega o desplazarse en autobús o tren no es práctico para los grupos destinatarios. El norte de Noruega precisa más actividad durante todo el año a fin de disponer de personal competente en el sector turístico y mantener una región vital y atractiva en los próximos años. Existe una estrecha relación entre esta región como zona poblada y atractiva en la que vivir y el norte de Noruega como una región turística viable, auténtica y accesible durante todo el año.
  - El norte de Noruega está amenazado por la despoblación. Con excepción de Tromsø, todos los aeropuertos de la región disponen de muchas terminales infrautilizadas que se pueden utilizar para vuelos internacionales, en beneficio de la región. La medida notificada convertirá a los aeropuertos de Avinor del norte de Noruega en puntos de llegada locales para el turismo. Esto contribuirá a crear más empleo en la zona y al desarrollo turístico, lo que tendrá importantes efectos positivos a escala regional.
  - Un reto particular para el sector del turismo en el norte de Noruega es funcionar ininterrumpidamente durante todo el año y velar para que exista una base de clientes suficiente durante los meses de invierno con el fin de lograr la viabilidad y la rentabilidad.
  - Para el desarrollo del turismo invernal en el norte de Noruega los vuelos chárter constituyen una prioridad. El Fondo será crucial para desarrollar un tráfico de invierno rentable y empleos permanentes en el sector turístico de la región.
  - Northern Norway Tourist Board Ltd pretende aumentar el número de visitantes en la región en casi un 100 %, pasando de 2,9 a 5 millones en 2018. Para alcanzar este objetivo, los vuelos chárter son muy importantes y, según los operadores turísticos, suponen el único modo de hacer accesibles los destinos.
  - Para los operadores turísticos el reto es el riesgo de fracasar, puesto que el norte de Noruega es un nuevo destino y muchos de ellos ya venden productos similares en mercados competidores. Por lo tanto, llenar los vuelos chárter y lograr la rentabilidad de las operaciones aplicando unos precios adecuados no es fácil.
  - El hecho de que se haya producido un descenso significativo en la contratación de viajes en autocar desde el norte de Europa al norte de Noruega durante los últimos años significa que existe necesidad de sustituir ese tráfico por otro nuevo, como los vuelos chárter.
  - Los vuelos chárter utilizan aeropuertos cómodos para el cliente y vuelan directamente al destino elegido, lo que permite ahorrar tiempo, costes y energía y evitar retrasos en comparación con la utilización de varios vuelos regulares.
  - Los vuelos chárter son operaciones que conllevan grandes riesgos financieros puesto que las normas de las compañías aéreas relativas a anulaciones no coinciden con el comportamiento de los clientes en materia de reservas. Un incentivo que reduzca los riesgos podría fomentar el tráfico hacia un destino (invernal) relativamente nuevo como es el norte de Noruega.
  - La preparación y venta de programas turísticos tradicionales al norte de Noruega utilizando vuelos regulares de compañías noruegas no es en absoluto una opción. Los paquetes que incluyen el transporte en vuelos regulares son un producto totalmente diferente e implicarían la entrada en un segmento de mercado muy distinto.
- (38) El resumen de las principales observaciones del tercero que expresó su oposición al Fondo para vuelos chárter es el siguiente <sup>(35)</sup>:
- No es cierto que en los últimos años solo se hayan explotado unas pocas rutas deficitarias. Por ejemplo, SAS realizó vuelos chárter desde Tromsø, Evenes y Bodø a varios destinos en Europa durante muchos años y con un constante incremento anual durante los últimos. Por consiguiente, es posible explotar tales rutas y obtener beneficios.

<sup>(35)</sup> NHO Luftfart (ref. nº 650733) (traducción no oficial del noruego al español).

- Es engañoso afirmar que los operadores turísticos corren mayores riesgos que los vuelos chárter. Por ejemplo, SAS ofrece un contrato normalizado que permite la anulación sin coste suplementario alguno hasta 60 días antes del vuelo; la anulación posterior a esa fecha está sujeta al pago de una tasa.
- El sistema aéreo noruego presenta una configuración radial. El aeropuerto Gardermoen de Oslo funciona como el destino natural de todo tipo de tráfico a Noruega y ello ha permitido establecer una sólida red de vuelos nacionales. Por tanto, existe una interrelación competitiva directa entre las actuales rutas desde y hacia el norte de Noruega y cualquier nueva ruta de vuelos chárter que pudiese financiar el Fondo para vuelos chárter. Las rutas aéreas ordinarias del norte de Noruega son utilizadas por un número significativo de pasajeros internacionales.
- El régimen tendrá consecuencias económicas directas para las empresas que realizan vuelos regulares.
- El régimen supondrá una discriminación entre vuelos chárter que podrían optar a ayudas y posibles nuevas rutas aéreas directas desde el extranjero al norte de Noruega. La ayuda estatal a los vuelos chárter dificultará la puesta en marcha de nuevas rutas e infringirá el principio fundamental de la igualdad de las condiciones de competencia.
- Normalmente, los vuelos intercontinentales exigen un índice de ocupación superior al 80 % para ser rentables. Con el fin de garantizar unos buenos enlaces de llegada a Noruega desde destinos europeos, contar con aeropuertos que actúan como bases es determinante. Por ejemplo, para atraer turistas británicos directamente a pequeños destinos del norte de Noruega, una base en el Reino Unido tendría una importante ventaja competitiva. Por tanto, en la práctica, el régimen favorecerá a las compañías aéreas extranjeras.
- Con arreglo al Reglamento nº 1008/2008, las autoridades noruegas pueden adquirir rutas de transporte aéreo <sup>(36)</sup>.

