

III

(Alte acte)

SPAȚIUL ECONOMIC EUROPEAN

DECIZIA AUTORITĂȚII AELS DE SUPRAVEGHERE

NR. 244/14/COL

din 26 iunie 2014

privind ajutorul potențial acordat Nașjonal digital læringsarena (NDLA) [2015/1902]

(Norvegia)

Autoritatea AELS de Supraveghere („Autoritatea”),

AVÂND ÎN VEDERE:

Acordul privind Spațiul Economic European (denumit în continuare „Acordul privind SEE”), în special articolul 61 și Protocolul 26,

Acordul între statele AELS privind instituirea unei Autorități de Supraveghere și a unei Curți de Justiție („SCA”), în special articolul 24,

Protocolul 3 la SCA („Protocolul 3”), în special articolul 7 alineatul (2) din Partea II,

DUPĂ CE părțile interesate au fost invitate să își transmită observațiile în temeiul dispozițiilor menționate anterior ⁽¹⁾,

întrucât:

I. FAPTE

1. PROCEDURĂ

- (1) Prin scrisoarea din data de 15 aprilie 2010 (eveniment nr. 553725), Den Norske Forleggerforening, Asociația Editorilor din Norvegia („AEN”) a transmis Autorității o reclamație în care se susține că Nașjonal digital læringsarena („NDLA”) a primit un ajutor de stat ilegal. Prin e-mailul din 15 iulie 2011 (eveniment nr. 608593), reclamantul a oferit informații suplimentare.
- (2) Prin scrisoarea din data de 2 iulie 2010 (eveniment nr. 558201), Autoritatea a solicitat informații suplimentare. Prin scrisoarea din data de 9 septembrie 2010 (eveniment nr. 568942), autoritățile din Norvegia au răspuns solicitării de informații. În plus, în cadrul unei ședințe desfășurate în Norvegia în perioada 13-14 octombrie 2010, au avut loc discuții între Autoritate și autoritățile din Norvegia cu privire la acest caz. Autoritatea a primit informații suplimentare din partea autorităților din Norvegia printr-o scrisoare din data de 1 decembrie 2010 (eveniment nr. 579405).
- (3) Autoritatea a solicitat informații suplimentare printr-o scrisoare din data de 4 februarie 2011 (eveniment nr. 574762). Autoritățile din Norvegia au răspuns printr-o scrisoare din data de 7 martie 2011 (eveniment nr. 589528). Autoritățile din Norvegia au transmis clarificări suplimentare prin e-mailurile din datele de 2 mai 2011 și 12 august 2011 (evenimente nr. 596402 și 608596).

(¹) JO C 229, 8.8.2013, p. 31, și Suplimentul SEE nr. 44, 8.8.2013, p. 19.

- (4) La data de 12 octombrie 2011, Autoritatea a adoptat Decizia nr. 311/11/COL prin care se stabilește că măsura nu a reprezentat ajutor de stat, în sensul articolului 61 alineatul (1) din Acordul privind SEE („Decizia”) ⁽¹⁾. La data de 9 ianuarie 2012, solicitantul a intentat o acțiune împotriva deciziei și, prin hotărârea din cazul E-1/12 *Den norske Forleggerforening împotriva Autorității de Supraveghere a AELS* din data de 11 decembrie 2012, Curtea AELS a anulat decizia („hotărârea”) ⁽²⁾.
- (5) Ca urmare a hotărârii, Autoritatea a adoptat Decizia nr. 136/13/COL la data de 27 martie 2013, inițiind o investigație oficială ⁽³⁾. Autoritățile din Norvegia au transmis observații privind decizia din 6 mai 2013 (eveniment nr. 672024). AEN și-a transmis observațiile la data de 31 iulie 2013 (eveniment nr. 679681). În perioada cuprinsă între data de 2 septembrie și 15 septembrie 2013, părți terțe au transmis o serie de observații. Aceste observații provenite de la părți terțe au fost transmise autorităților din Norvegia prin intermediul unor mesaje electronice din datele de 4 octombrie 2013 (eveniment nr. 685793, 685794, 685795 și 685797) și 7 octombrie 2013 (eveniment nr. 685884, 685885, 685886, 685887, 685889) și printr-o scrisoare din data de 29 octombrie 2013 (eveniment nr. 688133).
- (6) Ca urmare a unei solicitări din partea AEN, a avut loc o întâlnire la Bruxelles la data de 16 octombrie 2013 în care AEN a făcut o prezentare prin care reliefa alte observații cu privire la caz. La data de 27 octombrie 2013, AEN a transmis o copie a materialului de prezentare, împreună cu observații suplimentare (eveniment nr. 688135), care au fost înaintate autorităților din Norvegia la data de 29 octombrie 2013. Autoritățile din Norvegia au răspuns printr-o scrisoare din data de 29 noiembrie 2013 (eveniment nr. 691769).
- (7) Autoritatea a solicitat informații suplimentare printr-o scrisoare din data de 17 februarie 2014 (eveniment nr. 694424). Autoritățile din Norvegia au răspuns prin intermediul scrisorii din data de 31 martie 2014 (evenimentele nr. 703980 și 703991, anexele 1-28 în evenimentul nr. 703987).

2. NDLA

- (8) NDLA este o entitate înființată de autoritățile districtuale din Norvegia în baza secțiunii 27 din Legea administrației publice locale ⁽⁴⁾. Nu are personalitate juridică.
- (9) Secțiunea 27 din Legea administrației publice locale prevede că municipalitățile sau autoritățile districtuale își pot uni forțele pentru îndeplinirea unor obiective comune. Cooperarea trebuie să aibă loc prin intermediul unui consiliu desemnat de o municipalitate relevantă sau de autoritatea districtuală. Consiliul poate fi împuternicit să adopte decizii privind funcționarea și organizarea cooperării între municipii. De asemenea, se stipulează că actul constitutiv al unei asemenea cooperări trebuie să stabilească numirea și reprezentarea în consiliu, domeniile de activitate, dacă municipalitățile/autoritățile districtuale participante trebuie să contribuie financiar, dacă respectivele consilii pot semna contracte de credit sau pot, în alte modalități, să transfere responsabilitatea financiară asupra municipalităților participante/autorităților districtuale și, în final, modul de încetare a cooperării respective. Numai autoritățile municipale și districtuale pot participa la cooperarea între municipii. Nu pot participa la această cooperare statul, entități publice sau entități private. Mai mult, cooperarea trebuie să fie efectivă, în sensul că legea interzice ca gestionarea cooperării să fie delegată unei autorități districtuale.
- (10) Instituirea NDLA este descrisă la secțiunea I.4.4.
- (11) Obiectivul NDLA constă în elaborarea și achiziționarea unor materiale didactice în format digital, în scopul publicării gratuite a materialelor pe internet, pentru utilizarea acestora de către profesori și studenți. Acest lucru se face prin publicarea materialului pe un site internet public. NDLA are patru domenii principale de activitate: primul, elaborarea și furnizarea unor materiale didactice în format digital pentru licee; al doilea, achiziționarea de materiale didactice în format digital de la furnizori terți; al treilea, controlul calității materialelor didactice; și al patrulea, administrarea site-ului pe care sunt publicate materialele didactice în format digital (aceste activități sunt denumite în cele ce urmează „achiziționarea, elaborarea și furnizarea materialelor didactice în format digital”).

