

## INFORMACJE DOTYCZĄCE EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO

## URZĄD NADZORU EFTA

**Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z częścią I art. 1 ust. 2 protokołu 3 do Porozumienia między państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości dotyczących pomocy państwa**

(2016/C 236/10)

Poprzez decyzję nr 489/15/COL, zamieszczoną w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Urząd Nadzoru EFTA („Urząd”) poinformował władze norweskie o swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego zgodnie z częścią I art. 1 ust. 2 protokołu 3 do Porozumienia pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do przedmiotowego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat przedmiotowego środka pomocy, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji na adres:

EFTA Surveillance Authority  
Registry  
Rue Belliard 35/Belliardstraat 35  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom norweskim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

## STRESZCZENIE

**Procedura**

Władze norweskie zgłosiły program regionalnie zróżnicowanych składek na ubezpieczenia społeczne 2014–2020 zgodnie z częścią I art. 1 ust. 3 protokołu 3 pismem z dnia 13 marca 2014 r.<sup>(1)</sup> Na podstawie tego zgłoszenia i przekazanych później informacji<sup>(2)</sup> Urząd zatwierdził zgłoszony program pomocy swoją decyzją nr 225/14/COL z dnia 18 czerwca 2014 r.

Wyrokiem z dnia 23 września 2015 r. w sprawie E-23/14 Kimek Offshore AS przeciwko Urzędowi Nadzoru EFTA<sup>(3)</sup> Trybunał EFTA unieważnił częściowo decyzję Urzędu.

W piśmie z dnia 15 października 2015 r.<sup>(4)</sup> Urząd zwrócił się do władz Norwegii o informacje. W piśmie z dnia 6 listopada 2015 r.<sup>(5)</sup> władze norweskie odpowiedziały na wezwanie do udzielenia informacji.

**Opis środka**

Celem ogólnym systemu zróżnicowanych składek na zabezpieczenie społeczne jest ograniczenie wyludniania się najmniej zamieszkałych regionów Norwegii lub zapobieżenie mu poprzez pobudzenie zatrudnienia. Program pomocy operacyjnej kompensuje koszty zatrudnienia poprzez obniżenie stawek składek na ubezpieczenie społeczne w określonych obszarach geograficznych. Zasadniczo wysokość pomocy różni się w zależności od obszaru geograficznego, w którym dany podmiot gospodarczy jest zarejestrowany. Norweskie przepisy nakładają na przedsiębiorstwa wymóg rejestracji podjednostek dla każdej wykonywanej przez nie odrębnej działalności gospodarczej<sup>(6)</sup>. Jeżeli dane przedsiębiorstwo wykonuje różne typy działalności gospodarczej, wymagane jest zarejestrowanie odrębnych podjednostek. Ponadto poszczególne jednostki muszą być zarejestrowane, jeśli ich działalność wykonywana jest w różnych lokalizacjach geograficznych.

<sup>(1)</sup> Dokumenty nr 702438-702440, 702442 i 702443.

<sup>(2)</sup> Zob. pkt 2 decyzji nr 225/14/COL, dostępnej na stronie internetowej: [http://www.eftasurv.int/media/state-aid/Consolidated\\_version\\_-\\_Decision\\_225\\_14\\_COL\\_NOR\\_Social\\_Security\\_contributions\\_2014-2020.pdf](http://www.eftasurv.int/media/state-aid/Consolidated_version_-_Decision_225_14_COL_NOR_Social_Security_contributions_2014-2020.pdf).

<sup>(3)</sup> Dotychczas nieopublikowany.

<sup>(4)</sup> Dokument nr 776348.

<sup>(5)</sup> Dokumenty nr 779603 i 779604.

<sup>(6)</sup> Ustawa o rejestrze koordynującym dla podmiotów prawnych (LOV-1994-06-03-15).

W drodze odstępstwa od wspomnianej zasady dotyczącej rejestracji, system ten ma również zastosowanie do przedsiębiorstw zarejestrowanych poza obszarem kwalifikującym się do programu, kiedy zatrudniają one pracowników do pracy na obszarze kwalifikującym się oraz gdy ich pracownicy prowadzą działalność obwoźną na obszarze kwalifikującym się (do celów niniejszej decyzji zwane jest to „usługami obwoźnymi”). Przedmiotową decyzją odstępstwo to objęto postępowaniem wyjaśniającym. Krajową podstawę prawną programu stanowi sekcja 23-2 krajowej ustawy o ubezpieczeniach <sup>(1)</sup>. Krajową podstawę prawną odstępstwa stanowi sekcja 1 ust. 4 decyzji Parlamentu Norweskiego nr 1482 z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie ustalania stawek podatkowych itd. na podstawie krajowej ustawy o ubezpieczeniach.

