

## III

(Muut säädökset)

## EUROOPAN TALOUSALUE

## EFTAn VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS

N:o 244/14/KOL,

annettu 26 päivänä kesäkuuta 2014,

**mahdollisesta tuesta Nasjonal digital læringsarenalle (NDLA) [2015/1902]**

(Norja)

EFTAn valvontaviranomainen, jäljempänä 'valvontaviranomainen', joka

OTTAA HUOMIOON Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'ETA-sopimus', ja erityisesti sen 61 artiklan 1 kohdan ja pöytäkirjan 26,

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

OTTAA HUOMIOON valvonta- ja tuomioistuinsopimuksen pöytäkirjan 3, jäljempänä 'pöytäkirja 3', ja erityisesti sen II osassa olevan 7 artiklan 2 kohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa <sup>(1)</sup>,

SEKÄ KATSOO SEURAAVAA:

## I. TOSISEIKAT

## 1. MENETTELY

- (1) Norske Forleggerforening, Norjan kustantamoliitto, lähetti 15 päivänä huhtikuuta 2010 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 553725) valvontaviranomaiselle valituksen Nasjonal digital læringsarenalle, jäljempänä 'NDLA', myönnetystä sääntöjenvastaisesta tuesta. Kantaja toimitti lisätietoja sähköpostilla 15 päivänä heinäkuuta 2011 (tapahtuma nro 608593).
- (2) Valvontaviranomainen pyysi 2 päivänä heinäkuuta 2010 päivätyllä kirjeellä lisätietoja (tapahtuma nro 558201). Norjan viranomaiset vastasivat tietopyyntöön 9 päivänä syyskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 568942). Lisäksi valvontaviranomainen ja Norjan viranomaiset käsitelivät asiaa kokouksessa Norjassa 13 ja 14 päivänä lokakuuta 2010. Norjan viranomaiset lähettivät 1 päivänä joulukuuta 2010 päivätyllä kirjeellä lisätietoja valvontaviranomaiselle (tapahtuma nro 579405).
- (3) Valvontaviranomainen pyysi 4 päivänä helmikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä lisätietoja (tapahtuma nro 574762). Norjan viranomaiset vastasivat tähän 7 päivänä maaliskuuta 2011 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 589528). Norjan viranomaiset esittivät lisäselvityksiä sähköpostilla 2 päivänä toukokuuta 2011 ja 12 päivänä elokuuta 2011 (tapahtumat nro 596402 ja 608596).

<sup>(1)</sup> EUVL C 229, 8.8.2013, s. 31, ja ETA-täydennysosa N:o 44, 8.8.2013, s. 19.

- (4) Valvontaviranomainen hyväksyi 12 päivänä lokakuuta 2011 päätöksen N:o 311/11/KOL, jonka perusteella toimenpide ei ollut ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jäljempänä 'päätos' <sup>(1)</sup>. Kantaja nosti 9 päivänä tammikuuta 2012 kanteen päätöksestä, ja EFTAn tuomioistuin kumosi päätöksen 11 päivänä joulukuuta 2012 asiassa E-1/12, Den norske Forleggerforening v. EFTAn valvontaviranomainen, annetulla tuomiolla, jäljempänä 'tuomio' <sup>(2)</sup>.
- (5) Tuomion antamisen jälkeen valvontaviranomainen teki 27 päivänä maaliskuuta 2013 päätöksen N:o 136/13/KOL virallisen tutkinnan käynnistämisestä <sup>(3)</sup>. Norjan viranomaiset esittivät huomautuksensa päätöksestä 6 päivänä toukokuuta 2013 (tapahtuma nro 672024). Norjan kustantamoliitto esitti huomautuksensa 31 päivänä heinäkuuta 2013 (tapahtuma nro 679681). Kolmannet osapuolet esittivät useita huomautuksia 2 ja 15 päivän syyskuuta 2013 välillä. Nämä kolmansien osapuolten huomautukset toimitettiin sähköpostilla Norjan viranomaisille 4 päivänä lokakuuta 2013 (tapahtumat nro 685793, 685794, 685795 ja 685797) ja 7 päivänä lokakuuta 2013 (tapahtumat nro 685884, 685885, 685886, 685887, 685889) ja 29 päivänä lokakuuta 2013 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 688133).
- (6) Brysselissä pidettiin Norjan kustantamoliiton pyynnöstä 16 päivänä lokakuuta 2013 kokous, jossa kustantamoliitto esitti täydentäviä huomautuksia asiasta. Kustantamoliitto esitti 27 päivänä lokakuuta 2013 jäljennöksen esitysmateriaalistaan yhdessä muiden kirjallisten huomautuksien kanssa (tapahtuma nro 688135), ja ne toimitettiin Norjan viranomaisille 29 päivänä lokakuuta 2013. Norjan viranomaiset esittivät huomautuksensa 29 päivänä marraskuuta 2013 (tapahtuma nro 691769).
- (7) Valvontaviranomainen pyysi lisätietoja 17 päivänä helmikuuta 2014 päivätyllä kirjeellä (tapahtuma nro 694424). Norjan viranomaiset vastasivat 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätyllä kirjeellä (tapahtumat nro 703980 ja 703991, tapahtuman 703987 liitteet 1–28).

## 2. NDLA

- (8) NDLA on Norjan lääninviranomaisten paikallishallintolain 27 pykälän nojalla perustama elin <sup>(4)</sup>. Se ei ole oikeushenkilö.
- (9) Paikallishallintolain 27 pykälän mukaan kunnat tai lääninviranomaiset voivat toteuttaa yhdessä yhteisiä tehtäviä. Yhteistyötä olisi tehtävä asiaankuuluvan kunnan tai lääninviranomaisen nimittämän johtokunnan välityksellä. Sillä voi olla valtuudet hyväksyä päätöksiä kuntien välisen yhteistyön toteuttamisesta ja järjestämisestä. Lisäksi säädetään, että tällaiseen yhteistyöhön liittyvässä perussäännössä olisi määriteltävä johtokuntaan nimittäminen ja edustus johtokunnassa, toiminta-ala, osallistuvien kuntien ja lääninviranomaisten myöntämän rahoituksen tarve ja se, voiko johtokunta tehdä lainasopimuksia tai saattaa muulla tavoin osallistuvat kunnat ja lääninviranomaiset vastuuseen taloudellisista velvoitteista sekä se, miten tällainen yhteistyö olisi saatettava päätökseen. Vain kunnat ja lääninviranomaiset voivat osallistua kuntien väliseen yhteistyöhön. Valtio, muut valtion yhteisöt tai yksityiset tahot eivät voi osallistua siihen. Lisäksi yhteistyön on oltava todellista siinä mielessä, että laki kieltää yhteistyön hallinnoinnin siirtämisen yhdelle lääninviranomaiselle.
- (10) NDLA:n perustamista kuvataan I luvun 4.4 kohdassa.
- (11) Sen tavoitteena on kehittää ja hankkia digitaalista oppimateriaalia, jotta aineistoa julkaistaan internetissä maksutta opettajien ja opiskelijoiden käyttöön. Tämä tehdään julkaisemalla materiaalia avoimilla verkkosivuilla. Sillä on neljä toiminta-alaa: ensinnäkin digitaalisen oppimateriaalin kehittäminen ja tarjoaminen keskiasteen koulutukseen; toiseksi digitaalisen oppimateriaalin hankinta alihankkijoilta; kolmanneksi oppimateriaalin laadunvalvonta; ja neljänneksi digitaalista oppimateriaalia julkaisevan verkkosivuston ylläpitäminen (näistä toiminnoista käytetään jäljempänä myös käsitettä 'digitaalisen oppimateriaalin hankinta, kehittäminen ja tarjoaminen').

## 3. KANTAJA – NORJAN KUSTANTAMOLIITTO

- (12) Norjan kustantamoliitto edustaa yrityksiä, jotka voivat kehittää ja jakaa digitaalista oppimateriaalia.

<sup>(1)</sup> EUVL C 92, 29.3.2012, s. 3, ja ETA-täydennysosa N:o 18, 29.3.2012, s. 3.

<sup>(2)</sup> Asia E-1/12, Den norske Forleggerforening v. EFTAn valvontaviranomainen, EFTAn tuomioistuin. Rep [2012], s. 1040.

<sup>(3)</sup> EUVL C 229, 8.8.2013, s. 31, ja ETA-täydennysosa N:o 44, 8.8.2013, s. 19.

<sup>(4)</sup> LOV-1992-09-25-107 (Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)).

- (13) Kantaja pitää sääntöjenvastaisena valtiontukena, että NDLA:lle myönnetään varoja digitaalisen oppimateriaalin hankkimiseen, kehittämiseen ja tarjoamiseen. Kantaja korostaa tältä osin näkemystään, ettei NDLA ole kiinteä osa julkishallintoa, vaan valtiontukisäännöissä tarkoitettu yritys. Kantaja muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yritys on kokonaisuus, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Kantaja viittaa siihen, että Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'tuomioistuin', oikeuskäytännön mukaan taloudellinen toiminta on toimintaa, jota voidaan ainakin periaatteessa harjoittaa voiton tavoittelemiseen. Siten yksikkö, joka harjoittaa toimintaa voiton saamiseksi, osallistuu taloudelliseen toimintaan.
- (14) Lisäksi kantaja väittää, että digitaalisen oppimateriaalin markkinat olivat olemassa ennen NDLA:n toimintaa ja että NDLA kilpailee nyt digitaalista oppimateriaalia tarjoavien olemassa olevien yksityisyriyten kanssa. Kantaja väittää, että tämän vuoksi digitaalisen oppimateriaalin kehittäminen ja tarjoaminen on taloudellista toimintaa. Kantaja väittää lisäksi, että NDLA:n muut toiminnot liittyvät läheisesti digitaalisen oppimateriaalin kehittämiseen ja tarjontaan ja että niitä on sen vuoksi pidettävä taloudellisena toimintana.
- (15) Kantaja väittää myös, ettei ETA-sopimuksen 59 artiklan 2 kohtaa voida soveltaa, ja esittää lopuksi, että koska ilmoitusta ei ole esitetty, Norjan valtio on myöntänyt valtiontukea vastoin valtiontukisääntöjä.

#### 4. TAUSTAA

##### 4.1 NORJAN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

- (16) Norjassa koulutusta annetaan ilmaisen julkisen koulutusjärjestelmän kautta. Järjestelmä jaetaan pakolliseen peruskouluun (6–13-vuotiaat), pakolliseen ylempään perusasteen koulutukseen (13–16-vuotiaat), ja vapaaehtoiseen keskiasteen koulutukseen (16–19-vuotiaat).
- (17) Norjan viranomaiset päättivät tietojen edistämistä koskevan aloitteen <sup>(1)</sup> puitteissa vuonna 2006, että Norjan kaikkien koulujen on korostettava tiettyjä perustaitoja kaikissa oppiaineissa. Yksi näistä on kyky omaksua tiettyjä asioita tieto- ja viestintätekniikkaa soveltamalla. Tämä vaatimus otettiin käyttöön kansallisessa opetussuunnitelmassa 10 vuotta kestävä pakollisen peruskoulutuksen oppilaille (eli koulujen vuosiluokat 1–10) ja keskiasteen (eli koulujen vuosiluokat 11–13) oppilaille ensimmäisen vuoden aikana sekä oppisopimuskoulutuksessa. Norjan koululain mukaan <sup>(2)</sup> lääninviranomaiset vastaavat näiden vaatimusten saavuttamisesta.
- (18) Lisäksi Norjan viranomaiset muuttivat koululakia vuonna 2007 ja velvoittivat lääninviranomaisia tarjoamaan oppilaille tarvittavat painetut ja digitaaliset oppimateriaalit ilmaiseksi. On huomattava, että tähän saakka Norjan keskiasteen koulujen oppilaiden (luokat 11–13) täytyi hankkia oppimateriaalinsa koulujen valitsemista kansallisen opetussuunnitelman mukaisista materiaaleista. Muutos toteutettiin sen jälkeen, kun Norjan hallitus tarkasteli mahdollisia tapoja käyttää maksutonta oppimateriaalia keskiasteen koulutusjärjestelmässä ja tästä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia <sup>(3)</sup>.
- (19) Valkoisen kirjan mukaan <sup>(4)</sup> maksuttoman oppimateriaalin tarjoamisen periaate ei ole uusi, koska siitä säädettiin jo implisiittisesti opintomaksuja koskevan kiellon yhteydessä, mitä voitaisiin tulkita siten, että myös oppimateriaalin on oltava ilmaista. Valkoisessa kirjassa kuitenkin todettiin, ettei maksuttoman oppimateriaalin periaatteesta ole nimenomaisesti säädetty, koska sen mukaan:

”Sääntö on uusi, mutta sillä ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä lainsäädäntöä. Ilmaisen koulutuksen periaate on peräisin ylempään perusasteen ja keskiasteen koulutusta koskevan lain 35 pykälän 3 momentista <sup>(5)</sup>, jolla kielletään lukukausimaksujen periminen. Nykyistä järjestelmää, jonka mukaan opiskelijoiden ja oppisopimuskoulutuksessa olevien on ostettava oma oppimateriaalinsa ja välineensä, ei ole säännelty lailla.” <sup>(6)</sup> (epävirallinen käännös)

<sup>(1)</sup> Norjaksi: ”Kunnskapsløftet”.