#### 4. Observaciones de las autoridades noruegas

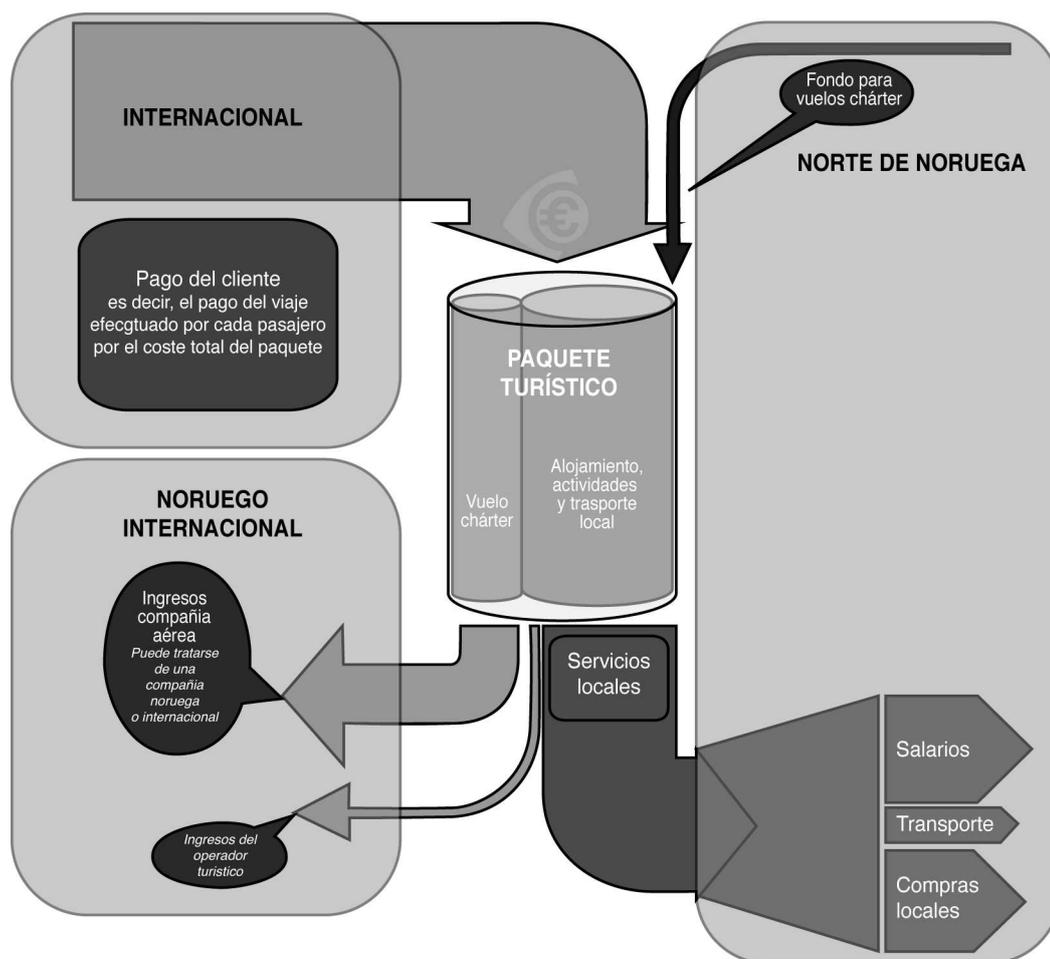
- (39) Mediante carta de 27 de agosto de 2012 <sup>(37)</sup>, las autoridades noruegas presentaron sus observaciones a la Decisión nº 246/12/COL y, mediante cartas de 15 de noviembre de 2012 y 23 de abril de 2013 <sup>(38)</sup>, su parecer sobre las observaciones de terceros.
- (40) La mayoría de las zonas árticas, incluido el norte de Noruega, sufren problemas derivados de una escasa diversificación de la industria local, la lejanía, las largas distancias internas y externas y las condiciones meteorológicas. El Fondo para vuelos chárter pretende contribuir a diversificar la actividad económica en la zona, creando empleo en el sector turístico y sectores conexos. Los condados consideran que el Fondo será una herramienta importante para frenar la despoblación de la zona.
- (41) El Fondo para vuelos chárter está plenamente en consonancia con las Directrices sobre ayudas de finalidad regional relativas a la concesión de ayudas a empresas situadas fuera de la zona de referencia, siempre que el efecto previsto de la ayuda se materialice en la región que puede acogerse a ayudas regionales. El Fondo debería producir efectos en los tres condados del norte de Noruega.
- (42) Las Directrices sobre ayudas de finalidad regional y las Directrices sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas iniciales a líneas aéreas con origen en aeropuertos regionales no contienen ninguna limitación sobre la concesión de ayudas de funcionamiento diferentes en función de la ubicación del beneficiario, siempre que el efecto perseguido se logre en la región de que se trate. Además, la práctica de la Comisión de la UE y del Órgano en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE y del artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE, por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento y las ayudas iniciales a aeropuertos regionales, ha aceptado la concesión de ayudas de funcionamiento sin limitaciones en lo tocante a la ubicación del beneficiario.
- (43) El nexo entre la ayuda y la zona objetivo es claro. El siguiente gráfico ilustra la forma en que el Fondo para vuelos chárter debería producir efectos positivos en el norte de Noruega <sup>(39)</sup>.

<sup>(36)</sup> Reglamento (CE) nº 1008/2008, de 24.9.2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DOL 293 de 31.10.2008, p. 3). Incorporado al Acuerdo EEE en el anexo XIII, punto 64a.

<sup>(37)</sup> Ref. nº 644991.

<sup>(38)</sup> Ref. nº 653590 a 653595 y 669821.

<sup>(39)</sup> El gráfico ha sido elaborado por el Fondo para vuelos chárter a título ilustrativo (ref. nº 644991).