Odstępstwo ma zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy pracownik spędza co najmniej połowę dni pracy na obszarze kwalifikującym się. Ponadto obniżona stawka ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do części pracy, która jest wykonywana na tym obszarze.

### Ocena środka

Urząd musi ocenić, czy zwolnienie jest zgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG na podstawie jego art. 61 ust. 3 lit. c) zgodnie z wytycznymi Urzędu w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 („wytyczne w sprawie pomocy regionalnej”) <sup>(2)</sup>.

Pomoc regionalna może stanowić skuteczne wsparcie dla rozwoju gospodarczego na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania jedynie wtedy, gdy przyznawana jest, aby przyciągnąć dodatkowe inwestycje lub działalność gospodarczą na te obszary <sup>(3)</sup>. Regionalna pomoc operacyjna może podlegać art. 61 ust. 3 lit. c) EOG jedynie wtedy, gdy przyznawana jest w celu zaradzenia szczególnym lub stałym problemom, z którymi borykają się przedsiębiorstwa w regionach znajdujących się w niekorzystnym położeniu <sup>(4)</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że zasięg geograficzny programu jako takiego ograniczony jest do regionów znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Zakres niniejszej decyzji ogranicza się do odstępstwa. Powstaje pytanie, czy przepis, który stanowi, że przedsiębiorstwa zarejestrowane poza objętymi programem regionami znajdującymi się w niekorzystnym położeniu mogą korzystać z pomocy w ramach programu w zakresie, w jakim prowadzą działalność gospodarczą w regionach znajdujących się w niekorzystnym położeniu, jest zgodny z zasadami pomocy państwa. Innymi słowy, czy przedmiotowe odstępstwo stanowi remedium na szczególnie lub stałe problemy, z którymi zmagają się przedsiębiorstwa w regionach znajdujących się w niekorzystnym położeniu?

Norweskie władze powinny udowodnić istnienie ryzyka wyludnienia w przypadku braku odstępstwa <sup>(5)</sup>. Norweskie władze zwróciły uwagę na korzyści dla lokalnych przedsiębiorstw wynikające z odstępstwa. Mogą one mieć dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej po niższych kosztach, co w innym przypadku nie byłoby możliwe. Ponadto odstępstwo prowadzi do zwiększonej konkurencji między usługami obwoźnymi na kwalifikujących się obszarach, co z kolei jest korzystne dla lokalnych przedsiębiorstw (innych niż te świadczące usługi obwoźne), jako że niższe koszty usług obwoźnych oznaczają, iż prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze kwalifikowalnym staje się bardziej atrakcyjne i korzystniejsze. Pomoc w ramach programu jest instrumentem pośrednim w tym sensie, że jest stosowana w celu obniżenia kosztów zatrudnienia pracowników, jako sposób na ograniczenie wyludnienia się obszaru lub zapobieżenie mu. Opiera się ona na założeniu, że rynek pracy jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na wybór miejsca zamieszkania.

Władze norweskie twierdziły również, że firmy zarejestrowane poza obszarem kwalifikującym się będą okazjonalnie zatrudniać pracowników z obszarów kwalifikujących się. Tym samym przedsiębiorstwa te zapewnią miejsca pracy, które, chociaż będą miały przejściowy charakter, przyczynią się jednak do wzrostu dochodów z płac na kwalifikujących się obszarach. Będzie to także pobudzało działalność gospodarczą. Ponadto władze norweskie twierdzą, że pracownicy, którzy czasowo przebywają na kwalifikującym się obszarze, będą kupować lokalne towary i usługi, a tym samym wspierać lokalną gospodarkę. Dotyczy to w szczególności osób dojeżdżających do miejsca pracy, zwłaszcza na krótki lub średni okres, ponieważ będą one prawdopodobnie zakwaterowane w hotelach, będą korzystać z restauracji itd. Władze norweskie oszacowały kwotę pomocy wynikającej z odstępstwa na dwa procent całkowitej kwoty pomocy w 2015 r., podkreślają jednak, że te szacunki nie są pewne. Te dwa procent przekłada się na około 19 mln EUR <sup>(6)</sup>. Urząd zwraca się do władz Norwegii o bardziej szczegółowe informacje na temat finansowych skutków odstępstwa.

