

III

(Andere handelingen)

EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

Nr. 94/17/COL

van 31 mei 2017

ter afsluiting van het formele onderzoek naar de vrijstellingsregeling voor ambulante diensten in het kader van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 (Noorwegen) [2018/595]

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA (hierna „de Autoriteit” genoemd),

GEZIEN:

de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna „de EER-overeenkomst” genoemd), en met name artikelen 61 en 62,

Protocol 26 bij de EER-overeenkomst,

de Overeenkomst tussen de EVA-staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie (hierna „de toezichtovereenkomst” genoemd), en met name artikel 24,

Protocol 3 bij de toezichtovereenkomst (hierna „Protocol 3” genoemd), en met name artikel 7, lid 3, van deel II,

Overwegende hetgeen volgt:

I. FEITEN

1. De procedure

- (1) De Noorse autoriteiten hebben de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 bij brief van 13 maart 2014 ⁽¹⁾ aangemeld krachtens artikel 1, lid 3, van deel I van Protocol 3. Op basis van die aanmelding en de informatie die hierna werd verstrekt ⁽²⁾, heeft de Autoriteit de aangemelde steunregeling goedgekeurd bij Besluit nr. 225/14/COL van 18 juni 2014.
- (2) Bij zijn arrest van 23 september 2015 in zaak E-23/14 Kimek Offshore AS/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA ⁽³⁾ verklaarde het EVA-Hof het besluit van de Autoriteit gedeeltelijk nietig.
- (3) Bij brief van 15 oktober 2015 ⁽⁴⁾ heeft de Autoriteit de Noorse autoriteiten om informatie verzocht. Bij brief van 6 november 2015 ⁽⁵⁾ hebben de Noorse autoriteiten geantwoord.
- (4) Bij Besluit nr. 489/15/COL van 9 december 2015 is de Autoriteit de formele onderzoeksprocedure gestart. Bij brief van 13 januari 2016 ⁽⁶⁾ hebben de Noorse autoriteiten geantwoord op het besluit van de Autoriteit.

⁽¹⁾ Documenten nr. 702438-702440, 702442 en 702443.

⁽²⁾ Zie punt 2 van Besluit nr. 225/14/COL (PB C 344 van 2.10.2014, blz. 14 en EER-supplement nr. 55 van 2.10.2014, blz. 4).

⁽³⁾ Zaak E-23/14 Kimek Offshore AS/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA [2015] EVA Ct. Rep. 412.

⁽⁴⁾ Document nr. 776348.

⁽⁵⁾ Documenten nr. 779603 en 779604.

⁽⁶⁾ Document nr. 787605.

- (5) Op 30 juni 2016 werd het besluit om een formele onderzoeksprocedure te starten gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en het EER-supplement daarbij ⁽¹⁾. De Autoriteit had op 30 juli 2016, de uiterste termijn voor het indienen van opmerkingen, opmerkingen ontvangen van twee belanghebbenden, Kimek Offshore AS (bij brief van 12 mei 2016 ⁽²⁾) en NHO Finnmark (bij brief van 4 juli 2016 ⁽³⁾). Bij brief van 2 augustus 2016 ⁽⁴⁾ heeft de Autoriteit deze opmerkingen doorgestuurd naar de Noorse autoriteiten, die de gelegenheid hebben gekregen om te reageren. Bij brief van 5 september 2016 ⁽⁵⁾ hebben de Noorse autoriteiten geantwoord.

2. Het bereik van het formele onderzoek

- (6) Bij zijn arrest heeft het EVA-Hof het besluit van de Autoriteit waarbij de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 werd goedgekeurd, gedeeltelijk nietig verklaard. De steunregeling als geheel is tijdens het formele onderzoek niet opnieuw door de Autoriteit geëvalueerd. Het onderzoek is beperkt tot het gedeelte van de steunregeling (een vrijstellingsregeling voor ambulante diensten) waarvoor de goedkeuring van de Autoriteit nietig werd verklaard.
- (7) Aangezien deze vrijstellingsregeling voor ambulante diensten een vrijstelling inhoudt van de regels die zijn vastgesteld in de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen, is de Autoriteit echter van oordeel dat het, omwille van de volledigheid, nuttig is om een overzicht te geven van het doel en de rechtsgrondslag van de steunregeling als zodanig, voordat wordt overgegaan op een specifieke toelichting op de regels inzake de registratie van bedrijven in Noorwegen en de vrijstellingsregeling voor ambulante diensten.

3. Overzicht van de steunregeling

3.1. Doel

- (8) Het doel van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen is om de ontvolking van de minst bevolkte regio's in Noorwegen af te remmen of tegen te gaan door de werkgelegenheid te stimuleren. Met dit doel voor ogen verlaagt de exploitatiesteunregeling de arbeidskosten door de tarieven voor de socialezekerheidsbijdragen in bepaalde geografische gebieden te verlagen. In de regel varieert de steunintensiteit naargelang van het geografische gebied waar de bedrijfseenheid is geregistreerd. De regels inzake registratie worden hieronder meer in detail toegelicht.

3.2. Nationale rechtsgrondslag

- (9) De nationale rechtsgrondslag voor de steunregeling is deel 23-2 van de nationale wet op de sociale verzekering ⁽⁶⁾. In deze bepalingen wordt de algemene verplichting uiteengezet die de werkgever heeft om socialezekerheidsbijdragen, berekend op basis van het brutosalaris van de werknemer, af te dragen. Krachtens lid 12 van dat deel mag het Noorse parlement regionaal gedifferentieerde tarieven goedkeuren, evenals specifieke bepalingen voor ondernemingen in bepaalde sectoren. Het is derhalve de nationale wet op de sociale verzekering die, samen met de jaarlijkse besluiten van het Noorse parlement, de nationale rechtsgrondslag voor de steunregeling vormt ⁽⁷⁾.

3.3. Regels met betrekking tot registratie

- (10) Een bedrijf kan alleen in aanmerking komen voor steun uit hoofde van de regeling als het is geregistreerd in het gebied dat voor steun in aanmerking komt. De hoofdregel van de steunregeling is dat de steunintensiteit varieert naargelang van het geografische gebied waar het bedrijf is geregistreerd.
- (11) Ondernemingen zijn uit hoofde van het Noorse recht verplicht subeenheden te registreren voor elke afzonderlijke zakelijke activiteit die zij uitvoeren ⁽⁸⁾. Indien een onderneming verschillende soorten zakelijke activiteiten uitvoert, moeten er afzonderlijke subeenheden worden geregistreerd. Bovendien moeten aparte eenheden worden geregistreerd als de activiteiten op verschillende geografische locaties worden uitgeoefend.
- (12) Volgens de Noorse autoriteiten wordt voldaan aan het criterium van „afzonderlijke zakelijke activiteiten” wanneer ten minste één werknemer werkzaamheden uitvoert voor het moederbedrijf in een afzonderlijke ruimte en de onderneming hier kan worden bezocht. Alle subeenheden vormen, naargelang van de locatie waar zij zijn geregistreerd, een eigen basis voor de berekening van de gedifferentieerde socialezekerheidsbijdrage. Op deze manier

⁽¹⁾ PB C 263 van 30.6.2016, blz. 21 en EER-supplement nr. 36 van 30.6.2016, blz. 3.