- (44) La actividad económica generada tendrá varios efectos. La compañía aérea percibirá ingresos en concepto de fletamento del avión al operador de vuelos chárter. El operador turístico obtendrá ingresos de los vuelos chárter. El principal impacto son las repercusiones en la economía del norte de Noruega, como muestran las flechas de la esquina inferior derecha del gráfico. El Fondo para vuelos chárter no contempla limitación alguna sobre la ubicación del operador turístico que flete el avión, pero este solo recibirá ayuda si explota una serie de vuelos chárter a un aeropuerto regional del norte de Noruega.
- (45) El régimen es necesario y adecuado <sup>(40)</sup>.
- (46) Los condados estiman que el Fondo para vuelos chárter es compatible con las Directrices sobre ayudas regionales. En caso de que el Órgano no lo estimase así, los condados afirman que el régimen sería, no obstante, compatible con el Acuerdo EEE, ya sea con arreglo a las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas iniciales a líneas aéreas con origen en aeropuertos regionales, o con arreglo al artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE directamente.
- (47) Por lo que se refiere a las observaciones de terceros, las autoridades noruegas se pronunciaron en particular sobre las presentadas por NHO Luftfart <sup>(41)</sup>. Las autoridades noruegas consideran que algunas de estas observaciones parecen basarse en visiones divergentes de los hechos.
- Los condados nunca han cuestionado la existencia de vuelos chárter desde el norte de Noruega a destinos de vacaciones en el sur de Europa. Sin embargo, se trata de un mercado diferente al que nos ocupa, pues el presente caso se refiere a la oferta y demanda de vuelos chárter al norte de Noruega.
  - Los condados no tienen constancia de contratos que ofrezcan condiciones de anulación favorables en los términos mencionados por NHO Luftfart. Otros operadores y agentes del sector han declarado que lo normal en materia de contratos de vuelos chárter es un depósito no reembolsable de entre el 5 y el 10 % que se paga por adelantado, o una tasa de anulación del 5-10 %. En cualquier caso, un plazo de 60 días para una anulación gratuita todavía expone a los operadores turísticos a un riesgo considerable, ya que existe una tendencia universal a postergar las reservas.

<sup>(40)</sup> Véase la sección 3.3 de la parte II, a continuación.

<sup>(41)</sup> Carta de las autoridades noruegas de 15.11.2012 (ref. n.º 653590 a 653595).

- Los condados no están seguros con respecto a la relevancia del argumento de NHO Luftfart de que el sistema de rutas aéreas noruego presenta una estructural radial. La intención del Fondo es estimular nuevo tráfico y no limitar el ya existente. El nuevo tráfico internacional impulsará un nuevo desarrollo turístico, nuevas infraestructuras, un sector turístico viable y el empleo. Los condados consideran que esto contribuirá a una mayor demanda de servicios regulares desde Oslo al norte de Noruega. Los vuelos chárter internacionales y los vuelos nacionales desde Oslo son complementarios. Un aumento de los vuelos chárter desde el extranjero no menoscabará la organización del tráfico aéreo noruego. Además, una parte significativa de los viajes al norte de Noruega son viajes de negocios, un segmento que, en cualquier caso, no se vería afectado por el régimen.
- Los efectos sobre la competencia para los vuelos regulares parecen haber sido exagerados por NHO Luftfart. Diferentes rutas constituyen mercados diferentes. Por otra parte, los vuelos no regulares y los regulares también son mercados diferentes.
- Es difícil imaginar que la medida notificada podría ser discriminatoria. En muchas ocasiones se ha apoyado a nuevas rutas y la magnitud de dicho apoyo es muy superior al que se canalizará a través del Fondo para vuelos chárter.
- No hay ningún mecanismo en el Fondo para vuelos chárter que discrimine a los transportistas noruegos. Las empresas noruegas de transporte aéreo regular no solo tienen bases en Noruega, como alega NHO Luftfart.
- En lo que se refiere a la posibilidad de adquirir servicios de transporte aéreo en rutas no rentables con arreglo al Reglamento nº 1008/2008, los condados no ven la pertinencia de las observaciones.

## II. EVALUACIÓN

### 1. Presencia de ayuda estatal

#### 1.1 Ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE

(48) El artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE establece:

«Salvo que el presente Acuerdo disponga otra cosa, serán incompatibles con el funcionamiento del presente Acuerdo, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre las Partes Contratantes, las ayudas otorgadas por los Estados miembros de las CE, por los Estados de la AELC o mediante Fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones.».

#### 1.2 Presencia de recursos estatales

(49) La medida de ayuda debe ser concedida por el Estado mediante Fondos estatales.

(50) Las autoridades noruegas han informado de que el Fondo será probablemente financiado directamente con cargo a los presupuestos de los tres condados (no puede excluirse que también pueda recibir financiación directa del Estado noruego).

(51) Teniendo todo esto en cuenta, el Órgano de Vigilancia considera que se cumple la condición, ya que el régimen se financiará con cargo a los presupuestos de los condados o del Estado <sup>(42)</sup>.

#### 1.3 Favorecer a determinadas empresas o producciones

(52) En primer lugar, la medida de ayuda debe conferir a sus beneficiarios una ventaja que aligere las cargas que, por regla general, gravan su presupuesto.

<sup>(42)</sup> Las autoridades noruegas también han mencionado que, en algún momento futuro, el Fondo podría ser cofinanciado por empresas privadas. La evaluación realizada por el Órgano no ha examinado esta posibilidad ya que parece ser relativamente incierta.

- (53) Los operadores turísticos que se benefician del régimen recibirán una subvención directa que reducirá los costes del vuelo en una determinada serie de vuelos chárter. Los prestadores de servicios establecidos en los tres condados se beneficiarán indirectamente del aumento de turistas en la región y por ello, indirectamente, de dicho régimen.
- (54) En segundo lugar, la medida de ayuda debe ser selectiva en el sentido de favorecer a determinadas empresas o a la producción de determinados bienes.
- (55) Solo los operadores turísticos que operan vuelos chárter al norte de Noruega se beneficiarán directamente del régimen. Del mismo modo, solo los operadores (prestadores de servicios) establecidos en los tres condados se beneficiarán indirectamente del régimen.
- (56) Por tanto, el Órgano considera que la medida es selectiva.