Niezależnie od powyższych uwag o charakterze ogólnym, władze norweskie nie wykazały, że istnieje ryzyko wyludnienia w danym regionie w przypadku braku odstępstwa. Zdaniem Urzędu, aby dany środek spełniał wymogi wytycznych w sprawie pomocy regionalnej, jego skutki muszą być większe niż marginalny wzrost możliwości czasowego zatrudnienia i wydatków na kwalifikującym się obszarze. Na tej podstawie Urząd zwraca się do władz Norwegii o więcej informacji, które wykażą istnienie ryzyka wyludnienia w przypadku braku odstępstwa.

<sup>(1)</sup> LOV-1997-02-28-19.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 166 z 5.6.2014, s. 44 oraz Suplement EOG nr 33 z 5.6.2014, s. 1.

<sup>(3)</sup> Pkt 6 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej.

<sup>(4)</sup> Pkt 16 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej.

<sup>(5)</sup> Pkt 43 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej.

<sup>(6)</sup> Na podstawie zgłoszonego budżetu na 2013 r., zob. pkt 49 decyzji Urzędu nr 225/14/COL.

Odnosnie do wpływu przedmiotowego odstępstwa na konkurencję i wymianę handlową, władze norweskie argumentują, że odstępstwo stworzy równe warunki konkurencji dla wszystkich przedsiębiorstw działających na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, jako że stosuje się ono jednakowo do każdego przedsiębiorstwa w EOG. W rezultacie gwarantuje ono uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji. Zdaniem Urzędu jest to pozytywny element w świetle pkt 3 i 53 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej. Jednakże przedsiębiorstwa zarejestrowane w obrębie obszaru kwalifikującego się mogą generalnie być narażone na większe trudności niż przedsiębiorstwa, które po prostu tymczasowo wysyłają swoich pracowników do pracy na tym obszarze. Władze norweskie twierdzą, że przedsiębiorstwa zarejestrowane poza obszarem kwalifikującym się mogą mieć mniej korzystne warunki konkurencji w stosunku do przedsiębiorstw miejscowych, ze względu m.in. na koszty transportu i zakwaterowania personelu. Norweskie władze nie przedstawiły żadnych danych ani dalszych argumentów na poparcie tego twierdzenia. Urząd wzywa władze norweskie do przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, dlaczego odstępstwo nie oznacza nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i do przedstawienia dalszych informacji, aby uzasadnić swoje stanowisko.

Władze norweskie podkreśliły, że oczywiste jest, iż odstępstwo wywołuje efekt zachęty. Efekt zachęty związany z pomocą nie może opierać się jedynie na przypuszczeniach. Chociaż nie jest konieczne dostarczenie dowodów na to, że pomoc w ramach programu stanowi dla każdego beneficjenta indywidualną zachętę do wykonywania działalności, której w innych warunkach by się nie podjął, efekt zachęty musi być poparty co najmniej rzetelną teorią ekonomiczną. Nie wystarczy tu odnieść się do domniemanej oczywistości. O ile prawdą jest, że odstępstwo dla przedsiębiorstw zarejestrowanych poza obszarami kwalifikującymi się obniża koszty pracy związane z usługami obwoźnymi na kwalifikujących się obszarach, władze norweskie nie dostarczyły dowodów lub argumentów mogących dowiedzieć, że istnieje prawdopodobieństwo, iż w przypadku braku odstępstwa poziom działalności gospodarczej na danym obszarze byłby znacznie ograniczony z uwagi na problemy, którym odstępstwo ma zaradzić<sup>(1)</sup>.

Władze Norwegii wyjaśniły, że przedsiębiorstwa realizujące usługi obwoźne mogą, w pewnym zakresie, rejestrować na obszarze kwalifikującym się podjednostki. Co więcej, są do tego zobowiązane, jeżeli co najmniej jeden pracownik wykonuje pracę na rzecz jednostki macierzystej na innym obszarze, a przedsiębiorstwo może tam być odwiedzane.