⁽²⁾ Document nr. 804442.

⁽³⁾ Document nr. 811491.

⁽⁴⁾ Document nr. 813803.

⁽⁵⁾ Document nr. 816653.

⁽⁶⁾ LOV-1997-02-28-19.

⁽⁷⁾ Zie voor meer details over de steunregeling Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit.

⁽⁸⁾ Wet inzake het coördinerende register voor rechtspersonen (LOV-1994-06-03-15).

komt een onderneming die is geregistreerd buiten een gebied dat in aanmerking komt voor steun uit hoofde van de regeling, toch in aanmerking voor deze steun indien haar economische activiteiten worden uitgevoerd binnen een subeenheid die is gevestigd binnen het gebied dat voor steun in aanmerking komt.

3.4. Ambulante diensten — de maatregel die wordt onderzocht

- (13) Als uitzondering op de hoofdregel met betrekking tot registratie is de steunregeling ook van toepassing op ondernemingen die zijn geregistreerd buiten het gebied dat voor steun in aanmerking komt, maar die werknemers uitlenen aan dat gebied of waarvan de werknemers mobiele activiteiten uitvoeren binnen dat gebied. Voor de toepassing van dit besluit wordt naar de werkzaamheden die in deze situaties worden uitgevoerd, verwezen als „ambulante diensten”. Dit is de vrijstellingsregeling die in dit besluit wordt onderzocht. Voor de toepassing van dit besluit wordt naar de regel verwezen als „vrijstellingsregeling”. De nationale rechtsgrond voor de vrijstellingsregeling wordt gevormd door deel 1, lid 4, van Besluit nr. 1482 van het Noorse parlement van 5 december 2013 inzake de vaststelling van het belastingtarief e.d. in het kader van de nationale wet op de sociale verzekering voor 2014.
- (14) De vrijstelling is alleen van toepassing wanneer de werknemer de helft of meer van zijn werkdagen werkt in het gebied dat voor steun in aanmerking komt. Voorts is het verlaagde tarief alleen geldig voor het gedeelte van het werk dat daar wordt verricht. Als algemene regel beslaat de periode voor belastingregistratie één kalendermaand. Socialezekerheidsbijdragen worden berekend op basis van het tarief dat geldt in het gebied waar de werkgever wordt verondersteld zijn zakelijke activiteiten uit te voeren.
- (15) Dit betekent dat, indien een werknemer van een in Oslo geregistreeerde entiteit (Oslo ligt in gebied 1, een niet voor steun in aanmerking komend gebied, waar derhalve het standaardtarief van 14,1 % van toepassing is) bijvoorbeeld 60 % van zijn werkzaamheden in één kalendermaand in Vardø (dat in gebied 5 ligt, waar het 0 %-tarief van toepassing is) uitvoert en de rest in Oslo, de onderneming in aanmerking komt voor het nultarief voor het salaris dat wordt uitbetaald voor de werkzaamheden die werden verricht in Vardø, maar niet voor de werkzaamheden die werden verricht in Oslo.

4. Arrest van het EVA-Hof

- (16) Het EVA-Hof heeft Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit nietig verklaard in zoverre bij dit besluit het vooronderzoek werd afgesloten met betrekking tot de steunmaatregel in deel 1, lid 4, van Besluit nr. 1482 van het Noorse parlement van 5 december 2013 inzake de vaststelling van het belastingtarief e.d. in het kader van de nationale wet op de sociale verzekering voor 2014.
- (17) Het EVA-Hof concludeerde ⁽¹⁾ dat de Autoriteit de omstandigheden en hun consequenties met betrekking tot de verenigbaarheid van de regels uit deel 1, lid 4, met de werking van de EER-overeenkomst, niet heeft beoordeeld overeenkomstig artikel 61, lid 3, van de EER-overeenkomst, met name wat betreft de gevolgen van de vrijstellingsregeling voor de mededinging en het handelsverkeer en de verenigbaarheid ervan met lid 16 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake regionale steunmaatregelen voor 2014-2020 ⁽²⁾. Een dergelijke specifieke beoordeling door de Autoriteit was volgens het Hof essentieel om de aangemelde steunregeling te kunnen beoordelen.
- (18) Deel 1, lid 4, is zo opgesteld dat het een afspiegeling vormt van de vrijstellingsregeling (onderwerp van het onderhavige besluit), met een overeenkomstige antiontwijkingsmaatregel die is ontworpen om te voorkomen dat ondernemingen uit hoofde van de regeling steun aanvragen simpelweg door hun bedrijf te registreren in een gebied waar de lagere tarieven voor socialezekerheidsbijdragen gelden, maar hun werknemers vervolgens ambulante activiteiten laten uitvoeren of hen uitleenen om werkzaamheden uit te voeren in een gebied met een hoger tarief. In de huidige procedure wordt niet ingegaan op de antiontwijkingsmaatregel ⁽³⁾.

5. Opmerkingen van de Noorse autoriteiten betreffende Besluit nr. 489/15/COL

- (19) In reactie op het openen van een formeel onderzoek door de Autoriteit ⁽⁴⁾ hebben de Noorse autoriteiten hun standpunt verduidelijkt dat het toepasselijke tarief in het kader van het stelsel voor socialezekerheidsbijdragen al sinds vóór 2007 is gebaseerd op de locatie waar de werkgever wordt verondersteld zijn zakelijke activiteiten uit te voeren. Deze regel is gebaseerd op de fundamentele vooronderstelling dat steun alleen mag worden toegekend aan ondernemingen die economische activiteiten uitvoeren in het gebied dat voor steun in aanmerking komt en alleen in de mate waarin zij in dat gebied economische diensten verrichten. Waar het bedrijf is geregistreerd, is derhalve niet de doorslaggevende factor.

⁽¹⁾ Zaak E-23/14, Kimek Offshore AS/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, [2015] EFTA Ct. Rep. 412, punt 116.

⁽²⁾ PB L 166 van 5.6.2014, blz. 44 en EER-supplement nr. 33 van 5.6.2014, blz. 1.

⁽³⁾ Zie het bevel van het EVA-Hof van 23 november 2015 in zaak E-23/14 INT, Kimek Offshore AS/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, [2015] EFTA Ct. Rep. 666.

⁽⁴⁾ De opmerkingen die eerder door de Noorse autoriteiten werden ingediend, zijn samengevat in het besluit om het formele onderzoek te openen, Besluit nr. 489/15/COL, in de punten 15-21.