3. RECLAMANTUL – ASOCIAȚIA EDITORILOR DIN NORVEGIA („AEN”)

- (12) AEN reprezintă societățile care desfășoară sau ar putea desfășura activități în domeniul elaborării și distribuiri materialelor didactice în format digital.

⁽¹⁾ JO C 92, 29.3.2012, p. 3, și Suplimentul SEE nr. 18, 29.3.2012, p. 3.

⁽²⁾ Cauza E-1/12 *Den norske Forleggerforening împotriva Autorității de Supraveghere a AELS* AELS Ct. Rep [2012], p. 1040.

⁽³⁾ JO C 229, 8.8.2013, p. 31, și Suplimentul SEE nr. 44, 8.8.2013, p. 19.

⁽⁴⁾ LOV-1992-09-25-107 [Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)].

- (13) Reclamantul susține că acordarea de fonduri către NDLA în scopul achiziționării, elaborării și furnizării de materiale didactice în format digital reprezintă ajutor de stat ilegal către NDLA. În această privință, reclamantul subliniază că, după părerea sa, NDLA nu este o parte integrantă a administrației publice, ci mai degrabă o întreprindere în sensul normelor privind ajutorul de stat. Reclamantul amintește că, potrivit jurisprudenței, o întreprindere este o entitate care desfășoară o activitate economică. Reclamantul sugerează că, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene („Curtea de Justiție”), o activitate economică este o activitate care ar putea, cel puțin în principiu, să fie desfășurată de o întreprindere privată în scopul realizării de profit. Ca atare, orice entitate care desfășoară o activitate ce ar putea avea scopul realizării de profit desfășoară o activitate economică.
- (14) De asemenea, reclamantul susține că piața materialelor didactice în format digital exista înainte de activitățile NDLA și că, în prezent, NDLA intră în concurență cu întreprinderile private existente care oferă resurse didactice în format digital. Reclamantul susține că, pe această bază, elaborarea și furnizarea de resurse didactice în format digital reprezintă o activitate economică. În plus, reclamantul sugerează că celelalte activități ale NDLA sunt strâns legate de elaborarea și furnizarea de resurse didactice în format digital și, prin urmare, trebuie de asemenea considerate drept economice ca natură.
- (15) De asemenea, reclamantul susține că articolul 59 alineatul (2) din Acordul privind SEE nu se aplică și concluzionează că, în absența unei notificări, statul norvegian a acordat un ajutor de stat contrar normelor privind ajutorul de stat.

4. CONTEXT

4.1. SISTEMUL DE EDUCAȚIE DIN NORVEGIA

- (16) Educația în Norvegia se face prin intermediul unui sistem de școli publice gratuite. Sistemul este împărțit în învățământ primar obligatoriu (între 6 și 13 ani), învățământ secundar inferior obligatoriu (între 13 și 16 ani) și învățământ secundar superior (liceal) neobligatoriu (între 16 și 19 ani).
- (17) În 2006, autoritățile norvegiene au decis, în cadrul „Inițiativei de promovare a cunoașterii” ⁽¹⁾, ca toate școlile norvegiene să pună accentul pe anumite competențe de bază în cadrul tuturor materiilor. Una dintre aceste competențe constă în capacitatea de a învăța o anumită materie prin utilizarea informațiilor în format digital și a tehnologiei comunicațiilor. Această cerință a fost introdusă în programa de învățământ națională pentru elevii din al zecelea an de învățământ obligatoriu (și anume clasele I-X) și pentru elevii din primul an de educație liceală (și anume clasele XI-XIII), precum și pentru programele de ucenicie. În baza Legii învățământului din Norvegia ⁽²⁾, autoritățile districtuale sunt responsabile pentru îndeplinirea acestor cerințe.
- (18) De asemenea, în 2007, autoritățile norvegiene au modificat Legea învățământului și au impus administrațiilor districtuale să pună la dispoziția elevilor în mod gratuit materialele didactice necesare, în format imprimat și digital. Se precizează că, până în momentul respectiv, elevii din liceele din Norvegia (clasele XI-XIII) erau obligați să achiziționeze materialele didactice în baza alegerii materialelor didactice desemnate de școli, cu respectarea programei de învățământ naționale. Schimbarea a fost pusă în aplicare după ce guvernul din Norvegia a examinat modalitățile posibile și consecințele economice ale introducerii unor materiale didactice gratuite în sistemul de educație liceală ⁽³⁾.
- (19) În conformitate cu prevederile din Cartea albă ⁽⁴⁾, principiul furnizării unor materiale didactice gratuite nu este nou, deoarece era prevăzut în mod implicit în interzicerea percepției unor taxe de școlarizare, care ar putea fi interpretat ca însemnând că materialele de predare ar trebui să fie, de asemenea, gratuite. Totuși, Cartea albă a recunoscut că principiul gratuității materialelor de predare nu a fost reglementat în mod expres, precizând că:

„[R]egula este nouă, dar scopul acesteia nu este modificarea legii actuale. Principiul gratuității educației derivă din secțiunea 35 a Legii învățământului liceal ⁽⁵⁾, cu privire la educație, al treilea paragraf, care interzice perceperea unor taxe de școlarizare. Sistemul actual, conform căruia elevii și ucenicii sunt obligați să își achiziționeze propriile materiale și instrumente didactice nu este reglementat prin lege.” ⁽⁶⁾ [traducere neoficială]

⁽¹⁾ În limba norvegiană: „Kunnskapsløftet”.

⁽²⁾ LOV-2008-07-17-61 [Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova)].

⁽³⁾ St. prp. Nr. 1 Suplement nr. 1 Parlament (2005-2006) cu privire la modificările bugetului de stat propus pe 2006 (în limba norvegiană: „For budsjettåret 2006 Om endring av St. prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006”).

⁽⁴⁾ Propunerea nr. 36 către Odelsting (1996-1997), a se vedea p. 171.

⁽⁵⁾ LOV-1974-06-21-55, în prezent abrogat (Lov om videregående opplæring), a se vedea secțiunea 35, subsecțiunea 3.

⁽⁶⁾ A se vedea propunerea nr. 36 către Odelsting (1996-1997), p. 171 (În limba norvegiană: „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.”), precum și scrisoarea guvernului din Norvegia din data de 19 iunie 2006, prin care se stabilesc condițiile și motivele care stau la baza acordării unui grant în valoare de 50 de milioane NOK pentru echipamentul didactic digital: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2006/digitale-laremidler-i-videregaende-oppla.html?id=91754.

