

III

(Muut säädökset)

EUROOPAN TALOUSALUE

EFTAN VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS

N:o 303/13/KOL,

annettu 10 päivänä heinäkuuta 2013,

tilauslentoja koskevasta rahoitusjärjestelmästä Pohjois-Norjaa varten (Norja)

EFTAN VALVONTAVIRANOMAINEN, JÄLJEMPÄNÄ 'VALVONTAVIRANOMAINEN', JOKA

OTTAA HUOMIOON Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'ETA-sopimus', ja erityisesti sen 61 artiklan ja pöytäkirjan 26,

OTTAA HUOMIOON EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta, jäljempänä 'valvonta- ja tuomioistuin sopimus', ja erityisesti sen 24 artiklan,

OTTAA HUOMIOON valvonta- ja tuomioistuin sopimuksen pöytäkirjan 3, jäljempänä 'pöytäkirja 3', ja erityisesti sen I osan 1 artiklan 2 kohdan ja II osan 6 artiklan ja 7 artiklan 4 kohdan,

sekä katsoo seuraavaa:

I TOSISEIKAT

1. Menettely

- (1) Norjan viranomaiset ilmoittivat valvontaviranomaisen kanssa ilmoitusta edeltävässä vaiheessa käytyjen neuvotte-
lujen jälkeen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tilauslentoja koskevasta rahoitusjärjes-
telmästä Pohjois-Norjaa varten 2 päivänä toukokuuta 2012 päivätyllä kirjeellä ⁽¹⁾
- (2) Valvontaviranomainen ilmoitti 27 päivänä kesäkuuta 2012 päivätyllä kirjeellä ⁽²⁾ Norjan viranomaisille, että se oli
päättänyt aloittaa pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 2 kohdan ja II osan 6 artiklan 1 kohdan mukaisen
muodollisen tutkintamenettelyn suunnitelmasta antaa tukea Pohjois-Norjaan suuntautuvia tilauslentoja koskevan
rahoitusjärjestelmän kautta.
- (3) Valvontaviranomaisen päätös N:o 246/12KOL menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa*
lehdessä ja sen ETA-täydennysosassa. ⁽³⁾
- (4) Norjan viranomaiset antoivat päätöstä N:o 246/12/KOL koskevat huomautuksensa 27 päivänä elokuuta 2012
päivätyllä kirjeellä. ⁽⁴⁾
- (5) Valvontaviranomainen on saanut päätöstä N:o 246/12/KOL koskevia huomautuksia kahdeksalta asianomaiselta
kolmannelta osapuolelta. ⁽⁵⁾
- (6) Norjan viranomaiset ovat esittäneet kolmansien osapuolten huomautuksia koskevat huomautuksensa kirjeillä,
jotka on päivätty 15 päivänä marraskuuta 2012 ⁽⁶⁾ ja 23 päivänä huhtikuuta 2013 ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Tapahtumat nro 632837 ja 322824.

⁽²⁾ Tapahtuma nro 638133.

⁽³⁾ EUVL C 291, 27.9.2012, s. 2 ja ETA-täydennysosa N:o 53, 27.9.2012, s. 36.

⁽⁴⁾ Tapahtuma nro 644991.

⁽⁵⁾ Innovative Experiences (tapahtuma nro 650797), NHO Reiseliv (tapahtuma nro 650549), NHO Luftfart (tapahtuma nro 650733),
Avinor (tapahtuma nro 650806), VinterTroms AS (tapahtuma nro 650827), Northern Norway Tourist Board Ltd (tapahtuma
nro 650958), hotelliketjut Rica Hotels ja Thon Hotels (tapahtuma nro 650880) sekä Voigt Travel b.v. (tapahtuma nro 668161).

⁽⁶⁾ Tapahtumat nro 653590 ja 653595.

⁽⁷⁾ Tapahtuma nro 669821.

2. Ehdotetun toimenpiteen kuvaus

2.1 Tilauslentoja koskeva rahoitusjärjestelmä

- (7) Toimenpiteessä perustetaan tilauslentoja koskeva rahoitusjärjestelmä, jäljempänä 'tilauslentoja koskeva rahasto' tai 'järjestelmä', josta myönnetään tukea matkanjärjestäjille, jotka järjestävät tilauslentoja ⁽⁸⁾ kolmeen Pohjois-Norjan maakuntaan (Nordland, Tromssa ja Finnmark; jäljempänä 'maakunnat'). Tilauslentoja koskeva rahasto on voittoa tavoittelematon yritys, jota käytetään tuen jakamiseen. Tilauslentoja koskeva rahasto pääomitetään kolmelta maakunnalta saatavilla varoilla.
- (8) Järjestelmä koskee tilauslentoja kaikille Pohjois-Norjan lentokentille. Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että ne odottavat vain suurilla ilma-aluksilla ⁽⁹⁾ olevan merkitystä, koska yleensä vain sellaiset ilma-alukset sopivat tilauslentoihin. ⁽¹⁰⁾ Kaikilla Pohjois-Norjan lentoasemilla on ylikapasiteettia.
- (9) Tukea annetaan maksamalla enintään 25 prosenttia tilauslennon kokonaiskustannuksista, joita matkanjärjestäjälle aiheutuu tukikelpoisista lennoista, ja se rajoitetaan koskemaan vain tällaisia kustannuksia. ⁽¹¹⁾
- (10) Norjan viranomaiset odottavat, että tilauslentoja koskeva rahasto antaa ensimmäisenä vuonna syyskuun 16 tilauslennon sarjalle ⁽¹²⁾ siten, että yhtä tilauslentojen sarjaa kohti tehdään seitsemän lentokiertoa eli yhteensä 112 lentokiertoa. Pahin mahdollinen skenaario on 60 prosentin käyttöaste ⁽¹³⁾, joka johtaa korkeimpaan mahdolliseen tuki-intensiteettiin. ⁽¹⁴⁾ Jos keskimääräisen käyttöasteen oletetaan olevan 60 prosenttia, tilauslentoja koskevasta rahastosta vuosittain annettavan kokonaistuen määrän arvioidaan olevan noin 8 400 000 Norjan kruunua (NOK). ⁽¹⁵⁾
- (11) Järjestelmä on osa Norjan viranomaisten johdonmukaista alueellista kehitysstrategiaa. Eräs pohjoisia alueita koskevan Norjan politiikan keskeisiä tavoitteita on lujittaa työllisyyden, arvonmuodostuksen ja hyvinvoinnin perustaa koko maassa alueellisen ja kansallisen työn avulla yhteistyössä muista maista tulevien kumppaneiden ja asiaankuuluvien alkuperäisryhmien kanssa. ⁽¹⁶⁾ Pohjois-Norjaa koskevassa politiikassa keskitytään erityisesti matkailuun tavoitteena estää väestökato luomalla työpaikkoja matkailualalle. Myös Norjan hallituksen matkailustrategiassa viitataan tilauslentoja koskevaan rahastoon. ⁽¹⁷⁾ Matkailuun keskittyminen väestökadon estämiseksi on tärkeä osa Nordlandin, Tromssan ja Finnmarkin maakuntien alueviranomaisten politiikkaa. ⁽¹⁸⁾

⁽⁸⁾ Tilauslennolla tarkoitetaan lentoa, jota ei lennetä säännöllisesti aikataulun mukaan.

⁽⁹⁾ Luokan Boeing 737 ja sitä suuremmat ilma-alukset.

⁽¹⁰⁾ Seuraavilla Pohjois-Norjan lentoasemilla voidaan nykyisin ottaa vastaan suuria ilma-aluksia: Tromssa, Bodø, Harstad Narvik/Evenes, Alattio, Kirkkonieni (Høybuktnoen), Bardufoss, Svalbard, Lakselv (Banak), Andøya (joita kutsutaan myös "revontulien lentoasemiksi"). Svalbard, katso ETA-sopimuksen pöytäkirja 40.

⁽¹¹⁾ Järjestelmää on kuvattu yksityiskohtaisesti jäljempänä 2.5 jaksossa.

⁽¹²⁾ 'Tilauslentojen sarjalla' tarkoitetaan kahden kohteen välillä rajoitetun ajan tehtäviä tilauslentoja (esim. viikoittaisia lentoja Bodøn ja Lontoon välillä helmikuusta huhtikuuhun).

⁽¹³⁾ Käyttöasteella tarkoitetaan lennolle myytyjen paikkojen prosentuaalista osuutta. Käyttöaste määritellään siten, että lennolle lähtevien matkustajien todellinen määrä jaetaan ilma-aluksessa olevien istuinpaikkojen enimmäiskapasiteetilla.

⁽¹⁴⁾ Tilauslentojen sarja, jossa keskimääräinen käyttöaste on alle 60 prosenttia, on tukikelpoinen, mutta tuen enimmäismäärä on silti 25 prosenttia tilauslennon kustannuksista, joita aiheutuu, kun käyttöaste on 60 prosenttia. Jos käyttöaste on alle 60 prosenttia, tuki ei kata tilauslennon järjestäjän tappioita kokonaan. Tätä on havainnollistettu jäljempänä johdanto-osan 26 kappaleessa olevassa kuvassa.

⁽¹⁵⁾ Tämä vastaa 25 prosentin tuki-intensiteettiiä tilauslennon kokonaiskustannuksista. Tilauslentojen kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 33 600 000 Norjan kruunua (300 000 kruunua lentokiertoa kohti kerrottuna 112:lla).

⁽¹⁶⁾ Katso Norjan hallituksen valkoinen kirja Nordmårdene. Visjon og virkemidler — en kortversjon, Meld. St. 7, 2011–2012 (Pohjoiset alueet. Visio ja ohjaukskeinot — supistettu laitos, s. 25). Sen mukaan yksi painopiste on keskittää huomio Pohjois-Norjan ja Svalbardin matkailualan sekä edistää ja lisätä yhteistyötä ja koordinaatiota matkailualan toimijoiden välillä (s. 37, http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordmårdene/UD_nordmårdene_EN_web.pdf). Norjan hallitusohjelmassa vuosille 2009–2013 viitataan matkailun tärkeyteen erityisesti Pohjois-Norjassa. Sen mukaan Pohjois-Norja on ainutlaatuinen matkailukohde, jolle on annettava välineet toteuttaa kaikki mahdollisuutensa (s. 22, http://arbeiderpartiet.no/file/download/4861/58544/file/soriamoria2_english.pdf).

⁽¹⁷⁾ Katso Norjan hallituksen matkailustrategia. Sen mukaan Avinor luo "revontulien lentoasemista" yhtenäisen tavaramerkin Pohjois-Norjan suurimmilla lentoasemilla ja tukee Pohjois-Norjan tilauslentoja koskevaa rahastoa, jonka avulla on tarkoitus lisätä tilausmatkoja alueelle. Strategiassa todetaan, että toimialalta saadun palautteen mukaan kyseessä on uuden liikenteen edistämisen kannalta tärkeä aloite (Destinasjon Norge — Nasjonal strategi for reiselivsnæringen (Matkakohteena Norja — Kansallinen matkailustrategia), s. 76, http://www.regjeringen.no/pages/37646196/Lenke_til_strategien-engelsk.pdf).