#### 1.4 *Falseamiento de la competencia*

- (57) La ayuda estatal está contemplada en el artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE si falsea o amenaza falsear la competencia y afecta al comercio entre las Partes Contratantes del Acuerdo EEE. Para la aplicación de dicho artículo 61, apartado 1, es suficiente con que la ayuda amenace con falsear la competencia mediante la concesión de una ventaja selectiva. Se considera que la ayuda falsea la competencia si se concede a una empresa que realiza actividades en competencia con otras.
- (58) Los beneficiarios directos de las ayudas del régimen son los operadores turísticos que fletan aviones al norte de Noruega (vuelos no regulares). Los operadores turísticos operan en varios países y en un sector caracterizado por una fuerte competencia. Los beneficiarios indirectos del régimen son los proveedores de servicios para el sector turístico en el norte de Noruega, que se beneficiarán de la ayuda en forma de un aumento de la demanda gracias a los turistas extranjeros. La ayuda puede convencer a los turistas para que elijan pasar sus vacaciones en el norte de Noruega en vez de en otros países. La distorsión de la competencia no solo se produce a nivel de los operadores turísticos sino también, posiblemente, a nivel de los prestadores de servicios turísticos. Además, los aeropuertos compiten internacionalmente para atraer nuevos vuelos y rutas. Por tanto, la ayuda también podría derivar en un falseamiento de la competencia entre aeropuertos.
- (59) El Órgano considera que el régimen podría reforzar la posición de los operadores que, directa o indirectamente, se beneficien del mismo en comparación con competidores que no reciban un beneficio similar. Por consiguiente, cualquier ayuda concedida al amparo del régimen puede considerarse que falsea o amenaza falsear la competencia.

#### 1.5 *Efecto en el comercio entre las Partes Contratantes*

- (60) Se considera que las ayudas estatales a empresas concretas afectan al comercio entre las Partes Contratantes del Acuerdo EEE si el beneficiario ejerce una actividad económica que implica intercambios entre dichas Partes. La ayuda se concederá a operadores turísticos que ofrecen paquetes turísticos que llevan turistas extranjeros a Noruega, lo que, por definición constituye una actividad transfronteriza. Además, el sector turístico del norte de Noruega, que se beneficiará indirectamente de dicho régimen, compite con los sectores turísticos de otros países del EEE.
- (61) Por tanto, la financiación estatal con arreglo a la medida notificada afecta al comercio entre las Partes Contratantes del Acuerdo EEE.

#### 1.6 *Conclusión*

- (62) El Órgano de Vigilancia considera que se cumplen todas las condiciones establecidas en el artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE y, por tanto, que el régimen notificado implica una ayuda estatal. La ayuda estatal solo es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE si puede acogerse a una de las excepciones contempladas en el artículo 61, apartado 3, del Acuerdo EEE.

## 2. Requisitos de procedimiento

- (63) La medida de ayuda prevista por el régimen se considera como ayuda de funcionamiento. Las Directrices sobre ayudas de finalidad regional establecen que «Los regímenes de ayudas de funcionamiento no están incluidos en los mapas de ayudas regionales, sino que se evaluarán caso por caso a partir de una notificación del Estado de la AELC interesado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3, del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción» <sup>(43)</sup>.
- (64) De conformidad con el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3, «el Órgano de Vigilancia de la AELC deberá ser informado sobre cualquier plan para conceder o modificar ayudas, con la suficiente antelación para que pueda presentar sus observaciones [...] El Estado interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva».
- (65) Al presentar una notificación en relación con el Fondo para vuelos chárter el 2 de mayo de 2012 <sup>(44)</sup>, las autoridades noruegas cumplieron el requisito de notificación previsto en el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3.
- (66) Al no aplicar el régimen notificado, las autoridades noruegas han cumplido con la obligación de suspensión establecida en el artículo 3 de la parte II del Protocolo 3.
- (67) De conformidad con lo dispuesto en el procedimiento formal, el Órgano de Vigilancia ha examinado las observaciones formuladas por las autoridades noruegas y por terceros.

## 3. Compatibilidad de la ayuda

### 3.1 Evaluación de la medida de ayuda con arreglo al artículo 61, apartado 3, del Acuerdo EEE en relación con las Directrices sobre ayudas regionales

- (68) Sobre la base de la excepción prevista en el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE, podrán considerarse compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE:
- «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».
- (69) Con vistas a evaluar la compatibilidad, como ya se ha señalado, la ayuda constituye una ayuda de funcionamiento. En principio, están prohibidas las ayudas de funcionamiento que alivian a una empresa de los costes que normalmente tendría que asumir en el marco de su gestión corriente o sus actividades normales <sup>(45)</sup>.
- (70) Las Directrices sobre ayudas de finalidad regional establecen que:
- «En virtud del artículo 61, apartado 3, letras a) y c), del Acuerdo EEE, las ayudas destinadas a impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones menos favorecidas de la zona del EEE podrán considerarse compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE. Este tipo de ayudas estatales se denominan ayudas de Estado de finalidad regional. Las ayudas de Estado de finalidad regional consisten en ayudas a la inversión concedidas a grandes empresas o, bajo determinadas circunstancias, en ayudas de funcionamiento, en ambos casos destinadas a regiones específicas a fin de paliar disparidades regionales» (el subrayado es nuestro) <sup>(46)</sup>.
- (71) Las Directrices estipulan también que:
- «No obstante lo dispuesto en el último punto, las ayudas de funcionamiento que no disminuyan gradualmente ni sean limitadas en el tiempo se autorizarán únicamente en las regiones menos pobladas, en la medida en que pretendan evitar o reducir la despoblación persistente de las mismas <sup>(47)</sup>. Las regiones menos pobladas representan o pertenecen a regiones de nivel NUTS-II en el caso de Noruega y de nivel NUTS-IV en el caso de Islandia con una densidad de población igual o inferior a 8 habitantes por km<sup>2</sup> y se amplían a pequeñas zonas adyacentes y contiguas que cumplen el mismo criterio de densidad de población» (el subrayado es nuestro) <sup>(48)</sup>.