Władze norweskie twierdzą, że w przypadku braku odstępstwa dla usług obwoźnych na obszarze kwalifikującym się doszłoby do nieuzasadnionego nierównego traktowania w zależności od tego, czy przedsiębiorstwo świadczące usługi ustanowiło podjednostkę na obszarze kwalifikującym się.

Po pierwsze, dla Urzędu nie jest jasne, co oznacza wymóg stanowiący, że „co najmniej jeden pracownik wykonuje pracę na rzecz jednostki macierzystej na innym obszarze, a przedsiębiorstwo może tam być odwiedzane”. W związku z tym Urząd zwraca się do władz norweskich o wyjaśnienie tej kwestii.

Po drugie, zasada równego traktowania jest ogólną zasadą prawa EOG. Jednakże nie może to samo w sobie stanowić podstawy do uzasadnienia odstępstwa. Odstępstwo musi być zgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

Podsumowując, wobec braku odpowiednich informacji, jak opisano powyżej, Urząd ma wątpliwości co do zgodności przedmiotowego odstępstwa z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

## EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY DECISION

No 489/15/COL

of 9 December 2015

### opening a formal investigation into the exemption rule for ambulant services under the scheme on differentiated social security contributions 2014-2020

(Norway)

The EFTA Surveillance Authority ('the Authority'),

HAVING REGARD to:

the Agreement on the European Economic Area ('the EEA Agreement'), in particular to Article 61,

Protocol 26 to the EEA Agreement,

the Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice ('the Surveillance and Court Agreement'), in particular to Article 24,

Protocol 3 to the Surveillance and Court Agreement ('Protocol 3'), in particular to Article 1(2) of Part I and Articles 4(4) and 6(1) of Part II,

<sup>(1)</sup> Pkt 71 wytycznych w sprawie pomocy regionalnej.

Whereas:

## I. FACTS

### 1. Procedure

- (1) The Norwegian authorities notified the regionally differentiated social security contributions scheme 2014-2020 pursuant to Article 1(3) of Part I of Protocol 3 by letter of 13 March 2014 <sup>(1)</sup>. On the basis of that notification and information submitted thereafter <sup>(2)</sup>, the Authority approved the notified aid scheme by its Decision No 225/14/COL of 18 June 2014.
- (2) By its judgment of 23 September 2015 in case E-23/14 *Kimek Offshore AS v ESA* <sup>(3)</sup> the EFTA Court annulled, in part, the Authority's decision.
- (3) By letter dated 15 October 2015 <sup>(4)</sup>, the Authority requested information from the Norwegian authorities. By letter dated 6 November 2015 <sup>(5)</sup>, the Norwegian authorities replied to the information request.

### 2. The scheme as such is not the subject of the formal investigation

- (4) By its judgment the EFTA Court partly annulled the Authority's decision approving the aid scheme. The aid scheme as such is not subject to the renewed scrutiny carried out by the Authority in the present formal investigation. The subject of this formal investigation is merely the part of the scheme (an exemption rule for ambulant services) for which the Authority's approval was annulled.

### 3. The scheme

#### 3.1 Objective

- (5) The objective of the general scheme on differentiated social security contributions as such is to reduce or prevent depopulation in the least inhabited regions in Norway, by stimulating employment. The operating aid scheme offsets employment costs by reducing the social security contribution rates in certain geographical areas. As a main rule, the aid intensities vary according to the geographical area in which the business unit is registered. The rules on registration are explained in greater detail below.

#### 3.2 National legal basis

- (6) The national legal basis for the scheme as such is Section 23-2 of the National Insurance Act <sup>(6)</sup>. This provision sets out the employer's general obligation to pay social security contributions calculated on the basis of gross salary paid to the employee. According to paragraph 12 of that section, the Norwegian Parliament may adopt regionally differentiated rates, as well as specific provisions for undertakings within certain sectors. Thus, it is the National Insurance Act, in conjunction with the annual decisions of the Norwegian Parliament, that forms the national legal basis for the scheme.
- (7) For further detail on the aid scheme as such, reference is made to the Authority's Decision No 225/14/COL.