⁽¹⁸⁾ Esimerkiksi Nordlandin maakunta on laatinut Nordlandille matkailustrategian vuosiksi 2011–2015 (Reiselivsstrategi for Nordland 2011–2015, <http://www.nfk.no/Filnedlasting.aspx?Mld1=1266&Filld=11230>).

- (12) Tilauslentoja koskeva rahasto järjestetään todennäköisesti yritykseksi, jonka kolme maakuntaa omistavat. Tilauslentoja koskevan rahaston johtokunta nimittää työryhmän, joka hyväksyy järjestelmästä myönnettävää tukea koskevat hakemukset tiettyjen perusteiden mukaan.

2.2 Tukitoimenpiteen tavoite ja mahdollinen vaikutus

- (13) Tilauslentoja koskevan rahaston tavoitteena on lisätä Pohjois-Norjan lentoasemien käyttöä ja siten edistää alueen taloudellista kehitystä. Tukitoimenpiteellä on tarkoitus pienentää Pohjois-Norjaan suuntautuvien tilauslentojen (muiden kuin reittilentojen) järjestämiseen liittyvää taloudellista riskiä.
- (14) Maakunnat ovat alhaisen väestötiheyden alueita, joilla keskimääräinen väestötiheys neliökilometriä kohden on 4,2 asukasta. Siten ne ovat alueellista tukea koskevissa valvontaviranomaisen suuntaviivoissa ⁽¹⁹⁾ määriteltyjä ”vähiten asuttuja alueita”. Lisäksi maakuntia uhkaa väestökato.
- (15) Pohjois-Norjaan on aiemmin suunnattu rajoitettu määrä tilauslentoja, mutta ilman menestystä. ⁽²⁰⁾ Eräs syy saatavat olla tilauslentoihin sovellettavat peruutussäännöt. Peruuttaminen myöhäisessä vaiheessa on erittäin kallista. Tilauslennon peruuttamista koskeva päätös on tehtävä useita kuukausia ennen tilauslentojen sarjan liikennöintiä. Usein tilauslentojen sarja peruutetaan, jos lippujen myynti on kyseisenä määräpäivänä rajoitettua. Muutoin matkanjärjestäjä voi joutua maksamaan peruutusmaksun tai kärsimään tyhjiä paikkoja vastaavan tappion. Matkailuala uskoo, että jos riskiä lievennetään, useampia lentoja toteutetaan. Lennot voisivat jopa olla kannattavia. Näyttää siltä, että matkanjärjestäjät mieluummin peruuttavat lennot tyhjien paikkojen riskin takia kuin odottavat ja toivovat viime hetken myynnin tekevän lennosta kannattavan.
- (16) Matkailun taloudellinen vaikutus oli vuonna 2010 näissä kolmessa maakunnassa noin 14 miljardia Norjan kruunua (NOK). Lukuun sisältyvät sekä matkailun suorat että välilliset vaikutukset. ⁽²¹⁾ Seuraavassa taulukossa annetaan joitakin esimerkkejä matkailijan kulutuksen jakautumisesta eri toimialojen välillä kyseisessä kolmessa maakunnassa. ⁽²²⁾

| Maakunta/toimiala | Elintarvikkeet/ juomat | Matkustajaliikenne | Aktivitteetit | Elintarvikkeet/ juomat | Vaatteet ja kengät | Matkamuiست, kartat jne. |
|-------------------|---------------------------|--------------------|---------------|---------------------------|--------------------|----------------------------|
| Finnmark | 311,7 milj. | 470,8 milj. | 51,1 milj. | 192,9 milj. | 45,8 milj. | 23,2 milj. |
| Tromssa | 453,9 milj. | 1 457,8 milj. | 80,0 milj. | 250,8 milj. | 59,6 milj. | 31,6 milj. |
| Nordland | 664,0 milj. | 2 654,6 milj. | 110,3 milj. | 428,7 milj. | 101,9 milj. | 46,6 milj. |

⁽¹⁹⁾ Alueellista valtiontukea koskevat valvontaviranomaisen suuntaviivat 2007–2013, EYVL L 231, 3.9.1994, s. 1 ja ETA-täydennysosa N:o 2, 3.9.1994, s. 42, saatavana myös verkko-osoitteessa: <http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>. Suuntaviivoja on muutettu viimeksi 6.4.2006, EUVL L 54, 28.2.2008, s. 1 ja ETA-täydennysosa N:o 11, 28.2.2008, s. 1. Suuntaviivat vastaavat Euroopan komission antamia suuntaviivoja ”Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007–2013”, EUVL C 54, 4.3.2006, s. 13. Kolme maakuntaa ovat NUTS II -alueita. Alhaisin väestötiheys on Finnmarkissa, 1,6 asukasta neliökilometrillä.

⁽²⁰⁾ Valvontaviranomainen hyväksyi vuonna 2009 tukijärjestelmän reitin kehittämiseksi Pohjois-Norjan toiseksi suurimmasta kaupungista Bodöstä; katso valvontaviranomaisen päätös N:o 179/09/KOL (”Lentoreittien kehittämisrahasto Bodø”). Lentoreittien kehittämisrahasto ei toistaiseksi ole myöntänyt järjestelmästä tukia. Lentoyhtiö Norwegian on liikennöinyt reittiä Tromssasta yhteen Euroopan suurimmista kaupungeista. Reitti ei ollut kannattava Avinorin antamasta tuesta huolimatta. Reitti lopetettiin maaliskuussa 2011. Air Baltic on lentänyt kausiluonteisesti Tromssan ja Riian välillä kahdesti viikossa 1. huhtikuuta — 30. syyskuuta. Reitti lopetettiin vuonna 2011. SAS liikennöi Tromssan ja Tukholman välillä kahdesti viikossa 1. heinäkuuta — 15. elokuuta. Lisäksi venäläinen lentoyhtiö lentää kolme kertaa viikossa Tromssasta Venäjälle Murmansiin. Koska kansainvälisiä reittejä on rajoitettua, voidaan olettaa, että Pohjois-Norjan lentoasemien ja Euroopan kaupunkien välillä reiteillä on vain vähän kaupallista merkitystä lentoliikenteen harjoittajille (tapahtuma nro 632837).

⁽²¹⁾ Suorilla vaikutuksilla tarkoitetaan matkailijan omalla rahallaan maksamaa kulutusta. Välillisillä vaikutuksilla viitataan matkailijan kulutuksen arvoon laajemmin, esim. tavaroiden ja palvelujen kysyntään alihankintana.

⁽²²⁾ Kaikki luvut ovat Norjan kruunuja. Luvut perustuvat selvitykseen Travel Life’s economic impact in Trøndelag and North Norway 2010 (Matkailun taloudellinen vaikutus Trøndelagissa ja Pohjois-Norjassa vuonna 2010), jonka ovat laatineet Pohjois-Norjan neuvottelukunta (Landsdelsutvalget) ja Norjan matkailu- ja ravintola-alan liitto (NHO Reiseliv Nord-Norge).

- (17) Pohjois-Norjan hotelliala kärsii ylikapasiteetista ja alhaisesta käyttökatteesta. Lisäksi kapasiteetin käyttöaste vaihtelee merkittävästi vuoden mittaan. Matkailualan erityinen haaste on kausityöpaikkojen runsaus. Norjan viranomaiset olettavat, että järjestelmä johtaa matkailun lisääntymiseen matalan sesongin aikana, mikä vaikuttaisi erityisen myönteisesti matkailualan työllisyyteen. Vuonna 2012 arvioitiin, että Pohjois-Norjan matkailijat kuluttaisivat alueella 9 000 Norjan kruunua henkeä kohden. ⁽²³⁾ Norjan viranomaiset olettavat, että tilauslentoja koskeva rahastosta myönnettävä matala tuki antaa sysäyksen matkailijoiden suurelle kulutukselle järjestelmän kohdealueella. Tätä havainnollistetaan seuraavassa taulukossa. ⁽²⁴⁾

| Keskimääräinen käyttöaste | Matkailijoiden määrä ensimmäisenä vuonna | Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävä tuki | Matkailijan kulutus | Tilauslentoja koskevan rahaston kulut/ matkailijan kulutus |
|---------------------------|--|--|---------------------|--|
| 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 | 0 | 128 563 200 | 0,0 % |

⁽²³⁾ Ilmoituksen s. 11 (tapahtuma nro 632837), jossa viitataan liikennetaloudellisen instituutin (Transportøkonomisk institutt, TØI) vuonna 2007 laatimaan raporttiin nro 941/2008 (<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2008/941-2008/941-hele%20%20rapporten%20elektronisk-ny.pdf>).

⁽²⁴⁾ Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet lukujen olevan vain arvioita, jotka on tehty tilauslentoja koskevan rahaston talousarvion laatimista varten. Numeroiden pyöristämisen takia taulukossa esitetyt luvut eivät ole tarkkoja.

2.3 Tukitoimenpiteen kansallinen oikeusperusta

- (18) Maakunnat sijoittavat tilauslentoja koskevaan rahastoon pääomaa sen talousarvioiden kautta. Myönnettävän tuen oikeusperusta ovat maakuntien tekemät talousarviopäätökset. ⁽²⁵⁾
- (19) Tilauslentoja koskevalla rahastolla on oikeus antaa avustuksia oman perussääntönsä (yhtiöjärjestyksensä) perusteella. Tilauslentoja koskeva rahasto ja tuensaajat tekevät vakimuotoisia sopimuksia.

2.4 Edunsaajat

- (20) Tilauslentoja koskevan rahaston tuen hakijoita ovat matkanjärjestäjät eli tilauslennon järjestäjät. Seuraavan kolmen osapuolen on tuettava jokaista tilauslentoja koskevaan rahastoon tehtävää hakemusta:
- matkanjärjestäjän, joka on suora tuensaaja,
 - kohdepalvelun tarjoajan, joka voi olla matkailukohteen palvelujen hallintoyhtiö, hotelli, matkatoimisto tai muu matkailupalvelujen kaupallinen tarjoaja. Tilauslentoja koskevasta rahastosta ei anneta tukea pelkkiä lentoja koskeville paketeille. On osoitettava, että matkapakettiin sisältyy myös järjestelmän kohdealueella sijaitseva maajärjestely, jonka arvo on vähintään 800 Norjan kruunua matkailijaa kohden,
 - lentoyhtiön, jonka on vahvistettava kaikki tilauslentojen sarjaan sovellettavat kustannukset, määrääjat, seuraamukset, velvoitteet ja vastuut.
- (21) Tilauslentoja koskevan rahaston hyväksyntäryhmä voi hylätä hakemuksen, jos
- rahaston johtokunnan kyseiselle ajanjaksolle asettama rahoitusraja on saavutettu,
 - katsotaan, että jokin edunsaajaa tukevista yhteistyökumppaneista ei pysty täyttämään hakemuksessa kuvattua tarvittavaa kaupallista suoritusta,
 - hakemus on epätäydellinen tai ei noudata tilauslentoja koskevan rahaston julkaisemia suuntaviivoja.
- (22) Tilauslentoja koskevasta rahastosta annetaan tukea matkanjärjestäjille, jotka järjestävät tilauslentoja Pohjois-Norjaan. Matkanjärjestäjät voivat sijaita Pohjois-Norjassa tai sen ulkopuolella tai ETA-alueella tai sen ulkopuolella.