<sup>(43)</sup> Directrices sobre ayudas regionales, apartado 81.

<sup>(44)</sup> Ref. n° 632837 y 322824.

<sup>(45)</sup> Véanse los asuntos T-348/04 SIDE/Comisión, Rec. 2008, p. II-625, apartado 99, y T-162/06, Kronoply GmbH/Comisión, Rec. 2009, p. II-1, apartado 75.

<sup>(46)</sup> Directrices sobre ayudas regionales, apartado 1.

<sup>(47)</sup> Incumbirá al Estado de la AELC demostrar que la ayuda propuesta es necesaria y apropiada para impedir o reducir la continua despoblación (véanse las Directrices sobre ayudas regionales, nota 65).

<sup>(48)</sup> Directrices sobre ayudas regionales, apartado 69.

### 3.2 La ayuda se autorizará únicamente en las regiones menos pobladas

#### 3.2.1 Los tres condados pertenecen a regiones menos pobladas

- (72) Con arreglo a lo dispuesto en las Directrices sobre ayudas de finalidad regional, las ayudas de funcionamiento que no disminuyan gradualmente ni sean limitadas en el tiempo se autorizarán únicamente en las regiones menos pobladas, en la medida en que pretendan evitar o reducir la despoblación persistente en las mismas. Las regiones menos pobladas son las que tienen una densidad de población igual o inferior a 8 habitantes por kilómetro cuadrado <sup>(49)</sup>.
- (73) Los tres condados tienen una densidad de población de 4,2 habitantes por kilómetro cuadrado. Por tanto, se cumplen las condiciones establecidas en las Directrices sobre ayudas de finalidad regional para poder beneficiarse de una mayor flexibilidad en la evaluación de la compatibilidad que en el caso de una medida de ayuda de funcionamiento.

#### 3.2.2 Los beneficiarios directos del régimen no están necesariamente establecidos en las regiones menos pobladas. Relación entre la medida de ayuda y el desarrollo regional del norte de Noruega

- (74) La ayuda se abonará a operadores turísticos que podrán estar establecidos fuera de Noruega o del EEE. Así pues, el beneficiario directo de la ayuda no deberá estar establecido necesariamente en regiones menos pobladas.
- (75) En su decisión de incoar el procedimiento, el Órgano se preguntaba si un régimen por el que se establece la concesión de ayudas de funcionamiento a beneficiarios que podrían estar situados fuera de regiones menos pobladas puede considerarse compatible con las Directrices sobre ayudas regionales y si el hecho de que las empresas de la región afectada sean indirectamente las beneficiarias del régimen constituye un vínculo suficientemente fuerte para el desarrollo regional de la zona.
- (76) Las autoridades noruegas han alegado que el vínculo entre la ayuda al operador turístico y el desarrollo regional del norte de Noruega es suficiente debido a que:
- El régimen se aplicará a vuelos chárter exclusivamente destinados al norte de Noruega.
  - Únicamente podrán recibir ayuda los paquetes turísticos que incluyan también prestaciones en tierra.
  - La ayuda será abonada por el Fondo para vuelos chárter a operadores turísticos una vez que se hayan realizado los vuelos a la zona objetivo.
- (77) El Órgano señala que el operador turístico solo recibirá ayuda si explota una serie de vuelos chárter a un aeropuerto regional del norte de Noruega. La ayuda no se concederá para el transporte de turistas en vuelos chárter fuera de esa región. Es evidente que la región objetivo del régimen es el norte de Noruega, una de las menos pobladas de Noruega. El Órgano señala también el requisito de que el régimen solo se aplique a paquetes que incluyan prestaciones turísticas en tierra en esta región, lo que significa que el régimen puede tener un efecto directo en la región gracias a la llegada de turistas que de otro modo no la habrían visitado. Las prestaciones en tierra garantizan que los turistas permanezcan en la región durante sus vacaciones en el norte de Noruega. El régimen requiere que estas prestaciones en tierra tengan un valor de al menos 800 NOK por turista. La ayuda del Fondo se concederá una vez finalizada la serie de vuelos chárter y una vez probado documentalmente el cumplimiento de los criterios de concesión. Uno de estos criterios es que la solicitud esté apoyada por un prestador de servicios turísticos en destino. No se concederá ayuda a paquetes que solo incluyan el vuelo. Los prestadores de servicios situados en los tres condados se beneficiarán de un aumento de los turistas y por tanto del incremento de la demanda de sus servicios y, como tal, se beneficiarán indirectamente de dicho régimen. Los cuadros que figuran en el punto 2.2 de la parte I sobre el gasto de los turistas en la región muestran que un aumento de turistas tendrá un impacto económico directo en el sector turístico. El Órgano considera probable que los principales efectos económicos del régimen se canalizarán hacia la zona objetivo del régimen.

<sup>(49)</sup> Directrices sobre ayudas regionales, apartado 22 (a).

- (78) El Órgano también observa que la Comisión Europea ha aceptado la concesión de ayudas regionales a beneficiarios situados fuera de las regiones que pueden acogerse a ayudas regionales. Por ejemplo, en una Decisión relativa a Italia (Sicilia), la Comisión consideró que las subvenciones que cubren costes destinados a fomentar el transporte de turistas mediante vuelos chárter eran compatibles con el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. Estas subvenciones estaban disponibles para operadores turísticos que fletaban aviones para el transporte de turistas a Sicilia. Las ayudas destinadas a cubrir los costes del transporte a Sicilia concedidas a agencias de viajes italianas y extranjeras para facilitar los viajes turísticos como parte de paquetes con todo incluido y para el transporte de turistas por ferrocarril o vía marítima también se consideraron compatibles <sup>(50)</sup>.
- (79) Sobre esta base, el Órgano ha llegado a la conclusión de que aunque el beneficiario directo de la ayuda puede estar establecido fuera del norte de Noruega, el régimen incluye un vínculo suficiente con la región donde deberían producirse los efectos previstos.