- (20) Într-adevăr, noua subsecțiune 9 din Legea educației, secțiunea 3-1, specifică în prezent în mod expres că:

„Educația și instruirea oferite în cadrul liceelor și al centrelor de formare cu finanțare publică sunt gratuite. Autoritatea districtuală este responsabilă să le ofere elevilor instrumentele didactice în format imprimat și digital, precum și echipamentele digitale necesare. Elevilor nu li se poate solicita să plătească niciunul dintre costurile acestor materiale și echipamente, în plus față de ceea ce este stabilit în reglementare. [...]” ⁽¹⁾ [traducere neoficială]

4.2. PREVEDERI ÎN BUGETUL DE STAT REVIZUIT

- (21) Obligația de a furniza în mod gratuit materiale didactice digitale și fizice reprezintă o povară financiară considerabilă asupra autorităților districtuale din Norvegia. Având în vedere aceste costuri suplimentare, guvernul din Norvegia a decis în 2006 să pună la dispoziție fonduri suplimentare. Furnizarea acestor fonduri a fost inclusă în bugetul de stat revizuit care a fost adoptat la data de 12 mai 2006:

„Obiectivul guvernului este de a introduce materiale didactice gratuite în licee. În același timp, guvernul dorește să stimuleze utilizarea materialelor didactice digitale în licee. Ca parte a eforturilor de reducere a costurilor pentru elevi, prin intermediul extinderii accesului la și a utilizării materialelor digitale didactice, guvernul sugerează ca suma de 50 000 000 NOK să fie utilizată la elaborarea și utilizarea materialelor didactice digitale.

Cererile din partea districtelor pot include unul, câteva sau toate liceele din district și pot include una sau câteva materii. Scopul acestei contribuții este de a stimula elaborarea și utilizarea materialelor didactice în format digital și de a contribui la reducerea costurilor elevilor legate de materialele didactice.

Fondurile pot fi utilizate pentru achiziționarea sau elaborarea materialelor didactice în format digital pe plan local. Fondurile nu vor fi utilizate la dezvoltarea infrastructurii digitale. Planul este de a acorda (*sic*) [prioritate] cererilor pe baza cooperării dintre districte.” ⁽²⁾ [traducere neoficială de către autoritățile norvegiene]

4.2.1. *Invitație de depunere a unei cereri*

- (22) Într-o scrisoare din data de 19 iunie 2006, Ministerul Educației și Cercetării a invitat autoritățile districtuale să solicite finanțare, separat sau în comun, din suma de 50 de milioane de NOK pusă la dispoziție, înaintea datei de 15 august 2006. Scrisoarea descrie obiectivele și conceptul inițiativei, după cum urmează:

- „Extinderea accesului la materialele didactice în format digital în educația liceală, precum și implementarea utilizării extinse a acestora.
- Creșterea competenței personalului din învățământului liceal și a cadrelor de conducere din școli în ceea ce privește achiziționarea și/sau elaborarea materialelor didactice în format digital.
- Creșterea volumului și a diversității materialelor didactice în format digital destinate educației liceale.
- O reducere a cheltuielilor elevilor pentru achiziția materialelor de didactice.” [traducere neoficială de către autoritățile norvegiene]

[...] În [bugetul de stat revizuit] pe anul 2006, guvernul stipulează următoarele:

„Fondurile pot fi utilizate pentru achiziționarea resurselor didactice în format digital și pentru dezvoltarea locală a resurselor didactice în format digital.” ⁽³⁾ [traducere neoficială]

4.2.2. *Crearea NDLA*

- (23) În august 2006, directorii departamentelor de educație din cadrul a 19 autorități districtuale norvegiene s-au întâlnit pentru a discuta posibilitatea unei cereri comune în vederea obținerii fondurilor. În timp ce autoritatea

⁽¹⁾ LOV-1998-07-17-61 [Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)]; autoritățile norvegiene au transmis, în scrisoarea din data de 2.5.2013 (eveniment nr. 691771), o traducere neoficială a Legii educației, secțiunea 3-1, subsecțiunea 9, formulată după cum urmează în limba norvegiană: „Opplæringa i offentlig videregående 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 følgjer av forskrift. [...]”.

⁽²⁾ A se vedea anexa 2 la reclamație, supliment la bugetul de stat [St. prp. nr. 66 (2005-2006)], p. 21, capitolul 225, elementul 62 (eveniment nr. 553728).

⁽³⁾ A se vedea anexa 3 (eveniment nr. 553729): Scrisoarea din partea Ministerului Educației și Cercetării din data de 19 iunie 2006, cu termen pentru solicitarea de grant din data de 15 august 2006.

districtuală din Oslo a decis să nu participe în cadrul unui proiect de cooperare, celelalte 18 autorități districtuale au decis să participe la cooperarea între municipii și să înființeze NDLA, pentru gestionarea procesului pe o durată nedeterminată de timp. Fiecare dintre aceste autorități districtuale a adoptat ulterior următoarea rezoluție:

„Consiliul districtual adoptă o rezoluție pentru următoarele districte, Akershus, Aust-Agder, Buskerud, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder, Vestfold și Østfold, pentru instituirea unei cooperări între municipii, NDLA, cu propriul său consiliu, în conformitate cu §27 din Legea administrației publice locale. Scopul acestei colaborări este facilitarea achiziției, elaborării, implementării și organizării resurselor didactice în format digital pentru toate materiile din educația liceală. Rezultatul va consta în materiale didactice în format digital gratuite care să faciliteze învățarea activă și partajarea [...]” ⁽¹⁾ [traducere neoficială de către autoritățile norvegiene]

- (24) La data de 1 decembrie 2012, Akershus a decis să părăsească NDLA, dar, ulterior, a decis să se alătore din nou NDLA, cu începere de la data de 1 ianuarie 2014. În conformitate cu prefața la raportul anual al NDLA din 2012, „Autoritatea districtului Akershus a renunțat la calitatea de membru din cauza numărului redus de vizitatori din partea școlilor din teritoriu [...]” ⁽²⁾ [traducere neoficială]. În conformitate cu informațiile de pe site-ul web al NDLA, motivația de alăturare din nou a Akershus a fost că „[d]e la retragerea din NDLA, utilizarea materiilor pe ndla.no a crescut enorm” [traducere neoficială]; prin urmare NDLA, cu începere din data respectivă, este alcătuită din 18 autorități districtuale.

4.3. FONDURI PENTRU AUTORITĂȚILE DISTRICTUALE

- (25) Cererea de obținere a fondurilor de stat a fost depusă în comun de către cele 18 autorități districtuale la Ministerul Educației și Cercetării la data de 15 octombrie 2006. Ministerul a acordat aprobarea preliminară, cu un grant în valoare de 2 milioane de NOK, pentru planificarea proiectului, și o altă sumă, de 15 milioane de NOK, pentru elaborarea și achiziționarea conținutului (adică un total de 17 milioane de NOK). Grantul de 15 milioane de NOK nu urma să fie acordat înainte de aprobarea planului proiectului ⁽³⁾. Planul proiectului, care a fost primit la data de 16 februarie 2007, a fost aprobat la data de 20 aprilie 2007 și a fost acordat un grant suplimentar în valoare de 15 milioane de NOK, cu o serie de condiții:

„Fondurile sunt utilizate la achiziționarea, elaborarea și/sau adaptarea instrumentelor didactice în format digital pentru materiile limba norvegiană, științe naturale, pentru VGI ⁽⁴⁾, începând din toamna anului 2007.

[...]