2.5 Tuki-intensiteetti, tukikelpoiset kustannukset, päällekkäisyys muiden järjestelmien kanssa

- (23) Tukea annetaan enintään 25 prosentin maksuosuutena tilauslennon kokonaiskustannuksista, ja se rajoitetaan kyseisiin kustannuksiin (eli matkanjärjestäjän ja lentoyhtiön välisen sopimuksen mukaisiin rahamääräisiin velvoitteisiin). Muut matkanjärjestäjälle aiheutuvat kustannukset eivät ole järjestelmässä tukikelpoisia.
- (24) Tuki lasketaan viittaamalla tilauslentojen sarjassa suoritettujen lennon keskimääräiseen käyttöasteeseen, tyhjiä lento-osuuksia lukuun ottamatta. ⁽²⁶⁾ Käyttöaste määritellään siten, että lennolle lähtevien matkustajien todellinen määrä jaetaan ilma-aluksessa olevien istuinpaikkojen enimmäiskapasiteetilla. Matkustajatiedot perustuvat Norjan lentosemaviranomaisten kirjaamiin virallisiin lukuihin. Tyhjiä lento-osuuksia ei oteta huomioon keskimääräistä käyttöastetta laskettaessa, mutta ne otetaan mukaan, kun lasketaan tilauslentojen sarjan tukikelpoisia kokonaiskustannuksia.

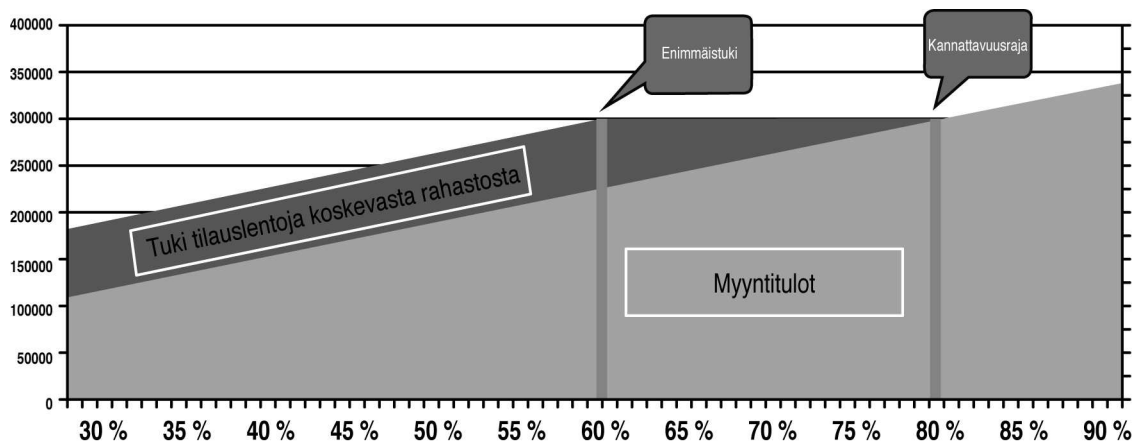
⁽²⁵⁾ On mahdollista, että Norjan valtio antaa jonkin verran rahoitusta valtion talousarviosta.

⁽²⁶⁾ 'Tyhjiä lento-osuuksilla' tarkoitetaan lentoja, jotka tehdään ilma-aluksen siirtämiseksi tilauslentojen sarjan aloitus- ja lopetuspaikoihin. Ensimmäisen lähdön paluulento on tyhjä, samoin kuin lento, jolla noudetaan viimeiset matkustajat. Tyhjä lento-osuuksien merkitys tilauslentojen sarjassa merkittävää kustannusta.

- (25) Matkanjärjestäjien edellytetään määrittävän kannattavuusrajaksi 80 prosentin käyttöaste. ⁽²⁷⁾ Jos myynnissä päästään vain enintään 60 prosentin käyttöasteeseen, tilauslentoja koskevasta rahastosta maksetaan matkanjärjestäjälle takaisin 25 prosentin osuus tilauslennon kustannuksista. Se on tuen enimmäisintensiiteetti. Täten enimmäistuki (25 %) myönnetään, jos käyttöaste on enintään 60 prosenttia. Tuki alenee nolnaan, kun käyttöaste saavuttaa 80 prosenttia. Tätä havainnollistetaan seuraavassa taulukossa. ⁽²⁸⁾

| Käyttöaste | Myyntitulot (NOK) | Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävä tuki (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 | 0 |

- (26) Jos tilauslentojen sarjan osana liikennöitävässä ilma-aluksessa saavutetaan 60–80 prosentin käyttöaste, tilauslentoja koskevasta rahastosta suoritettava maksuosuus kattaa matkanjärjestäjälle tilauslentojen sarjasta aiheutuvat tappiot. Seuraavassa kuvassa on havainnollistettu tilauslentoja koskevan rahaston toimintaa. ⁽²⁹⁾



- (27) Kuten edellä olevassa kuvassa osoitetaan, jos lentojen käyttöaste on alle 60 prosenttia, matkanjärjestäjä menettää rahaa, koska myyntitulojen ja 25 prosentin tuki-intensiiteetin yhdistelmä ei riitä kannattavuusrajan saavuttamiseen. Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävä rahallinen tuki kattaa matkanjärjestäjän tappiot vain jos, käyttöaste on 60–80 prosenttia.
- (28) Tilauslentoja koskevasta rahastosta annettava tuki maksetaan matkanjärjestäjille sen jälkeen, kun tilauslentojen sarja Pohjois-Norjaan on suoritettu ja kun rahaston hyväksyntäryhmä on arvioinut hakemuksen ja vahvistanut, että kaikki tuen myöntämisperusteet täyttyvät.

⁽²⁷⁾ 80 prosentin käyttöastetta pidetään toimialan yleisenä kannattavuusnormina.

⁽²⁸⁾ Taulukko on tilauslentoja koskevan rahaston laatima. Siinä annetaan esimerkki järjestelmän toiminnasta, kun lennetään Lontoosta Pohjois-Norjaan Boeing 737–800 -tyyppisellä ilma-aluksella. Lentoyhtiön matkanjärjestäjältä perimäksi nettokustannukseksi arvioidaan 300 000 Norjan kruunua lentokiertoa kohden. Jos ilma-aluksen kapasiteetti on 186 henkilöä, 149 henkilön on ostettava lippu kannattavuusrajan saavuttamiseksi (80 prosenttia istuinkapasiteetista).

⁽²⁹⁾ Havainnollistava kuva on tilauslentoja koskevan rahaston laatima (tapahtuma nro 632837).

- (29) Tilauslentoja koskevasta rahastosta annettaviin tukiin voidaan yhdistää muita tukimuotoja. Tilauslentoja koskeva rahasto koordinoi muista järjestelmistä annettavaa rahoitusta, joka koskee samoja tukikelpoisia kustannuksia, eikä sovellettavien suuntaviivojen mukaisia tuen ylärajoja ylitetä. Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävää toimintatukea ei voida yhdistää samoja tukikelpoisia menoja koskevaan vähämerkityksiseen tukeen siten, että voitaisiin kiertää alueellisesta tuesta annetuissa suuntaviivoissa vahvistettua tuen enimmäisintensiteettiä.

2.6 Valvonta ja markkinointi

- (30) Tilauslentoja koskeva rahasto julkaistaan Avinor AS:n⁽³⁰⁾ verkkosivuston uudella alisivulla ja sivustossa www.visitnorthnorway.com.
- (31) Tilauslentoja koskeva rahasto varmistaa, että tukea saavien matkanjärjestäjien luettelo julkaistaan vuosittain siten, että kussakin tapauksessa ilmoitetaan julkisen rahoituksen lähde, tuensaajayritys, maksetun tuen määrä ja asianomaisten matkustajien lukumäärä.
- (32) Siinä tapauksessa, että matkanjärjestäjä ei noudata perusteita, jotka tilauslentoja koskeva rahasto on tuen myöntämisen yhteydessä asettanut, sovelletaan seuraamusjärjestelyjä.

2.7 Talousarvio ja kesto

- (33) Tilauslentoja koskevan rahaston kolmen ensimmäisen toimintavuoden talousarvio on 30 miljoonaa Norjan kruunua (NOK). Sen jälkeen rahastoon lisätään pääomaa tarvittaessa. Rahaston pääomapohja on enintään 30 miljoonaa Norjan kruunua. Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävän tuen suurin mahdollinen määrä on 15 miljoonaa Norjan kruunua vuodessa (tuen ehdoton yläraja). Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävän tuen määrän arvioidaan kuitenkin olevan merkittävästi alle kymmenen miljoonaa Norjan kruunua vuodessa.
- (34) Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että tilauslentoja koskeva rahasto toimii kymmenen vuoden ajan.

2.8 Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen perusteet

- (35) Valvontaviranomainen katsoo Norjan viranomaisten antamien tietojen perusteella, että ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät ja että ilmoitettu järjestelmä on valtiontukea. Valvontaviranomainen esitti päätöksessään N:o 246/12/KOL epäilyn, että järjestelmä on ristiriidassa ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan ja alueellista tukea koskevissa valvontaviranomaisen suuntaviivoissa asetettujen vaatimusten kanssa. Epäily liittyi erityisesti siihen, voidaanko toimintatukea myöntää suorille tuensaajille, jotka sijaitsevat Pohjois-Norjan alueen ulkopuolella.

3. Kolmansien osapuolten huomautukset

- (36) Valvontaviranomainen on saanut huomautuksia kahdeksalta asianomaiselta kolmannelta osapuolelta, joista seitsemän eli Innovative Experiences,⁽³¹⁾ NHO Reiseliv,⁽³²⁾ Avinor, VinterTroms AS,⁽³³⁾ Northern Norway Tourist Board Ltd, hotelliketjut Rica Hotels ja Thon Hotels sekä Voigt Travel b.v. puoltavat tilauslentoja koskevaa rahastoa ja yksi yritys, eli NHO Luftfart,⁽³⁴⁾ vastustaa sitä.

⁽³⁰⁾ Avinor AS on valtio-omisteinen yhtiö, joka hoitaa suurinta osaa Norjan siviililentoasemista.

⁽³¹⁾ Innovative Experiences edustaa 33:a elämysmatkailuyritystä Pohjois-Norjassa.

⁽³²⁾ NHO Reiseliv (Norjan matkailu- ja ravintola-alan liitto) edustaa yli 2 500:aa yritystä, joiden palveluksessa on noin 55 000 työntekijää. NHO Reiselivin Pohjois-Norjan jaostolla on 400 jäsentä.

⁽³³⁾ VinterTroms AS on kuuden pohjoisnorjalaisen matkailuyrityksen omistuksessa.