<sup>(2)</sup> LOV-2008-07-17-61 (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)).

<sup>(3)</sup> St. prp. nro 1, täydennysosa 1, parlamentille (2005–2006) tarkistuksista ehdotettuun valtion talousarvioon 2006 (norjaksi: ”For budsjettåret 2006 Om endring av St. prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006”).

<sup>(4)</sup> Ehdotus nro 36 Odelstingille (1996–1997), ks. s. 171.

<sup>(5)</sup> Tämä on kumottu lailla LOV-1974-06-21-55 (Lov om videregående opplæring), ks. 35 pykälän 3 momentti.

<sup>(6)</sup> Ks. ehdotus nro 36 Odelstingille (1996–1997), s. 171 (norjaksi: ”Regelen er ny, men tek ikkje sikte på å endre gjeldande rett. Prinsippet om gratis opplæring går fram av lvgo. §35 tredje leddet om forbod mot å ta skolepengar. Ordninga med å påleggje elevar eller lærlingar å halde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eige bruk er i dag ikkje særleg lovregulert.”) ja myös Norjan hallituksen 19 päivänä kesäkuuta 2006 päivätty kirje, jossa esitetään edellytykset ja syyt antaa 50 miljoonaa Norjan kruunua käytettäväksi digitaalisten oppimisvälineiden hankintaan: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/andre/brev/-utvalgte\\_brev/2006/digitale-laremidler-i-videregaende-oppla.html?pid=91754](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/andre/brev/-utvalgte_brev/2006/digitale-laremidler-i-videregaende-oppla.html?pid=91754).

- (20) Koululain 3–1 pykälän uudessa 9 momentissa todetaan nimenomaisesti, että

”Koulutus, jota tarjotaan julkisesti ylläpidettävissä keskiasteen oppilaitoksissa tai ammatillisissa oppilaitoksissa, on maksutonta. Lääninviranomaiset vastaavat tarvittavien painettujen ja digitaalisten opetusvälineiden ja digitaalisten laitteiden hankinnasta oppilaille. Oppilaita ei voida vaatia maksamaan kyseisistä materiaaleista ja laitteista mitään kustannuksia, jotka ylittävät sen, mistä on päätetty määräyksessä. (...)” <sup>(1)</sup> (epävirallinen käännös)

#### 4.2 TARKISTETUN VALTION TALOUSARVION MÄÄRÄYKSET

- (21) Velvoite tarjota maksutonta digitaalista ja fyysistä oppimateriaalia aiheuttaa huomattavaa taloudellista raskautta Norjan läänien viranomaisille. Norjan hallitus päätti myöntää näiden lisäkustannusten vuoksi lisärahoitusta vuonna 2006. Nämä varat sisällytettiin tarkistettuun valtion talousarvioon, joka hyväksyttiin 12 päivänä toukokuuta 2006:

”Valtion tavoitteena on antaa oppimateriaalit käyttöön maksutta ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutuksessa. Samalla valtio haluaa edistää digitaalisten oppimateriaalien käyttöä ylemmän perusasteen ja keskiasteen kouluissa. Norjan valtio ehdottaa, että 50 000 000 Norjan kruunua olisi käytettävä digitaalisen oppimateriaalin kehittämiseen ja käyttöön osana työtä, jolla vähennetään yksittäisestä oppilaasta aiheutuvia kustannuksia ja laajennetaan digitaaliseen oppimateriaaliin pääsyä ja sen käyttöä.

Läänien hakemuksiin voi sisältyä yksi, useita tai kaikki läänin ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutusta ja siihen voi sisältyä yksi tai useampi aihealue. Tavoitteena on edistää digitaalisen oppimateriaalin kehittämistä ja käyttöä sekä tehostaa oppimateriaaliin liittyvien oppilaskustannusten vähentämistä.

Varoja voidaan käyttää digitaalisen oppimateriaalin hankintaan tai paikalliseen kehittämiseen. Varoja ei saa käyttää digitaalisen infrastruktuurin kehittämiseen. Suunnitelma on antaa [...] [etusija] läänien väliseen yhteistyöhön perustuvilla välineillä.” <sup>(2)</sup> (Norjan viranomaisten epävirallinen käännös)

##### 4.2.1 Kutsu esittää hakemus

- (22) Opetus- ja tutkimusministeriö esitti 19 päivänä kesäkuuta 2006 päivätyllä kirjeellä, että lääninviranomaiset voivat hakea yhdessä tai erikseen 15 päivään elokuuta 2006 saakka saatavilla olevaa 50 miljoonan Norjan kruunun tukea. Kirjeessä kuvataan tavoitteita ja tätä aloitetta seuraavasti:

- ”Digitaalisen oppimateriaalin saatavuuden parantaminen keskiasteen koulutuksessa sekä sen laajamittaisen käytön toteuttaminen.
- Digitaalisten oppimateriaalien hankkimiseen ja/tai kehittämiseen liittyvän osaamisen parantaminen keskiasteen koulutuksessa ja koulun johdon keskuudessa.
- Keskiasteen koulutukseen tarkoitettujen digitaalisten oppimateriaalien määrän ja monimuotoisuuden lisääminen.
- Opiskelijoille oppimateriaalien hankinnasta aiheutuvien kustannusten vähentäminen.” (Norjan viranomaisten epävirallinen käännös)

(...) Vuoden 2006 [tarkistetussa valtion talousarviossa] hallitus toteaa seuraavaa:

”Varoja voidaan käyttää digitaalisten oppimateriaalien hankintaan ja niiden kehittämiseen paikallisesti.” <sup>(3)</sup> (epävirallinen käännös)

##### 4.2.2 NDLA:n perustaminen

- (23) Norjan 19 läänin viranomaisen koulutusvastaavat neuvottelivat elokuussa 2006 varojen yhteishaun mahdollisuudesta. Vaikka Oslon läänin viranomainen päätti olla osallistumatta yhteistyöhankkeeseen, 18 muun läänin

<sup>(1)</sup> LOV-1998-07-17-61 (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)), Norjan viranomaisten epävirallinen käännös, joka esitetään sen 2 päivänä toukokuuta 2013 päivätyssä kirjeessä (tapahtuma nro 691771) koululaista, 3-1 pykälän 9 momentti, jossa todetaan seuraavaa norjaksi ”Opplæringa i offentleg vidaregåande skole eller i lærebedrift er gratis. Fylkeskommunen har ansvaret for å halde elevane med nødvendige trykte og digitale læremiddel og digitalt utstyr. Elevane kan ikkje påleggjast å dekkje nokon del av utgiftene til dette utover det som følger av forskrift. (...)”.

<sup>(2)</sup> Ks. valituksen liite 2, valtion lisätalousarvio (St. prp. no. 66 (2005–2006)), s. 21, 225 luku, 62 kohta (tapahtuma nro 553728).

<sup>(3)</sup> Ks. liite 3 (tapahtuma nro 553729): opetus- ja tutkimusministeriön 19 päivänä kesäkuuta 2006 päiväty kirje, ja avustushakemuksen määräaika on 15 päivä elokuuta 2006.

viranomaiset päättivät aloittaa kuntien välisen yhteistyön ja perustaa NDLA hallinnoimaan prosessia rajoittamattomaksi ajaksi. Kukin näistä lääninviranomaisista hyväksyi myöhemmin seuraavan päätöslauselman:

"Lääninhallitus hyväksyy päätöslauselman seuraavien läänien osalta: Akershus, Itä-Agder, Buskerud, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nordland, Pohjois-Trøndelag, Møre ja Romsdal, Oppland, Rogaland, Sogn ja Fjordane, Etelä-Trøndelag, Telemark, Tromssa, Länsi-Agder, Vestfold ja Østfold, ja sillä perustetaan kuntien välisen yhteistyön elin NDLA, jolla on oma johtokuntansa, paikallishallintolain 27 pykälän nojalla. Tämän yhteistyön tarkoituksena on helpottaa digitaalisen oppiresurssien hankkimista, kehittämistä, käyttöönottoa ja organisointia keskiasteen koulutuksen kaikkien aineiden opetusta varten. Tuloksena on oltava ilmainen digitaalinen oppimateriaali, joka helpottaa aktiivista oppimista ja jakamista (...)" <sup>(1)</sup> (Norjan viranomaisten epävirallinen käännös)

- (24) Akershus päätti jäädä pois NDLA:sta 1 päivänä joulukuuta 2012, mutta se palasi siihen 1 päivänä tammikuuta 2014. NDLA:n vuoden 2012 vuosikertomuksen esipuheen mukaan "Akershusin läänin viranomainen päätti jäsenyytensä omien koulujensa alhaisen käyttämäärän vuoksi (...)" <sup>(2)</sup> (epävirallinen käännös). NDLA:n verkkosivujen tietojen mukaan Akershus liittyi uudestaan, "koska lähdettyään NDLA:sta oppimateriaalin käyttö verkkosivuilla ndla.no on lisääntynyt merkittävästi" (epävirallinen käännös), mikä merkitsee, että NDLA:han kuuluu tästä lähtien 18 läänin viranomaista.

#### 4.3 LÄÄNINVIRANOMAISILLE MYÖNNETTÄVÄT VARAT

- (25) Lokakuun 15 päivänä 2006 18 lääninviranomaista toimitti yhteisen hakemuksen valtion varoista opetus- ja tutkimusministeriölle, joka hyväksyi alustavasti 2 miljoonan Norjan kruunun tuen hankesuunnitteluun ja 15 miljoonan tuen sisällön kehittämiseen ja hankintaan (eli yhteensä 17 miljoonaa Norjan kruunua). Tätä 15 miljoonan Norjan kruunun tukea ei myönnetty ennen hankesuunnitelman hyväksymistä <sup>(3)</sup>. Hankesuunnitelma, joka vastaanotettiin 16 päivänä helmikuuta 2007, hyväksyttiin 20 päivänä huhtikuuta 2007, ja täydentävä 15 miljoonan Norjan kruunun summa myönnettiin useiden ehtojen perusteella:

"Varoja on käytettävä norjan kielen ja luonnontieteiden alan digitaalisten oppivälineiden ostoon, kehittämiseen ja/ tai muokkaamiseen VGI-luokilla <sup>(4)</sup> syksystä 2007 lähtien.

(...)

Ministeriö vaatii edelleen, että lääninviranomaiset täsmentävät vastuussa olevan oikeushenkilön, joka hoitaa tämän aloitteen mukaisiin digitaalisiin oppiresursseihin liittyvät lääninviranomaisten vastuutehtävät. Tällainen elin voi olla esimerkiksi yhtiö, kuntien välinen yhteistyöjärjestely tai isäntäläänin viranomainen, mutta se ei voi itse harjoittaa taloudellista toimintaa.

(...)

Ministeriö edellyttää, että digitaalisten oppimateriaalien ja kehittämisspalveluiden hankinta suoritetaan julkisia hankintoja koskevien määräysten mukaisesti. Lääninviranomaisten harjoittamaa digitaalisen oppimisresurssien kehittämistä on pidettävä taloudellisen toiminnan harjoittamisena omaan lukuun, jos lääninviranomaiset eivät saa tästä toiminnasta mitään voittoa. Muiden kuin lääninviranomaisen työntekijöiden kehittämistoimia on pidettävä palvelujen hankintana ja niitä olisi arvioitava julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja määräysten perusteella tavanomaiseen tapaan." <sup>(5)</sup> (epävirallinen käännös).

<sup>(1)</sup> Ks. valituksen liite 15 (tapahtuma nro 553808): Sogn ja Fjordanen lääninhallituksen koulutusjaoston hallinnollisen johtajan muistio, ks. linkki [http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/\\$FILE/09039906.pdf](http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/$FILE/09039906.pdf)

<sup>(2)</sup> Ks. NDLA:n vuoden 2012 vuosikertomus (tapahtuma nro 672038), s. 5, joka liitettiin Norjan viranomaisten 6 päivänä toukokuuta 2013 esittämiin asiakirjoihin. Alkuperäinen teksti norjaksi: "Akershus fylkeskommune meldte seg ut med bakgrunn i lave besøkstall fra egne skoler, (...)"

<sup>(3)</sup> Ks. valituksen liite 11: NDLA:n hankesuunnitelma oli päivätty 16 päivänä helmikuuta 2007 (tapahtuma nro 553952), s. 3.

<sup>(4)</sup> VGI eli "Videregående no. 1" on vuoden 2006 Kunnskapsløftet-uudistuksen perusteella ensimmäinen kolmesta keskiasteen oppivuodesta, ks. Norjan koulutuksesta vastaavan viraston (Udir) verkkosivun tiedot [http://www.udir.no/Vurdering/Vitnemal-og-kompetansebevis/Artikler\\_vitnemal/Foring-av-vitnemal-og-kompetansebevis-for-videregaende-opplaring-i-Kunnskapsloftet-2014/12-Dispensasjoner-og-forsok-innvilget-av-Utdanningsdirektoratet-1/](http://www.udir.no/Vurdering/Vitnemal-og-kompetansebevis/Artikler_vitnemal/Foring-av-vitnemal-og-kompetansebevis-for-videregaende-opplaring-i-Kunnskapsloftet-2014/12-Dispensasjoner-og-forsok-innvilget-av-Utdanningsdirektoratet-1/).