- (20) De steun die wordt toegekend op basis van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen bedraagt jaarlijks ongeveer 6,85 miljard NOK ⁽¹⁾. Op basis van de gegevens die zijn verzameld voor de eerste acht maanden van 2015, hebben de Noorse autoriteiten de geschatte effecten van de vrijstellingsregeling voor de verschillende gebieden voor heel 2015 gepresenteerd. Zie voor een omschrijving van de gebieden 1, 2, 3, 4 en 4a Besluit nr. 225/14/COL, punt 25. Onder gebied 1 vallen centrale gebieden van Noorwegen en ook grondgebieden buiten Noorwegen. Activiteiten die worden uitgevoerd in gebied 1 komen niet in aanmerking voor steun uit hoofde van de regeling. Activiteiten die worden uitgevoerd in gebied 1a komen evenmin in aanmerking voor steun uit hoofde van de regeling. In gebied 1a hebben de Noorse autoriteiten echter een systeem opgezet waarin een gereduceerd tarief voor socialezekerheidsbijdragen geldt. Deze reductie wordt toegekend als de-minimissteun. Maatregelen die voldoen aan de voorwaarden van de de-minimisverordening ⁽²⁾, zijn geen steunmaatregelen in de zin van artikel 61 van de EER-overeenkomst.

Tabel

Een schatting voor het jaar 2015 van de steun die als gevolg van de toepassing van de vrijstellingsregeling is toegekend aan ondernemingen die zijn geregistreerd in de verschillende gebieden die zijn vastgesteld in het kader van de steunregeling

Gebied	Miljoen NOK
1	240
1a	38
2	9
3	1
4	1
4a	10
Som	300

- (21) De Noorse autoriteiten hebben uitgelegd dat de cijfers aanzienlijk kunnen variëren naargelang van de aard van de ambulante diensten. Bij grote bouwprojecten wordt over het algemeen veel gebruikgemaakt van ambulante diensten en het gebruik van ambulante activiteiten kan hierdoor dus toenemen. Bovendien kunnen ondernemingen die aanzienlijke activiteiten uitvoeren in de voor steun in aanmerking komende gebieden, hun activiteiten herorganiseren door subeenheden op te richten in het betrokken gebied. Ook dit zal gevolgen hebben voor het geschatte effect van de vrijstellingsregeling. Ten slotte wijzen de Noorse autoriteiten op de positieve indirecte effecten van toegenomen activiteiten in de bouwsector op de werkgelegenheid in andere sectoren in de gebieden die voor steun in aanmerking komen.
- (22) De vrijstellingsregeling biedt ondernemingen in de voor steun in aanmerking komende gebieden toegang tot goedkopere arbeidskrachten. Zonder de vrijstellingsregeling zouden de ondernemingen in het voor steun in aanmerking komende gebied grote moeite hebben om gespecialiseerde arbeidskrachten aan te trekken. Bovendien kan gespecialiseerde arbeid in de vorm van ambulante diensten bijdragen aan een stijging van het kennis- en vaardighedenniveau van lokale ondernemingen. Mogelijk zullen de bedrijven ook nadat de ambulante medewerker weer is vertrokken, nog steeds profiteren van deze kennis en vaardigheden, zodat er sprake is van een langdurig effect op het lokale personeel en lokale ondernemingen.
- (23) De vrijstellingsregeling zorgt ervoor dat voor alle marktdeelnemers in het gebied dat voor steun in aanmerking komt, dezelfde voorwaarden gelden. De lokale ondernemingen kunnen de vruchten van de concurrentie plukken in de vorm van lagere prijzen voor ambulante diensten.
- (24) Werknemers die tijdelijk in de voor steun in aanmerking komende gebieden verblijven, zullen bijdragen aan de lokale economie door goederen en diensten te kopen. Indien de ambulante diensten zijn gekoppeld aan een tijdelijk project, is dit een tijdelijk effect. Wanneer het gebruik van ambulante diensten in een regio voortduurt, zal dit een langdurig effect hebben.

⁽¹⁾ Zie punt 49 van Besluit nr. 225/14/COL.

⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352, 24.12.2013, blz. 1), opgenomen in de EER-overeenkomst in punt 1ea van bijlage XV.

- (25) Ondernemingen die in centrale gebieden zijn geregistreerd en ambulante diensten uitvoeren in voor steun in aanmerking komende gebieden, zullen mogelijk lokaal personeel aannemen. Zelfs als deze banen tijdelijk van aard zijn, zullen zij bijdragen aan een stijging van het looninkomen in de voor steun in aanmerking komende regio's, hetgeen op zijn beurt de economische activiteit weer stimuleert. De Noorse autoriteiten betogen dat de vrijstellingsregeling de arbeidskosten verlaagt en arbeid een voordeel geeft over kapitaal wanneer substitutie mogelijk is. Dit draagt positief bij aan de werkgelegenheid.