⁽³⁴⁾ NHO Luftfart edustaa Norjan lentoliikennealan yrityksiä ja muita yrityksiä, joiden etua asia koskee.

- (37) Kaikki tilauslentoja koskevaa rahastoa *puoltavat* kolmannet osapuolet tukevat rahastoa voimakkaasti ja esittävät sen olevan erittäin tärkeä Pohjois-Norjan aluekehitykselle ja Pohjois-Norjalle matkailukohteena. Valvontaviranomaiselle on esitetty muun muassa seuraavat huomautukset:
- Jotta Pohjois-Norjassa voitaisiin kehittää kannattavaa ympärivuotista elämysmatkailua, on äärimmäisen tärkeää saada yhteys tärkeisiin kansainvälisiin kohderyhmiin. On erittäin tärkeää lisätä talvella saapuvien vieraiden määrää, ja suorien tilauslentojen lisääminen tukee tätä kehitystä. Kohderyhmille oman auton, linja-auton tai junan käyttö ei ole todellinen vaihtoehto, jos Pohjois-Norjaan halutaan tehdä lyhyitä vierailuja kesäkauden ulkopuolella. Pohjois-Norjaan tarvitaan lisää ympärivuotista toimintaa, jotta matkailualalla voidaan varmistaa pätevä henkilöstö ja jotta elävä ja kiinnostava alue voidaan säilyttää tulevina vuosina. Pohjois-Norja kestävä, aitona ja ympärivuotisena matkailualueena ja alueen asema väestörikkaana ja asuinoloiltaan houkuttelevana alueena ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa.
 - Pohjois-Norjaa uhkaa väestökato. Tromssaa lukuun ottamatta kaikilla alueen lentoasemilla on tarjolla runsaasti terminaalikapasiteettia, jota voidaan käyttää kansainvälisiin lentoihin alueen hyväksi. Ilmoitettu toimenpide tekee Avinorin lentoasemista Pohjois-Norjassa matkailun paikallisia valtaväyliä. Siten lisätään työpaikkojen määrää alueella ja matkailun kehittäminen tuo merkittäviä positiivisia alueellisia vaikutuksia.
 - Pohjois-Norjan matkailualan erityishaaste on saada aikaan ympärivuotista toimintaa ja varmistaa, että talvi-kuukausiksi saadaan riittävä asiakaspohja, jotta toiminta olisi kestävä ja kannattavaa.
 - Tilauslennot ovat Pohjois-Norjan talvimatkailun kehittämisen painopiste. Tilauslentoja koskeva rahasto on ratkaisevassa asemassa, jotta alueella voidaan kehittää kannattavaa talviliikennettä ja ympärivuotisia työpaikkoja matkailualalle.
 - Northern Norway Tourist Board Ltd aikoo lisätä alueen vierailijamäärää lähes sadalla prosentilla vuoteen 2018 mennessä, 2,9 miljoonasta viiteen miljoonaan. Tavoitteen saavuttamiseksi tilauslennot ovat äärimmäisen tärkeitä, ja matkanjärjestäjien mukaan ne ovat ainoa tapa saavuttaa matkakohteet.
 - Matkanjärjestäjillä on epäonnistumisriski, koska Pohjois-Norja on uusi kohde ja monet niistä myyvät jo samanlaisia tuotteita kilpailevilla markkinoilla. Siitä syystä tilauslentojen täyttäminen ja toiminnan saaminen kannattavaksi oikeaan hintaan ei ole helppoa.
 - Linja-autotilausmatkat Euroopasta Pohjois-Norjaan ovat merkittävästi vähentyneet viime vuosina, mikä merkitsee, että tämä liikenne on korvattava uudella, kuten tilauslennoilla.
 - Tilauslennot suoritetaan asiakkaan kannalta toisessa päässä käytännölliseltä lentoasemalta suoraan valittuun määränpäähän. Siten vältetään tarpeeton ajan käyttö, viiveet, kustannukset ja energian kuluminen siirryttäessä eri reittilennoilta toisille.
 - Tilauslentotoimintaan liittyy korkeita riskejä, koska lentoyhtiöiden peruutusehdot eivät vastaa asiakkaiden tapoja varata lentoja. Riskejä pienentävä kannustin voi hyvinkin lisätä liikennettä suhteelliseen uuteen (talvi) kohteeseen (Pohjois-Norjaan).
 - Pohjois-Norjaan suuntautuvien matkaohjelmien valmistelu ja myyminen käyttämällä Norjan perinteisiä vuoro-liikennereittejä ei ole minkäänlainen vaihtoehto. Paketti, johon sisältyisi kuljetus reittilennolla, olisi täysin eri tuote, joka merkitsisi eri markkinasegmenttiin siirtymistä.
- (38) Seuraavassa esitetään tiivistelmä kolmannen osapuolen tärkeimmistä tilauslentoja koskevaa rahastoa *vastustavista* huomautuksista: ⁽³⁵⁾
- Väite, jonka mukaan viime vuosina olisi liikennöity vain muutamilla huonosti menestyneillä reiteillä, on virheellinen. Esimerkiksi SAS on liikennöinyt tilausliikennereittejä Tromssasta, Evenesistä ja Bodøstä useisiin kohteisiin Euroopassa monien vuosien ajan, ja toiminta on muutaman viime vuoden aikana vuosittain säännöllisesti kasvanut. Tällaisia reittejä on siten mahdollista liikennöidä kaupallisella perustalla.

⁽³⁵⁾ NHO Luftfart (tapahtuma nro 650733) (epävirallinen käännös englannista suomeen).

- On harhaanjohtavaa väittää, että matkanjärjestäjillä on tilauslennoissa suurimmat riskit. Esimerkiksi SAS tarjoaa vakiosopimusta, joka mahdollistaa peruutuksen ilman lisäkuluja vielä 60 päivää ennen lentoa. Sen jälkeen peruutuksesta peritään maksu.
- Norjan lentoreittijärjestelmä on periaatteeltaan ns. keskitetty verkosto. Oslon Lufthavn Gardermoen palvelee luonnollisena keskipisteenä kaikkea Norjaan suuntautuvaa liikennettä, ja se on vahvan kotimaisen lentoliikennejärjestelmän perusta. Siksi nykypäivän lentoreitit Pohjois-Norjaan tai Pohjois-Norjasta ovat suoraan kilpailusuhteessa tilauslentoja koskevan rahaston tukemien mahdollisten uusien reittien kanssa. Tavanomaisilla Pohjois-Norjaan suuntautuvilla lentoreiteillä on merkittävä määrä kansainvälisiä matkustajia.
- Järjestelmällä on suoria taloudellisia seurauksia yrityksille, jotka liikennöivät tavanomaisia reittilentoja.
- Järjestelmä syrjii mahdollisia uusia tavanomaisia lentoreittejä ulkomailta suoraan Pohjois-Norjaan verrattuna tukikelpoisiin tilauslentoihin. Valtiontuki tilauslennoille estää uusien vuoroliikennereittien avaamista ja loukkaa tasa-arvoisen kilpailun peruseriaa.
- Mannertenväliset lennot edellyttävät tavallisesti yli 80 prosentin käyttöastetta ollakseen kannattavia. Kotilentoaseman sijainti on ratkaiseva, jotta eurooppalaisista kohteista Norjaan voidaan tarjota hyvin toimivaa saapuvaa lentoliikennettä. Jotta esimerkiksi brittimatkailijoita voidaan houkuttaa lähtemään suoraan pienehköihin kohteisiin Pohjois-Norjassa, kotilentoasema Yhdistyneessä kuningaskunnassa on merkittävä kilpailuetu. Tästä syystä järjestelmä suosii käytännössä ulkomaisia lentoliikenteen harjoittajia.
- Norjan viranomaisten on täysin mahdollista hankkia lentoliikennereittejä asetuksen N:o 1008/2008⁽³⁶⁾ nojalla.

4. Norjan viranomaisten huomautukset

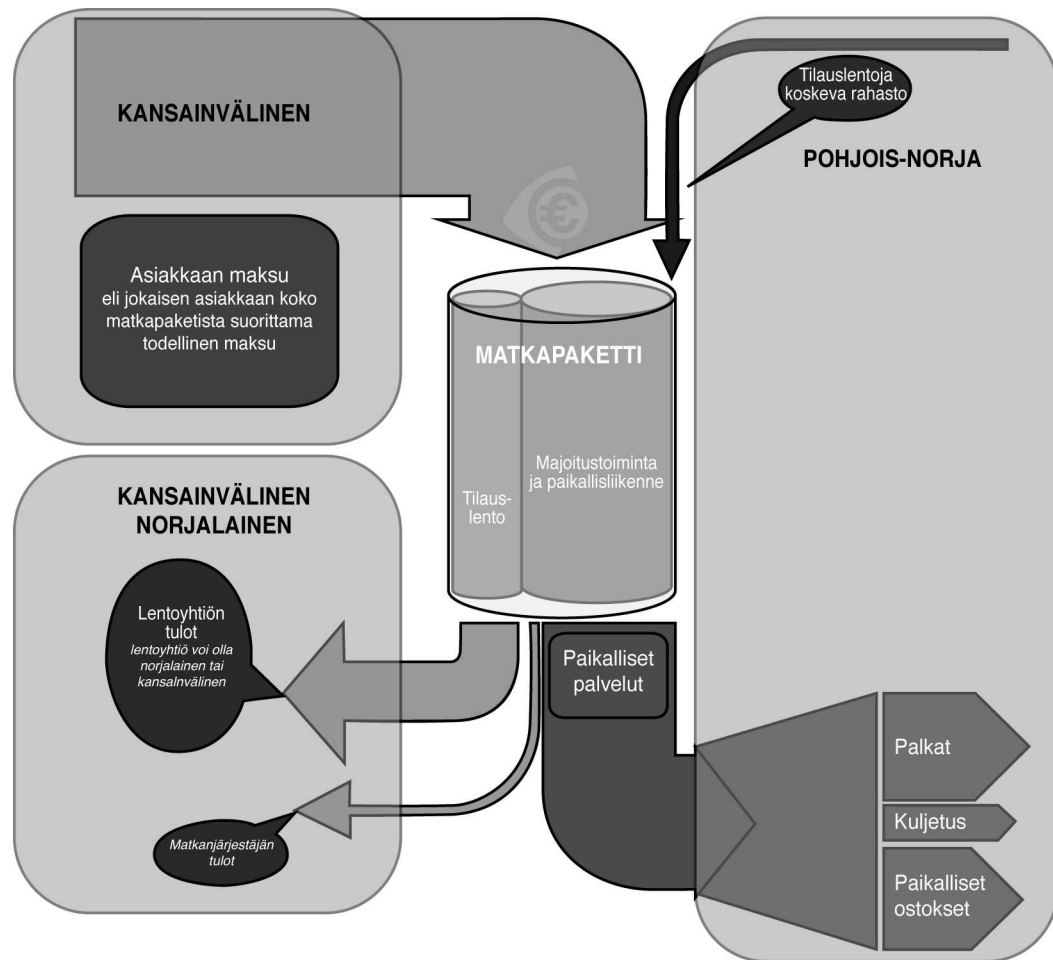
- (39) Norjan viranomaiset ovat esittäneet päätöstä N:o 246/12/KOL koskevat huomautuksensa 27 päivänä elokuuta 2012 päivätyllä kirjeellä⁽³⁷⁾ ja kolmansien osapuolten huomautuksia koskevat näkemyksensä 15 päivänä marraskuuta 2012 ja 23 päivänä huhtikuuta 2013 päivätyillä kirjeillä⁽³⁸⁾.
- (40) Useimmat arktiset alueet, Pohjois-Norja mukaan luettuna, kärsivät ongelmista, jotka liittyvät paikallisen elinkeino-toiminnan vähäiseen eriytymiseen, ja ongelmista, jotka johtuvat syrjäisestä sijainnista, pitkistä sisäisistä ja ulkoisista etäisyyksistä ja ankarista sääoloista. Tilauslentoja koskevan rahaston tarkoituksena on edistää alueen elinkeinojen monipuolistumista luomalla työpaikkoja matkailualalle ja siihen liittyville aloille. Maakunnat katsovat, että tilauslentoja koskeva rahasto on tärkeä väline alueen väestökadon hidastamiseksi.
- (41) On täysin alueellista tukea koskevien suuntaviivojen mukaista antaa tukea asiaankuuluvan alueen ulkopuolella sijaitsevalle yritykselle, kunhan tuen suunniteltu vaikutus toteutuu alueellisen tuen kannalta tukikelpoisella alueella. Tilauslentoja koskevan rahaston vaikutukset on suunniteltu kohdistumaan kolmeen Pohjois-Norjan maakuntaan.
- (42) Alueellista tukea koskevissa suuntaviivoissa ja suuntaviivoissa, jotka koskevat lentoasemien rahoittamista ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevaa valtiontukea, ei rajoiteta toimintatuen antamista edunsaajan sijainnin perusteella edellyttäen, että suunniteltu vaikutus toteutuu tarkoitetulla alueella. Lisäksi EU:n komission käytäntönä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä 'SEUT-sopimus') 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti ja vastaavasti valvontaviranomaisen käytäntönä on ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti ollut sallia toimintatuki ilman edunsaajan sijaintiin liittyviä rajoituksia sekä toimintatuen että alueellisten lentoasemien toiminnan aloittamista koskevan tuen osalta.
- (43) Tuen ja kohdealueen välinen yhteys on selvä. Seuraavan kuvan avulla havainnollistetaan, miten tilauslentoja koskevan rahaston on tarkoitus vaikuttaa Pohjois-Norjaan myönteisesti.⁽³⁹⁾