<sup>(5)</sup> Ks. valituksen liite 4, opetus- ja tutkimusministerin 20 päivänä huhtikuuta 2007 päivätty kirje lääninviranomaisille (tapahtuma nro 553730), ks. sivu 1, kolmas kappale ja sivu 2, neljäs kappale.

- (26) Hyväksynnän jälkeen opetus- ja tutkimusministeriö osoitti NDLA-hankkeeseen 30,5 miljoonaa Norjan kruunua kolmen vuoden ajanjaksolle (2 miljoonaa ja 15 miljoonaa Norjan kruunua vuosina 2006–2007 ja 9 miljoonaa Norjan kruunua vuonna 2008 (digitaalisen oppimateriaalin kehittämiseen sekä 4,5 miljoonaa Norjan kruunua vuonna 2009 infrastruktuuriin ja tekniseen tukeen) (ks. jäljempänä johdanto-osan 27 kappaleen taulukon yhteenveto) <sup>(1)</sup>.
- (27) Lisäksi koululain vuoden 2007 muutoksen vuoksi lääninviranomaisille korvattiin (fyysisen ja digitaalisen) oppimateriaalin tarjoamisesta aiheutuva velvoite korottamalla lääninviranomaisten tukijärjestelmän varoja paikallishallinto- ja aluekehitysministeriön tuella. Ministeriö nimettiin uudelleen 1 päivänä tammikuuta 2014 paikallishallinnosta ja uudistamisesta vastaavaksi ministeriöksi <sup>(2)</sup>. Korvaus perustui kaikkien oppiaineiden oppimateriaalien tarjonnan arvioituihin kustannuksiin. Korvausmäärät esitetään jäljempänä yhteenvedossa <sup>(3)</sup>:

Vuosi	2006–2007	2008	2009	2010
Valtiontuki lääninviranomaisille, jotta ne voisivat tarjota maksutonta oppimateriaalia (yleinen tuki)	287 miljoonaa Norjan kruunua	211 miljoonaa Norjan kruunua	347 miljoonaa Norjan kruunua	308 miljoonaa Norjan kruunua
Opetus- ja tutkimusministeriön tuki NDLA:lle (erityinen tuki)	17 miljoonaa Norjan kruunua	9 miljoonaa Norjan kruunua	4,5 miljoonaa <sup>(1)</sup> Norjan kruunua	—

<sup>(1)</sup> Ks. jäljempänä oleva johdanto-osan 31 kappale.

#### 4.3.1 Lääninviranomaisten tuki NDLA:lle

- (28) Osallistuvat lääninviranomaiset päättivät käyttää osan yleisen tukijärjestelmän, johon viitataan edellä johdanto-osan 27 kappaleessa, varoista NDLA-hankkeeseen. Lääninviranomaisten määrärahojen jako esitetään yhteenvedossa <sup>(4)</sup>:

Vuosi	2008	2009	2010	2011	2012
Lääninviranomaisten tuki <sup>(1)</sup> NDLA:lle	21,1 miljoonaa Norjan kruunua	34,7 miljoonaa Norjan kruunua	58,8 miljoonaa <sup>(2)</sup> Norjan kruunua	57,7 miljoonaa <sup>(3)</sup> Norjan kruunua	64,9 miljoonaa <sup>(4)</sup> Norjan kruunua
NDLA:n maksuttoman oppimateriaalin prosenttiosuus/määrä lääninviranomaisten talousarviosta	10 prosenttia	10 prosenttia	20 prosenttia	355 Norjan kruunua opiskelijaa kohti	400 Norjan kruunua opiskelijaa kohti

<sup>(1)</sup> Norjan hallitus esitti luvut 9 päivänä syyskuuta 2010 (tapahtuma nro 568942), s. 8.

<sup>(2)</sup> Ks. vuoden 2011 vuosikertomus, 5.4.1 kohta (tapahtuma nro 672037).

<sup>(3)</sup> Ibid.

<sup>(4)</sup> Ks. vuoden 2012 vuosikertomus, 6.1 kohta (tapahtuma nro 672038).

- (29) Vaikka tapa, jolla varat osoitetaan NDLA:lle, on muuttunut ajan mittaan, perimmäinen rahoituslähde pysyy samana, eli opetus- ja tutkimusministeriön sekä paikallishallinnosta ja uudistamisesta vastaavan ministeriön kautta myönnettävä valtiontuki.
- (30) Opetus- ja tutkimusministeriö myönsi ensimmäisenä toimintavuotenaan NDLA:lle suoraan varoja (17 miljoonaa Norjan kruunua vuonna 2007). Toisena ja kolmantena vuotena NDLA sai rahoituksen suoraan valtiolta ja lääninviranomaisilta, jotka kohdensivat osan valtiontuestaan NDLA:lle.

<sup>(1)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 9 päivänä syyskuuta 2010 esittämä asiakirja (tapahtuma nro 568942), s. 6–8, ks. erityisesti sivulla 6 oleva taulukko.

<sup>(2)</sup> Ks. talousarviojako, St. prp. No. 1 (2006–2007) ”keltainen kirja”, seuraava linkki: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-/10/4.html?id=298021>

<sup>(3)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 9 päivänä syyskuuta 2010 esittämä asiakirja (tapahtuma nro 568942), s. 6–8, ks. erityisesti sivulla 6 oleva taulukko.

<sup>(4)</sup> Valvontaviranomainen käsittää, että jakomenetelmä on pysynyt muuttumattomana vuosina 2013 ja 2014.

- (31) Opetus- ja tutkimusministeriö kattoi ainoastaan NDLA:n teknisen tuen ja infrastruktuurin kustannukset, eli sisällön hallintajärjestelmän parantamisesta ja siirrosta aiheutuneet 4,5 miljoonan Norjan kruunun kustannukset vuonna 2009, koska taloudellinen vastuu maksuttomasta opetusmateriaalista siirrettiin lääninviranomaisille 1 päivänä heinäkuuta 2009<sup>(1)</sup>.
- (32) NDLA on saanut vuodesta 2010 lähtien rahoitusta ainoastaan lääninviranomaisten talousarviosta, ja lääninviranomaiset käyttävät puolestaan varoja, joita ne saavat paikallishallinnosta ja uudistamisesta vastaavan ministeriön hallinnoimasta yleisestä tukijärjestelmästä.

#### 4.3.2 Rahoituksen oikeusperusta

- (33) Opetus- ja tiedeministeriön NDLA:lle maksamien määrärahojen oikeusperusta on parlamentin valtion talousarviota koskeva päätöslauselma, ja tähän liittyy toimivallan siirtäminen opetus- ja tutkimusministeriölle tukihakemusten hyväksymiseksi.
- (34) Lääninviranomaisten NDLA:lle myöntämien tukien oikeusperusta on osallistuvien läänien viranomaisten talousarviota koskevat päätöslauselmat<sup>(2)</sup>.

### 4.4 NDLA:N PERUSTAMINEN<sup>(3)</sup>

#### 4.4.1 Väliaikainen yhteistyö 15. lokakuuta 2006–1. heinäkuuta 2009

- (35) NDLA toimi 15. lokakuuta 2006<sup>(4)</sup>–1. heinäkuuta 2009 väliaikaisena yhteistyöelimenä ennen kuin se vahvistettiin virallisesti paikallishallintolain 27 pykälän mukaiseksi kuntien väliseksi yhteistyöelimeksi.
- (36) NDLA:an osallistuvat lääninviranomaiset keskittyivät 15 päivän lokakuuta 2006 ja 15 päivän helmikuuta 2007 välillä luomaan hankesuunnitelman, joka esitettäisiin opetus- ja tutkimusministeriölle, jotta NDLA saisi luvan ja rahoitusta. Ministeriö vastaanotti hankesuunnitelman 16 päivänä helmikuuta 2007, ja se hyväksyttiin huhtikuussa 2007<sup>(5)</sup>. Tuolloin hankkeeseen liittyvät strategiset päätökset teki ”lääninviranomaisten opetuksesta vastaavien foorumi” (FFU)<sup>(6)</sup>. Hankkeen päivittäistä hallinnointia johti FFU:n nimittämä johtokunta, johon kuului viisi jäsentä; nämä olivat myös lääninviranomaisen tason koulutusalan johtajia. Norjan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan johtokunta koostui vähintään yhdestä edustajasta kolmelta koulutusalueelta (eli pohjoinen, lounainen ja itäinen alue) ja FFU:n johtajasta<sup>(7)</sup>.
- (37) Hankkeessa työskenteli viiden johtokunnan jäsenen lisäksi neljä työntekijää eri lääninviranomaisista<sup>(8)</sup>. NDLA:n johtokunta noudatti osallistuvien lääninviranomaisten vahvistamaa sovittua toimeksiantoa, johon sisältyi kaksi erityistavoitetta<sup>(9)</sup>:
- i) sellaisen järjestön perustaminen, joka voisi tarjota maksuttomasti vapaan pääsyn digitaaliseen oppimateriaaliin ja jonka pitkän aikavälin tavoitteena on kattaa jokaisen aiheen ja aihealueen tarve keskiasteen kouluissa; ja
  - ii) digitaalisen oppimateriaalin tarjoaminen kahdesta eri aineesta, eli norjan kielestä ja tieteestä (toinen aste), keskiasteen kouluissa ennen syksyä 2007.

<sup>(1)</sup> Ks. kantelun ohessa oleva liite 15 (tapahtuma nro 553808); Sogn ja Fjordanememon läänin koulutusjaoston hallinnollinen muistio, ks. rahoitusta ja laajentumista koskeva kohta, s. 7.

<sup>(2)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty vastaus (tapahtumat nro 703980 ja 703991) sekä sen liitteet 5–22 (tapahtuma nro 703987).

<sup>(3)</sup> EFTAn tuomioistuin totesi NDLA:n perussäännöstä, että virallinen yhteistyö päätettiin aloittaa 1 päivänä heinäkuuta 2009 (Asia E-1/12 Den norske Forleggerforening, 115 kohta (mainittu edellä)). EFTAn tuomioistuin pani samalla merkille Norjan viranomaisten kirjeen viittaukseen siihen, että kuntien välinen yhteistyö aloitettiin 1 päivänä tammikuuta 2010 (EFTAn tuomioistuin viittaa Norjan 9 päivänä syyskuuta 2010 toimittamaan asiakirjaan, s. 3). Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat ja se, että NDLA toimi ennen sen virallista perustamista väliaikaisena yhteistyömuotona, EFTAn tuomioistuin katsoi, että valvontaviranomaisen olisi pitänyt tutkia NDLA:n organisaatiomuutoksen ja sen oikeudellisen aseman vaikutukset päätöksentekoprosessiin ja rahoituslähteisiin. Lisäksi EFTAn tuomioistuin totesi, että viranomaisen olisi pitänyt tutkia, miten NDLA:n organisaatio ja oikeudellinen asema olivat muuttuneet ajan myötä (asia E-1/12, Den Norske Forleggerforening, 117 kohta (mainittu edellä)).

<sup>(4)</sup> 18 lääninviranomaisen tuen hakemispäivämäärä.

<sup>(5)</sup> Ks. valituksen liite 11, 16 päivänä helmikuuta 2007 päivätty NDLA:n hankesuunnitelma (tapahtuma nro 553952) s. 14.

<sup>(6)</sup> Tämä on norjaksi: ”Forum for fylkesutdanningssjefer”.

<sup>(7)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty kirje (tapahtuma nro 703991), s. 7.

<sup>(8)</sup> Norjan viranomaisten toimittama 6 päivänä toukokuuta 2013 päivätty asiakirja (tapahtuma nro 672024).

<sup>(9)</sup> NDLA:n hankesuunnitelma, 2.2 alakohdan ensimmäinen ja toinen luetelmakohta.

- (38) Opetus- ja tutkimusministeriö piti valtionrahoituksen saamisen edellytyksenä, että oikeushenkilö on vastuussa hankkeesta. Tämän vaatimuksen vuoksi Hordalandin läänin viranomaisen nimitettiin vastuulliseksi oikeushenkilöksi. Tämä vahvistettiin Hordalandin läänin viranomaisen päätöksellä 16 päivänä lokakuuta 2007 <sup>(1)</sup>, ja muut osallistuvat lääninviranomaiset antoivat siihen suostumuksensa hallitustensa välityksellä.
- (39) Osallistuvat lääninviranomaiset neuvottelivat vuonna 2008 ja 2009 siitä, miten NDLA olisi järjestettävä tulevaisuudessa. Tavoitteena oli virallistaa järjestely ja vähimmäistää samalla nykyiseen yhteistyöhön tarvittavia muutoksia <sup>(2)</sup>. Tämän jälkeen kukin lääninhallitus hyväksyi samanlaisen päätöslauselman, jolla lääninviranomaisille annettiin lupa osallistua kuntien väliseen yhteistyöhön paikallishallintolain 27 pykälän mukaisesti. Päätöslauselmissa todettiin, että NDLA:n tavoitteena oli hankkia, kehittää ja jakaa digitaalista oppimateriaalia kaikista Norjan keskiasteen kouluissa opetettavista oppiaineista. Lääninviranomaiset päättivät, ettei yhteistyöjärjestely ole erillinen oikeushenkilö, ja tämä esitettiin NDLA:n perussäännössä <sup>(3)</sup>. NDLA perustettiin virallisesti kuntien väliseksi yhteistyöelimeksi 1 päivänä heinäkuuta 2009, joka on perussäännössä mainittu päivämäärä. Norjan viranomaiset ovat vahvistaneet tämän oikeaksi perustamispäivämääräksi <sup>(4)</sup>. Norjan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan perussääntöä muutettiin hieman vuonna 2012 <sup>(5)</sup>. Tällä ei muutettu kuitenkaan NDLA:n toimeksiantoa, kuten jäljempänä johdanto-osan 52 kappaleessa todetaan.