#### 3.3 Rules on registration

- (8) As a main rule, aid eligibility depends on whether a business is registered in the eligible area. As noted above, the main rule of the scheme is that aid intensities vary according to the geographical area in which the business is registered.
- (9) Norwegian law requires undertakings to register sub-units for each separate business activity performed <sup>(7)</sup>. If an undertaking performs different kinds of business activities, separate sub-units must be registered. Moreover, separate units must be registered if the activities are performed in different geographical locations.
- (10) According to the Norwegian authorities, the 'separate business activity' criterion is met when at least one employee carries out work for the parent unit in a separate area, and the undertaking may be visited there. Each sub-unit forms its own basis for the calculation of the differentiated social security contribution, depending on their registered location. Thus, an undertaking registered outside the area eligible for aid under the scheme will be eligible for aid if, and in so far as, its economic activities are performed within a sub-unit located within the eligible area.

<sup>(1)</sup> Documents No 702438-702440, 702442 and 702443.

<sup>(2)</sup> See paragraph 2 of Decision No 225/14/COL, available online: [http://www.eftasurv.int/media/state-aid/Consolidated\\_version\\_-\\_Decision\\_225\\_14\\_COL\\_NOR\\_Social\\_Security\\_contributions\\_2014-2020.pdf](http://www.eftasurv.int/media/state-aid/Consolidated_version_-_Decision_225_14_COL_NOR_Social_Security_contributions_2014-2020.pdf)

<sup>(3)</sup> Not yet reported.

<sup>(4)</sup> Document No 776348.

<sup>(5)</sup> Documents No 779603 and 779604.

<sup>(6)</sup> LOV-1997-02-28-19.

<sup>(7)</sup> The Act on the Coordinating Register for Legal Entities (LOV-1994-06-03-15).

### 3.4 *Ambulant services – the measure under scrutiny*

- (11) By way of exemption from the main rule on registration, the scheme also applies to undertakings registered outside the eligible area where they hire out workers to the eligible area and where their employees are engaged in mobile activities within the eligible area (for the purposes of this decision, this is referred to as ‘ambulant services’). This is the exemption rule under scrutiny in the decision at hand. The national legal basis for that exemption is provided for by section 1(4) of the Norwegian Parliament’s Decision No 1482 of 5 December 2013 on determination of the tax rates etc. under the National Insurance Act for 2014.
- (12) The exemption applies only when the employee spends half or more of his working days in the eligible area. Further, the reduced rate is only applicable for the part of the work carried out there. As a principal rule, the tax registration period is one calendar month.
- (13) This entails that if an employee of an Oslo-registered entity (Oslo is in Zone 1, an ineligible zone, where the rate therefore is the standard 14,1 %) completes 60 % of his work one calendar month in Vardø (which is in Zone 5 where the applicable rate is 0 %) and the rest in Oslo, the undertaking will be eligible for the zero-rate on the salary to be paid for the work carried out in Vardø, but not for the work carried out in Oslo.

### 4. The judgment of the EFTA Court

- (14) The EFTA Court annulled the Authority’s decision in so far as it closed the preliminary investigation as regards the aid measure in section 1(4) of the Norwegian Parliament’s Decision No 1482 of 5 December 2013 on determination of the tax rates etc. under the National Insurance Act for 2014. Section 1(4) is drafted in such a way as to conflate, together with the exemption rule (which is the subject of the present decision), an anti-circumvention measure designed to prevent undertakings from claiming aid under the scheme by virtue of simply registering their business within an area with a lower rate of social security contributions, even if they then proceed to conduct ambulatory activities or hire out their employees to work in an area with a higher rate. The anti-circumvention measure is not subject to the present procedure <sup>(1)</sup>.