⁽³⁶⁾ Asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä (EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3). Sisällytetty ETA-sopimukseen liitteessä XIII olevassa 64a kohdassa.

⁽³⁷⁾ Tapahtuma nro 644991.

⁽³⁸⁾ Tapahtumat nro 653590/653595 ja 669821.

⁽³⁹⁾ Havainnollistava kuva on tilauslentoja koskevan rahaston laatima (tapahtuma nro 644991).



- (44) Syntyvällä taloudellisella toiminnalla on useita vaikutuksia. Lentoyhtiö saa ilma-aluksen vuokraamisesta tuloja tilauslennon järjestäjältä. Matkanjärjestäjä saa tuloja tilauslennoista. Tärkein vaikutus kohdistuu Pohjois-Norjan talouteen kuten edellä olevan kuvan oikeassa alakulmassa oleva nuoli osoittaa. Tilauslentoja koskeva rahasto ei aseta rajoituksia ilma-alusta vuokraavan matkanjärjestäjän sijainnille, mutta matkanjärjestäjä saa tukea vain, jos sen suorittama tilauslentojen sarja suuntautuu Pohjois-Norjan alueelliselle lentoasemalle.
- (45) Järjestelmä on sekä välttämätön että tarkoituksenmukainen. ⁽⁴⁰⁾
- (46) Maakunnat katsovat, että tilauslentoja koskeva rahasto on alueellista tukea koskevien suuntaviivojen mukainen. Jos valvontaviranomainen on tästä eri mieltä, maakunnat toteavat, että järjestelmä on joka tapauksessa ETA-sopimuksen mukainen joko lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtioneustasta annettujen suuntaviivojen perusteella tai suoraan ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella.
- (47) Norjan viranomaiset ovat kolmansien osapuolten esittämien huomautusten osalta erityisesti kommentoineet NHO Luftfartin tekemiä huomautuksia. ⁽⁴¹⁾ Norjan viranomaiset katsovat, että osa huomautuksista näyttää nojaavan erilaisiin näkemyksiin tosiasioista.

— Maakunnat eivät milloinkaan ole kiistäneet tilauslentojen suorittamista Pohjois-Norjasta Etelä-Euroopan loma-kohteisiin. Kyseessä ovat kuitenkin eri markkinat kuin ne, joista nyt on kyse. Nyt on kyseessä Pohjois-Norjaan suuntautuvien tilauslentojen tarjonta ja kysyntä.

— Maakunnat eivät ole tietoisia sopimuksista, joissa tarjotaan NHO Luftfartin tarkoittamia suotuisia peruutusehtoja. Toimialan muut toiminnanharjoittajat ja asiamiehet ovat todenneet, että tilauslentosopimusten vakioehto on viidestä kymmeneen prosentin ennakkovakuus, jota ei makseta takaisin, tai viidestä kymmeneen prosentin peruutusmaksu. Joka tapauksessa 60 päivän määräaika vapaaseen peruutukseen on silti matkanjärjestäjille merkittävä riski, koska varaukset tehdään yleisesti yhä myöhemmin.

⁽⁴⁰⁾ Katso jäljempänä II osan 3.3 jakso.

⁽⁴¹⁾ Norjan viranomaisten 15.11.2012 päivää kirje (tapahtumat nro 653590/653595).

- Maakunnat epäilevät, onko NHO Luftfartin väitteellä, jonka mukaan Norjan lentoreittijärjestelmä on keskitetty, erityistä merkitystä. Tilauslentoja koskevan rahaston tavoitteena on kannustaa uutta liikennettä, ei rajoittaa jo olemassa olevaa liikennettä. Uusi kansainvälinen liikenne tukee uutta matkailun kehitystä, uusia infrastruktuureja sekä kestäväää matkailualaa ja työllisyyttä. Maakunnat katsovat, että tämä tukee reittiliikenteen kysynnän kasvua Oslostä Pohjois-Norjaan. Kansainväliset tilauslennot ja kotimaiset Oslon lennot ovat toisiaan täydentäviä palveluja. Ulkomailta saapuvien tilauslentojen lisääminen ei heikennä Norjan lentoliikennemallia. Lisäksi merkittävä osa Pohjois-Norjaan suuntautuvasta matkailusta on liikematkailua, eikä järjestelmä missään tapauksessa vaikuta tähän segmenttiin.
- NHO Luftfartin esittämät reittilentoihin kohdistuvat kilpailuvaikutukset tuntuivat liioitelluilta. Eri reitit muodostavat omat markkinansa. Lisäksi myös tilauslennot ja reittilennot muodostavat omat markkinansa.
- On vaikea nähdä, miten ilmoitettu toimenpide voisi olla syrjivä. Uudet vuoroliikennereitit ovat toistuvasti saaneet tukea, ja kyseisen tuen määrä ylittää huomattavasti tilauslentoja koskevasta rahastosta jaettavan tuen määrän.
- Tilauslentoja koskevassa rahastossa ei ole mekanismeja, joka syrjisi norjalaisia lentoliikenteen harjoittajia. Norjalaisilla reittilentoliikenteen harjoittajilla ei ole toimipaikkoja yksinomaan Norjassa, kuten NHO Luftfart väittää.
- Mitä tulee mahdollisuuteen hankkia lentoliikennepalveluja kannattamattomilla reiteillä asetuksen N:o 1008/2008 mukaisesti, maakunnat eivät näe huomautuksella olevan tässä yhteydessä merkitystä.

II ARVIOINTI

1. Valtiontuen olemassaolo

1.1 ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki

- (48) ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavasti:

”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, EY:n jäsenvaltion tai EFTA-valtion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu tämän sopimuksen toimintaan, siltä osin kuin se vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan.”

1.2 Valtion varojen olemassaolo

- (49) Tukitoimen on oltava valtion myöntämä tai peräisin valtion varoista.
- (50) Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että tilauslentoja koskeva rahasto rahoitetaan todennäköisesti suoraan kolmen maakunnan talousarvioista (vaikkakaan suoraa rahoitusta Norjan valtiolta ei voida sulkea pois).
- (51) Tältä pohjalta valvontaviranomainen katsoo, että edellytys täyttyy, koska järjestelmä rahoitetaan joko maakuntien tai valtion talousarviosta. ⁽⁴²⁾

1.3 Jonkin yrityksen tai tuotannonalan suosiminen

- (52) Ensinnäkin tukitoimenpiteellä on annettava edunsaajille etua, joka vapauttaa edunsaajat maksuista, jotka ne tavallisesti suorittavat talousarvioistaan.

⁽⁴²⁾ Norjan viranomaiset ovat myös maininneet, että jossain vaiheessa tulevaisuudessa yksityiset yritykset saattavat yhteisrahoittaa tilauslentoja koskevaa rahastoa. Valvontaviranomaisen arvioissa ei ole tutkittu tätä mahdollisuutta, koska se vaikuttaa suhteellisen epävarmalta.

- (53) Järjestelmästä etua saavat matkanjärjestäjät saavat suoraa avustusta, joka pienentää tilauslentojen kustannuksia tietyssä tilauslentojen sarjassa. Asianomaisessa kolmessa maakunnassa sijaitsevat palvelun tarjoajat saavat järjestelmästä välillistä etua, koska ne hyötyvät matkailijoiden määrän lisääntymisestä alueella.
- (54) Toiseksi tukitoimenpiteen on oltava valikoiva siten, että siinä suositaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa.
- (55) Järjestelmästä hyötyvät suoraan vain matkanjärjestäjät, jotka järjestävät tilauslentoja Pohjois-Norjaan. Vastaavasti vain mainituissa kolmessa maakunnassa sijaitsevat toiminnanharjoittajat (palvelujen tarjoajat) hyötyvät järjestelmästä välillisesti.
- (56) Tästä syystä valvontaviranomainen katsoo, että toimenpide on valikoiva.