### 3.3 La ayuda debe ser necesaria y suficiente para impedir o reducir la continua despoblación

- (80) Incumbirá al Estado de la AELC demostrar que la ayuda es necesaria y suficiente para evitar o reducir la despoblación <sup>(51)</sup>.
- (81) Para que la medida notificada se considere necesaria, las autoridades noruegas deben demostrar que hay una necesidad de intervención estatal para alcanzar el objetivo de evitar o reducir la despoblación.
- (82) Las autoridades noruegas informaron al Órgano que el norte de Noruega, una de las menos regiones menos pobladas de Europa, siempre lo ha sido y ha sufrido una despoblación durante decenios. Por tanto, consideran que es necesario tomar nuevas medidas para estabilizar la instalación en la región y evitar una mayor despoblación. El régimen es una de las herramientas necesarias para alcanzar dicho objetivo. Las autoridades noruegas reconocen que el establecimiento del Fondo para vuelos chárter por sí solo no resolverá el problema de la despoblación, pero consideran que, como parte de una política general, incrementará la actividad económica en la región y mantendrá y creará nuevos puestos de trabajo. Las oportunidades de empleo y los ingresos previstos son los factores más determinantes que influyen en la elección del lugar de residencia de las personas.
- (83) Para conseguir que el régimen se considere *suficiente*, las autoridades noruegas deben demostrar que no es evidente que otras medidas serían más adecuadas para alcanzar el objetivo de prevenir o reducir la despoblación en las zonas menos pobladas <sup>(52)</sup>.
- (84) Las autoridades noruegas argumentan que el régimen es suficiente porque es la mejor medida disponible para intensificar el turismo, la creación de puestos de trabajo en el sector turístico y, por tanto, contribuir a reducir la despoblación en la región. En su opinión, la tradicional ayuda a la inversión por sí sola no siempre es el instrumento más adecuado para abordar los problemas específicos de la región. Los puestos de trabajo son esenciales para apoyar los niveles de población. El turismo es un sector en crecimiento, requiere muchos puestos de trabajo y depende de un mercado laboral local. Uno de los desafíos para el desarrollo de una industria turística en el norte de Noruega es la rentabilidad y el carácter estacional del sector turístico. El Fondo está pensado para mejorar el turismo en la temporada baja, contribuyendo así a contar con empleos permanentes. Las autoridades noruegas sostienen que un instrumento de ayuda que solo ofreciese una ayuda limitada a empresas locales de la región no se traduciría en un aumento del número de vuelos a los aeropuertos (y, por consiguiente, en el turismo en la zona) ni evitaría la despoblación. En su opinión, el Fondo es el instrumento que cuenta con las mayores posibilidades de éxito y produce los menores efectos de falseamiento. Por ello, consideran que el régimen es apropiado.
- (85) En su decisión de incoar el procedimiento, el Órgano expresó sus dudas en relación con la medida notificada y puso en duda si los objetivos del régimen no podrían alcanzarse por medios distintos a la concesión de ayudas de funcionamiento a los operadores turísticos que ofrecen paquetes de vacaciones con vuelos chárter (vuelos no regulares) (por ejemplo, mediante paquetes que utilizasen los vuelos regulares).

<sup>(50)</sup> Decisión 1999/99/CE de 3.6.1998 relativa a la Ley regional nº 25/93 de Sicilia sobre medidas en favor del empleo (DO L 32 de 5.2.1999, p. 18).

<sup>(51)</sup> Véanse las Directrices sobre ayudas regionales, nota 65.

<sup>(52)</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión del Órgano nº 228/06/COL, de 19.7.2006, relativa al régimen notificado de contribuciones de seguridad social diferenciadas regionalmente: «Sobre la base de la información facilitada por las autoridades noruegas, el Órgano de Vigilancia considera que no es evidente que unas medidas distintas de las ayudas de funcionamiento serían más adecuadas para alcanzar el objetivo de evitar o reducir la despoblación en las regiones menos pobladas» (p. 23).