6. Opmerkingen van belanghebbenden

6.1. Kimek Offshore AS

- (26) Kimek Offshore AS („Kimek”) is een dienstverlenend bedrijf uit de olie- en gassector. Het maakt deel uit van de Kimek Group. Kimek is gevestigd in Kirkenes, in de provincie Finnmark, een gebied waar een nultarief voor socialezekerheidsbijdragen geldt.
- (27) Kimek heeft niet alleen zijn opmerkingen kenbaar gemaakt over het besluit van de Autoriteit om het formele onderzoek te openen, maar ook over de hierboven samengevatte opmerkingen van de Noorse autoriteiten.
- (28) Kimek is van mening dat de Noorse autoriteiten het volgende grotendeels niet hebben aangetoond: dat de vrijstellingsregeling bijdraagt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, dat er behoefte is aan staatsinterventie, dat de vrijstellingsregeling passend is, dat deze een stimulerend effect heeft, dat de vrijstellingsregeling evenredig is en dat onnodige negatieve gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de EER-staten worden voorkomen.
- (29) De concurrenten van Kimek zijn grotendeels gevestigd buiten de gebieden die in aanmerking komen voor regionale steun. Kimek heeft bezwaar tegen de vrijstellingsregeling aangezien zij ondernemingen die buiten de voor steun in aanmerking komende gebieden zijn gevestigd, in staat stelt te profiteren van de steunregeling wanneer zij activiteiten uitvoeren in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Kimek betoogt dat deze ondernemingen niet te kampen hebben met dezelfde uitdagingen als ondernemingen die zijn gevestigd in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Het bedrijf betoogt verder dat de vrijstellingsregeling niet geschikt is om de ontvolking tegen te gaan en vestigingspatronen te versterken in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Integendeel, de vrijstellingsregeling is schadelijk voor ondernemingen die zijn gevestigd in deze gebieden.
- (30) Kimek is het niet eens met het standpunt van de Noorse autoriteiten dat de vrijstellingsregeling lokale ondernemingen tegen lagere kosten toegang biedt tot gespecialiseerde arbeid die anders niet beschikbaar zou zijn. Kimek betoogt dat dit door de Noorse autoriteiten niet is aangetoond of gedocumenteerd.
- (31) Kimek betoogt dat er een risico bestaat dat de vrijstellingsregeling zal leiden tot een braindrain uit de voor steun in aanmerking komende gebieden, aangezien mensen lokaal geen baan zullen kunnen vinden.
- (32) Kimek merkt op dat de Noorse autoriteiten niet hebben aangetoond dat ondernemingen die niet lokaal zijn geregistreerd, werknemers in dienst nemen die in het voor steun in aanmerking komende gebied wonen.
- (33) Bovendien betoogt Kimek dat ambulante offshorewerknemers geen aanzienlijke bijdrage leveren aan de lokale economie. Zij wonen op het booreiland, besteden daar het grootste deel van hun vrije tijd en eten er ook al hun maaltijden.
- (34) Wat betreft het argument van de Noorse autoriteiten dat lokale bedrijven kunnen blijven profiteren van de kennis en vaardigheden van ambulante werknemers, ziet Kimek niet in hoe dit de ontvolking zou afremmen of tegengaan.
- (35) Kimek betoogt dat de Noorse autoriteiten niet hebben toegelicht hoe de vrijstellingsregeling tot meer concurrentie leidt. In dat opzicht verwijst Kimek naar een bijzonder aspect van de Noorse arbeidswetgeving op basis waarvan bedrijven die ambulante werknemers uitzenden, hun personeel de mogelijkheid kunnen bieden om diensten van 12 uur te werken, terwijl lokaal gevestigde ondernemingen hun personeel maar 8 uur mogen laten werken. Dit is een aanzienlijk nadeel voor lokaal gevestigde ondernemingen.

6.2. NHO Finnmark

- (36) NHO Finnmark is het regionale kantoor van het Verbond van Noorse ondernemingen. Het schaart zich achter de hierboven samengevatte opmerkingen van Kimek.

- (37) NHO Finnmark is van mening dat regionale steun alleen mag worden toegekend aan ondernemingen die zijn gevestigd in gebieden die voor regionale steun in aanmerking komen. Ondernemingen die zijn gevestigd buiten de voor steun in aanmerking komende gebieden, hebben niet te kampen met dezelfde uitdagingen als ondernemingen die wel in deze gebieden zijn gevestigd. De vrijstellingsregeling is niet geschikt om de ontvolking tegen te gaan en vestigingspatronen te versterken. Integendeel, NHO Finnmark betoogt dat de vrijstellingsregeling schadelijk is voor ondernemingen die zijn gevestigd in de voor steun in aanmerking komende gebieden.
- (38) Net als Kimek benadrukt NHO Finnmark dat de Noorse arbeidswetgeving ondernemingen die niet zijn geregistreerd in het voor steun in aanmerking komende gebied, een specifiek voordeel geeft. NHO Finnmark is van mening dat ambulante werknemers niet bijdragen aan de lokale economie op de manier waarop werknemers die in het gebied wonen dat doen.

7. Opmerkingen van de Noorse autoriteiten betreffende de opmerkingen van de belanghebbenden

- (39) In reactie op de opmerkingen van de belanghebbenden merken de Noorse autoriteiten op dat het formele onderzoek betrekking heeft op de vrijstellingsregeling en niet op de steunregeling als zodanig. De Noorse autoriteiten leggen uit dat de vrijstellingsregeling een afspiegeling vormt van het algemene beginsel dat de regionale steun moet worden toegekend voor economische activiteiten die daadwerkelijk worden uitgevoerd in de geografische gebieden waarvoor de steunregeling geldt.
- (40) De Noorse autoriteiten benadrukken dat noch in artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst, noch in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, wordt vereist dat de begunstigden van regionale steun zijn geregistreerd in het voor steun in aanmerking komende gebied. De Noorse autoriteiten zijn het eens met Kimek dat de ondernemingen die formeel zijn geregistreerd in de voor steun in aanmerking komende gebieden, mogelijk niet te kampen hebben met precies dezelfde uitdagingen als bedrijven die formeel buiten die gebieden zijn geregistreerd, maar daar wel ambulante diensten verrichten. Toch zijn de Noorse autoriteiten het niet eens met de veronderstelling van Kimek dat ondernemingen die zijn geregistreerd buiten het voor steun in aanmerking komende gebied, niet met dezelfde uitdagingen te kampen hebben wanneer zij opdrachten aannemen in het voor steun in aanmerking komende gebied. De bedrijven krijgen te maken met dezelfde klimaatomstandigheden en zijn even ver verwijderd van onderaannemers. Bovendien krijgen ondernemingen die ambulante werknemers uitzenden te maken met extra kosten voor vervoer en accommodatie. De Noorse autoriteiten merken op dat de argumenten van Kimek zijn gebaseerd op de oliesector, aangezien het bedrijf in deze branche actief is. Zij betogen dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun op een algemener niveau moet worden uitgevoerd en dat hierbij rekening moet worden gehouden met de specifieke of blijvende handicaps waarmee de ondernemingen in alle relevante sectoren te kampen hebben.
- (41) De Noorse autoriteiten onderbouwen hun verklaringen dat het voor ondernemingen in de drie meest noordelijke provincies lastig is om geschoolde arbeid te werven door te verwijzen naar een rapport van NAV Finnmark ⁽¹⁾, het Noorse Ministerie van Arbeid en Welzijn van de provincie Finnmark. In de provincies Nordland en Troms ondervindt 14 % van de ondernemingen die in het rapport zijn opgenomen problemen bij het werven van personeel, omdat er onvoldoende gekwalificeerde arbeidskrachten zijn. In de provincie Finnmark bedroeg dit percentage 11 %.
- (42) De Noorse autoriteiten benadrukken dat ondernemingen die zijn geregistreerd in het voor steun in aanmerking komende gebied, het lagere tarief voor socialezekerheidsbijdragen op al hun arbeidskosten kunnen toepassen (tenzij zij ambulante diensten verrichten buiten het voor steun in aanmerking komende gebied), terwijl ondernemingen in een ander gebied die ambulante diensten verrichten het lagere tarief alleen mogen toepassen indien werknemers meer dan de helft van hun werkdagen in het voor steun in aanmerking komende gebied doorbrengen, en dan alleen op de lonen die worden betaald voor de werkzaamheden die daar daadwerkelijk worden verricht.
- (43) Om de indirecte effecten van de regionale steun te staven, hebben de Noorse autoriteiten referenties verstrekt van twee onderzoeken naar de effecten van aardolieactiviteiten in het noorden van Noorwegen ⁽²⁾. Volgens de eerste studie over het aardolieproject Snøhvit in Finnmark leverde dit project direct 230 manjaren aan werkgelegenheid op en indirect nog eens tot 170 extra manjaren. De Noorse autoriteiten merken op dat dit de effecten van het project zelf zijn en niet een rechtstreeks resultaat van een specifieke maatregel. De tweede studie toont aan dat het grootste indirecte effect in de aardoliesector zich voordoet in het segment genaamd „particuliere diensten”, waar de volgende werkzaamheden onder vallen: professionele, wetenschappelijke en technische activiteiten, levering van personeel, verhuur van machines en transportmiddelen, juridische en boekhoudkundige diensten, werkzaamheden op het gebied van architectuur, hotel- en restaurantdiensten, waterafvoer en afvalverwijdering.