1.4 Kilpailun vääristyminen

- (57) ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohta koskee valtiontukea, jos se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan. ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi riittää, että tuki uhkaa vääristää kilpailua antamalla valikoivaa etua. Tukea pidetään kilpailua vääristävänä, jos sitä annetaan yritykselle, joka harjoittaa muiden kanssa kilpailevaa toimintaa.
- (58) Järjestelmän suoria tuensaajia ovat matkanjärjestäjät, jotka järjestävät tilauslentoja Pohjois-Norjaan. Matkanjärjestäjät toimivat useissa maissa ja toimivat alalla, jota luonnehtii voimakas kilpailu. Järjestelmän välillisiä edunsaajia ovat Pohjois-Norjan matkailualan palvelujen tarjoajat, jotka hyötyvät tuesta ulkomaisten matkailijoiden lisääntyvän kysynnän ansiosta. Tuki voi kannustaa matkailijoita valitsemaan matkan Pohjois-Norjaan sen sijaan, että matkustaisivat lomakohteisiin muissa maissa. Kilpailun vääristymistä ei tapahdu ainoastaan matkanjärjestäjien tasolla, vaan mahdollisesti myös matkailupalvelujen tarjoajien tasolla. Lisäksi lentoasemat kilpailevat kansainvälisesti ja pyrkivät houkuttelemaan uusia lentoja ja uusia reittejä. Siitä syystä tuki voi myös mahdollisesti johtaa kilpailun vääristymiseen lentoasemien välillä.
- (59) Valvontaviranomainen katsoo, että järjestelmä voi vahvistaa järjestelmästä suoraan tai välillisesti hyötävien toiminnanharjoittajien asemaa verrattuna kilpailijoihin, jotka eivät saa vastaavaa etua. Tästä syystä järjestelmän mukaisesti myönnetyn tuen voidaan katsoa vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua.

1.5 Vaikutus sopimuspuolten väliseen kauppaan

- (60) Yksittäisille yrityksille annettavan valtiontuen katsotaan vaikuttavan ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa, johon kuuluu sopimuspuolten välistä kauppa. Tuki annetaan matkanjärjestäjille, jotka tarjoavat matkailijoita Norjaan ulkomailta tuovia lomapaketteja. Toiminta on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävää. Lisäksi järjestelmästä välillisesti hyötävä Pohjois-Norjan matkailuala kilpailee muiden ETA-maiden matkailualojen kanssa.
- (61) Sen vuoksi ilmoitetun toimenpiteen mukainen valtion rahoitus vaikuttaa ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan.

1.6 Päätelmä

- (62) Valvontaviranomainen katsoo, että kaikki ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät ja että ilmoitettu järjestelmä on siten valtiontukea. Valtiontuki on ETA-sopimuksen toimintaan soveltuva ainoastaan, jos se vastaa jotakuta ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdassa esitetystä poikkeuksista.

2. Menettelyvaatimukset

- (63) Järjestelmässä suunniteltua tukea pidetään toimintatukena. Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen mukaan "toimintatukiohjelmat eivät sisälly aluetukikarttoihin ja ne arvioidaan tapauskohtaisesti kyseisen EFTA-valtion tekemän, valvonta- ja tuomioistuinsopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoituksen perusteella." ⁽⁴³⁾
- (64) Pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaan "EFTAn valvontaviranomaiselle on ilmoitettava tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. ... Valtio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös."
- (65) Norjan viranomaiset ovat noudattaneet pöytäkirjassa 3 olevan I osan 1 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoittamisvaatimusta tekemällä tilauslentoja koskevasta rahastosta ilmoituksen 2 päivänä toukokuuta 2012. ⁽⁴⁴⁾
- (66) Norjan viranomaiset ovat noudattaneet pöytäkirjassa 3 olevan II osan 3 artiklan mukaista velvoitetta pidettyä toimenpiteistä, koska ilmoitettua järjestelmää ei ole toteutettu.
- (67) Kuten muodollisessa menettelyssä edellytetään, valvontaviranomainen on tutkinut sekä Norjan viranomaisten että kolmansien osapuolten esittämät huomautukset.

3. Tuen sopimuksenmukaisuus

3.1 Tukitoimenpiteen arviointi ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan ja alueellista tukea koskevien suuntaviivojen mukaisesti

- (68) ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen mukaan seuraavanlaista tukea voidaan pitää ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvana:

"tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseksi, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla".

- (69) Kuten jo todettiin, tuki on toimintatukea, mikä on otettava huomioon, kun arvioidaan tuen sopimuksenmukaisuutta. Toimintatuella pyritään vapauttamaan yritys kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan. ⁽⁴⁵⁾ Toimintatuki on tavallisesti kielletty.
- (70) Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen mukaan:

"ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan nojalla valtiontuki tiettyjen epäedullisissa asemassa olevien alueiden taloudellisen kehityksen edistämiseen voidaan katsoa ETA-sopimuksen mukaiseksi. Tällaista valtiontukea kutsutaan alueelliseksi valtiontueksi. Alueellinen valtiontuki on suurille yrityksille myönnettävää investointitukea tai tietyissä rajoitetuissa olosuhteissa toimintatukea. Se on molemmissa tapauksissa suunnattu tietyille alueille alueellisten erojen poistamiseksi." (Korostus lisätty.) ⁽⁴⁶⁾

- (71) Lisäksi suuntaviivoissa määrätään:

"Edellisestä kohdasta poiketen toimintatuki, joka ei ole alenevaa ja ajallisesti rajoitettua, voidaan hyväksyä ainoastaan vähiten asutuilla alueilla, jos tuella on tarkoitus estää jatkuva väestökato näiltä alueilta tai lieventää sitä." ⁽⁴⁷⁾ Vähiten asutut alueet vastaavat Norjassa NUTS II -tason ja Islannissa NUTS IV -tason alueita, joilla väestötiheys on korkeintaan kahdeksan asukasta/km² ja joiden viereisillä pienemmillä alueilla on sama väestötiheys, tai ne kuuluvat tällaisiin alueisiin." (Korostus lisätty.) ⁽⁴⁸⁾

⁽⁴³⁾ Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen 81 kohta.

⁽⁴⁴⁾ Tapahtumat nro 632837 ja 322824.

⁽⁴⁵⁾ Katso asia T-348/04, SIDE v. komissio, tuomio 15.4.2008 (Kok. s. II-625, 99 kohta) ja asia T-162/06, Kronoply GmbH v. komissio, tuomio 14.1.2009 (Kok. s. II-1, 75 kohta).

⁽⁴⁶⁾ Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen 1 kohta.

⁽⁴⁷⁾ EFTA-valtion on osoitettava, että ehdotetun tuen myöntäminen on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista jatkuvan väestökadon estämiseksi tai lieventämiseksi (katso alueellista tukea koskevien suuntaviivojen alaviite 65).

⁽⁴⁸⁾ Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen 69 kohta.

3.2 Tuki voidaan hyväksyä vain vähiten asutuilla alueilla

3.2.1 Tarkoitettut kolme maakuntaa kuuluvat vähiten asuttuihin alueisiin

- (72) Kuten alueellista tukea koskevissa suuntaviivoissa edellytetään, toimintatuki, joka ei ole alenevaa ja ajallisesti rajoitettua, voidaan hyväksyä ainoastaan vähiten asutuilla alueilla, jos tuella on tarkoitus estää jatkuva väestökato näiltä alueilta tai lieventää sitä. Vähiten asutut alueet ovat alueita, joilla väestötiheys on korkeintaan kahdeksan asukasta neliökilometrillä. ⁽⁴⁹⁾
- (73) Tarkoitettujen kolmen maakunnan väestötiheys on 4,2 asukasta neliökilometrillä. Siten ne täyttävät alueellista tukea koskevien suuntaviivojen ehdot ja niihin voidaan sopimuksenmukaisuuden arvioinnissa soveltaa joustavia perusteita.

3.2.2 Järjestelmän suorien edunsaajien ei välttämättä tarvitse sijaita vähiten asutuilla alueilla — tukitoimenpiteen ja Pohjois-Norjan aluekehityksen välinen yhteys

- (74) Tuki maksetaan matkanjärjestäjille, jotka voivat sijaita Norjan/ETA:n ulkopuolella. Suora tuen saaja ei siten välttämättä sijaitse vähiten asutulla alueella.
- (75) Tutkimusten aloittamista koskevassa päätöksessään valvontaviranomainen esitti kysymyksen, voidaanko järjestelmää, jossa toimintatukea annetaan mahdollisesti vähiten asuttujen alueiden ulkopuolella sijaitseville edunsaajille, pitää alueellista tukea koskevien suuntaviivojen mukaisena. Valvontaviranomainen pohti, voidaanko sitä, että järjestelmä koskee välillisesti alueella sijaitsevia yrityksiä, pitää riittävän vahvana yhteytenä alueen kehittämiseen.
- (76) Norjan viranomaiset ovat väittäneet, että matkanjärjestäjälle annettavan tuen ja Pohjois-Norjan aluekehityksen yhteys on riittävä seuraavista syistä:
- järjestelmää sovelletaan yksinomaan Pohjois-Norjaan suuntautuviin tilauslentoihin,
 - vain paketit, joihin sisältyy maajärjestely, ovat järjestelmässä tukikelpoisia,
 - tuki tilauslentoja koskevasta rahastosta maksetaan matkanjärjestäjille sen jälkeen, kun lennot kohdealueelle on toteutettu.
- (77) Valvontaviranomainen toteaa, että matkanjärjestäjä saa tukea vain, jos se toteuttaa tilauslentojen sarjan Pohjois-Norjassa sijaitsevalle alueelliselle lentoasemalle. Tukea ei myönnetä matkustajien kuljettamiseen tilauslentoilla tämän alueen ulkopuolelle. On selvää, että järjestelmän kohdealue on Pohjois-Norja, joka on Norjan vähiten asuttuja alueita. Valvontaviranomainen panee myös merkille vaatimuksen, jonka mukaan järjestelmää sovelletaan vain paketteihin, joihin kuuluu "maajärjestely" kyseisellä alueella. Tämä merkitsee, että järjestelmällä voi olla suora vaikutus alueeseen tuomalla sinne matkailijoita, jotka muutoin eivät tulisi alueelle. Maajärjestelyllä on tarkoitus varmistaa, että matkailijat pysyvät alueella koko Pohjois-Norjan lomansa ajan. Maajärjestelyn edellytetään järjestelmässä olevan arvoltaan vähintään 800 Norjan kruunua. Tilauslentoja koskevasta rahastosta annetaan tukea vasta, kun tilauslentojen sarja on toteutettu ja kun on asiakirjoin osoitettu, että tuen myöntämisperusteet täyttyvät. Eräs myöntämisperusteista on, että matkailupalveluja kohdealueella tarjoava toiminnanharjoittaja tukee hakemusta. Tukea ei myönnetä pelkät lennot käsittäviin paketteihin. Tarkoitetuissa kolmessa maakunnassa sijaitsevat palvelun tarjoajat hyötyvät matkailijoiden lisääntymisestä ja siitä johtuvasta palvelujen kysynnän lisääntymisestä. Siten ne hyötyvät järjestelmästä välillisesti. Edellä I osan 2.2 jaksossa esitetyt, matkailijoiden kulutusta alueella kuvaavat taulukot osoittavat, että matkailijoiden lisäyksellä on suora taloudellinen vaikutus alueen matkailualaan. Valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan on todennäköistä, että järjestelmän tärkeimmät taloudelliset vaikutukset kana-voituvat järjestelmän kohdealueelle.

⁽⁴⁹⁾ Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen 22 kohdan a alakohta.