- (86) El Órgano considera que las autoridades noruegas han despejado algunas de las dudas del Órgano a este respecto y han demostrado que es necesaria la intervención del Estado y que el régimen es necesario como instrumento para evitar la despoblación en la región del norte de Noruega. El Órgano considera, además, que el Fondo puede considerarse como un instrumento para intensificar el turismo en la región y, a su vez, incrementar el empleo en una de las regiones noruegas menos pobladas. Esta conclusión se ve apoyada por terceros de diversas ramas del sector turístico de la región, que se han declarado a favor del régimen. No obstante, el Órgano tiene dudas en cuanto a la conveniencia y los efectos del régimen para el desarrollo y la prevención de la despoblación de la región. No es evidente que los objetivos no pudieran haberse logrado por otros medios, como la organización de paquetes utilizando vuelos regulares.
- (87) En su evaluación, el Órgano ha tenido en cuenta las Directrices sobre ayudas de finalidad regional, que establecen:
- «Cuando, a título excepcional, se contemple conceder ayudas individuales ad hoc a una única empresa u otorgar ayudas limitadas a un único sector de actividad, será responsabilidad del Estado miembro demostrar que el proyecto contribuye a una estrategia coherente de desarrollo regional» (el subrayado es nuestro) <sup>(53)</sup>.
- (88) El norte de Noruega se considera una prioridad en términos de desarrollo regional y el objetivo del Gobierno noruego es evitar la despoblación y fomentar el establecimiento de población en esa región. El apoyo al sector turístico se considera un factor clave para el desarrollo de la región y las autoridades noruegas sostienen que la creación de posibilidades de empleo es especialmente importante para lograr el objetivo de impedir o reducir esta despoblación.
- (89) El Instituto de Economía del Transporte calcula que en 2007 los turistas extranjeros que llegaron por avión gastaron 7 480 NOK en compras prepagadas y 6 730 NOK en compras in situ. Se calcula que en 2012 los viajeros que lleguen al norte de Noruega gastarán 9 000 NOK por persona <sup>(54)</sup>.
- (90) Teniendo todo esto en cuenta, el Órgano considera que el sector del turismo podría desempeñar un papel importante en el desarrollo de la región. El impacto económico que el régimen podría tener sobre el norte de Noruega, a través de un incremento del turismo a la zona al darla a conocer como destino turístico internacional, podría contribuir a estabilizar y, posiblemente, incrementar, la población de la región.
- (91) No obstante, aunque los vuelos regulares y los no regulares pueden constituir dos mercados separados <sup>(55)</sup> y que, con el fin de aumentar el turismo en la región los vuelos regulares directos al norte de Noruega pueden resultar una alternativa menos viable (en particular durante la temporada baja), el Órgano sigue considerando que no está enteramente claro por qué los vuelos nacionales regulares no pueden usarse como parte de un paquete turístico, por ejemplo, si los operadores turísticos organizan paquetes de viaje. El Órgano señala que Noruega dispone de un sistema aeroportuario bien desarrollado y descentralizado debido al importante papel que el avión tiene como medio de transporte, en particular en regiones periféricas del EEE como el norte de Noruega. De hecho, las autoridades noruegas han identificado una serie de rutas nacionales de transporte aéreo que pueden optar a la compensación por servicio público y en las que el Estado compensa a una compañía aérea por la explotación de rutas que, en otras condiciones, no serían comercialmente viables. En opinión del Órgano, no queda totalmente claro por qué el objetivo declarado del régimen (contribuir al desarrollo de una de las regiones menos pobladas de Noruega con ayudas a vuelos charter desde el extranjero a Noruega con vistas a aumentar los turistas durante la temporada baja y, por consiguiente, contribuir a crear empleos permanentes) no podría conseguirse también, al menos en parte, mediante la utilización de los vuelos regulares.
- (92) Teniendo todo esto en cuenta, el Órgano considera que subsisten ciertas dudas en cuanto a si el régimen es el mejor instrumento para lograr los objetivos declarados, a fin de minimizar los efectos de falseamiento. En particular, considera que el régimen podría tener posibles efectos perturbadores en el mercado de prestación de vuelos regulares.

<sup>(53)</sup> Directrices sobre ayudas regionales, apartado 10.

<sup>(54)</sup> Véase la referencia al informe TØI nº 941/2008 en la nota 23 y la notificación, p. 11 (ref. nº 632837).

<sup>(55)</sup> En sus decisiones en materia de concentraciones la Comisión Europea sostuvo que los vuelos regulares y no regulares no forman parte del mismo mercado. Véase, por ejemplo, el asunto nº COMP/M.5141 — KLM/Martinair, en el que la Comisión consideró la oferta de plazas de avión a operadores turísticos (es decir, el «mercado mayorista») como mercado distinto de la oferta de servicios de transporte aéreo regular a los usuarios finales. La Comisión observó que el mercado de las ventas de plazas de avión a operadores turísticos es un mercado anterior al de ventas de billetes a particulares. Por consiguiente, la situación competitiva en este mercado es manifiestamente diferente, puesto que los operadores de viajes tienen requisitos diferentes a los de los clientes particulares (por ejemplo, la compra de grandes paquetes de asientos, la negociación de descuentos, la influencia del parámetro de las necesidades de los clientes en términos de horarios de los vuelos, etc. (DO C 51 de 4.3.2009, p. 4).

- (93) Por esta razón, el Órgano considera que el establecimiento del régimen solo es adecuado por un período limitado con el fin de asistir en la creación de un sector turístico viable en las regiones menos pobladas de Noruega. Los 10 años de la duración del régimen solicitada por las autoridades noruegas parecen excesivos para alcanzar ese objetivo. El Órgano considera que el régimen debería limitarse a un período de «puesta en marcha» de tres años, lo que permitirá evaluar su adecuación. Por tanto, las autoridades noruegas deben evaluar los efectos del régimen al vencimiento de este período, teniendo en cuenta los posibles efectos positivos y negativos sobre la competencia.