De asemenea, ministerul solicită ca autoritățile districtuale să identifice în comun o entitate juridică responsabilă care se va ocupa de responsabilitatea autorităților districtuale cu privire la resursele didactice în format digital în baza acestei inițiative. O asemenea entitate poate fi, de exemplu, o corporație, o cooperare între municipii sau o autoritate districtuală gazdă, dar nu se poate angaja singură într-o activitate economică.

[...]

Ministerul se așteaptă ca achiziționarea materialelor didactice în format digital și serviciile de dezvoltare să fie executate în conformitate cu reglementările privind achizițiile publice. Elaborarea resurselor didactice în format digital de către angajații autorității districtuale este privită drept o activitate separată, cu condiția ca autoritățile districtuale să nu obțină niciun profit de pe urma acestei activități. Elaborarea de către persoane care nu sunt angajați ai autorității districtuale trebuie privită ca achiziție de servicii și ar trebui evaluată în baza regulilor și reglementărilor pentru achizițiile publice în mod normal” ⁽⁵⁾. [traducere neoficială]

⁽¹⁾ A se vedea Anexa 15 (eveniment nr. 553808) la reclamație: Memoriu din partea șefului administrativ al departamentului de educație și instruire al autorității districtuale Sogn og Fjordane, a se vedea linkul [http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/\\$FILE/09039906.pdf](http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/$FILE/09039906.pdf)

⁽²⁾ A se vedea raportul anual al NDLA 2012 (eveniment nr. 672038), p. 5, atașat la declarația autorităților norvegiene din 6 mai 2013. Textul original în limba norvegiană „Akershus fylkeskommune meldte seg ut med bakgrunn i lave besøkstall fra egne skoler, [...]”.

⁽³⁾ A se vedea Anexa 11 la reclamație: Planul proiectului NDLA din data de 16 februarie 2007 (eveniment nr. 553952), p. 3.

⁽⁴⁾ VGI inseamnă «Videregående no. 1» și se referă la primul dintre cei trei ani de educație secundară, în conformitate cu noua reformă «Kunnskapsløftet» din 2006; a se vedea informațiile de pe site-ul web al Direcției pentru Educație și Instruire din Norvegia 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/

⁽⁵⁾ A se vedea anexa 4 la reclamație, scrisoarea către autoritățile districtuale din partea Ministerului Educației și Cercetării din data de 20 aprilie 2007 (eveniment nr. 553730), a se vedea al treilea paragraf de la p. 1 și al patrulea paragraf de la p. 2.

- (26) Ca urmare a aprobării fondurilor, Ministerul Educației și Cercetării a transferat suma de 30,5 milioane de NOK pe parcursul unei perioade de trei ani (2 milioane NOK și 15 milioane NOK între 2006-2007, 9 milioane NOK în 2008 pentru elaborarea materialelor didactice (în format digital) și 4,5 milioane NOK în 2009 pentru infrastructură și asistență tehnică) pentru proiectul NDLA (a se vedea rezumatul în tabelul de mai jos la considerentul 27) ⁽¹⁾.
- (27) Suplimentar față de aceasta, ca urmare a modificării Legii educației din 2007, autoritățile districtuale au fost compensate pentru obligațiile de a furniza resurse didactice (în format fizic și digital), prin intermediul unei creșteri a programului de granturi pentru autoritatea districtuală din partea Ministerului Administrațiilor Locale și Dezvoltării Regionale, care a fost redenumit, de la 1 ianuarie 2014, Ministerul Administrațiilor Locale și Modernizării ⁽²⁾. Această compensație s-a bazat pe costurile estimate ale furnizării materialelor didactice pentru toate disciplinele. Sumele de compensare sunt prezentate pe scurt mai jos ⁽³⁾:

Anul	2006-2007	2008	2009	2010
Grant de stat acordat autorităților districtuale pentru ca acestea să furnizeze materiale didactice gratuite (general)	287 de milioane NOK	211 milioane NOK	347 de milioane NOK	308 milioane NOK
Grant din partea Ministerului Educației și Cercetării către NDLA (specific)	17 milioane NOK	9 milioane NOK	4,5 milioane NOK ⁽¹⁾	—

⁽¹⁾ A se vedea considerentul 31 de mai jos.

4.3.1. Finanțarea NDLA de către autoritățile districtuale

- (28) Autoritățile districtuale participante au decis să utilizeze o parte a fondurilor acordate de programul general de granturi, la care se face referire la considerentul 27 de mai sus, pentru proiectul NDLA. Alocarea bugetară a autorităților districtuale este prezentată pe scurt mai jos ⁽⁴⁾:

Anul	2008	2009	2010	2011	2012
Grant din partea autorităților districtuale ⁽¹⁾ către NDLA	21,1 milioane NOK	34,7 milioane NOK	58,8 milioane ⁽²⁾ NOK	57,7 milioane ⁽³⁾ NOK	64,9 milioane ⁽⁴⁾ NOK
Procentajul/valoarea bugetului autorităților districtuale destinat materialelor didactice gratuite alocat NDLA	10 %	10 %	20 %	355 NOK pe elev	400 NOK pe elev

⁽¹⁾ Cifrele sunt furnizate de către guvernul norvegian 9.9.2010 (eveniment nr. 568942), p. 8.

⁽²⁾ A se vedea Raportul anual 2011, elementul 5.4.1 (evenimentul nr. 672037).

⁽³⁾ Ibid.

⁽⁴⁾ A se vedea Raportul anual 2012, elementul 6.1 (evenimentul nr. 672038).

- (29) În timp ce maniera de alocare a fondurilor către NDLA s-a modificat în timp, sursa finală a finanțării a rămas neschimbată, și anume granturile din partea statului, prin intermediul Ministerului Educației și Cercetării și al Ministerului Administrațiilor Locale și Modernizării.
- (30) Într-adevăr, în primul an al funcționării sale, NDLA a primit fonduri direct din partea Ministerului Educației și Cercetării (17 milioane NOK în anul 2007). Apoi, în cel de al doilea și al treilea an, NDLA a fost finanțat atât direct de stat, cât și de autoritățile districtuale, care au alocat o parte a granturilor lor din partea statului către NDLA.

⁽¹⁾ A se vedea declarația autorităților norvegiene din data de 9 septembrie 2010 (eveniment nr. 568942), p. 6-8, a se vedea în special tabelul furnizat la p. 6.

⁽²⁾ A se vedea împărțirea bugetului St. prp. nr. 1 (2006-2007) „cartea galbenă” la adresa: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-10/4.html?id=298021>

⁽³⁾ A se vedea declarația autorităților norvegiene din data de 9.9.2010 (eveniment nr. 568942), p. 6-8, în special tabelul furnizat la pagina 6.

⁽⁴⁾ Autoritatea înțelege că metoda de alocare a rămas neschimbată cu privire la anii 2013 și 2014.

- (31) Ministerul Educației și Cercetării a acoperit doar costul asistenței tehnice și infrastructurii către NDLA, de exemplu dezvoltarea și mutarea sistemului de gestionare a conținutului, în valoare de 4,5 milioane de NOK în 2009, deoarece responsabilitatea financiară pentru materialele didactice gratuite a fost transferată autorităților districtuale cu începere din data de 1 iulie 2009 ⁽¹⁾.
- (32) Din 2010 până în prezent, NDLA a fost finanțată exclusiv de la bugetele autorităților districtuale, care, la rândul lor, utilizează fondurile pe care le primesc ca urmare a programului general de granturi administrat de Ministerul Administrațiilor Locale și Modernizării.