⁽¹⁾ NAV Finnmark Bedriftsundersøkelse 2016, Notat 1 2016, te vinden op: <https://www.nav.no/no/Lokalt/Finnmark/Statistikk+og+presse/bedriftsunders%C3%B8kelse-378352>

⁽²⁾ Snøhvit og andre eventyr door NHO, te vinden op: http://www.aksjonsprogrammet.no/vedlegg/Snohvit_12des.pdf en Ringvirkninger av petroleumsnæringer i norsk økonomi door de Noorse Dienst voor statistiek, te vinden op: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/_attachment/218398?_ts=14b82bba2f0

- (44) De Noorse autoriteiten zetten vraagtekens bij de relevantie van de Noorse arbeidswetgeving voor het beoordelen van de vrijstellingsregeling. Zij merken op dat de rechtsgrondslag voor de afwijking van de limiet van 8 uur, waarnaar door de klager wordt verwezen, door elke onderneming kan worden toegepast, ongeacht de geografische locatie van de werkgever en de werknemer, maar dat hiervoor wel een tariefovereenkomst nodig is.

II. BEOORDELING

1. Het bestaan van staatssteun

- (45) In artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst is het volgende bepaald: „Behoudens de afwijkingen waarin deze overeenkomst voorziet, zijn steunmaatregelen van de lidstaten van de EG, de EVA-staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de werking van deze overeenkomst, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt.”.
- (46) Dit houdt in dat een maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst wanneer alle volgende voorwaarden zijn vervuld: de maatregel i) is verleend door de staat of uit staatsmiddelen; ii) levert een selectief economisch voordeel voor de begunstigde op; iii) kan het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen.
- (47) In Besluit nr. 225/14/COL concludeerde de Autoriteit dat de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 een steunregeling is. De Autoriteit verwijst naar haar redenering in punten 68-74 van dat besluit. De vrijstellingsregeling voor ambulante diensten maakt deel uit van de bepalingen met betrekking tot die steunregeling. Het breidt het toepassingsgebied van de steunregeling uit in de zin dat de cirkel van potentiële begunstigten wordt verbreed naar ondernemingen die niet zijn geregistreerd in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Net als het geval is met de andere steun die in het kader van de steunregeling wordt verstrekt, leidt het uitbreiden van de steunregeling naar ondernemingen die buiten de voor steun in aanmerking komende gebieden zijn geregistreerd, ertoe dat overheidsmiddelen bepaalde ondernemingen selectief bevoordelen. Deze selectieve voordelen hebben een ongunstig effect op de handel en verstoren de mededinging.

2. Procedurele vereisten

- (48) In artikel 1, lid 3, van deel I van Protocol 3 is het volgende bepaald: „De Toezichthoudende Autoriteit van de EVA wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar in staat te stellen haar opmerkingen kenbaar te maken. ... De betrokken EVA-staat mag de voorgenomen maatregelen niet uitvoeren voordat deze procedure tot een definitieve beslissing heeft geleid.”.
- (49) De Noorse autoriteiten hebben de vrijstellingsregeling vanaf 1 juli 2014, toen de Autoriteit de regeling bij Besluit nr. 225/14/COL goedkeurde, toegepast. Met de nietigverklaring door het EVA-Hof van de goedkeuring van de regeling door de Autoriteit is de steun onrechtmatig geworden. De Noorse autoriteiten hebben de vrijstellingsregeling die wordt onderzocht vanaf 1 januari 2016 geschorst, in afwachting van de eindresultaten van de formele onderzoeksprocedure.

3. Verenigbaarheid van de steun

- (50) De Autoriteit moet, in overeenstemming met de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, beoordelen of de vrijstellingsregeling verenigbaar is met de werking van de EER-overeenkomst op basis van artikel 61, lid 3, onder c), van deze overeenkomst.
- (51) De vrijstellingsregeling voor ambulante diensten geeft ondernemingen die niet zijn geregistreerd in het voor steun in aanmerking komende gebied het recht te profiteren van lagere socialezekerheidsstarieven wanneer, en in de mate dat, zij economische activiteiten uitvoeren in het geregistreerde gebied. In artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst en de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (en de regels inzake regionale steun in de algemene groepsvrijstellingsverordening ⁽¹⁾) wordt niet vereist dat begunstigten van regionale steun zijn geregistreerd in de steungebieden.

⁽¹⁾ De Algemene groepsvrijstellingsverordening („AGVV”). Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1), opgenomen in de EER-overeenkomst in punt 1j van bijlage XV. De wijzigingen in de regels voor regionale steun die op 17.5.2017 in beginsel door de Europese Commissie zijn goedgekeurd, brengen hier geen veranderingen in. Artikel 15, lid 3, onder a), van de wijzigingsverordening staat regionale exploitatiesteun toe indien „de begunstigten hun economische activiteiten hebben” in zeer dunbevolkte gebieden. De wijzigingsverordening kan hier worden geraadpleegd: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32017R1084>