#### 4.4.2 Kuntien välinen yhteistyö – valvontaneuvosto ja hallintoneuvosto

- (40) FFU toimii perussäännön nojalla valvontaneuvoston tehtävässä <sup>(6)</sup>, ja se on siten vastuussa yleisestä hallinnoinnista, kuten väliaikaisen yhteistyön aikana. Vuoden 2012 perussäännön muutetussa tekstissä viittaus FFU:hun poistettiin, mutta valvontaneuvoston kokoonpano ja toiminta eivät muuttuneet. Tämä heijastaa sellaista kuntien välisen yhteistyön päämäärää ja rakennetta, jossa kaikkien osallistuvien lääninviranomaisten on oltava edustettuina ylimmässä päättävässä elimessä <sup>(7)</sup>.
- (41) Perussäännön mukaan hallintoneuvosto koostuu ainakin viidestä jäsenestä, johon sisältyy vähintään yksi edustaja kultakin koulutusalueelta (eli pohjoinen, lounainen ja itäinen alue) samassa kokoonpanossa kuin väliaikaisen yhteistyön aikana <sup>(8)</sup>.
- (42) Perussäännön mukaan <sup>(9)</sup> hallintoneuvoston tehtävä on taata, että NDLA pystyy hoitamaan tehtävänsä perussäännön mukaisesti, eli varmistaa, että 1) digitaalisia oppimateriaaleja on käyttäjien saatavilla maksutta; 2) keskiasteen kouluille on ominaista yhteistyö ja jakaminen; 3) opiskelijat ja opettaja osallistuvat aktiivisesti opetukseen ja oppimiseen; 4) akateemiset laitokset ja verkostot eri puolilla maata ovat liikkeellepaneva voima erinomaisen digitaalisen oppimateriaalin kehittämisessä ja että 5) käytettävissä on opiskelijoiden ja opettajien tarpeisiin soveltuvaa sisältöä ja palveluita.
- (43) Vaikka hallintoneuvostolla on valtuudet sitoutua taloudellisiin velvoitteisiin osallistujien puolesta, perussäännössä todetaan nimenomaisesti, että hallintoneuvosto harjoittaa valtuuksiaan ainoastaan valvontaneuvoston delegoimien päätösten perusteella, ja valvontaneuvosto voi antaa hallintoneuvostolle neuvoja sekä kumota sen päätökset. Vuoden 2012 perussäännön muutetussa tekstissä valtuudet sitoutua taloudellisiin velvoitteisiin NDLA:n osallistuvien jäsenten puolesta ovat implisiittisiä, mutta tämä ei muuta hallintoneuvoston toimintaa. Joka tapauksessa tällaisia taloudellisia velvoitteita rajoittaa osallistuvien lääninviranomaisten sopima NDLA:n talousarvio. Tältä osin olisi huomattava, että Hordalandin läänin viranomaisen ja läänin ostoyksikkö BTV suorittavat kaikki NDLA:n taloudelliset toimenpiteet (ks. täydentäviä tietoja varten jäljempänä oleva johdanto-osan 54 kappale). Lisäksi perussäännössä todetaan, ettei hallintoneuvosto eikä valvontaneuvosto voi ryhtyä luottojärjestelyihin eikä antaa takauksia kuntien välisen yhteistyöjärjestelyn puolesta. Norjan viranomaiset ovat todenneet tältä osin, ettei valvontaneuvosto tai hallintoneuvosto tai hallinto voi käytännössä asettaa uusia taloudellisia velvoitteita lääninviranomaisille.

<sup>(1)</sup> Ne hyväksyivät päätöksen, jossa todettiin seuraavaa: "Hordalandin läänin viranomaisen on oikeudellisesti vastuussa NDLA:sta muiden hankkeeseen osallistuvien lääninviranomaisten puolesta" (epävirallinen käännös).

<sup>(2)</sup> Norjan viranomaisten 6 päivänä toukokuuta 2013 päivätty kirje (tapahtuma nro 672024), s. 6, toiseksi viimeinen kappale.

<sup>(3)</sup> Perussääntö, ks. valituksen liite 10 (tapahtuma nro 553953), jossa vahvistettiin, että se tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2009.

<sup>(4)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty kirje (tapahtuma nro 703991).

<sup>(5)</sup> Muutettu perussääntö vuodelta 2012 (ks. tapahtuma nro 703991 ja 709565). Hordaland oli ensimmäinen lääninviranomaisen, joka hyväksyi muutetun perussäännön 16 päivänä tammikuuta 2012, ja Østfold hyväksyi sen viimeisenä 25 päivänä lokakuuta 2012; ks. Norjan viranomaisten 2 päivänä kesäkuuta 2014 lähettämä sähköpostiviesti (tapahtuma nro 709742).

<sup>(6)</sup> Norjaksi "representantskapet" (tai "Styret" vuoden 2012 perussäännön versiossa).

<sup>(7)</sup> Ks. huomautus 327, jonka Jan Fridthjof Bern esitti 8 päivänä maaliskuuta 2012 paikallishallintolain 27 pykälän, Gyldendals rettsdata, oikeudellisen huomautukseen.

<sup>(8)</sup> Norjaksi: "Driftsstyret" (tai "Arbeidsutvalg" vuoden 2012 perussäännön versiossa).

<sup>(9)</sup> Ks. jäljempänä johdanto-osan 51 kappale NDLA:n rahoitus- ja taloustietoja koskevista täydentävistä yksityiskohdista.



#### 4.4.3 Lääninviranomaisen päätökset kuntien välisen yhteistyön hyväksymisestä

- (44) Vuoden 2009 aikana 18 eri lääninviranomaista teki sopimuksen ja perussäännön hyväksymistä koskevat päätökset, joilla NDLA vahvistettiin kuntien väliseksi yhteistyöksi. Lääninviranomaiset tekivät päätökset eri ajankohtina, mutta valtaosa ennen 1 päivää heinäkuuta 2009, jolloin lääninviranomaiset olivat päättäneet, että yhteistyön olisi tultava voimaan <sup>(1)</sup>.
- (45) Norjan viranomaiset ovat todenneet, että kunkin 18 läänin viranomaiset ovat osallistuneet NDLA-yhteistyöhön väliaikaisen yhteistyövaiheen jälkeen (lukuun ottamatta Akershusia, joka jäi sen ulkopuolelle ja liittyi siihen uudestaan, ks. edellä oleva johdanto-osan 24 kappale) ja lisäksi, että muodollinen yhteistyö alkoi 1 päivänä heinäkuuta 2009.
- (46) NDLA:n johtokunnan ensimmäinen kokous pidettiin 11 päivänä elokuuta 2009 <sup>(2)</sup>.

#### 4.5 NDLA:N TALOUSARVIO JA HANKINNAT

- (47) NDLA:n rahoitustasosta päättävät kunakin vuonna viime kädessä osallistuvat lääninviranomaiset. Päätös perustuu NDLA:n hallintoneuvoston suositukseen, jossa esitetään sen näkemys rahoitustasosta, mutta tällaiset suositukset eivät sido oikeudellisesti lääninviranomaisia. Rahoituksen ensisijainen tavoite <sup>(3)</sup> on mahdollistaa se, että NDLA täyttää sille asetetut tavoitteet, eli se hankkii, kehittää ja jakaa digitaalista oppimateriaalia kaikista aineista, joita opetetaan Norjan koululain piirissä olevissa ylempien perusasteen ja keskiasteen kouluissa.
- (48) On myös pantava merkille, ettei NDLA voi veloittaa lääninviranomaisia, valtiota tai yksityisasiakkaita palveluistaan. Lääninviranomaiset vahvistavat yksipuolisesti NDLA:n maksuosuudet, ja NDLA:lla ei ole mitään neuvotteluvoimaa maksujen määrästä. Jos hallintoneuvosto haluaa kehittää NDLA:n toimintoja ja korottaa siksi määrärahoja, asia on esitettävä valvontaneuvoston hyväksyttäväksi. Jos valvontaneuvosto päättää tukea määrärahojen lisäämistä, asia siirretään lääninhallitukselle <sup>(4)</sup> lopullista hyväksymistä varten.
- (49) NDLA:n on laadittava julkisia tarjouksia koskeva strategia <sup>(5)</sup>, jotta varmistetaan, että se suorittaa julkiset tarjoukset noudattaen täysimääräisesti julkisia tarjouskilpailuja koskevaa lakia <sup>(6)</sup>. Norjan viranomaisilta saatujen tietojen mukaan yksi NDLA:n tärkeimmistä tehtävistä on hallita uusien digitaalisten oppimateriaalien kehittämistä julkisten hankintojen kautta. Päätöstä käyttää julkisia hankintoja rajoittavat NDLA:n yleiset tavoitteet ja sen määrärahat. NDLA:lla on näissä rajoissa vapaus päättää tarjouten sisällöstä <sup>(7)</sup>.
- (50) NDLA on toteuttanut vuodesta 2007 lähtien yhdeksän suurta julkista tarjousta Hordalandin alueen viranomaisten avustuksella <sup>(8)</sup>. Ne liittyvät digitaalisiin oppimateriaaleihin ja niissä on kyse lopputuotteiden ja materiaalien hankkimisesta aina kuvien, videoiden ja niihin liittyvien tukipalvelujen käyttöön.
- (51) Kuten edellä mainittiin, NDLA:n hallinnointitehtävään sisältyy toimivalta määrätä taloudellisia velvoitteita osallistuville lääninviranomaisille. Norjan viranomaisten mukaan tämän toimenpiteen tarkoituksena oli selkeyttää sitä, että NDLA:n johtokunta on toimivaltainen tekemään sopimuksia muiden osapuolten kanssa. Hallintoneuvoston piti tätä varten pystyä asettamaan velvollisuuksia yhteistyöhön osallistuville lääninviranomaisille, koska lääninviranomaisten olisi siten käytettävä NDLA:lle myönnettyjä varoja NDLA:n tavoitteiden mukaisesti <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty vastaus (tapahtumat nro 703980 ja 703991) sekä sen liitteet 5–22 (tapahtuma nro 703987). Norjan 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivättyssä vastauksessa (tapahtuma nro 703991) täsmennetään, että kahden läänin, Sogn ja Fjordane ja Telemarkin, viranomaiset viittaavat virheellisesti päivämäärään 1.1.2010 omassa päätöslauselmissaan. Norjan viranomaiset toteavat myös, että vaikka Tromssan läänin viranomainen toteaa käytännön syistä päätöksessään, että yhteistyön voimaantulopäivä oli 1 päivä tammikuuta 2010, oikean päivämäärä olisi pitänyt olla 1 päivä heinäkuuta 2009.

<sup>(2)</sup> Norjan viranomaisten toimittama 6 päivänä toukokuuta 2013 päivätty asiakirja (tapahtuma nro 672024).

<sup>(3)</sup> NDLA:n rahoituslähde on esitetty yksityiskohtaisesti edellä 4.3 kohdassa.

<sup>(4)</sup> Norjaksi: "fylkestinget".

<sup>(5)</sup> LOV-1999-07-16-69 (Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)).

<sup>(6)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 7 päivänä maaliskuuta 2011 päivätty kirje (tapahtuma nro 589528), s. 54.

<sup>(7)</sup> Tätä NDLA:n päivittäisiin toimintoihin liittyvää rajoitettua autonomiaa käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä arviointia koskevassa kohdassa.

<sup>(8)</sup> Hordalandin alueen viranomainen toimii kaikkien osallistuvien lääninhallitusten puolesta sopimusten allekirjoituksesta vastaavana oikeushenkilönä.

<sup>(9)</sup> Ks. Norjan viranomaisilta 31 päivänä maaliskuuta 2014 saatu vastaus (tapahtuma nro 703991).

- (52) Kuten edellä johdanto-osan 39 kappaleessa mainittiin, perussääntöä muutettiin vuonna 2012. Kuitenkin ainoa merkittävä muutos koskee toimitusjohtajan roolia, joka on määritelty selvemmin, ja erityisesti rajoituksia, jotka koskevat hänen toimeksiantoaan. Perussääntöön tehdyt muutokset eivät kuitenkaan muuta valvontaviranomaisen arviota NDLA:n autonomiasta, koska muutoksilla ei ole muutettu merkittävästi NDLA:n toimeksiantoa. Norjan viranomaiset ovat lisäksi todenneet, että perussääntöön tehdyt muutokset antavat tarkemman kuvan NDLA:n toimivallasta <sup>(1)</sup>.