4.3.2. Baza legală pentru finanțare

- (33) Baza legală pentru fondurile plătite de Ministerul Educației și Cercetării către NDLA este rezoluția Parlamentului privind bugetul de stat, în combinație cu delegarea de competență către Ministerul Educației și Cercetării, de aprobare a cererilor de granturi.
- (34) Baza legală pentru granturile de la autoritățile districtuale către NDLA se găsește în rezoluțiile privind bugetul ale autorităților districtuale participante ⁽²⁾.

4.4. INSTITUIREA NDLA ⁽³⁾

4.4.1. Cooperarea ad-hoc: 15 octombrie 2006-1 iulie 2009

- (35) Din data de 15 octombrie 2006 ⁽⁴⁾ până la data de 1 iulie 2009, NDLA a fost activă ca o cooperare ad-hoc, înainte de a fi înființată în mod oficial ca o cooperare între municipii în baza articolului 27 din Legea administrației publice locale.
- (36) Din data de 15 octombrie până în 15 februarie 2007, autoritățile districtuale participante în cadrul NDLA s-au axat pe pregătirea unui plan de proiect pentru a fi înaintat către Ministerul Educației și Cercetării, în scopul obținerii aprobării și finanțării pentru NDLA. Planul proiectului a fost primit de către minister la data de 16 februarie 2007 și a fost aprobat în aprilie 2007 ⁽⁵⁾. În momentul respectiv, deciziile strategice legate de proiect erau luate de „forumul directorilor departamentelor de educație din cadrul autorităților districtuale” („FFU”) ⁽⁶⁾. Gestiunea zilnică a proiectului era coordonată de un consiliu de administrație, desemnat de FFU, alcătuit din cinci membri; acești cinci membri erau, de asemenea, directori ai departamentelor de educație la nivelul autorității districtuale. În conformitate cu informațiile furnizate de autoritățile norvegiene, consiliul era format din cel puțin un reprezentant din cele trei regiuni de învățământ (și anume regiunea de nord, regiunea de sud-vest și regiunea de est) și șeful FFU ⁽⁷⁾.
- (37) În plus față de acești cinci membri ai consiliului, patru angajați de la diverse autorități districtuale au lucrat la proiect ⁽⁸⁾. Consiliul de administrație al NDLA a respectat un mandat convenit de autoritățile districtuale participante, care cuprindea două obiective specifice ⁽⁹⁾:
- (i) înființarea unei organizații care să poată furniza materiale didactice gratuite în format digital, cu obiectivul pe termen lung de a răspunde nevoilor fiecărei materii și fiecărui subiect din licee; și
 - (ii) furnizarea de materiale didactice în format digital pentru două materii specifice, și anume limba norvegiană și științele (clasa a doua), în licee înainte de toamna anului 2007.

⁽¹⁾ A se vedea anexa 15 la reclamație (eveniment nr. 553808); memoriu din partea șefului administrativ al departamentului de educație și instruire al autorității districtuale Sogn og Fjordane, a se vedea capitolul Finanțare și extindere la p. 7.

⁽²⁾ A se vedea răspunsul din partea autorităților din Norvegia din data de 31 martie 2014 (eveniment nr. 703980 și 703991) și documentele atașate 5-22 (eveniment nr. 703987).

⁽³⁾ Curtea de Justiție a AELS a observat că, în actul constitutiv al NDLA, intrarea în vigoare a cooperării formalizate a fost stabilită pentru data de 1 iulie 2009 [cauza E-1/12 *Den norske Forleggerforening*, punctul 115 (citată mai sus)]. În același timp, Curtea de Justiție a AELS a observat că o scrisoare din partea autorităților norvegiene făcea referire la data de 1 ianuarie 2010 ca dată de intrare în vigoare a cooperării între municipii (Curtea de Justiție a AELS face referire la declarația din data de 9 septembrie 2010, p. 3). Din perspectiva celor de mai sus și luându-se în considerare faptul că NDLA era deja activă ca o cooperare ad-hoc înainte de înființarea sa oficială, Curtea de Justiție a AELS a considerat că Autoritatea ar fi trebuit să investigheze efectele modificărilor organizaționale și ale statutului juridic al NDLA asupra procesului său de luare a deciziilor și a surselor de finanțare. De asemenea, Curtea de Justiție a AELS a considerat că Autoritatea ar fi trebuit să investigheze modul în care statutul organizațional și juridic al NDLA s-a modificat în timp [cauza E-1/12 *Den norske Forleggerforening*, punctul 117 (citată mai sus)].

⁽⁴⁾ Data cererii de grant din partea celor 18 autorități districtuale.

⁽⁵⁾ A se vedea Anexa 11 la reclamație, planul proiectului NDLA din data de 16 februarie 2007 (eveniment nr. 553952), p. 14.

⁽⁶⁾ Expresia în limba norvegiană este: „Forum for fylkesutdanningssejfer”.

⁽⁷⁾ A se vedea scrisoarea din partea autorităților norvegiene din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991), p. 7.

⁽⁸⁾ Declarația autorităților norvegiene din data de 6.5.2013 (eveniment nr. 672024).

⁽⁹⁾ Planul proiectului NDLA, punctele unu și doi de la subcapitolul 2.2.

- (38) Pentru a beneficia de finanțarea din partea statului, Ministerul Educației și Cercetării a solicitat ca o entitate juridică să fie responsabilă pentru proiect. Ca urmare a acestei solicitări, autoritatea districtuală din Hordaland a fost desemnată ca entitate juridică responsabilă. Acest lucru a fost confirmat printr-o decizie a autorității districtuale din Hordaland la data de 16 octombrie 2007 ⁽¹⁾ și a fost aprobat de către celelalte autorități districtuale participante, prin intermediul propriilor lor consilii.
- (39) Pe parcursul anilor 2008 și 2009, autoritățile districtuale participante au discutat modul în care NDLA ar trebui organizată în viitor. Obiectivul a constat în formalizarea acestui mecanism, reducând în același timp la minimum modificările necesare față de cooperarea existentă ⁽²⁾. Ulterior, consiliile tuturor autorităților districtuale au adoptat rezoluții identice de autorizare a autorităților districtuale, pentru participarea la cooperarea între municipii, în conformitate cu secțiunea 27 din Legea administrației publice locale. Rezoluțiile au specificat că scopul NDLA era de a cumpăra, elabora și distribui materiale didactice în format digital pentru toate materiile care sunt predate în liceele din Norvegia. Autoritățile districtuale au decis că respectiva colaborare nu ar trebui să ia forma unei entități juridice separate și acest lucru s-a reflectat în actul constitutiv al NDLA ⁽³⁾. NDLA a fost înființată în mod oficial ca o cooperare între municipii la data de 1 iulie 2009, care este data menționată în actul constitutiv. Această dată a fost confirmată de către autoritățile din Norvegia ca fiind data corectă a înființării ⁽⁴⁾. Potrivit informațiilor furnizate de autoritățile norvegiene, actul constitutiv a suferit câteva modificări în 2012 ⁽⁵⁾. Aceste modificări nu au schimbat competența NDLA, conform celor specificate în considerentul 52 de mai jos.