- (78) Valvontaviranomainen toteaa myös, että EU:n komissio on hyväksynyt alueellisen tuen myöntämisen edunsaajille, jotka sijaitsevat alueelliseen tukeen kelpoisten alueiden ulkopuolella. Esimerkiksi Italiaa (Sisiliaa) koskevassa päätöksessä komissio totesi, että avustukset, joilla katetaan matkailijoiden kuljetuksesta tilauslennoilla aiheutuvia kustannuksia matkailijamäärän lisäämiseksi, ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisia. Avustuksia annettiin matkanjärjestäjille, jotka vuokrasivat ilma-aluksia matkailijoiden kuljettamiseksi Sisiliaan. Yhteismarkkinoille soveltuvina pidettiin myös italialaisille ja ulkomaisille matkatoimistoille seuramatkojen rautatie- ja merikuljetuksiin annettavia avustuksia, joilla katetaan kuljetuskustannuksia Sisiliaan. ⁽⁵⁰⁾
- (79) Valvontaviranomainen päätelee tällä perusteella, että vaikka tuen suora edunsaaja saattaa sijaita Pohjois-Norjan ulkopuolella, järjestelmällä on riittävä yhteys alueelle, jossa sen suunnitellut vaikutukset on tarkoitus tuottaa.

3.3 Tuen on oltava välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista jatkuvan väestökadon estämiseksi tai lieventämiseksi

- (80) Asianomaisen EFTA-valtion tehtävä on osoittaa, että tuki on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista jatkuvan väestökadon estämiseksi tai lieventämiseksi. ⁽⁵¹⁾
- (81) Jotta ilmoitettua toimenpidettä voitaisiin pitää välttämättömänä, Norjan viranomaisten olisi osoitettava, että väestökadon estämistä tai lieventämistä koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää valtion tukitoimia.
- (82) Norjan viranomaiset ovat ilmoittaneet valvontaviranomaiselle, että Pohjois-Norja, joka on Euroopan vähiten asuttuja alueita, on aina ollut harvaan asuttu ja on kärsinyt väestökadosta vuosikymmenten ajan. Siksi Norjan viranomaiset katsovat olevan välttämätöntä toteuttaa lisätoimenpiteitä alueen asutuksen vakiinnuttamiseksi ja jatkuvan väestökadon estämiseksi. Järjestelmä on yksi välineistä, joita tavoitteen saavuttamiseen tarvitaan. Norjan viranomaiset myöntävät, että tilauslentoja koskevan rahaston perustaminen ei yksinään ratkaise väestökato-ongelmaa, mutta ne katsovat, että yleisen politiikan osana se lisää alueen taloudellista toimintaa ja auttaa säilyttämään työpaikkoja ja luomaan uusia. Työllisyysmahdollisuudet ja odotetut tulot ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat eniten yksilön päätökseen asuinpaikan valinnasta.
- (83) Jotta järjestelmää voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena, Norjan viranomaisten olisi riidattomasti osoitettava, etteivät muut toimenpiteet sovellu paremmin väestökadon estämiseen tai lieventämiseen vähiten asutuilla alueilla. ⁽⁵²⁾
- (84) Norjan viranomaiset väittävät, että järjestelmä on tarkoituksenmukainen, koska se on paras käytettävissä oleva toimenpide matkailun lisäämiseksi, matkailualan työpaikkojen lisäämiseksi ja sitä kautta väestökadon pienentämiseksi alueella. Viranomaisten mukaan perinteinen investointituki yksinään ei aina ole sopivin väline alueen erityisongelmien käsittelemiseen. Työpaikat ovat ratkaisevia väestön pysyvyyden kannalta. Matkailu on kasvava ala, ja se on sekä työvoimavaltainen että paikallisesta työvoimasta riippuvainen. Eräs matkailualan kehittämisen haasteita Pohjois-Norjassa on kannattavuus ja matkailualan kausiluontoisuus. Tilauslentoja koskevan rahaston tarkoituksena on lisätä matkailua matalan sesongin aikaan ja sitä kautta ympärivuotisia työpaikkoja. Norjan viranomaisten mukaan tukiväline, jossa annettaisiin vain rajoitettua tukea alueen paikallisille yrityksille, ei johtaisi lentojen lisääntymiseen asiaankuuluville lentoasemille (ja sitä kautta alueen matkailun lisääntymiseen) eikä estäisi väestökatoa. Heidän näkemyksensä mukaan tilauslentoja koskeva rahasto on väline, jolla on suurimmat onnistumisen mahdollisuudet ja vähiten kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Näin ollen he katsovat, että järjestelmä on tarkoituksenmukainen.
- (85) Tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen esitti ilmoitettua toimenpidettä koskevia epäilyjä ja kysyi erityisesti, voitaisiinko järjestelmälle ilmoitetut tavoitteet saavuttaa muilla keinoin kuin antamalla toimintatukea tilauslentoja käyttäviä lomapaketteja tarjoaville matkanjärjestäjille (esimerkiksi reittilentoja käyttävien pakettien avulla).

⁽⁵⁰⁾ Päätös 1999/99/EY, tehty 3 päivänä kesäkuuta 1998, Sisilian alueellisen lain N:o 25/93 työllisyyttä Sisiliassa edistävästä erityistoimenpiteistä (EYVL L 32, 5.2.1999, s. 18).

⁽⁵¹⁾ Katso alueellista tukea koskevien suuntaviivojen alaviite 65.

⁽⁵²⁾ Katso esim. eriytetyistä sosiaaliturvamaksuista 19 päivänä heinäkuuta 2006 tehty valvontaviranomaisen päätös N:o 228/06/KOL. Siinä valvontaviranomainen toteaa Norjan viranomaisten toimittamien tietojen perusteella, ettei muiden toimenpiteiden kuin toimintatuen voida riidattomasti osoittaa soveltuvan paremmin väestökadon estämiseen tai lieventämiseen vähiten asutuilla alueilla liittyvän tavoitteen saavuttamiseen (s. 23).

- (86) Valvontaviranomainen katsoo, että Norjan viranomaiset ovat poistaneet joitakin valvontaviranomaisen tätä kohtaa koskevia epäilyjä ja ovat osoittaneet, että valtion tukitoimia tarvitaan ja että järjestelmä on välttämätön väline väestökadon estämiseksi Pohjois-Norjan alueella. Valvontaviranomainen katsoo myös, että tilauslentoja koskevaa rahastoa voidaan pitää välineenä, jonka avulla voidaan lisätä alueen matkailua ja sitä kautta parantaa työllisyyttä yhdellä Norjan vähiten asutuimmilla alueilla. Alueen matkailualan eri liikeyrityksiä olevat kolmannet osapuolet tukevat tätä näkemystä ja ovat ilmaisseet puoltavansa järjestelmää. Valvontaviranomainen on kuitenkin epäillyt järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja sen vaikutuksia alueen kehittämiseen ja väestökadon estämiseen. Ei ole ilmeistä, etteikö tavoitteita voitaisi saavuttaa muilla keinoin, kuten järjestämällä reittilentoja käyttäviä paketteja.
- (87) Valvontaviranomainen on arvioissaan ottanut huomioon alueellista tukea koskevat suuntaviivat, joiden mukaan:
- "Kun aikomuksena on poikkeuksellisesti myöntää tapauskohtaista tukea yksittäiselle yritykselle tai tukea, joka on suunnattu yhdelle toimialalle, jäsenvaltion on osoitettava, että hanke edistää johdonmukaista alueellista kehitysstrategiaa" (Korostus lisätty.)⁽⁵³⁾
- (88) Pohjois-Norjaa pidetään aluekehityksen kannalta painopisteenä ja Norjan hallituksen tarkoitus on estää alueen väestökato ja kannustaa alueelle asettumista. Matkailualalle annettava tuki nähdään keskeisenä tekijänä alueen kehittämisen kannalta, ja Norjan viranomaisten mukaan työllistymismahdollisuuksien luominen on erityisen tärkeää, jotta väestökadon estämistä tai lieventämistä koskeva tavoite voidaan saavuttaa.
- (89) Liikennetaloudellinen instituutti TØI on arvioinut, että vuonna 2007 ulkomaiset lentomatkustajat kuluttivat 7 480 Norjan kruunua ennalta maksettuihin ostoksiin ja 6 730 Norjan kruunua paikallisiin ostoksiin. On arvioitu, että vuonna 2012 Pohjois-Norjaan matkustavat kuluttavat henkeä kohden 9 000 Norjan kruunua.⁽⁵⁴⁾
- (90) Valvontaviranomainen katsoo tältä pohjalta, että matkailualalla voi olla tärkeä merkitys aluekehityksen kannalta. Järjestelmän mahdollinen taloudellinen vaikutus Pohjois-Norjaan lisäämällä alueen matkailua ja edistämällä sen tunnettua kansainvälisenä matkailukohteena voi tukea alueen väestön vakiintuneisuutta ja mahdollisesti lisätä väestöä.
- (91) Vaikka reitti- ja tilauslennot saattavat muodostaa kaksi erillistä markkinaa⁽⁵⁵⁾ ja vaikka suorat reittilennot Pohjois-Norjaan saattavat matkailun lisäämisen kannalta olla heikommin kannattava vaihtoehto (varsinkin matalan sesongin aikana), valvontaviranomainen katsoo edelleen, että ei ole täysin selvää, miksi kotimaisia reittilentoja ei voitaisi käyttää lomamatkapakettien osana esimerkiksi, kun matkanjärjestäjät tarjoavat edestakaisia matkapaketteja. Valvontaviranomainen toteaa, että Norjassa on hyvin kehittynyt, hajautettu lentoasemajärjestelmä, koska lentoliikenne on kuljetusvälineenä niin tärkeä erityisesti ETA:n syrjäisimmillä alueilla, kuten Pohjois-Norjassa. Norjan viranomaiset ovat yksilöineet useita kotimaisia lentoliikennereittejä, jotka ovat kelpoisia saamaan julkisesta palvelusta maksettavaa korvausta ja joilla valtio maksaa valitulle lentoyhtiölle korvausta, jotta se liikennöi reiteillä, jotka eivät muutoin olisi kaupallisesti kannattavia. Valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan ei ole täysin selvää, miksi järjestelmälle ilmoitettua tavoitetta — edistää yhden Norjan vähiten asutun alueen kehitystä tukemalla ulkomailta Norjaan suuntautuvia tilauslentoja tarkoituksena lisätä matkailijoiden lukumäärää matalan sesongin aikana ja siten ympärivuotisia työpaikkoja — voitaisi saavuttaa ainakin osittain käyttämällä reittilentoja.
- (92) Tältä pohjalta valvontaviranomainen katsoo tiettyjä epäilyjä olevan edelleen sen suhteen, onko järjestelmä paras väline, jolla mainitut tavoitteet saavutetaan kilpailua vähiten vääristävillä vaikutuksilla. Valvontaviranomainen katsoo erityisesti, että järjestelmällä voi mahdollisesti olla kilpailua vääristävä vaikutus reittilentoliikenteen markkinoihin.

⁽⁵³⁾ Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen 10 kohta.

⁽⁵⁴⁾ Katso edellä alaviitteessä 23 viittaus TØI:n raporttiin nro 941/2008 ja ilmoituksen s. 11 (tapahtuma nro 632837).