#### 4.6 NDLA:N HENKILÖSTÖ JA HALLINTO

- (53) NDLA:lla ei ole työntekijöitä. Useimmissa tapauksissa NDLA:lle työtä tekevä henkilöstö on työsuhteessa yhdessä osallistuvassa lääninviranomaisessa. Muissa tapauksissa työn suorittavat ulkopuoliset konsultit, jotka työskentelevät Norjan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan julkisen tarjouskilpailun voittaneissa yrityksissä. Toimituskunnan jäsenet joko vuokrataan lääninviranomaisilta tai he ovat NDLA:lle palveluita tarjoavien urakoitsijoiden palveluksessa. Lääninviranomaisten toimituskunnan jäsenet palkataan usean vuoden ajan osa-aikaisesti. Tämä merkitsee, että he ovat edelleen lääninviranomaisen palveluksessa, mutta he saavat NDLA:lle työskennelystä ajastaan palkan NDLA:n talousarviosta. Muiden toimituskunnan jäsenten kustannukset sisältyvät niille urakoitsijoille maksettaviin maksuihin, jotka tarjoavat NDLA:n järjestämien tarjouskilpailujen piiriin kuuluvia palveluita. Johtoryhmä palkataan lääninviranomaisilta määrittelemättömäksi ajaksi ja se ei ole NDLA:n kanssa työsuhteessa.
- (54) Käytännössä NDLA korvaa käyttämänsä resurssit kolme kertaa vuodessa lääninviranomaisille (kattamaan esim. palkat ja matkakulut). Hordalandin alueviranomainen järjestää korvauksien maksatuksen. NDLA on hankevaiheesta lähtien käyttänyt läänien ostoyksikköä BTV:tä <sup>(2)</sup> järjestämään kaikki sen julkiset hankinnat, joilla palvelut ostetaan markkinoilta. NDLA:n hankkimiin palveluihin sisältyvät tekninen hallinto, sovellusten hallinta, palvelupiste ja NDLA:n digitaaliseen oppimiseen liittyvien verkkosivujen kehittämisspalvelut <sup>(3)</sup>. Ei ole näyttöä siitä, että NDLA:n hankinnat olisivat ylittäneet talousarvion tai että NDLA olisi hankkinut toimeksiantonsa ulkopuolisia palveluja tai tavaroita.

### 5. HUOMAUTUKSET MENETTELYN ALOITTAMISTA KOSKEVAAN PÄÄTÖKSEEN

#### 5.1 KANTAJA

- (55) Norjan kustantamoliiton huomautukset voidaan tiivistää seuraavasti:
- Ensiksi NDLA:n palveluvelvoitteen laajuutta ei ole määritetty asianmukaisesti.
  - Toiseksi NDLA:n rahoitusjärjestelmä ja rakenne eivät ole selkeitä, mikä puolestaan johtaa lääninviranomaisten ristiintukeen, ja tämä ei käy ilmi NDLA:n tileistä.
  - Kolmanneksi NDLA on jo aiheuttanut vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa Norjassa toimiville kustantajille, koska lääninviranomaiset varaavat julkisia valtion varoja NDLA:lle, ja tämän väitetään rajoittavan koulujen mahdollisuutta hankkia laadukkaita oppimateriaaleja kustantajilta.
  - Neljänneksi se totesi, että lääninviranomaiset, jotka eivät osallistu NDLA:han (Oslo ja Akershus) <sup>(4)</sup> ovat vaarassa saada huonompilaatuista aineistoa kustantamoilta niiden kilpailukyvyyn heikentymisen vuoksi. NPA viittaa avoimesta oppimateriaalista (OER) tehtyyn tutkimukseen, jossa todettiin, että ”valtion rahoittamat avoimen oppimateriaalin ohjelmat voivat rajoittaa opettajien ja oppilaiden valinnanmahdollisuutta, koska ne heikentävät yksityisen sektorin palveluntarjoajien kilpailumahdollisuutta ja siten luottamusta investoida, joten nämä palveluntarjoajat poistuvat vähitellen markkinoilta” (ks. Kansainvälisen kustantajien yhdistyksen (IPA) kolmannen osapuolen havainto).
- (56) Norjan kustantamoliitto vastustaa alustavaa arviointia ja havaintoja valvontaviranomaisen päätöksessä 136/13/KOL, jossa valvontaviranomainen totesi, ettei NDLA:ta katsota yritykseksi ja ettei siihen näin ollen sovelleta valtioneuvoston päätöksiä.

<sup>(1)</sup> Norjan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan yhtiöjärjestyksestä muutettiin hieman vuonna 2012 (tapahtumat nro 703991 ja 709565).

<sup>(2)</sup> Norjaksi: ”Buskerud, Telemark, og Vestfold”-innkjøp.

<sup>(3)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 4 päivänä maaliskuuta 2011 päivätty asiakirja (tapahtuma nro 672032) joka liitettiin huomautukseen menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä.

<sup>(4)</sup> Akershus ei ollut vielä tuolloin liittynyt NDLA:han.

- (57) Norjan kustantamoliitto väittää, että oppimateriaaleihin käytettävien lääninviranomaisten hankintamäärärahojen vähentyminen on suoraan sidoksissa NDLA:n perustamiseen. Kustantamoliiton mielestä tämä vähennys on syynä markkinoiden koon pienentymiseen, mikä näkyy keskiasteen kouluille myytävien kirjojen bruttolikevaihdon supistumisena (392 miljoonaa Norjan kruunua vuonna 2008 ja 255–264 miljoonaa Norjan kruunua vuosina 2010–2012). Kustantamoliitto väittää, että nämä luvut todistavat markkinoiden olemassaolon ainakin ennen NDLA:n perustamista. Kustantamoliitto viittaa myös valtioneuvoston päätösten soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiseen myönnettävään korvaukseen koskevien valvontaviranomaisten ohjeiden 13 kohtaan <sup>(1)</sup> väittäessään, että ”tällaisesta markkinoiden sulkemisesta [oma tuotanto] huolimatta kyse voi olla taloudellisesta toiminnasta, kun toiset toiminnanharjoittajat olisivat halukkaita ja pystyisivät tuottamaan palvelun” ja että NDLA:n voittoa tavoittelematon luonne ei muuta arviota siitä, että se on yritys, jos ”tarjonta kilpailee voittoa tavoittelevien muiden toimijoiden taholta tulevan tarjonnan kanssa” <sup>(2)</sup>.
- (58) Kustantamoliitto väittää, ettei Altmark-kriteerejä <sup>(3)</sup> täytetä, koska NDLA:ta pidetään erittäin tehottomana.
- (59) Lisäksi väitetään, ettei NDLA tuota tuotetta ainoastaan, kun markkinat eivät toimi, vaan myös, jos tällainen tuote on jo saatavilla markkinoilla. NPA viittaa valvontaviranomaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevien ohjeiden 13 kohtaan, jossa todetaan, että ”EFTA-valtiot eivät voi liittää erityisiä julkisen palvelun velvoitteita palveluihin, joita tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimivat yritykset jo tarjoavat”.
- (60) Lisäksi avoimuuden puutetta arvostellaan, kun kyse on NDLA:n arvioinnista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoajana. Tältä osin kustantamoliitto viittaa avoimuusdirektiivin 2006/111/EY <sup>(4)</sup> vaatimuksiin, ja väittää, ettei NDLA ole täyttänyt niitä.

## 5.2 MUUT KOLMANNET OSAPUOLET

- (61) Valvontaviranomainen on saanut huomautuksia seuraavilta 11 kolmannelta osapuolelta: Associação Portuguesa de Editores e Livreros (kustantajaliitto, APEL), Euroopan kustantajien liitto (FEP), Puolan Chamber of Books, Ranskan kustantajaliitto, Slovenian kauppakamari ja teollisuusministeriö, Tanskan kustantajaliitto, Publisher Association (kustantajaliitto, Yhdistynyt kuningaskunta) Kansainvälinen kustantajien liitto (IPA), Belgian kustantajaliitto (ADEB), Serbian kustantaja- ja kirjakauppaliitto ja Ruotsin oppimateriaalikustantajien liitto.
- (62) Kaikki kolmannet osapuolet väittävät, että valtion ylläpitämän kokonaisuuden, kuten NDLA:n, maksuttomien digitaalisten resurssien tuotanto ja tarjonta on valtion tukemaa epäoikeudenmukaista kilpailua ja se olisi todettava sääntöjenvastaiseksi tueksi.
- (63) FEP ja IPA esittivät laajempia huomautuksia, jotka esitetään lyhyesti jäljempänä:
- NDLA:lle myönnetyn tuen aiheuttama epäreilu kilpailu heikentää olennaisesti yksityisen sektorin kustantajien mahdollisuutta tarjota edelleen laadukkaita resursseja näillä markkinoilla. Tällainen epäreilu kilpailu vaikuttaa kielteisesti koulutukseen Norjassa ja sillä on haitallinen vaikutus opettajien ja opiskelijoiden suorituksiin; ja
  - tehokkain strategia valtion rahoituksen jaossa on keskittyä kysyntäpuolelle (koulujen talousarvio) eikä toteuttaa tarjontapuolen tukitoimia maksuttomalla materiaalilla, joka ei ole avoin kilpailulle (kuten NDLA:n tapauksessa). Edellisessä tapauksessa opettajilla on varaa valita vapaasti erilaisista laadukkaista resursseista, myös avoimesta oppimateriaalista ja ammattimaisesti julkaistusta materiaalista

<sup>(1)</sup> EUVL L 161, 13.6.2013, s. 12, ja ETA-täydennysosa N:o 34, 13.6.2013, s. 1.

<sup>(2)</sup> Asia C-49/07, MOTOE, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4863, 27 kohta).

<sup>(3)</sup> Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003 (Kok., s. I-7747).

<sup>(4)</sup> Avoimuusdirektiivi (jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 16 päivänä marraskuuta 2006 annettu komission direktiivi 2006/111/EY (EUVL L 318, 17.11.2006, s. 17), joka otettiin osaksi ETA-sopimuksen liitteessä XV olevaa 1a kohtaa; EUVL L 266, 11.10.2007, s. 15, ja ETA-täydennysosa N:o 48, 11.10.2007, s. 12, voimaantulo 9.6.2007).

## 6. NORJAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (64) Norjan viranomaisten kanta on se, että maksuttoman julkisen keskiasteen koulun rahoittamista ei voida pitää ETA-sopimuksen 61 artiklassa tarkoitettuna valtiontukena. Norjan viranomaiset korostavat, että NDLA ensisijaisesti hankkii oppimateriaalit julkisilla hankintamenettelyillä markkinoilta. Vasta kun NDLA ei pysty hankkimaan riittävän laadukasta materiaalia, se kehittää näitä materiaaleja yhteistyössä opettajien ja lääninviranomaisten kanssa.

### II. ARVIOINTI

#### 1. VALTIONTUEN OLEMASSAOLO

- (65) ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan perusteella "[j]ollei 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".

##### 1.1 TALOUDELLINEN TOIMINTA

- (66) Tästä seuraa, että valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan yrityksille myönnettäviin etuuksiin. Ennen sen tutkimista, täyttyvätkö valtiontuen edellytykset tässä tapauksessa, on ensin tarkasteltava, voidaanko NDLA:ta pitää ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä. Jos ei, NDLA:lle myönnetty tuki ei ole ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisalan mukainen.
- (67) Vakiintuneessa oikeuskäytännössä yrityksen käsite kattaa "kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta" <sup>(1)</sup>.
- (68) Valvontaviranomainen toteaa, että NDLA:ssa on kyse lähinnä eri lääninviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Valtion varojen vastaanottaja ei ole siten NDLA vaan pikemminkin yksittäiset lääninviranomaiset, jotka tekevät NDLA-hankkeessa yhteistyötä. Kuitenkin, kuten edellä todettiin, kukin taho voi olla valtiontukisäännöissä tarkoitettu yritys riippumatta sen oikeudellisesta asemasta ja rahoitustavasta. Ratkaiseva kysymys onkin, voidaanko kyseistä toimintaa pitää luonteeltaan taloudellisena. Kuten jäljempänä II.1.1.2 kohdassa esitetään, valvontaviranomainen on arvioinut, oliko NDLA:n aseman muuttumisella – joka alkoi väliaikaisesta yhteistyöstä sen perustamisesta lähtien ja kehittyi viralliseksi kuntien väliseksi yhteistyömuodoksi 1 päivänä heinäkuuta 2009 – vaikutusta NDLA:n toiminnan luokitukseen. Valvontaviranomainen on todennut, ettei aseman muuttumisella ole ollut vaikutusta, koska NDLA:n päätöksenteossa, rahoituksessa tai autonomiassa ei syntynyt merkittäviä eroja aseman muuttuessa.
- (69) NDLA hankkii, kehittää ja julkaisee digitaalista oppimateriaalia. Kantaja katsoo, että nämä toiminnot ovat luonteeltaan taloudellisia. Tältä osin kantaja korostaa, että tähän saakka yksityiset toimittajat ovat kehittäneet ja julkaisseet digitaalista oppimateriaalia. Kantaja väittää, että koska NDLA on kehittänyt ja julkaissut omaa digitaalista oppimateriaaliaan, se kilpailee suoraan näiden yksityisten toimittajien kanssa.
- (70) Valvontaviranomainen toteaa, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla <sup>(2)</sup>. Markkinoiden olemassaolo voi olla riippuvainen siitä, miten se on järjestetty kyseisessä valtiossa <sup>(3)</sup>, ja tietyn toiminnan luokittelu mahdolliseksi taloudelliseksi toiminnaksi ei voi muuttua ajan myötä. Valvontaviranomainen toteaa, että useat yritykset tarjoavat digitaalista oppimateriaalia osana taloudellista toimintaansa.
- (71) EFTAn tuomioistuimen asiassa *Private Barnehagers Landsforbund* <sup>(4)</sup> antaman tuomion perusteella se, että yksityiset toimijat voivat tarjota toimintaa taloudellisena toimintana, ei sulje pois sitä, että valtio voi tarjota tätä ei-taloudellisena toimintana. Asiassa *Private Barnehagers Landsforbund* annetussa tuomioissa EFTAn tuomioistuin arvioi, oliko kunnallisten päiväkotien toiminta Norjassa taloudellista toimintaa. Esillä olevassa asiassa kantaja

<sup>(1)</sup> *Asia C-41/90, Höfner ja Elser*, tuomio 23.4.1991 (Kok., s. I-1979, 21 kohta).