4.4.2. Cooperarea dintre municipii – Consiliul de supraveghere și Consiliul de administrație

- (40) În conformitate cu actul constitutiv, FFU își asumă rolul de Consiliu de supraveghere ⁽⁶⁾ și, în acest mod, rămâne responsabil pentru gestionarea generală, așa cum a fost cazul în etapa de cooperare ad-hoc. În textul modificat al actului constitutiv din 2012, a fost eliminată referința la FFU, dar alcătuirea și funcția Consiliului de supraveghere au rămas nemodificate. Acest lucru reflectă scopul și structura cooperării între municipii, conform căreia toate autoritățile districtuale participante trebuie reprezentate în cadrul organismului superior de luare a deciziilor ⁽⁷⁾.
- (41) În conformitate cu actul constitutiv, Consiliul de administrație este alcătuit din cel puțin un reprezentant pentru fiecare dintre regiunile de învățământ (și anume, regiunea de nord, regiunea de sud-vest și regiunea de est), deci aceeași organizare ca în faza de cooperare ad-hoc ⁽⁸⁾.
- (42) În conformitate cu actul constitutiv ⁽⁹⁾, sarcina Consiliului de administrație este de a se asigura că NDLA își poate îndeplini sarcinile prevăzute de actul constitutiv, anume să se asigure (1) că materialele educaționale în format digital sunt disponibile utilizatorilor în mod gratuit, (2) că liceele sunt caracterizate de colaborare și partajare, (3) că elevii și profesorul participă în mod activ la procesul de predare și învățare, (4) că instituțiile și rețelele academice din țară reprezintă factori mobilizatori pentru elaborarea unor excelențe materiale didactice în format digital și (5) că serviciile și conținutul adecvat sunt disponibile pentru a răspunde nevoilor studenților și profesorului.
- (43) Cu toate că respectivul Consiliu de administrație are autoritatea de a își asuma obligații financiare în numele participanților, actul constitutiv specifică în mod expres că respectivul Consiliu de administrație își exercită autoritatea exclusiv în baza deciziilor de delegare ale Consiliului de supraveghere, care poate, de asemenea, da instrucțiuni Consiliului de administrație și anula deciziile acestuia. În textul modificat al actului constitutiv din 2012, puterea de a asuma obligații financiare în numele membrilor care participă la NDLA este implicită, dar funcționarea Consiliului de administrație rămâne neschimbată. În orice caz, orice obligații financiare sunt limitate prin bugetul asupra căruia autoritățile municipale participante au căzut de acord pentru NDLA. În această privință, ar trebui observat faptul că toate operațiunile financiare ale NDLA sunt efectuate de autoritatea districtuală Hordaland și unitatea districtuală de achiziție BTV (a se vedea considerentul 54 de mai jos pentru detalii suplimentare). În plus, statutul specifică faptul că nici Consiliul de administrație, nici Consiliul de supraveghere nu pot semna un contract de garanție sau nu pot emite garanții în numele cooperării între municipii. În această privință, autoritățile norvegiene au explicat că, în practică, nici Consiliul de supraveghere, nici Consiliul de administrație și nici administrația nu impun obligații financiare noi asupra autorităților districtuale.

⁽¹⁾ Decizia adoptată preciza următoarele: „Autoritatea districtuală din Hordaland este responsabilă din punct de vedere legal pentru NDLA, în numele altor autorități districtuale care sunt parte în cadrul proiectului” [traducere neoficială].

⁽²⁾ Scrisoarea din partea autorităților norvegiene din data de 6.5.2013 (eveniment nr. 672024), p. 6, de la al doilea până la ultimul paragraf.

⁽³⁾ Actul constitutiv, a se vedea Anexa 10 la reclamație (eveniment nr. 553953), care confirmă că data intrării în vigoare a fost 1.7.2009.

⁽⁴⁾ A se vedea scrisoarea din partea autorităților norvegiene din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991).

⁽⁵⁾ Actul constitutiv modificat din 2012 (a se vedea evenimentele nr. 703991 și 709565). Hordaland a fost prima autoritate districtuală care a adoptat actul constitutiv modificat la data de 16.1.2012, iar Østfold, ultima care a adoptat modificările la data de 25.10.2012; a se vedea e-mailul din partea autorităților norvegiene de la data de 2.6.2014 (eveniment nr. 709742).

⁽⁶⁾ În limba norvegiană, „representantskapet” (sau „Styret” în versiunea din 2012 a actului constitutiv).

⁽⁷⁾ A se vedea nota 327 la comentariul juridic privind Legea administrației publice locale, secțiunea 27, Gyldendals rettsdata, din partea Jan Fridthjof Bern, redactat la data de 8.3.2012.

⁽⁸⁾ În limba norvegiană: „Driftsstyret” (sau „Arbeidsutvalg” în versiunea din 2012 a actului constitutiv).

⁽⁹⁾ A se vedea considerentul 51 de mai jos pentru detalii ulterioare privind chestiunile financiare și bugetare ale NDLA.

4.4.3. Deciziile autorităţii districtuale de acceptare a cooperării între municipii

- (44) Pe parcursul anului 2009, cele 18 autorităţi districtuale diferite au adoptat decizii de acceptare a acordului şi a statutelor de instituire a NDLA ca o cooperare între municipii. Aceste decizii au fost adoptate în momente diferite de către autorităţile districtuale, dar marea majoritate dintre acestea a făcut acest lucru înainte de data de 1 iulie 2009, data la care autorităţile municipale au decis intrarea în vigoare a cooperării ⁽¹⁾.
- (45) Autorităţile norvegiene au specificat că toate cele 18 autorităţi districtuale au făcut parte din cooperarea NDLA de la faza de cooperare ad-hoc (cu excepţia Akershus, care s-a retras şi apoi a revenit, a se vedea considerentul 24 de mai sus) şi, de asemenea, că respectiva cooperare oficială a început la data de 1 iulie 2009.
- (46) Prima şedinţă a consiliului NDLA a avut loc la data de 11 august 2009 ⁽²⁾.