- (52) Regionale steun kan alleen doeltreffend zijn om de economische ontwikkeling van achterstandsgebieden te bevorderen indien de steun wordt aangewend om aan te zetten tot aanvullende investeringen of economische activiteiten in die gebieden ⁽¹⁾. De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen staan zowel regionale investeringssteun als regionale exploitatiesteun toe. Regionale investeringssteun moet leiden tot investeringen in de gebieden die onder de Noorse regionale-steunkaart vallen die door de Autoriteit is goedgekeurd ⁽²⁾. Regionale exploitatiesteun wordt beoordeeld vanuit een iets andere invalshoek. Regionale exploitatiesteun kan alleen vallen onder artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst indien deze wordt verleend om specifieke of blijvende handicaps aan te pakken waarmee ondernemingen in achterstandsgebieden te kampen hebben ⁽³⁾. In deze context kan in punt 16 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen het volgende worden gelezen: „Exploitatiesteun kan als verenigbaar worden beschouwd indien deze is bedoeld [...] om de ontvolking in zeer dunbevolkte gebieden te voorkomen of af te remmen.”.
- (53) Het lijkt geen twijfel dat het geografische toepassingsgebied van de steunregeling als zodanig beperkt is tot achterstandsgebieden. De werkingssfeer van dit besluit is beperkt tot de vrijstellingsregeling. Het is de vraag of die vrijstellingsregeling, die toestaat dat ondernemingen die buiten de onder de steunregeling vallende gebieden zijn geregistreerd, in aanmerking komen voor steun uit hoofde van de regeling voor zover zij in de achterstandsgebieden economische activiteiten verrichten, verenigbaar is met de staatssteunregels.
- (54) De Autoriteit is het eens met de Noorse autoriteiten dat de vrijstellingsregeling niet los van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 kan worden beoordeeld, aangezien deze hiervan deel uitmaakt. In dat opzicht verwijst de Autoriteit naar haar beoordeling van die steunregeling in Besluit nr. 225/14/COL, waarin zij tot de conclusie kwam dat de steunregeling verenigbaar is met de werking van de EER-overeenkomst op grond van artikel 61, lid 3, onder c), van deze overeenkomst. In dat besluit concludeerde de Autoriteit dat de steunregeling als zodanig bijdraagt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang ⁽⁴⁾, dat er behoefte is aan staatsinterventie ⁽⁵⁾, dat de steunregeling passend is ⁽⁶⁾, dat deze een stimulerend effect heeft ⁽⁷⁾, dat de steunregeling evenredig is ⁽⁸⁾ en dat onnodige negatieve gevolgen voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de EER-staten worden voorkomen ⁽⁹⁾. Deze algemene beginselen voor beoordeling gelden voor steunregelingen als zodanig. De Autoriteit beoordeelt individuele regelingen die deel uitmaken van een steunregeling, niet afzonderlijk op basis van deze algemene beginselen voor beoordeling.
- (55) Het feit dat het EVA-Hof heeft geconcludeerd dat de vrijstellingsregeling scheidbaar is van de rest van de steunregeling ⁽¹⁰⁾, betekent niet dat de vrijstellingsregeling zelf onafhankelijk van de steunregeling moet worden beoordeeld. De kwestie van scheidbaarheid houdt verband met de vraag of een element van een regeling zo intrinsiek aan de regeling is gekoppeld, dat het als zodanig niet logisch van de regeling kan worden gescheiden. De vrijstellingsregeling kan logisch van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 worden gescheiden in de zin dat deze uit de steunregeling kan worden verwijderd zonder dat de steunregeling hierdoor zou worden ontdaan van een fundamenteel onderdeel dat noodzakelijk is voor het voortbestaan ervan, maar toch moet de Autoriteit een analyse uitvoeren van de verenigbaarheid van de vrijstellingsregeling rekening houdend met het feit dat deze regeling deel uitmaakt van een algemene steunregeling.
- (56) Deze algemene steunregeling vormt een centraal element van de context waarin de vrijstellingsregeling wordt toegepast. De vrijstellingsregeling bestaat immers alleen als een vrijstelling van de regels van de algemene steunregeling ⁽¹¹⁾. In het verlengde hiervan moet de Autoriteit derhalve rekening houden met feit dat deze algemene steunregeling (met uitzondering van de vrijstellingsregeling) op geldige wijze verenigbaar is verklaard met de werking van de EER-overeenkomst.
- (57) De Noorse autoriteiten hebben een overzicht verschaft van de financiële effecten van de vrijstellingsregeling (zie punt 20 en de tabel hierboven).
- (58) De vrijstellingsregeling dient, net als de steunregeling waar deze deel van uitmaakt, een regionaal doel. Dit doel is om de werkgelegenheid in de voor steun in aanmerking komende gebieden te stimuleren. Het stimuleren van de werkgelegenheid is echter slechts een middel om het einddoel van de steun te realiseren, namelijk het afremmen of tegengaan van de ontvolking. Het is essentieel dat bij het beoordelen van de verenigbaarheid van de steun rekening wordt gehouden met de bredere economische effecten van de maatregel.

⁽¹⁾ Punt 6 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

⁽²⁾ Zie Besluit nr. 91/14/COL (PB L 172 van 12.6.2014, blz. 52).

⁽³⁾ Punt 16 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

⁽⁴⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 85-91.

⁽⁵⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 92-99.

⁽⁶⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 100-107.

⁽⁷⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 108-112.

⁽⁸⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 113-117.

⁽⁹⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 118-121.

⁽¹⁰⁾ Arrest van het EVA-Hof in zaak E-23/14, Kimek Offshore AS/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, [2015] EFTA Ct. Rep. 412, punt 58.

⁽¹¹⁾ De Autoriteit merkt in dit opzicht op dat de activiteiten die potentieel kunnen profiteren van de vrijstellingsregeling, worden beperkt door de Noorse wet inzake de registratie van zakelijke activiteiten (zie punten 11 en 12 hierboven).