<sup>(2)</sup> *Asia C-35/96, komissio v. Italia (CNSD)*, tuomio 18.6.1998 (Kok., s. I-3851, 36 kohta).

<sup>(3)</sup> Yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, *Poucet ja Pistre*, tuomio 17.2.1993 (Kok., s. I-637).

<sup>(4)</sup> *Asia E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund*, EFTAn oikeustapauskokoelma 2008, 64 kohta.

väitti, että tältä osin ainoa merkityksellinen kysymys oli [...] ”tarjoavatko kunnat sellaisia palveluja tietyillä markkinoilla, joita yksityiset toimijat voisivat ainakin periaatteessa suorittaa voiton saamiseksi”.

- (72) EFTAn tuomioistuin totesi kuitenkin tuomiossaan, että ”[k]un julkisyhteisön harjoittaman toiminnan luonnetta arvioidaan valtiotukisääntöihin nähden, ei ole ratkaisevaa, voiko yksityinen toimija periaatteessa harjoittaa toimintaa. Tällaisen tulkinnan perusteella periaatteessa mikä tahansa valtion toiminta, jota ei harjoiteta julkisen vallankäytön alalla, kuuluisi taloudellisen toiminnan käsitteen piiriin”<sup>(1)</sup>. Tällainen tulkinta rajoittaisi tarpeettomasti valtioiden harkintavaltaa tarjota tiettyjä palveluja väestölleen. Useissa tapauksissa on tunnustettu, että vastaavanlaista toimintaa voidaan harjoittaa sekä ei-taloudellisena että taloudellisena toimintana ja että vain jälkimmäisessä tapauksessa sovelletaan valtioneukisääntöjä. Euroopan tuomioistuimet ovat hyväksyneet tämän terveydenhuoltojärjestelmiä koskeissa asioissa (esim. yksityiset ja julkiset sairausvakuutukset<sup>(2)</sup>), eläkerahastojärjestelmät (esimerkiksi yksityiset ja julkiset eläkerahastot<sup>(3)</sup>) ja opetusala (esim. yksityiset ja julkiset päiväkodit<sup>(4)</sup>).
- (73) EFTAn tuomioistuin totesi asiassa *Private Barnehagers Landsforbund*<sup>(5)</sup>, että sen selvittämiseksi, onko tietty toiminta taloudellista vai ei, unionin tuomioistuimen asiassa *Humbel* antaman tuomion<sup>(6)</sup> – joka koski käsitettä ”palvelu” perusvapauksien merkityksen puitteissa – perusteluja voitaisiin soveltaa valtioneukisasioihin.
- (74) Euroopan tuomioistuimet ovat katsoleet koulutuksen ja erityisesti tutkimuksen alalla, että julkiseen koulutusjärjestelmään kuuluvien laitosten tiettyjen palvelujen, joita rahoitetaan julkisista varoista, tarjoamista ei voida pitää Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 50 artiklan (nyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 57 artiklan) mukaisena palvelujen tarjoamisena. Unionin tuomioistuin totesi asiassa komissio v. Saksa<sup>(7)</sup>, erityisesti asiassa *Humbel* annettuun tuomioon vedoten, että ”perustaessaan ja pysyttäessään tällaisen julkisen koulutusjärjestelmän, joka saa yleensä rahoituksensa julkisista varoista [...], valtio ei pyri harjoittamaan voittoa tuottavaa toimintaa, vaan se suorittaa yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja koulutuksellisia tehtäviään väestöään kohtaan”<sup>(8)</sup>.
- (75) Koululain muutoksen vuoksi (ks. edellä oleva johdanto-osan 20 kappale) Norjan valtio on päättänyt, että oppimateriaalit, myös digitaaliset oppimateriaalit, tarjotaan ilmaiseksi opiskelijoille. Tämä uusi säännös on erottamaton osa julkista koulutusjärjestelmää. Kysymys, johon on vastattava, koskee tämän säännöksen täytäntöönpanoa käytännössä, eli se, onko kyseinen toiminta taloudellista tai muuta kuin taloudellista, riippuu i) sen tavoitteesta ja ii) siitä, miten se toteutetaan.

### 1.1.1 Tavoite

- (76) Kyseisen yksikön perustava ja sitä ylläpitävä valtio ei saa pyrkiä harjoittamaan voittoa tuottavaa toimintaa, vaan sen on pikemminkin käytettävä valtaansa täyttääkseen tehtävänsä väestönsä hyväksi<sup>(9)</sup>. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, joka heijastuu myös Euroopan komission päätöksentekomenettelyssä, valtio täyttää tehtävänsä perustamalla ja ylläpitämällä kansallista koulutusjärjestelmää väestönsä hyväksi sosiaalisella, kulttuurisella ja koulutuksen alalla<sup>(10)</sup>. Norjan hallitus päätti tältä osin vuoden 2006 koulutus uudistuksen aikana, että valtio tarjoaisi oppimateriaalia ilmaiseksi, ja kaikki lääninviranomaiset Osloa lukuun ottamatta päättivät noudattaa tätä velvoitetta ja yhdistää NDLA:n perustamisen kautta voimavaransa. Kuten Norjan viranomaiset totesivat, NDLA:n tavoitteena on tarjota digitaalisia oppimateriaaleja. NDLA pyrkii tämän velvollisuuden täyttämiseksi ensisijaisesti hankkimaan oppimateriaalit julkisilla hankintamenettelyillä vapailla markkinoilla. Kun NDLA ei pysty hankkimaan sopivaa materiaalia, se kehittää tätä tiiviissä yhteistyössä opettajien ja osallistuvien lääninviranomaisten kanssa<sup>(11)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ibid., 80 kohta.

<sup>(2)</sup> Asia C-160/91, *Poucet*, tuomio 17.2.1993 (Kok., s. I-637).

<sup>(3)</sup> Asia C-180/98, *Pavlov*, tuomio 12.9.2000 (Kok., s. I-6497).

<sup>(4)</sup> Asia E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund* (mainittu edellä).

<sup>(5)</sup> Asia 263/86, *Humbel*, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5383, 14–21 kohta).

<sup>(6)</sup> Asia C-318/05, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2007 (Kok., s. I-6957).

<sup>(7)</sup> Ibid., 68 kohta.

<sup>(8)</sup> Asia 263/86, *Humbel* (mainittu edellä), 18 kohta.

<sup>(9)</sup> Ibid., 18 kohta; asia E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund*, EFTAn tuomioistuimen tuomio 21.2.2008, EFTAn oikeustapauskokoelma, s. 64, 82 kohta; komission päätös N 118/2000 *France – Aide aux clubs sportifs professionnels* (EYVL C 333, 28.11.2001, s. 6).

<sup>(10)</sup> Ks. Norjan viranomaisten 29 päivänä marraskuuta 2013 päivätty kirje (tapahtuma nro 691769).

- (77) Kantajan mukaan asioissa Humbel ja Private Barnehagers Landsforbun annetuista tuomioista seuraa, että vaikka näissä tuomioissa käsitellyt toiminnot (eli kurssien tarjonta ja paikkojen tarjoaminen päiväkodeissa) kuuluu julkisen koulutusjärjestelmän piiriin, muut toiminnot (kuten digitaalisen oppimateriaalin hankinta, kehittäminen ja tarjonta) eivät kuulu julkisen koulutusjärjestelmän piiriin etenkin, jos tällaiset markkinat olivat jo olemassa ennen valtion toimintaa.
- (78) Valvontaviranomainen ei kuitenkaan näe mitään merkkejä siitä, että tuomioistuimen tai EFTAn tuomioistuimen tarkoituksena on rajoittaa toimintojen soveltamisalaa julkiseen koulutukseen siten kuin kantaja esitti (eli varsinainen koulutus ja päiväkotipalvelujen tarjoaminen). Valvontaviranomainen toteaa päinvastoin, että EFTA-valtiolla on yleensä laaja harkintavalta valita toiminnot, joita ne aikovat tarjota väestölleen sosiaali-, kulttuuri- ja koulutuspolitiikan alalla <sup>(1)</sup>.
- (79) Valvontaviranomainen toteaa, että oppimateriaalin hankinta, kehittäminen ja tarjonta liittyy opetusmateriaalin tarjoamiseen ja näin ollen läheisesti varsinaiseen opetukseen. Valvontaviranomainen toteaa, että toimet, joita NDLA suoritti, jotta lääninviranomaiset voivat täyttää koulutustehtävänsä, liittyvät läheisesti sosiaalisiin velvollisuuksiin, joita ei voida verrata kaupalliseen tarjontaan, ja että tukia myönnetään ainoastaan täyttämään hyvin erityislaatuinen kasvatuksellinen tehtävä. NDLA:n hankkimaa ja tuottamaa materiaalia mukautetaan erityisesti ylempään perusasteen ja keskiasteen koulun oppilaiden ja opettajien kansallisen opetussuunnitelman tarpeisiin. Kantaja on kuitenkin väittänyt, että on tärkeää erottaa toisistaan toimet, jotka ovat tarpeen julkisen koulutuksen tarjoamiseksi, ja muut kuin tarpeelliset toimet. Kantaja havainnollistaa tätä toteamalla, että NDLA voisi alkaa tuottaa kalusteita kouluille, mikä ei ole kantajan mukaan osa julkisen koulutuksen tehtävää. Tältä osin kantaja toteaa, että digitaalisen opetusmateriaalin tuottaminen ei kuulu julkisen palvelun velvoitteen piiriin ja että sitä olisi siten pidettävä taloudellisena toimintana <sup>(2)</sup>.
- (80) Valvontaviranomainen katsoo, toisin kuin kantaja, ettei huonekalujen tuotantoa voida verrata kansallista opetussuunnitelmaa tukemaan suunnitellun oppimateriaalin tuotantoon. Oppimateriaalin tuotanto liittyy läheisesti julkisen koulutusjärjestelmän opetustoimintaan, mistä ei ole todennäköisesti kyse huonekalujen tuotannossa.

### 1.1.2 Verkkosivujen avoin luonne

- (81) Kun kyse on verkkosivujen avoimesta luonteesta, kantaja ja kolmannet osapuolet ovat väittäneet tätä ongelmalliseksi näkökohdaksi toteamalla, että ”on ironista, että valtion rahoittamat avointa oppimateriaalia koskevat ohjelmat voivat rajoittaa opettajien ja oppilaiden valintaa, koska ne heikentävät yksityisen sektorin palveluntarjoajien kilpailumahdollisuutta ja siten luottamusta investoida, minkä vuoksi nämä palveluntarjoajat vetäytyvät vähitellen markkinoilta” <sup>(3)</sup>. Kuten jäljempänä todetaan, avoin luonne ei muuta valvontaviranomaisen arviointia siitä, että verkkosivuston materiaali on ei-taloudellista.
- (82) Valvontaviranomainen toteaa, että sopimuspuolilla on koulutuksen alalla huomattavasti harkintavaltaa päättää tehtäviensä tavoitteesta ja myös määrittää, miten tämä tavoite saavutetaan. Norjan viranomaiset ovat päättäneet pitää NDLA:n verkkosivut käytössä. Päätöksen vaikutus on se, että digitaalisten oppimateriaalien jakelua ei rajoiteta oppilaisiin, jotka osallistuvat asiaankuuluvien koulujen opetukseen kyseisissä lääneissä. Osaamisen leviäminen tarkoitettuja vastaanottajia laajemmalle on yleinen käytäntö Euroopan opetusperinteissä. Luennot Euroopan julkisissa yliopistoissa ovat yleensä avoimia yleisölle, ja yliopistot tarjoavat säännöllisesti ääni- ja AV-esityksiä luennoista verkossa. Tällaisia käytäntöjä voidaan pitää koulutustehtävän jatkeena, ja tämä ei automaattisesti tarkoita sitä, että toiminta on luonteeltaan taloudellista. Itse asiassa tässä tapauksessa oppimateriaali muodostaa opetuksen perustan ja puitteet. Tämä korostuu myös siinä, että oppimateriaalin kehittäminen riippuu opetussuunnitelmasta, jonka viranomaiset määrittävät. Tämä käy myös ilmi NDLA:n toiminnan laajuudesta perussäännössä, jossa viitataan tavoitteeseen tarjota oppilaiden ja opettajien tarpeisiin sovitettua digitaalista oppimateriaalia. Tätä arviointia ei muuta se, että toiminnot toteutettiin markkinoilla ennen valtion toimintaa, koska ei voi olla ratkaisevaa, voiko toimintaa harjoittaa yksityinen toimija <sup>(4)</sup>.
- (83) Valvontaviranomainen päättelee tästä syystä, ettei verkkosivujen avoin luonne merkitse, että NDLA:n toiminta on luonteeltaan taloudellista.