#### 3.4 La ayuda debe ser proporcional al objetivo del régimen

- (94) De conformidad con el artículo 61, apartado 3, letra c) del Acuerdo EEE, la ayuda concedida para facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas puede considerarse compatible con el funcionamiento del Acuerdo «cuando no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común». Para ser compatible con el mercado común, el régimen debe ser proporcional a su objetivo.
- (95) Las autoridades noruegas opinan que el régimen se ha concebido de tal forma que solo otorga el nivel necesario de ayuda. La ayuda máxima (25 %) con cargo al Fondo se concederá en caso de un índice de ocupación del 60 % o inferior. La intensidad de la ayuda disminuirá gradualmente hasta cero cuando dicho índice alcance una media del 80 %. <sup>(56)</sup>
- (96) Las autoridades noruegas afirman que el régimen, que reduce el riesgo para los operadores turísticos, puede conducir a un índice de ocupación superior al 60 %, y por tanto, es poco probable que la intensidad de ayuda corresponda al 25 % de los costes del vuelo chárter.
- (97) El Órgano considera que la principal característica del régimen es establecer una garantía para los operadores turísticos, de manera que no cancelen vuelos con un bajo índice de ocupación. La ayuda máxima equivale al 25 % del coste del vuelo chárter y los costes adicionales contraídos en vuelos chárter con un índice de ocupación inferior al 60 % no serán reembolsados. El importe anual total de la ayuda concedida con cargo al Fondo para vuelos chárter se estima en menos de 10 millones NOK anuales. El Órgano considera que este importe de ayuda, relativamente pequeño, es proporcionado y que probablemente no producirá efectos perjudiciales indebidos para los intercambios comerciales.
- (98) Así pues, el régimen puede distinguirse de la Decisión de la Comisión de la UE en relación con un régimen de primas para operadores turísticos en Grecia <sup>(57)</sup>. Dicho régimen establecía que los operadores turísticos recibirían 40 EUR por turista. En opinión del Órgano, aquel régimen no se limitaba a compensar los costes adicionales de transporte que soportaban los turistas para visitar Grecia <sup>(58)</sup>. Esto se contrapone al Fondo para vuelos chárter, que anima a los operadores turísticos a contraer obligaciones contractuales antes de recibir reservas de turistas mediante una compensación en caso de que no recuperen los costes de transportar turistas al norte de Noruega.
- (99) El Órgano observa también que, como ya se ha señalado, los beneficiarios del régimen pueden estar establecidos en Noruega o en el extranjero y que pueden llegar a acuerdos relativos a vuelos chárter con compañías aéreas noruegas o de fuera de Noruega. Las situaciones iguales recibirán un mismo trato en virtud del régimen. Por tanto, el Órgano no considera que el régimen sea discriminatorio.
- (100) En definitiva, el Órgano de Vigilancia considera que la ayuda es proporcionada al objetivo del régimen.

<sup>(56)</sup> Véase la descripción del régimen en el apartado 2.5 de la parte I.

<sup>(57)</sup> Decisión 2003/262/CE de 27.11.2002 sobre un régimen de primas para operadores turísticos en Grecia (DO L 103 de 24.4.2003, p. 63).

<sup>(58)</sup> En ese caso la Comisión Europea también sostuvo que las autoridades griegas no habían facilitado a la Comisión información pertinente para evaluar la conveniencia de la ayuda en función de su contribución al desarrollo regional (véase el punto 22 de la Decisión).

#### 4. Duración de la autorización

- (101) En su Decisión nº 246/12/COL, de 27 de junio de 2012, el Órgano manifestó sus dudas en cuanto a si el régimen podría aprobarse por un período que fuera más allá del 31 de diciembre de 2013. A la luz de las observaciones recibidas, se requiere un plazo más largo para alcanzar un impacto mensurable en el desarrollo de la región. Habida cuenta de las dudas expresadas por el Órgano en su Decisión nº 246/12/COL con respecto al efecto del régimen en el desarrollo y la prevención de la despoblación en la región, un período de tres años es más adecuado. En todo caso, la necesidad y el nivel de las ayudas de funcionamiento deben someterse a un examen periódico para garantizar su relevancia a largo plazo para la región de que se trate <sup>(59)</sup>. Este período más prolongado facilitará la evaluación de los efectos duraderos del régimen.
- (102) Por tanto, tras un período de tres años, Noruega deberá presentar un informe de evaluación sobre las repercusiones del régimen en el desarrollo del turismo y la prevención de la despoblación en la región y sus efectos sobre la competencia, de manera que el Órgano pueda evaluar la necesidad y conveniencia del régimen.

#### 5. Conclusión

- (103) El Órgano considera que se cumple el conjunto de condiciones establecidas en el artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE y que, en consecuencia, el Fondo para vuelos chárter implica ayuda estatal.
- (104) En consecuencia, el Órgano considera que el Fondo para vuelos chárter es compatible con el Acuerdo EEE en virtud de la excepción contemplada en el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE.
- (105) Sin embargo, el Órgano ha planteado dudas en cuanto a la conveniencia y los efectos del régimen para el desarrollo de la región y para impedir su despoblación, en particular por lo que se refiere a si los objetivos podrían lograrse a través de otros medios. Por tanto, el Órgano ha llegado a la conclusión de que el régimen puede ser aprobado por un período de tres años a partir de la fecha de la presente Decisión. Además, las autoridades noruegas deberán elaborar y presentar una evaluación del régimen, documentar sus repercusiones en el desarrollo del turismo y la prevención de la despoblación en la región y sus efectos en la competencia. La evaluación deberá ser efectuada por un experto independiente y tendrá que remitirse al Órgano.
- (106) De conformidad con el artículo 21 de la parte II del Protocolo 3, en relación con los artículos 5 y 6 de la Decisión sobre las disposiciones de aplicación <sup>(60)</sup>, se recuerda a las autoridades noruegas la obligación de presentar informes anuales sobre la aplicación del régimen.
- (107) Se recuerda asimismo a las autoridades noruegas que cualquier plan para modificar el régimen deberá ser notificado al Órgano.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

##### *Artículo 1*

El Fondo para vuelos chárter para el norte de Noruega notificado por las autoridades noruegas constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE.

##### *Artículo 2*

El régimen de ayuda es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE con arreglo a su artículo 61, apartado 3, letra c), sin perjuicio de la condición de que se aplique durante un período de tres años a partir de la fecha de la presente Decisión. Una vez expirado este período de tres años, Noruega deberá presentar al Órgano de Vigilancia un informe de evaluación sobre los efectos del régimen en el desarrollo del turismo y para evitar la despoblación en la región, y sobre sus efectos en la competencia.

##### *Artículo 3*

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Noruega.

<sup>(59)</sup> Directrices sobre ayudas regionales, apartado 71.

<sup>(60)</sup> Disponible en: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/195-04-COL.pdf>

---

*Artículo 4*

El texto en lengua inglesa de la presente Decisión es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 10 de julio de 2013.

*Por el Órgano de Vigilancia de la AELC*

Oda Helen SLETNES

*Presidente*

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON

*Miembro del Colegio*

---