- (59) De Autoriteit is van oordeel dat de Noorse autoriteiten al hebben aangetoond dat er behoefte bestaat aan staatsinterventie om aan te zetten tot economische activiteiten in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Deze behoefte geldt in gelijke mate voor alle ondernemingen die economische activiteiten uitvoeren in de voor steun in aanmerking komende gebieden, of zij nu in deze gebieden zijn geregistreerd of niet. Bovendien hebben de Noorse autoriteiten in de verstrekte informatie op toereikende wijze aangetoond dat het subsidiëren van ambulante diensten de economische activiteit in de voor steun in aanmerking komende gebieden stimuleert. Dit is in overeenstemming met de punten 6 en 71 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, waarin wordt verwezen naar steun die aanzet tot economische activiteiten. Kimek en NHO Finnmark zijn van mening dat de steun zou moeten worden beperkt tot bedrijven die zijn geregistreerd in de voor steun in aanmerking komende gebieden. De Autoriteit is juist van oordeel dat de ondernemingen die ambulante diensten verrichten, te kampen hebben met dezelfde uitdagingen (klimaat, afstand van subcontractanten) als lokaal geregistreerde ondernemingen. In dit opzicht merkt de Autoriteit op dat de belanghebbenden, Kimek en NHO Finnmark, niet hebben gewezen op specifieke uitdagingen waardoor de lokaal geregistreerde ondernemingen het moeilijker zouden hebben bij het verrichten van hun werkzaamheden dan ondernemingen die ambulante diensten verrichten bij het uitvoeren van hun activiteiten in de voor steun in aanmerking komende gebieden.
- (60) Anderzijds is de Autoriteit van oordeel dat de Noorse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de ondernemingen die ambulante diensten verrichten in de voor steun in aanmerking komende gebieden, permanent lokale mensen in dienst nemen. De Noorse autoriteiten hebben geen economische theorieën of algemene overwegingen aangedragen ter ondersteuning van de bewering dat werknemers permanent in dienst zouden worden genomen. In dit licht concludeert de Autoriteit dat de Noorse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de vrijstellingsregeling leidt tot de schepping van permanente banen in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Dit is echter geen absolute vereiste voor de verenigbaarheid van regionale steun ⁽¹⁾. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, moet regionale steun worden verstrekt om aan te zetten tot economische activiteiten. Dit staat los van de vraag of de onderneming die de economische activiteiten uitvoert, in het desbetreffende gebied is geregistreerd of niet.
- (61) Met betrekking tot de meer indirecte effecten van de vrijstellingsregeling betogen de Noorse autoriteiten dat deze niet alleen de vorm aannemen van hogere uitgaven voor goederen en diensten door de ambulante werknemers, maar ook van kennis en vaardigheden die aan lokale firma's worden overgedragen. De steunregeling is niet afgestemd op één specifieke sector, maar geldt voor de meeste sectoren van de Noorse economie ⁽²⁾. Vanwege de brede aard van de steunregeling is de Autoriteit het met de Noorse autoriteiten eens dat er een breder perspectief moet worden gekozen om de indirecte effecten van een maatregel te beoordelen. Het bestuderen van individuele sectoren is echter nuttig om de daadwerkelijke effecten van de vrijstellingsregeling te onderzoeken. De Noorse autoriteiten hebben studies verstrekt in een poging te onderbouwen dat ambulante diensten leiden tot positieve indirecte effecten in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, hebben de Noorse autoriteiten referenties verstrekt van twee studies over de effecten van aardolieactiviteiten in het noorden van Noorwegen. Volgens de eerste studie over het aardolieproject Snøhvit in Finnmark bedroeg het directe effect op de werkgelegenheid 230 manjaren en het indirecte effect nog eens 170 manjaren. De tweede studie toont aan dat het grote indirecte effect in de aardoliesector zich voordoet in het segment genaamd „particuliere diensten”, waar de volgende werkzaamheden onder vallen: professionele, wetenschappelijke en technische activiteiten, levering van personeel, verhuur van machines en transportmiddelen, juridische en boekhoudkundige diensten, werkzaamheden op het gebied van architectuur, hotel- en restaurantdiensten, waterafvoer en afvalverwijdering.
- (62) Volgens de Autoriteit tonen deze studies aan dat er aanzienlijke positieve indirecte effecten zijn. Maar aangezien het niet gemakkelijk is om de indirecte effecten te isoleren, moet aanzienlijk belang worden gehecht aan de algemene overwegingen over de effecten van een maatregel zoals degene die hier wordt onderzocht. De Autoriteit is ervan overtuigd dat de subsidiëring van ambulante diensten bijdraagt aan de verkoop van lokale goederen en diensten en daarom aan de lokale economie. Dit geldt met name voor werknemers die pendelen, in het bijzonder op de korte en middellange termijn, aangezien de kans groot is dat zij in hotels verblijven, in restaurants eten enz. In dit licht is de Autoriteit ervan overtuigd dat de vrijstellingsregeling aanzienlijke positieve indirecte effecten heeft die bijdragen aan het tegengaan of afremmen van de ontvolking in zeer dunbevolkte gebieden.
- (63) Kimek betoogt dat ambulante offshorewerknemers geen aanzienlijke bijdrage leveren aan de lokale economie. Zij wonen op het booreiland, besteden daar het grootste deel van hun vrije tijd en eten er ook al hun maaltijden. De Autoriteit merkt op dat bepaalde werknemers vanwege de aard van hun arbeidssituatie minder aan de indirecte effecten van de vrijstellingsregeling zullen bijdragen. De vrijstellingsregeling is echter niet beperkt tot een bepaalde sector. Het is juist een horizontale regeling die voor alle sectoren geldt.

⁽¹⁾ Het doel van regionale steun is om de economische ontwikkeling van bepaalde achterstandsgebieden te bevorderen (punt 1 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen). Dit wordt gedaan door aan te zetten tot aanvullende economische activiteiten in deze gebieden (punt 6 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen). Het stimuleren van permanente werkgelegenheid is één manier om dit te bereiken, maar niet de enige manier.

⁽²⁾ Zie Besluit nr. 225/14/COL van de Autoriteit, punten 11-16.