<sup>(1)</sup> Asia C-218/00, *Cisal die Battistello Venanzi*, tuomio 22.1.2002 (Kok., s. I-691, 31 kohta).

<sup>(2)</sup> Ks. kantajan huomautus menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen, 46 kohta (tapahtuma nro 679680).

<sup>(3)</sup> Ks. kantajan huomautus menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen, 8 kohta (tapahtuma nro 679680).

<sup>(4)</sup> Ks. edellä oleva johdanto-osan 70 kappale.

**1.1.3 Oikeudellisen aseman muutos väliaikaisen yhteistyön muuttuessa kuntien väliseksi yhteistyöksi ei vaikuta päätöksentekoprosessiin ja sillä ei voi olla vaikutusta toiminnan luokitteluun ei-taloudelliseksi**

- (84) EFTAn tuomioistuin käsitteli päätöksen kumonnessa tuomiossaan useita näkökohtia, jotka eivät liittyneet sinänsä toiminnan luonteeseen vaan NDLA:n organisatorisiin näkökohtiin, sen rahoitukseen ja autonomiaan. Nämä näkökohdat liittyvät maksutonta oppimateriaalia koskevan vaatimuksen käytännön toteuttamiseen ja niitä käsitellään jäljempänä.
- (85) Oikeudellisen aseman muutos väliaikaisen yhteistyön muuttuessa viralliseksi kuntien väliseksi yhteistyöksi paikallishallintolain 27 pykälän mukaisesti ei vaikuta päätöksentekoprosessiin (eikä rahoituksen muutoksella ole mitään vaikutusta NDLA:n organisaatiolle).
- (86) Kantaja ei ole esittänyt, että NDLA:n toiminnan laajuus olisi muuttunut väliaikaisen vaiheen ja kuntien välisen yhteistyön muodollisen perustamisen välillä. EFTAn tuomioistuin toteaa kuitenkin, että tiedon puute siitä, miten lääninviranomaiset järjestivät yhteistyön täyttääkseen velvollisuutensa tarjota oppimateriaalia NDLA:n väliaikaisen yhteistyön vaiheen aikana, voi vaikuttaa toiminnan luokitteluun ei-taloudelliseksi. Tästä syystä EFTAn tuomioistuin korosti, että valvontaviranomaisen olisi pitänyt tehdä tutkimus siitä, mitä oikeudellisen aseman muutokseen liittyviä vaikutuksia on aiheutunut NDLA:n päätöksentekoprosessiin <sup>(1)</sup>.
- (87) NDLA:n hallintorakenne ei muuttunut, kun se muutettiin paikallishallintolain mukaiseksi kuntien väliseksi yhteistyöksi <sup>(2)</sup>. Sen lisäksi NDLA:n toimivallaan laajuus ja päätöksentekoprosessit eivät muuttuneet. Siten NDLA:n päätöksentekovallan laajuus ei muuttunut.
- (88) Valvontaviranomainen on verrannut NDLA:n väliaikaisen yhteistyön vaiheen rakennetta <sup>(3)</sup> kuntien välisen yhteistyön vaiheen rakenteeseen <sup>(4)</sup>, ja se totesi, ettei niissä ole merkittäviä eroja. NDLA:n tavoitteena on ollut molemmissa vaiheissa kehittää ja tarjota ilmaista digitaalista oppimateriaalia, joka kattaa keskiasteen koulutuksen kaikki oppiaineet <sup>(5)</sup>. Lisäksi molemmissa vaiheissa NDLA koostui samoista kolmesta päätöksentekoelimestä. FFU:sta tuli yhteistyön valvontaneuvosto paikallishallintolain nojalla ja valvontaneuvosto nimitti viidestä jäsenestä koostuvan hallintoneuvoston, kuten väliaikaisen yhteistyön vaiheen aikana, jolloin FFU nimitti hallintoneuvoston. Myös hallintoryhmä/hallintoneuvosto on koostunut samoista jäsenistä molemmissa vaiheissa, eli FFU:n johtajasta ja ainakin yhdestä edustajasta kultakin koulutusalueelta (eli pohjoinen, lounainen ja itäinen alue) <sup>(6)</sup>. Lopuksi NDLA:ssa on ollut päivitteisestä hallinnoinnista vastaava ryhmä kummassakin vaiheessa <sup>(7)</sup>.
- (89) Kuten Norjan viranomaiset ovat vahvistaneet, päätöksentekoprosessiin ei aiheutunut muutoksia siitä, että oikeudellinen asema muuttui väliaikaisen yhteistyön kehittyessä viralliseksi kuntien väliseksi yhteistyöksi paikallishallintolain 27 pykälän mukaisesti. Tämä käy ilmi ja tämä vahvistetaan edellä yhteenvetona esitetyissä tiedoissa <sup>(8)</sup>.
- (90) NDLA:n perimmäinen rahoituslähde ei ole muuttunut ajan myötä (eli kyseessä ovat valtion varat); muutos koskee pikemminkin tapaa, jolla varat osoitettiin NDLA:lle. NDLA:n alkuvaiheessa varat saatiin suoraan opetus- ja tutkimusministeriöstä, mutta NDLA:ta rahoitettiin myöhemmin osallistuvien lääninviranomaisten talousarvioista (näitä rahoitettiin yleisestä tukijärjestelmästä). On kuitenkin totta, että NDLA on saanut ja saa edelleen viranomaisilta täysimääräistä rahoitusta, ja se jakelee oppimateriaalia maksutta. Koulut tai oppilaat eivät suorita mitään maksua NDLA:lle. Valvontaviranomainen toteaa lisäksi, ettei ole viitteitä siitä, että NDLA harjoittaisi muunlaista toimintaa, jonka voitaisiin katsoa olevan luonteeltaan taloudellista. Tarjotun palvelun todellisten kustannusten ja toiminnasta hyötyvien suorittaman maksun välillä ei ole mitään yhteyttä. NDLA:n toiminta rahoitetaan kokonaan julkisista varoista eikä korvauksista <sup>(9)</sup>.

<sup>(1)</sup> Asia E-1/12, Den norske Forleggerforening (mainittu edellä), 117 kohta.

<sup>(2)</sup> Tämä vahvistetaan Norjan viranomaisten 2 päivänä toukokuuta 2013 toimittamassa asiakirjassa (tapahtuma nro 672024), s. 6.

<sup>(3)</sup> Ks. NDLA:n hankesuunnitelma; valituksen liite 11 (tapahtuma nro 553952), s. 2.

<sup>(4)</sup> Perussääntö, ks. valituksen liite 10 (tapahtuma nro 553953).

<sup>(5)</sup> Ks. NDLA:n hankesuunnitelma; valituksen liite 11 (tapahtuma nro 553952) 2.2 kohta "tulostavoite", 1 luetelmakohta, s. 4.

<sup>(6)</sup> Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty kirje (tapahtuma nro 703991), s. 7–8, tätä ei ole vahvistettu.

<sup>(7)</sup> Ks. hankesuunnitelma, valituksen liite 11 (tapahtuma nro 553952), 3.1 kohta "hankehallinnointiin liittyvä tehtävä", s. 5, ja perussääntö.

<sup>(8)</sup> Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty kirje (tapahtuma nro 703991), s. 11.

<sup>(9)</sup> Asia E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund (mainittu edellä), 80–83 kohta.

**1.1.4 Se, että lääninviranomaiset yhdistävät valtion varoja täyttääkseen velvollisuutensa tarjota digitaalisia oppimateriaaleja kuntien välisessä yhteistyössä, on luonteeltaan ei-taloudellista**

- (91) Valvontaviranomainen on todennut, että NDLA:n digitaalisten oppimateriaalien tarjontaan liittyvä toiminta liittyy läheisesti lääninviranomaisten laajempaan opetustehtävään ja se on luonteeltaan ei-taloudellista. Seuraavassa valvontaviranomainen arvioi EFTAn tuomioistuimen esille tuomaa näkökohtaa.
- (92) EFTAn tuomioistuin katsoi, ettei päätöksen perusteella ollut selvää, oliko velvoite tarjota digitaalista oppimateriaalia ilmaiseksi lääninviranomaisten vai NDLA:n vastuulla <sup>(1)</sup>. EFTAn tuomioistuin totesi päätöksessä, että valvontaviranomainen ”viittaa Norjan lainsäädäntöön ja toteaa, että se velvoitti alueita tarjoamaan oppilaille tarvittavaa painettua ja digitaalista oppimateriaalia ilmaiseksi” <sup>(2)</sup>. EFTAn tuomioistuin huomautti lisäksi, että NDLA:n autonomian arvioinnin osalta päätöksessä todetaan, ettei NDLA voi päättää maksujen perimisestä loppukäyttäjältä ”(...) koska oikeudellinen kehys velvoittaa NDLA:ta tarjoamaan palvelujaan ilmaiseksi” <sup>(3)</sup>. Tuomiossa viitataan myös valvontaviranomaisen toteamukseen suullisessa käsittelyssä, että lääninviranomaiset vastaavat lakisääteisestä velvollisuudesta tarjota tätä palvelua ilmaiseksi ja että ne olivat päättäneet tarjota tätä palvelua yhteisesti NDLA:n kautta <sup>(4)</sup>.
- (93) Tämän johdosta EFTAn tuomioistuin katsoi, että edellä mainitut huomautukset päätöksessä muodostivat implisiittisen ristiriidan, koska ei ollut selvää, kuka oli NDLA:n asiakas.
- (94) Oikeudellinen kehys, jossa NDLA toimii, koostuu useista eri osista. Ensinnäkin kansallisessa lainsäädännössä (kuten koululaisissa) lääninviranomaisille on asetettu lakisääteisiä velvoitteita. Esimerkiksi koululain vuoden 2007 muutoksessa (ks. edellä oleva johdanto-osan 20 kappale) lääninviranomaisille asetettiin velvoite tarjota koululaisille digitaalista materiaalia maksutta. Toiseksi on olemassa erilaisia hallinnollisia säädöksiä, jotka hyväksyttiin, jotta lääninviranomaiset voisivat täyttää tämän lakisääteisen velvollisuuden. Näihin kuuluivat päätökset (kuten lääninviranomaisten päätökset) ja muut hallinnolliset toimenpiteet, kuten opetus- ja tutkimusministeriön huhtikuussa 2007 myöntämä rahoitus. Lopuksi NDLA:n perussäännössä ja tätä edeltävässä toimeksiannossa lääninviranomaisten lakisääteinen velvollisuus saatettiin osaksi NDLA:n oikeudellista velvoitetta tarjota digitaalisia materiaaleja maksutta.
- (95) Tätä kehystä kuvattiin myös Norjan viranomaisten 2 päivänä toukokuuta 2013 toimittamassa asiakirjassa, jossa ne vahvistavat i) lääninviranomaisten lakisääteisen velvoitteen (ks. asiakirjan ensimmäinen kappale), ii) NDLA:n johtokunnalle asetetun velvoitteen pyrkiä väliaikaisen yhteistyön vaiheessa tarjoamaan maksuttomia digitaalisia oppimateriaaleja (ks. ensimmäinen luetelmakohta toimeksiannon tulostavoitteista <sup>(5)</sup>), ja iii) sen, että lääninviranomaisten päätöksissä NDLA:n perustamisesta todettiin lopulliseksi tavoitteeksi se, että NDLA tarjoaa maksutonta digitaalista materiaalia (ks. asiakirjan s. 6).
- (96) Osallistuvat lääninviranomaiset ovat siten päättäneet vastata lakisääteiseen velvoitteeseensa tarjota maksutonta digitaalista materiaalia oppilaille perustamalla NDLA:n kuntien välisen yhteistyön, joka puolestaan toimii oikeudellisessa kehyksessä (mukaan lukien lääninviranomaisen päätöslauselmat ja perussääntö), joka on perustettu, jotta lääninviranomaiset voivat suorittaa velvoitteensa.
- (97) Yhteenvetona NDLA:ta voidaan pitää osallistuvien lääninviranomaisten yhteistyönä, joka on pantu alulle, jotta lääninviranomaiset voivat yhdistää voimavaransa. Sen sijaan, että yksittäiset lääninviranomaiset hankkivat ja kehittävät digitaalisia materiaaleja, suurin osa näistä viranomaisista on päättänyt yhdistää voimavaransa lakisääteiseen velvoitteeseensa vastaamiseksi (opetus- ja tutkimusministeri hahmotteli itse tällaista yhteistyömuotoa, kun se pyysi lääninviranomaisia hakemaan rahoitusta vuonna 2006) <sup>(6)</sup>. Siksi lääninviranomaiset tämän yhteistyön kautta ”käyttävät toimivaltuuksiaan täyttääkseen tehtävänsä väestönsä hyväksi” <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Asia E-1/12, Den norske Forleggerforening (mainittu edellä), 121–123 kohta.