⁽⁵⁵⁾ EU:n komissio on fuusioista tekemissään päätöksissä katsonut, että reitti- ja tilauslennot eivät ole samoilla markkinoilla. Katso esimerkiksi asia COMP/M.5141 — KLM/Martinair, jossa komissio on pitänyt lentopaikkojen tarjoamista matkanjärjestäjille (eli "tukumarkkinoita") erillisenä markkinana loppuasiakkaille suunnattujen reittiliikennepalvelujen tarjonnasta. Komissio totesi, että istuinpaikkojen myyntiä matkanjärjestäjille koskevat markkinat ovat tuotantoketjussa ylempänä kuin istuinpaikkojen myyntiä yksittäisille matkustajille koskevat markkinat. Näin ollen kilpailuehdot ovat näillä markkinoilla selkeästi erilaiset, koska matkanjärjestäjillä on erilaiset vaatimukset kuin yksittäisillä asiakkaila (ne muun muassa ostavat suuria istuinpaikkapaketteja, neuvottelevat alennuksista, ottavat huomioon asiakkaiden tarpeet lentoaikojen suhteen jne.) (EUVL C 51, 4.3.2009, s. 4).

- (93) Tästä syystä valvontaviranomainen katsoo, että järjestelmä on tarkoituksenmukaista perustaa vain rajoitetuksi ajaksi, jotta voidaan auttaa elinkelpoisen matkailualan kehittymistä Norjan vähiten asutuilla alueilla. Norjan viranomaisten esittämä kymmenen vuoden kesto vaikuttaa tavoitteen saavuttamisen kannalta liian pitkältä. Valvontaviranomainen katsoo, että järjestelmä olisi rajoitettava kolmen vuoden aloituskauteen, jonka aikana järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida. Tästä syystä Norjan viranomaisten olisi tämän ajanjakson loputtua arvioitava järjestelmän vaikutuksia ottamalla huomioon sekä järjestelmän myönteiset vaikutukset että mahdolliset kielteiset vaikutukset kilpailuun.

3.4 Tuen on oltava oikeassa suhteessa järjestelmän tavoitteeseen

- (94) ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseksi voidaan pitää sopimuksen toimintaan soveltuvana, ”jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”. Jotta järjestelmä olisi yhteismarkkinoille soveltuva, sen on oltava oikeassa suhteessa järjestelmän tavoitteeseen.
- (95) Norjan viranomaisten näkemyksen mukaan järjestelmä on suunniteltu siten, että tukea annetaan vain välttämätön määrä. Tilauslentoja koskevasta rahastosta annettava enimmäistuki (25 %) annetaan, jos käyttöaste on enintään 60 prosenttia. Tuki-intensiteetti alenee asteittain nolnaan, kun käyttöaste saavuttaa keskimäärin 80 prosenttia. ⁽⁵⁶⁾
- (96) Norjan viranomaisten mukaan järjestelmä, joka pienentää matkanjärjestäjien riskiä, johtaa todennäköisesti yli 60 prosentin käyttöasteeseen, ja siten on epätodennäköistä, että tuki-intensiteetti vastaa 25:tä prosenttia tilauslennon kustannuksista.
- (97) Valvontaviranomainen toteaa, että järjestelmän tärkein ominaisuus on muodostaa matkanjärjestäjille takuu, jotta ne eivät peruuta lentoja, joiden käyttöaste on alhainen. Enimmäistuki on 25 prosenttia tilauslennon kustannuksista. Tilauslentoista, joiden käyttöaste on alle 60 prosenttia, koituvia lisäkustannuksia ei korvata. Tilauslentoja koskevasta rahastosta myönnettävän tuen kokonaismäärän arvioidaan olevan alle kymmenen miljoonaa Norjan kruunua vuodessa. Valvontaviranomainen katsoo tämän suhteellisen alhaisen tuen määrän olevan oikeasuhteista. Näin alhainen määrä ei todennäköisesti vaikuta kauppaan kohtuuttoman haitallisesti.
- (98) Siten on mahdollista tehdä ero tämän järjestelmän ja matkanjärjestäjille Kreikassa maksettavia palkkioita koskevasta järjestelmästä tehdyn EU:n komission päätöksen välillä. ⁽⁵⁷⁾ Viimeksi mainitussa järjestelmässä matkanjärjestäjät olisivat saaneet palkkiota 40 euroa matkailijaa kohden. Valvontaviranomainen on ymmärtänyt kyseisen järjestelmän siten, että sitä ei ollut rajoitettu korvaamaan ylimääräisiä kuljetuskustannuksia, joita aiheutuu matkailijoiden tuomisesta Kreikkaan. ⁽⁵⁸⁾Tämä on päinvastoin tilauslentoja koskevassa rahastossa. Sen tavoitteena on kannustaa matkanjärjestäjiä sitoutumaan sopimusvelvoitteisiin, ennen kuin ne saavat varauksia matkailijoilta. Tämä toteutetaan maksamalla matkanjärjestäjille korvausta siinä tapauksessa, että ne eivät saa katettua kustannuksia, joita aiheutuu matkailijoiden kuljettamisesta Pohjois-Norjaan.
- (99) Valvontaviranomainen toteaa myös, että järjestelmän edunsaajat voivat sijaita joko Norjassa tai ulkomailla ja ne voivat tehdä tilauslentoja koskevia sopimuksia joko norjalaisen tai muun kuin norjalaisen lentoyhtiön kanssa, kuten jo mainittiin. Samanlaisia tilanteita kohdellaan järjestelmässä tasapuolisesti. Tästä syystä valvontaviranomainen ei pidä järjestelmää syrjivänä.
- (100) Edellä sanotun pohjalta valvontaviranomainen katsoo, että tuki on oikeassa suhteessa järjestelmän tavoitteeseen.

⁽⁵⁶⁾ Katso järjestelmän kuvaus edellä I osan 2.5 jaksossa.

⁽⁵⁷⁾ Päätös 2003/262/EY, tehty 27 päivänä marraskuuta 2002, matkanjärjestäjille Kreikassa maksettavia palkkioita koskevasta järjestelmästä (EUVL L 103, 24.4.2003, s. 63).

⁽⁵⁸⁾ Kyseisessä asiassa EU:n komissio katsoi myös, että Kreikan viranomaiset eivät olleet esittäneet komissiolle asiaankuuluvia tietoja, jotta tuen tarkoituksenmukaisuutta olisi voitu arvioida siltä kannalta, mikä on sen merkitys aluekehitykselle (katso päätöksen johdanto-osan 22 kappale).

4. Valtuutuksen kesto

- (101) Valvontaviranomainen esitti 27 päivänä kesäkuuta 2012 tekemässään päätöksessä N:o 246/12/KOL epäilyn, voitaisiinko järjestelmä hyväksyä pitemmälle ajanjaksolle kuin 31 päivään joulukuuta 2013 asti. Saatujen huomautusten perusteella tarvitaan pitkäaikoinen aika mitattavissa olevan vaikutuksen aikaan saamiseksi alueen kehittämiseen. Kun otetaan huomioon epäilyt, joita valvontaviranomainen on päätöksessään N:o 246/12/KOL esittänyt järjestelmän vaikutuksista alueen kehittämiseen ja väestökadon estämiseen, kolmen (3) vuoden ajanjakso on tarkoituksenmukaisempi. Toimintatuen tarvetta ja sen määrää olisi kaikissa tapauksissa säännöllisesti tarkasteltava uudelleen, jotta voidaan varmistaa sen pitkän aikavälin merkitys asianomaiselle alueelle.⁽⁵⁹⁾ Tällainen pitkäaikoinen ajanjakso helpottaa järjestelmän kestävien vaikutusten arviointia.
- (102) Tästä syystä Norjan olisi kolmen (3) vuoden kuluttua esitettävä kertomus, jossa arvioidaan järjestelmän vaikutuksia alueen matkailun kehittämiseen ja väestökadon estämiseen sekä sen vaikutuksia kilpailuun, jotta valvontaviranomainen voi arvioida järjestelmän välttämättömyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta.

5. Päätelmä

- (103) Valvontaviranomainen katsoo, että kaikki ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät ja että tilauslentoja koskeva rahoitusjärjestelmä on näin ollen valtiontukea.
- (104) Valvontaviranomainen katsoo edellä esitetyn arvion perusteella, että tilauslentoja koskeva rahoitusjärjestelmä soveltuu ETA-sopimuksen toimintaan ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen nojalla.
- (105) Valvontaviranomainen on kuitenkin epäillyt järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja sen vaikutuksia alueen kehittämiseen ja väestökadon estämiseen. Epäilyt koskevat erityisesti sitä, voitaisiinko tavoitteet saavuttaa muilla keinoin. Tästä syystä valvontaviranomainen on päättänyt, että järjestelmä voidaan hyväksyä kolmen vuoden ajaksi tämän päätöksen päivämäärästä. Lisäksi Norjan viranomaisten olisi sitouduttava laatimaan ja esittämään järjestelmästä arviointi sekä dokumentoimaan sen vaikutukset alueen matkailun kehittämiseen ja väestökadon estämiseen sekä vaikutukset kilpailuun. Riippumattoman asiantuntijan on tehtävä arviointi, joka toimitetaan valvontaviranomaiselle.
- (106) Norjan viranomaisia muistutetaan velvollisuudesta esittää järjestelmän täytäntöönpanosta vuosittain kertomus pöytäkirjassa 3 olevan II osan 21 artiklan ja täytäntöönpanosäännöksistä tehdyn päätöksen⁽⁶⁰⁾ 5 ja 6 artiklan mukaisesti.
- (107) Lisäksi Norjan viranomaisia muistutetaan siitä, että kaikista suunnitelmista muuttaa järjestelmää on ilmoitettava valvontaviranomaiselle,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Tilauslentoja koskeva rahoitusjärjestelmä Pohjois-Norjaa varten, sellaisena kuin Norjan viranomaiset ovat siitä ilmoittaneet, on ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tukijärjestelmä soveltuu ETA-sopimuksen toimintaan sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti edellyttäen, että sitä toteutetaan kolmen (3) vuoden ajan tämän päätöksen päivämäärästä. Kolmen (3) vuoden ajanjakson päätyttyä Norjan on annettava valvontaviranomaiselle kertomus, johon on liitetty arviointi järjestelmän vaikutuksista alueen matkailun kehittämiseen ja väestökadon estämiseen sekä sen vaikutuksista kilpailuun.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Norjan kuningaskunnalle.

⁽⁵⁹⁾ Alueellista tukea koskevien suuntaviivojen 71 kohta.

⁽⁶⁰⁾ Saatavana verkko-osoitteessa: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:E2004C0195\(01\):FI:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:E2004C0195(01):FI:NOT).

4 artikla

Tämä päätös on todistusvoimainen ainoastaan englannin kielellä.

Tehty Brysselissä 10 päivänä heinäkuuta 2013.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta

Oda Helen SLETNES

Puheenjohtaja

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON

Kollegion jäsen