- (64) Een persoon die ambulante diensten verricht waarvoor een bepaald niveau van kennis en vaardigheden is vereist, kan deze kennis en vaardigheden overdragen aan lokale ondernemingen. De Autoriteit merkt op dat Kimek heeft aangegeven niet in te zien hoe kennis en vaardigheden die worden overgedragen van de werknemers die ambulante diensten verrichten aan de ondernemingen die zijn gevestigd in de voor steun in aanmerking komende gebieden, de ontvolking zouden tegengaan of afremmen. De Autoriteit is van oordeel dat kennis en vaardigheden noodzakelijk zijn voor de uitvoering van diverse economische activiteiten en derhalve belangrijk zijn voor het behoud van werkgelegenheid in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Lokale ondernemingen die deelnemen aan gemeenschappelijke projecten met ondernemingen die ambulante diensten verrichten (bijvoorbeeld in grote bouwprojecten), bevinden zich in het bijzonder in een positie om kennis, vaardigheden en ervaring op te doen met betrekking tot de werkzaamheden die voor dit soort projecten moeten worden uitgevoerd. De lokaal geregistreerde ondernemingen kunnen deze voordelen vervolgens blijven benutten. Bovendien kunnen lokaal geregistreerde bedrijven profiteren van de kennis en vaardigheden die zij opdoen doordat zij in contact komen of samenwerken met ondernemingen die ambulante diensten verrichten (bijvoorbeeld adviesdiensten of andere gespecialiseerde werkzaamheden), in de mate dat deze activiteiten krachtens de Noorse wet mogen worden aangemerkt als „ambulant”. De Autoriteit is het met de Noorse autoriteiten eens dat de overdracht van kennis en vaardigheden aan lokaal geregistreerde bedrijven via ambulante werknemers een belangrijke factor kan zijn voor het behoud van de werkgelegenheid voor geschoolde arbeidskrachten in de voor steun in aanmerking komende gebieden, waardoor de ontvolking in aanzienlijke mate kan worden afgeremd of tegengegaan.
- (65) Naast de overdracht van kennis en vaardigheden kunnen lokale ondernemingen tegen lagere kosten toegang krijgen tot gespecialiseerde arbeidskrachten die anders niet beschikbaar zouden zijn. Dit is gunstig voor lokale ondernemingen, aangezien de lagere kosten voor ambulante diensten het aantrekkelijker en rendabeler maken om een bedrijf te runnen in het voor steun in aanmerking komende gebied. Bovendien zorgt de vrijstellingsregeling ervoor dat voor alle marktdeelnemers in het gebied dat voor steun in aanmerking komt, voor de duur van hun activiteiten in dat gebied dezelfde voorwaarden gelden wat betreft de kosten voor sociale zekerheid.
- (66) Kort samengevat is de Autoriteit van oordeel dat de Noorse autoriteiten op toereikende wijze hebben gerechtvaardigd dat de subsidies voor de ambulante diensten bijdragen aan positieve indirecte effecten in de vorm van hogere uitgaven voor goederen en diensten in de voor steun in aanmerking komende gebieden, wat dan weer gunstig is voor de arbeidsmarkten in deze gebieden. De Autoriteit is er bovendien van overtuigd dat de subsidies voor de ambulante diensten bijdragen aan de beschikbaarheid van gespecialiseerde arbeidskrachten tegen lagere kosten en de overdracht van kennis en vaardigheden aan lokaal gevestigde ondernemingen, hetgeen vitaal is voor de instandhouding van veel economische activiteiten in de voor steun in aanmerking komende gebieden. Derhalve draagt de vrijstellingsregeling positief bij aan het tegengaan of afremmen van de ontvolking in zeer dunbevolkte gebieden.
- (67) Wat betreft de effecten op de mededinging en het handelsverkeer van de vrijstellingsregeling betogen de Noorse autoriteiten dat die vrijstellingsregeling een gelijk speelveld creëert voor alle ondernemingen die actief zijn in de achterstandsgebieden, omdat zij in gelijke mate van toepassing is op alle in de EER gevestigde ondernemingen. Bedrijven die buiten Noorwegen zijn geregistreerd en die hun medewerkers uitzenden naar de voor steun in aanmerking komende gebieden en in Noorwegen socialezekerheidsbijdragen betalen, kunnen profiteren van de vrijstellingsregeling indien zij voldoen aan de relevante voorwaarden. Zonder de vrijstellingsregeling zouden deze bedrijven een geregistreerde aanwezigheid in het desbetreffende gebied moeten hebben om in aanmerking te komen voor dezelfde fiscale regelingen als hun lokaal geregistreerde Noorse tegenhangers. Dit zou een drempel voor markttoetreding vormen en indruisen tegen de logica van punt 134 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, waarin het volgende wordt gesteld: „Indien de steun noodzakelijk is en evenredig voor het behalen van de gemeenschappelijke doelstelling, kan worden verwacht dat de negatieve effecten van de steun worden gecompenseerd door de positieve effecten ervan. In sommige gevallen kan de steun echter leiden tot veranderingen van de marktstructuur of de kenmerken van een sector of bedrijfstak die de mededinging aanzienlijk kan verstoren door drempels voor markttoetreding of -uitreding, substitutie-effecten of de verplaatsing van handelsstromen. In die gevallen valt niet te verwachten dat de vastgestelde negatieve effecten worden gecompenseerd door positieve effecten.”. In dit licht is de Autoriteit van oordeel dat de vrijstellingsregeling garandeert dat onnodige negatieve gevolgen voor de mededinging en markttoegang worden voorkomen. Dit is een positieve zaak in het licht van punt 3 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, waarin wordt gesteld dat de beoordeling van regionale steun is bedoeld om steun voor regionale ontwikkeling mogelijk te maken en tegelijkertijd een gelijk speelveld tussen de EER-staten te verzekeren. Zoals hierboven werd opgemerkt, is de Autoriteit niet overtuigd van de veronderstelling van Kimek dat ondernemingen die zijn geregistreerd binnen het voor steun in aanmerking komende gebied, te kampen hebben met meer blijvende moeilijkheden dan ondernemingen die hun medewerkers op niet-permanente basis uitzenden naar het gebied om daar te werken. Ondernemingen van buiten het voor steun in aanmerking komende gebied zullen mogelijk zelfs een concurrentienadeel hebben ten opzichte van lokale firma's vanwege onder meer de kosten voor vervoer en onderdak voor hun personeel.
- (68) Ondernemingen die ambulante diensten verrichten, kunnen tot op zekere hoogte subeenheden in het voor steun in aanmerking komende gebied registreren. Als er geen vrijstellingsregeling zou zijn voor ambulante diensten in het voor steun in aanmerking komende gebied, zou er sprake zijn van een verschil in behandeling tussen dienstverlenende ondernemingen die wel een subeenheid en dienstverlenende ondernemingen die geen subeenheid

hebben opgericht in dit gebied. Het gevaar bestaat dat dit negatievere gevolgen zou hebben voor ondernemingen die in het buitenland zijn geregistreerd dan voor ondernemingen die in Noorwegen zijn geregistreerd. Er mag worden aangenomen dat ondernemingen die niet in Noorwegen zijn geregistreerd, met name kmo's, minder gedetailleerde kennis hebben van de bijzonderheden van de Noorse regels met betrekking tot de registratie van ondernemingen en de effecten van deze regels op de socialezekerheidsstarieven. In het licht van deze situatie is de Autoriteit van oordeel dat de vrijstellingsregeling garandeert dat onnodige negatieve effecten (het ontstaan van drempels voor markttoegang en de verplaatsing van handelsstromen) voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de EER-landen worden voorkomen, hetgeen in overeenstemming is met punt 134 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.

- (69) Op basis van de laatste ronde van opmerkingen van de Noorse autoriteiten lijkt er op grond van de Noorse arbeidswet geen sprake te zijn van een niet-gerechtvaardigd verschil in behandeling van ondernemingen die ambulante diensten verrichten en lokaal geregistreerde ondernemingen, zoals wordt aangevoerd door de belanghebbenden. De Autoriteit zal daarom niet verder ingaan op dit argument.
- (70) In het licht van het bovenstaande concludeert de Autoriteit dat de vrijstellingsregeling verenigbaar is met de werking van de EER-overeenkomst op grond van artikel 61, lid 3, onder c), van deze overeenkomst.

4. Conclusie

- (71) Zoals hierboven uiteengezet, concludeert de Autoriteit dat de vrijstellingsregeling voor ambulante diensten in het kader van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 verenigbaar is met de werking van de EER-overeenkomst. De vrijstellingsregeling wordt daarom toegestaan als onderdeel van die steunregeling totdat de goedkeuring door de Autoriteit van die steunregeling op 31 december 2020 komt te vervallen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De vrijstellingsregeling voor ambulante diensten in het kader van de regeling inzake gedifferentieerde socialezekerheidsbijdragen 2014-2020 is verenigbaar met de werking van de EER-overeenkomst, op grond van artikel 61, lid 3, onder c), daarvan. Het formele onderzoek wordt hierbij gesloten.

Artikel 2

De tenuitvoerlegging van de maatregel wordt dienovereenkomstig toegestaan.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Noorwegen.

Artikel 4

Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek.

Gedaan te Brussel, 31 mei 2017.

Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA

Sven Erik SVEDMAN
Voorzitter

Frank J. BÜCHEL
Lid van het College