4.5. BUGETUL ŞI ACHIZIȚIILE NDLA

- (47) Nivelul de finanţare al NDLA dintr-un anumit an este decis în ultimă instanţă de autorităţile districtuale participante. Decizia se bazează pe o recomandare din partea Consiliului de administraţie a NDLA, prin care se stabileşte opinia consiliului cu privire la nivelul de finanţare, însă recomandarea nu are caracter juridic obligatoriu. Scopul principal al finanţării ⁽³⁾ este de a-i permite NDLA să îşi îndeplinească obiectivele stabilite, şi anume de a achiziţiona, elabora şi distribui materialele didactice în format digital pentru toate materiile predate în şcolile gimnaziale care fac obiectul obligaţiei legale din Legea educaţiei din Norvegia.
- (48) De asemenea, trebuie observat faptul că NDLA nu poate taxa autorităţile districtuale, statul sau orice clienţi privaţi pentru serviciile sale. În special, contribuţiile la NDLA sunt fixate în mod unilateral de autorităţile districtuale, iar NDLA nu are nicio putere de negociere cu privire la valoarea acestor contribuţii. În cazul în care Consiliul de administraţie doreşte să dezvolte activităţile NDLA şi, prin urmare, doreşte să mărească bugetul, chestiunea trebuie să îi fie înaintată Consiliului de supraveghere, în vederea aprobării. În cazul în care Consiliul de supraveghere decide să susţină o creştere a bugetului, chestiunea este atunci transferată către consiliile districtuale ⁽⁴⁾ pentru aprobarea finală.
- (49) Pentru a se asigura că NDLA desfăşoară licitaţiile publice cu respectarea deplină a Legii privind achiziţiile publice ⁽⁵⁾, NDLA a prevăzut o strategie de achiziţii publice ⁽⁶⁾. Potrivit informaţiilor primite din partea autorităţilor norvegiene, una dintre principalele sarcini ale NDLA constă în gestionarea elaborării de noi materiale didactice în format digital, prin intermediul achiziţiilor publice. Decizia de a utiliza achiziţii publice este limitată de obiectivele generale ale NDLA şi de bugetul acesteia. În cadrul acestor limitări, NDLA are libertatea de a decide asupra conţinutului licitaţiilor ⁽⁷⁾.
- (50) Din anul 2007, NDLA a efectuat nouă achiziţii publice importante, cu asistenţă din partea autorităţii districtuale Hordaland ⁽⁸⁾. Acestea sunt legate de materialele didactice în format digital şi cuprind achiziţia produselor şi elementelor finale, accesul la imagini, materiale video şi servicii conexe de asistenţă.
- (51) Aşa cum se menţionează mai sus, conducerea NDLA are competenţa de a impune obligaţii financiare autorităţilor districtuale participante. Potrivit autorităţilor norvegiene, intenţia la baza acestei prevederi era de a clarifica faptul că consiliul NDLA deţine competenţa de a semna contracte cu alte părţi. În acest sens, Consiliul de administraţie trebuia să poată impune obligaţii autorităţilor districtuale participante în cadrul cooperării, deoarece astfel autorităţile districtuale ar fi obligate să utilizeze fondurile puse la dispoziţie de NDLA în conformitate cu obiectivele NDLA ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ A se vedea răspunsul autorităţilor norvegiene din data de 31.3.2014 (evenimentele nr. 703980 şi 703991) şi documentele ataşate 5-22 (eveniment nr. 703987). În răspunsul din partea Norvegiei din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991), se specifică faptul că cele două autorităţi districtuale Sogn og Fjordane şi Telemark se referă în mod greşit la data de 1.1.2010 în rezoluţiile lor respective. De asemenea, autorităţile norvegiene precizează că, în ciuda faptului că autoritatea districtului Troms, din motive practice, indică în decizia sa că intrarea în vigoare a cooperării are loc la data de 1.1.2010, data corectă ar fi trebuit să fie 1.7.2009.

⁽²⁾ Declaraţia autorităţilor norvegiene din data de 6.5.2013 (eveniment nr. 672024).

⁽³⁾ Sursa finanţării NDLA a fost prezentată în detaliu în secţiunea 4.3 de mai sus.

⁽⁴⁾ În limba norvegiană: „fylkestinget”.

⁽⁵⁾ LOV-1999-07-16-69 [Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)].

⁽⁶⁾ A se vedea declaraţia autorităţilor norvegiene din data de 7 martie 2011 (eveniment nr. 589528), p. 54.

⁽⁷⁾ Această autonomie limitată cu privire la activităţile curente ale NDLA este analizată mai detaliat în cadrul secţiunii de evaluare de mai jos.

⁽⁸⁾ Autoritatea districtuală Hordaland acţionează în numele tuturor autorităţilor districtuale participante ca entitate juridică responsabilă de semnarea contractelor.

⁽⁹⁾ A se vedea răspunsul din partea Norvegiei din data de 31.3.2014 (evenimentul nr. 703991).

- (52) Așa cum s-a menționat anterior la considerentul 39, actul constitutiv a fost modificat în 2012. Totuși, singura schimbare semnificativă se referă la rolul directorului general, care a fost definit cu mai multă claritate, în special restricțiile care se aplică mandatului acestuia. În general, modificările actului constitutiv nu schimbă evaluarea Autorității cu privire la autonomia NDLA, deoarece modificările nu au schimbat în mod semnificativ mandatul NDLA. În plus, autoritățile norvegiene au arătat că modificările actului constitutiv oferă o descriere mai exactă a competenței NDLA ⁽¹⁾.

4.6. PERSONALUL ȘI ADMINISTRAREA NDLA

- (53) NDLA nu are angajați. În majoritatea cazurilor, personalul care lucrează pentru NDLA are un contract de muncă cu una dintre autoritățile districtuale participante. În alte cazuri, munca este efectuată de către consultanți externi care, în conformitate cu informațiile înaintate de către autoritățile norvegiene, sunt angajați ai societăților care au câștigat licitații publice. Personalul care se ocupă de editare este preluat de la autoritățile districtuale sau angajat de către contractanții care furnizează servicii NDLA. Personalul care se ocupă de editare din partea autorităților districtuale este angajat pentru un anumit număr de ani, cu fracțiuni de normă. Acest lucru înseamnă că persoanele respective sunt încă angajate de autoritatea districtuală, dar plata pentru durata de timp cât acestea lucrează pentru NDLA provine din bugetul NDLA. Costul pentru restul personalului editorial este inclus în tarifele care sunt plătite contractanților care prestează servicii scoase la licitație de NDLA. Echipa de management este preluată de la autoritățile districtuale pe o durată nedeterminată de timp și, în acest mod, nu are o relație contractuală cu NDLA.
- (54) În practică, autoritățile districtuale primesc rambursări de trei ori pe an din partea NDLA pentru utilizarea resurselor lor (de exemplu, de acoperire a salariilor, a cheltuielilor de călătorie etc.). Rambursările sunt organizate de autoritatea districtuală Hordaland. Mai mult, NDLA a utilizat, de la faza de proiect, unitatea districtuală de achiziție BTV ⁽²⁾ pentru executarea tuturor activităților de achiziții publice cu privire la serviciile achiziționate pe piață. Serviciile achiziționate de NDLA cuprind toate serviciile de administrare tehnică, de gestionare a aplicațiilor, serviciile de asistență și serviciile de dezvoltare a site-ului web pentru învățarea digitală al NDLA ⁽³⁾. Nu există nicio dovadă că achizițiile efectuate de NDLA au depășit bugetul și nici că NDLA a achiziționat servicii sau bunuri în afara sferei mandatului său.