### 5. Comments by the Norwegian authorities

- (15) The Norwegian authorities argue that the exemption rule for ambulant services is compatible with the functioning of the EEA Agreement on the basis of its Article 61(3)(c) and that it is in line with the Authority’s Guidelines on Regional State Aid for 2014-2020 (the RAG) <sup>(2)</sup>.
- (16) The Norwegian authorities have explained that the exemption rule accounts for about two percent of the total aid granted under the scheme for 2015. They stress that this calculation is based on uncertain estimates.
- (17) The Norwegian authorities have explained that in Norway, access to employment is the most influential factor when it comes to peoples’ choice of residence. The social security contribution is as a main rule calculated on the basis of the rate applicable in the zone in which the employer is considered to carry out business activity. This rule is based on the premise that only undertakings performing economic activity in the eligible area should receive aid, and only to the extent that they are performing business activities in that area. This is a fundamental premise for the aid scheme.
- (18) Where a company is registered, is not, and should not be, decisive. There are many sectors that frequently provide ambulant services. As an example, it would be too burdensome to require all construction firms to register their activities locally wherever they were to carry out work in order to be eligible for reduced social security rates. Neither Article 61(3)(c) nor the RAG or the GBER <sup>(3)</sup> contain requirements on where regional aid beneficiaries need to be registered. A formalistic approach where the registered location of the beneficiary is decisive in all cases has no basis in Article 61(3)(c). To the contrary, it would be difficult to reconcile with the RAG which focusses on whether the aid promotes economic activity in disadvantaged areas and not whether beneficiaries are registered within the area covered by the scheme. The underlying realities, i.e. whether the undertaking carries out economic activity within the eligible area, should be decisive. Furthermore, undertakings performing ambulant services can to some extent register sub-units in the eligible area. In the absence of the exemption rule for ambulant services in the eligible area, there would be an unjustified difference in treatment depending on whether the service providing undertaking had established a sub-unit in the eligible area.

<sup>(1)</sup> See Order of the EFTA Court of 23.11.2015 in Case E-23/14 INT *Kimek Offshore AS v ESA* (not yet reported).

<sup>(2)</sup> OJ L 166, 5.6.2014, p. 44 and EEA Supplement No 33, 5.6.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> The General Block Exemption Regulation (GBER). Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (OJ L 187, 26.6.2014, p. 1), incorporated into the EEA Agreement by EEA Joint Committee Decision No 152/2014 (OJ L 342, 27.11.2014, p. 63 and EEA Supplement No 71, 27.11.2014, p. 61) at point 1j of Annex XV to the EEA Agreement.

- (19) The Norwegian authorities contend that the exemption rule contributes to an objective of common interest in a number of ways. They firstly note that undertakings in the eligible area can access, at a lower cost, specialised labour that would otherwise not be available. Secondly, the rule leads to increased competition between ambulant services in eligible areas. This is beneficial for local undertakings, other than those providing ambulant services, as lower costs for ambulant services make it more attractive and more profitable to run a business in the eligible area. Thirdly, employees with a temporal stay in the eligible area will buy local goods and services and thereby contribute to the local economy. This applies in particular to employees commuting to the location especially in the short or medium term as they are likely to stay in hotels, eat in restaurants etc. Fourthly, undertakings located in central areas may also hire personnel residing in the area where the ambulant services are performed. Even if the jobs are temporary in nature, they will contribute to increased wage income in the eligible regions, which also stimulates economic activity. Finally, undertakings registered outside the eligible zone may have a competitive disadvantage compared to local firms due to *i.a.* costs of transporting and lodging of personnel.
- (20) In the view of the Norwegian authorities, it is evident that the exemption rule has an incentive effect as it reduces labour costs for ambulant services.
- (21) Finally, the Norwegian authorities stress that the exemption rule creates a level playing field for all undertakings active in the disadvantages areas. The rule applies equally to any EEA-based undertaking. This ensures that undue adverse effects on competition are avoided.

## II. ASSESSMENT

### 1. The presence of state aid

- (22) Article 61(1) of the EEA Agreement reads as follows:
- 'Save as otherwise provided in this Agreement, any aid granted by EC Member States, EFTA States or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Contracting Parties, be incompatible with the functioning of this Agreement.'*
- (23) This implies that a measure constitutes state aid within the meaning of Article 61(1) of the EEA Agreement if the following conditions are cumulatively fulfilled: (i) there must be an intervention by the state or through state resources, (ii) that intervention must confer a selective economic advantage on the recipients, (iii) it must be liable to affect trade between EEA States and (iv) it must distort or threaten to distort competition.
- (24) In Decision No 225/14/COL, the Authority concluded that the scheme on differentiated social security contributions 2014-2020 constitutes an aid scheme. The Authority refers to its reasoning in paragraphs 68-74 of that decision. The exemption rule for ambulant services is part of the provisions providing for that aid scheme. It increases the scope of the scheme in the sense that it widens the circle of potential beneficiaries to undertakings that are not registered in the eligible areas. As with the other aid granted under the scheme, extending the scheme to the undertakings registered outside of the eligible areas results in state resources conferring selective advantages on undertakings. These advantages are liable to affect trade and distort competition.