<sup>(2)</sup> EFTAn tuomioistuin vaikuttaa viittaavaan kumotun päätöksen 12 kohtaan ja alaviitteeseen 4, jonka mukaan ”koululain 3-1 ja 4A-3 pykälässä todetaan, että lääninviranomainen on vastuussa oppilaille tarjottavista tarpeellisista paineutusta ja digitaalisesta oppimateriaalista ja digitaalisista laitteista maksutta”.

<sup>(3)</sup> EFTAn tuomioistuin viittaa kumotun päätöksen 45 kohtaan tuomion 121 kohdassa.

<sup>(4)</sup> Asia E-1/12, Den norske Forleggerforening (mainittu edellä), 123 kohta.

<sup>(5)</sup> Liite 24 (tapahtuma nro 703987), s. 93.

<sup>(6)</sup> Ks. liite 3 (tapahtuma nro 553729); opetus- ja tutkimusministeriön 19 päivänä kesäkuuta 2006 päivätty kirje.

<sup>(7)</sup> Asia E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund (mainittu edellä), 80 kohta.



- (98) Norjan viranomaiset ovat vahvistaneet tämän 31 päivänä maaliskuuta 2014 toimittamassaan asiakirjassa, jossa toistetaan, että lääninviranomaisten välinen yhteistyö on olennainen osa niiden ponnisteluja maksuttoman julkisen keskiasteen koulutuksen tarjoamiseksi Norjassa.
- (99) NDLA:lla ei ole päätösvaltaa talousarviokysymyksissä. Vaikka sen hallintoneuvosto suosittelee tiettyä rahoitustasoa seuraavaan talousarvioon, kyse on vain suosituksesta, jonka osallistuvat lääninviranomaiset ottavat huomioon määrittäessään NDLA:n määrärahat. Kun kyse on hankinnoista, NDLA seuraa julkisia tarjouskilpailuja koskevaa strategiaa, joka hyväksyttiin sen varmistamiseksi, että NDLA:n julkiset tarjouskilpailut ovat täysin julkisia hankintoja koskevan lain mukaisia <sup>(1)</sup>.
- (100) NDLA:n toimivalta vahvistetaan hankintojen osalta perussäännössä, mikä rajoittaa NDLA:n ostotoiminnan laajuuden sille asetettuun tavoitteisiin, eli digitaalisen oppimateriaalin hankkimiseen ja kehittämiseen <sup>(2)</sup>. On selvää, että NDLA:n on voitava suorittaa tehtävänsä tehokkaasti, ja ei olisi kovin järkevää, että osallistuvat lääninviranomaiset tai valvontaneuvosto ottavat osaa digitaalisen oppimateriaalin jokaiseen hankintaan. Tästä syystä perussäännössä säädetään, että NDLA:lla on jonkinlainen autonomia päivittäisessä toiminnassa, mutta se rajoittuu NDLA:n ilmoitettuihin tehtäviin ja talousarvion piiriin (eli se rajoittuu siihen, mikä on lopulta tarpeen valtion lääninviranomaisille asettamien lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi) <sup>(3)</sup>.
- (101) Lopuksi on pantava merkille, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, ettei ostotoimintaa ”ole tarpeen erottaa myöhemmästä käytöstä, kun määritetään tämän ostotoiminnan luonne” <sup>(4)</sup>. Näin ollen siltä osin kuin NDLA:n toimintaa maksuttoman digitaalisen oppimateriaalin tarjoamiseksi pidetään luonteeltaan ei-taloudellisena, kaikkea siihen liittyvää ostotoimintaa pidetään myös luonteeltaan ei-taloudellisena. Koska perussäännössä tehdään selväksi, että NDLA saa hankkia ainoastaan tavaroita tai palveluja, jotka ovat välttämättömiä sen tavoitteen täyttämiseksi (eli ilmaisten digitaalisten oppimateriaalien tarjonta), tällainen hankintatoiminta liittyy välttämättömästi ei-taloudelliseen toimintaan.
- (102) Edellä I luvun 4.6 kohdassa esitetyistä tosiseikoista käy ilmi, ettei NDLA:lla ole työntekijöitä eikä omia toimitiloja tai infrastruktuuria. Suurin osa työntekijöistä on lääninviranomaisen tietyn ajanjakson NDLA:an siirtämiä työntekijöitä (osa-aikaisesti tai kokopäiväisesti). Sen jälkeen NDLA korvaa asianomaiselle lääninviranomaiselle ajanjakson, jona työntekijä on tehnyt työtä NDLA:n hankkeissa. Loput työvoimasta koostuu ulkopuolisista konsulteista, jotka ovat voittaneet NDLA:n talousarviosta rahoitettujen julkisten hankintamenettelyiden tarjouksia. Tästä syystä NDLA ei voi valvoa henkilöstönsä valtaosan kustannuksia, ja NDLA:lla on rajallinen päätöksentekovalta järjestettäviin tarjouskilpailuihin nähden, koska sitä sitoo sen julkisia tarjouskilpailuja koskeva strategia. Viime kädessä lääninviranomaiset valvovat sen päätöksiä valvontaneuvoston kautta. NDLA:n itsemääräämisoikeus infrastruktuuria ja henkilöstöä koskevissa asioissa on siten hyvin rajallinen.
- (103) Tapauksissa, joissa muut yhteisöt suorittavat valtion sijasta kyseiset toiminnot, yksi selvitettävistä kysymyksistä on se, sovelletaanko tuen vastaanottajaan (julkinen tai yksityinen) valtion valvontaa ja erityisesti se, onko vastaanottajan pelkästään sovellettava lakia, mutta sillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa palvelujen lakisääteisiin ehtoihin (eli maksuosuuksien määrään, varojen käyttöön ja etuuksien tason vahvistamiseen) <sup>(5)</sup>. Jos vastaanottajalla on päinvastoin valtioon nähden merkittävä harkintavalta toimintansa kaupallisten parametrien suhteen (esim. hinnat, kulut, varat ja työntekijät), olisi todennäköisempää, että se muodostaa yrityksen.

<sup>(1)</sup> LOV-1999-07-16-69 (Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)).

<sup>(2)</sup> NDLA:n hankintatoimia rajoittaa myös määrärahojen saatavuus, koska perussääntö estää NDLA:ta tekemästä laina- tai rahoitusjärjestelyitä.

<sup>(3)</sup> Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty kirje (tapahtuma nro 703991), s. 13. Lisäksi nämä rajoitukset käyvät myös osittain ilmi kuntalaista. Valkoisessa kirjassa Ot. prp. nro 42 (1991–92), s. 112, todetaan, että ”johtokunnalle voidaan siirtää ainoastaan toimitiloja, jotka liittyvät todelliseen toimintaan, jota pyritään toteuttamaan yhteistyöllä”. On myös selvää, että delegointivallan rajoitusta kuvataan tiettyjen päätösten osalta kuntalaissa, esimerkiksi päätöksessä taloussuunnitelmasta (44 pykälän 6 momentti) ja vuotuisesta talousarviosta (45 pykälän 2 momentti); näitä säännöksiä sovelletaan myös lääninviranomaisten välisiin suhteisiin.

<sup>(4)</sup> Asia C-205/03 P, FENIN v. komissio 11.7.2006 (Kok., s. II-6295, 26 kohta).

<sup>(5)</sup> Asia C-160/91, Poucet (mainittu edellä), 15 ja 18 kohta; yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01 ja C-355/01, AOK Bundesverband ja muut, tuomio 16.3.2004 (Kok., s. I-2493, 46–57 kohta); asia C-218/00, Cisal die Battistello Venanzi, tuomio 22.1.2002 (Kok., s. I-691, 31–46 kohta). Nämä tapaukset koskevat terveys- ja sosiaalivakuutuksia. Kuitenkin se, että komissio nimenomaisesti viittaa näihin tapauksiin ammatillisten palvelujen yhteydessä, osoittaa, että arviointia voidaan yleensä soveltaa (ks. komission 9 päivänä helmikuuta 2004 antama tiedonanto ”Kertomus kilpailusta ammatillisissa palveluissa” (KOM(2004) 83 lopullinen, 22 kappale).

- (104) Kantaja totesi, että NDLA:ta olisi pidettävä yrityksenä, joka on erillään valtiosta tai lääninviranomaisista, joilta se saa kyseisiä varoja. Kuitenkin valvontaviranomaisen toimittamien tietojen perusteella on selvää, että NDLA on osa julkishallintoa ja se on joka tapauksessa valtion tiukassa valvonnassa. Voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan yhteisöön sovelletaan julkisviranomaisten valvontaa (ja se ei ole siten valtiosta riippumaton), jos sen tehtävä annetaan perussäännössä ja jos viranomaiset määrittävät sen toiminnan kustannukset ja siitä saatavat tulot<sup>(1)</sup>. Tältä osin valvontaviranomainen toteaa, että osallistuvat lääninviranomaiset ovat perustaneet – kun otetaan huomioon vuoden 2006 tarkistetussa talousarviossa säädetty vaatimus – NDLA:n kuntien väliseen yhteistyöhön ja antaneet sille sen tehtävän hyväksymällä toisiaan vastaavat päätöslauselmat.
- (105) Lisäksi lääninviranomaiset valvovat toiminnan kustannusparametreja, koska kustannukset rajoittuvat lääninviranomaisten yksipuolisesti varsinaisessa talousarviomenettelyissä vahvistamiin maksuihin. Lisäksi NDLA ei voi tehdä päätöksiä, jotka koskevat sen työntekijöihin tai omaisuuteen liittyviä kustannuksia, koska lääninviranomaiset i) päättävät tarvittavasta siirrettävästä henkilöstöstä ja ii) tarjoavat tilat sekä tekniset laitteet. Lopuksi NDLA:lla ei ole valtuuksia periä maksuja loppuasiakkailta (eli oppilailta tai kouluilta), koska oikeudellinen kehys velvoittaa NDLA:ta tarjoamaan palvelunsa maksutta.
- (106) Siten NDLA toimintaansa suorittaessa pelkästään noudattaa lakia ja se ei voi vaikuttaa maksujen määrään, varojen käyttöön tai etuustason vahvistamiseen, kuten kaupallinen toimija. NDLA on päinvastoin kiinteä osa lääninviranomaisten hallintoa ja sen voidaan siten todeta olevan valtion valvonnassa.
- (107) Kuten edellä on esitetty, NDLA ei voi laajentaa itse toimintaansa. Lääninviranomaiset ovat viime kädessä vastuussa tästä ja ne päättävät NDLA toiminnasta joko päätöksien tai valvontaneuvoston kautta<sup>(2)</sup>. Lääninviranomaiset määrittävät talousarvion (hallintoneuvoston suosituksesta) ja NDLA:lle voi aiheutua kuluja ainoastaan sellaisista palveluista tai tavaroista koskevista julkisista hankintamenettelyistä, jotka ovat välttämättömiä sen toiminnan suorittamiseksi. Lopuksi lääninviranomaiset voivat aina kumota hallintoneuvoston päätöksen, eli NDLA:lla ei ole harkintavaltaa laajentaa toimintaansa eikä mitään mahdollisuutta sitoa taloudellisesti lääninviranomaisia enemmän kuin mikä on sen toiminnan sovittu laajuus.

## 2. PÄÄTELMÄT

- (108) Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen on todennut, ettei NDLA harjoita taloudellista toimintaa ja ettei sen rahoitus näin ollen ole ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

### 1 artikla

NDLA:n rahoittaminen ei ole ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Muodollinen tutkimus tästä asiasta päätetään.

### 2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Norjan kuningaskunnalle.

<sup>(1)</sup> Yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01 ja C-355/01, AOK Bundesverband ja muut, tuomio 16.3.2004 (Kok., s. I-2493, 52 kohta). Asia C-160/91, Poucet (mainittu edellä), 11 ja 12 kohta.

<sup>(2)</sup> Norjan viranomaisten 31 päivänä maaliskuuta 2014 päivätty kirje (tapahtuma nro 703991), s. 10, jossa todetaan seuraavaa: ”tämän vuoksi hallintoneuvostolla ei ole valtuuksia laajentaa NDLA:n toiminnan laajuutta ilman valvontaneuvoston tukea”.

*3 artikla*

Ainoastaan tämän päätöksen englanninkielinen teksti on todistusvoimainen.

Tehty Brysselissä 26 päivänä kesäkuuta 2014.

*EFTAn valvontaviranomaisen puolesta*

Oda Helen SLETNES

*Puheenjohtaja*

Frank BÜCHEL

*Kollegion jäsen*

---