### 2. Procedural requirements

- (25) Pursuant to Article 1(3) of Part I of Protocol 3: *'the EFTA Surveillance Authority shall be informed, in sufficient time to enable it to submit its comments, of any plans to grant or alter aid. ... The State concerned shall not put its proposed measures into effect until the procedure has resulted in a final decision'*.
- (26) The Norwegian authorities implemented the exemption rule after the Authority approved it by Decision No 225/14/COL. With the annulment of the Authority's approval of the rule by the EFTA Court, the aid has become unlawful.

### 3. Compatibility of the aid

- (27) The Authority must assess whether the exemption rule is compatible with the functioning of the EEA Agreement on the basis of its Article 61(3)(c) in line with the RAG.
- (28) The exemption rule for ambulant services entitles undertakings that are not registered in the eligible area to benefit from reduced social security charges when and to the extent that they carry out economic activities in the registered area. Neither Article 61(3)(c) EEA nor the RAG (nor the regional aid rules in the GBER) formally require that regional aid beneficiaries are registered in the assisted areas.
- (29) Regional aid can be effective in promoting the economic development of disadvantaged areas only if it is awarded to induce additional investment or economic activity in those areas<sup>(1)</sup>. Regional operating aid can only fall under Article 61(3)(c) EEA if it is awarded to tackle specific or permanent handicaps faced by undertakings in disadvantaged regions<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Para. 6 of the RAG.

<sup>(2)</sup> Para. 16 of the RAG.

- (30) There is no question that the geographical scope of the scheme as such is restricted to disadvantaged regions. The scope of this decision is limited to the exemption rule. The question is whether that rule, which entails that undertakings registered outside the disadvantaged regions covered by the scheme can benefit from aid under the scheme to the extent that they carry out economic activities in the disadvantaged regions is compatible with the state aid rules. In other words, does the exemption rule tackle specific or permanent handicaps faced by undertakings in the disadvantaged regions?
- (31) It is for the Norwegian authorities to demonstrate the risk of depopulation in the absence of the exemption rule<sup>(1)</sup>. The Norwegian authorities have underlined the benefits of the exemption rule for local undertakings. They can access, at a lower cost, specialised labour that would otherwise not be available. Moreover, the exemption rule leads to increased competition between ambulant services in the eligible areas, which again is beneficial for local undertakings (other than those providing ambulant services) since lower costs for ambulant services make it more attractive and more profitable to run a business in the eligible area. The use of aid under the scheme is an indirect tool in the sense that it is used to reduce the cost of employing workers as a measure to reduce or prevent depopulation. The idea is that the labour market is the most important factor influencing where people live.
- (32) The Norwegian authorities have further argued that the firms registered outside the eligible area occasionally will hire workers in the eligible areas. Thereby the firms will provide jobs that, although of a more temporary nature, will nevertheless contribute to increased wage income in the eligible regions. This also stimulates economic activity. The Norwegian authorities furthermore argue that employees who temporarily stay in the eligible area will buy local goods and services and thereby contribute to the local economy. This applies in particular to employees commuting to the location especially on short or medium term as they are likely to stay in hotels, eat in restaurants, etc. The Norwegian authorities have estimated the amount of aid resulting from the exemption rule to be two percent of the total aid for 2015 which they stress is an uncertain estimate. Two percent amounts to approximately EUR 19 million<sup>(2)</sup>. The Authority invites the Norwegian authorities to provide more precise information about the financial effect of the rule.
- (33) Apart from the above remarks of a general nature, the Norwegian authorities have not demonstrated the risk of depopulation of the relevant area in the absence of the exemption rule. It is the view of the Authority that a measure, in order to meet the requirements of the RAG, must have effects exceeding a marginal increase of temporary employment possibilities and spending in the eligible area. On this basis, the Authority invites the Norwegian authorities to provide more information to demonstrate the risk of depopulation in the absence of the exemption rule.
- (34) In terms of effect on competition and trade of the exemption rule, the Norwegian authorities argue that the exemption rule creates a level playing field for all undertakings active in the disadvantaged areas as it applies equally to any EEA-based undertaking. The consequence is that it ensures that undue adverse effects on competition are avoided. It is the view of the Authority that this is a positive feature in light of paras. 3 and 53 of the RAG. However, the undertakings registered within the eligible area may, in general, face more permanent difficulties than the undertakings that merely send their employees to work in the area on a non-permanent basis. The Norwegian authorities argue that undertakings registered outside the eligible zone may have a competitive disadvantage compared to local firms due to *i.a.* costs of transporting and lodging of personnel. The Norwegian authorities have not presented any data or further reasoning to back up this assumption. The Authority invites the Norwegian authorities to further clarify why it is that the exemption rule does not have undue adverse effects on competition and to submit further information to back this up.
- (35) The Norwegian authorities have stressed that it is evident that the exemption rule has an incentive effect. Incentive effect of an aid cannot merely be assumed. While it is not necessary to provide individual evidence that aid under a scheme provides each beneficiary with an incentive, on an individual basis, to carry out an activity it would not otherwise have carried out, the incentive effect must, at the least, be based on sound economic theory. It is not sufficient merely to refer to an alleged obviousness. While it is true that the exemption rule for companies registered outside the eligible areas reduces labour costs for ambulant services in the eligible areas, the Norwegian authorities have not provided evidence or arguments to the effect that it is likely that, in the absence of aid, the level of economic activity in the area would be significantly reduced due to the problems that the aid is intended to address<sup>(3)</sup>.
- (36) The Norwegian authorities have explained that undertakings performing ambulant services to some extent can register sub-units in the eligible area. Moreover, they are required to do so when at least one employee carries out work for the parent unit in a separate area, and the undertaking may be visited there.
- (37) The Norwegian authorities argue that in the absence of the exemption rule for ambulant services in the eligible area, there would be an unjustified difference in treatment depending on whether the service providing undertaking had established a sub-unit in the eligible area.

<sup>(1)</sup> Para. 43 of the RAG.

<sup>(2)</sup> Based on the notified 2013 budget, see para. 49 of the Authority's Decision No 225/14/COL.

<sup>(3)</sup> Para. 71 of the RAG.

- (38) Firstly, it is not clear to the Authority what the requirement that 'at least one employee carries out work for the parent unit in a separate area, and the undertaking may be visited there' entails. The Authority therefore invites the Norwegian authorities to clarify this.
- (39) Secondly, the the principle of equal treatment is a general principle of EEA law. However, this cannot in and of itself serve as a basis to justify the exemption rule. The exemption rule must itself be compatible with the functioning of the EEA Agreement.
- (40) In conclusion, the absence of the relevant information, as described above, leads the Authority to have doubts about the compatibility of the exemption rule with the functioning of the EEA Agreement.

#### 4. Conclusion

- (41) As set out above, the Authority has doubts as to whether the exemption rule for ambulant services under the scheme on differentiated social security contributions 2014-2020 is compatible with the functioning of the EEA Agreement.
- (42) Consequently, and in accordance Article 4(4) of Part II of Protocol 3, the Authority is obliged to open the formal investigation procedure provided for in Article 1(2) of Part I of Protocol 3. The decision to open a formal investigation procedure is without prejudice to the final decision of the Authority, which may conclude that the measure is compatible with the functioning of the EEA Agreement.
- (43) The Authority, acting under the procedure laid down in Article 1(2) of Part I of Protocol 3, invites the Norwegian authorities to submit, by 10 January 2016 their comments and to provide all documents, information and data needed for the assessment of the compatibility of the measure in light of the state aid rules.
- (44) The Authority reminds the Norwegian authorities that, according to Article 14 of Part II of Protocol 3, any incompatible aid unlawfully granted to the beneficiaries will have to be recovered, unless this recovery would be contrary to a general principle of EEA law, such as the protection of legitimate expectations.

HAS ADOPTED THIS DECISION:

#### *Article 1*

The formal investigation procedure provided for in Article 1(2) of Part I of Protocol 3 is opened into the exemption rule for ambulant services under the scheme on differentiated social security contributions 2014-2020.

#### *Article 2*

The Norwegian authorities are invited, pursuant to Article 6(1) of Part II of Protocol 3, to submit their comments on the opening of the formal investigation procedure by 10 January 2016.

#### *Article 3*

The Norwegian authorities are requested to provide by 10 January 2016, all documents, information and data needed for assessment of the compatibility of the aid measure.

#### *Article 4*

This Decision is addressed to the Kingdom of Norway.

#### *Article 5*

Only the English language version of this decision is authentic.

Done in Brussels, on 9 December 2015

*For the EFTA Surveillance Authority*

Sven Erik SVEDMAN  
*President*

Helga JÓNSDÓTTIR  
*College Member*