5. OBSERVAȚII CU PRIVIRE LA DECIZIA DE INIȚIERE

5.1. RECLAMANTUL

- (55) Observațiile AEN pot fi sintetizate după cum urmează:
- În primul rând, sfera obligațiilor de servicii ale NDLA nu este definită în mod adecvat.
 - În al doilea rând, sistemul de finanțare și structura NDLA sunt vagi, ceea ce, la rândul său, determină subvenții încrucișate din partea autorităților districtuale care nu sunt reflectate în conturile NDLA.
 - În al treilea rând, NDLA a provocat deja daune grave și ireparabile editorilor care își desfășoară activitatea în Norvegia, în principal din cauza alocării resurselor publice din partea autorităților districtuale către NDLA, ceea ce se presupune că limitează capacitatea școlilor de a cumpăra materiale didactice de calitate ridicată de la editori.
 - În al patrulea rând, se susține că autoritățile districtuale care nu participă la NDLA (Oslo și Akershus) ⁽⁴⁾ riscă să obțină materiale didactice de o calitate mai slabă din partea editurilor, din cauza reducerii capacității editurilor de a concura. AEN face referire la cercetarea privind resursele educaționale deschise (RED), care a concluzionat că „programele RED finanțate de guvern pot restrânge oferta de care dispun profesorii și cei ce învață, fiindcă afectează capacitatea furnizorilor din sectorul privat de a concura și, în acest mod, încrederea necesară pentru a investi, prin urmare acești furnizori se retrag progresiv de pe piață” (a se vedea observațiile de terță parte formulate de Asociația Internațională a Editorilor).
- (56) AEN formulează obiecții cu privire la evaluarea primară și la constatările deciziei 136/13/COL a Autorității, prin care Autoritatea a indicat că NDLA nu s-a calificat ca întreprindere și, prin urmare, nu face obiectul regulilor privind ajutorul de stat.

⁽¹⁾ În conformitate cu informațiile furnizate de autoritățile norvegiene, actul constitutiv a fost modificat puțin în 2012 (evenimente nr. 703991 și 709565).

⁽²⁾ În limba norvegiană: „Buskerud, Telemark, og Vestfold”-innkjøp.

⁽³⁾ A se vedea declarația autorităților norvegiene din data de 4.3.2011 (eveniment nr. 672032) care a fost atașată la observațiile privind decizia de inițiere.

⁽⁴⁾ La momentul transmiterii declarației, Akershus nu revenise încă în cadrul NDLA.

- (57) AEN susține că reducerea bugetelor de achiziții ale autorităților districtuale pentru materialele didactice are o legătură directă cu crearea NDLA. Din perspectiva AEN, această reducere explică reducerea dimensiunii pieței, astfel cum demonstrează scăderea cifrei de afaceri brute pentru cărțile vândute liceelor (392 de milioane NOK în 2008 și 255 de milioane NOK până la 264 de milioane în anii 2010 până în 2012). AEN pretinde că aceste cifre dovedesc că exista o piață, cel puțin înainte de crearea NDLA. De asemenea, AEN se referă la punctul 13 din Orientările Autorității privind aplicarea normelor privind ajutorul de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea de servicii de interes economic general („SIEG”) ⁽¹⁾ pentru a argumenta că, în ciuda „închiderii pieței [producția in-house] o activitate economică poate exista atunci când alți operatori sunt dispuși și capabili să furnizeze serviciul” și că natura nonprofit a NDLA nu modifică evaluarea acesteia ca întreprindere, atâta timp cât „oferta se află în concurență cu aceea a altor operatori având un scop lucrativ” ⁽²⁾.
- (58) Cu privire la evaluarea criteriilor *Altmark* ⁽³⁾, AEN susține că acestea nu sunt îndeplinite, deoarece consideră că NDLA este foarte ineficientă.
- (59) De asemenea, se susține că NDLA nu produce un produs doar în caz de disfuncționalitate a pieței, ci și în cazurile în care un asemenea produs este deja disponibil pe piață. AEN face referire la orientările Autorității cu privire la SIEG punctul 13 în care se menționează că „statele AELS nu pot să impună obligații specifice de serviciu public pentru serviciile care sunt prestate deja [...] de către întreprinderi care își desfășoară activitatea în condiții normale de piață”.
- (60) În cele din urmă, în ceea ce privește evaluarea NDLA ca furnizor de SIEG, este criticată lipsa transparenței. În această privință, AEN face referire la condițiile din Directiva privind transparența 2006/111/CE ⁽⁴⁾, afirmându-se că acestea nu au fost îndeplinite de NDLA.

5.2. ALTE TERȚE PĂRȚI

- (61) Autoritatea a primit observații din partea a 11 terțe părți interesate, anume: *Associação Portuguesa de Editores e Livreros (APEL)*, *Federația Europeană a Editorilor (FEP)*, *Camera Poloneză a Cărților*, *Asociația Franceză a Editorilor*, *Camera de Comerț și Industrie din Slovenia*, *Asociația Daneză a Editorilor*, *Asociația Editorilor (Regatul Unit)*, *Asociația Internațională a Editorilor (IPA)*, *Asociația Editorilor din Belgia (ADEB)*, *Asociația Editorilor și Vanzătorilor de Carte din Serbia* și *Asociația Suedeză a Editorilor de Cărți Educative*.
- (62) Toate părțile terțe susțin că producția și furnizarea unor resurse digitale gratuite de către o entitate condusă de stat precum NDLA reprezintă o concurență neloială subvenționată de stat și ar trebui considerată ca reprezentând ajutor ilegal.
- (63) FEP și IPA au transmis observații suplimentare, care sunt prezentate pe scurt mai jos:

— Concurența neloială ca urmare a ajutorului acordat NDLA va aduce atingere în mod substanțial capacității editorilor din sectorul privat de a continua furnizarea unor resurse de calitate ridicată pentru această piață. O asemenea concurență neloială va afecta în mod negativ educația din Norvegia și va avea un efect dăunător asupra performanței profesorilor și elevilor; și

— Strategia cea mai eficace de alocare a finanțării de stat este de a se axa pe partea de cerere (bugetul școlii) și nu de a subvenționa o ofertă de materiale gratuite care nu fac obiectul concurenței (ca în cazul NDLA). În primul caz menționat, profesorii dețin fonduri pentru a alege în mod gratuit dintr-o gamă de resurse de calitate ridicată, inclusiv RED și materialele publicate în mod profesional.

⁽¹⁾ JO L 161, 13.6.2013, p. 12, și Suplimentul SEE nr. 34, 13.6.2013, p. 1.

⁽²⁾ Cauza C-49/07 *MOTOE* [2008] ECR I-4863, punctul 27.

⁽³⁾ Cauza C-280/00 *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg* [2003] ECR I-7747.

⁽⁴⁾ Directiva privind transparența (Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO L 318, 17.11.2006, p. 17), încorporată în Acordul SEE anexa XV, punctul 1a; JO L 266, 11.10.2007, p. 15, și Suplimentul SEE nr. 48, 11.10.2007, p. 12, e.i.f. 9.6.2007).

6. OBSERVAȚIILE AUTORITĂȚILOR DIN NORVEGIA

- (64) Autoritățile norvegiene susțin că finanțarea învățământului liceal gratuit nu trebuie considerată drept ajutor de stat, în sensul articolului 61 din Acordul privind SEE. Autoritățile norvegiene subliniază faptul că NDLA achiziționează în principal materiale didactice prin intermediul procedurilor publice de achiziții de pe piață. Doar în cazul în care NDLA nu poate achiziționa materiale de un nivel calitativ suficient, atunci elaborează aceste materiale în colaborare cu profesorii și autoritățile districtuale.

II. EVALUAREA

1. PREZENȚA AJUTORULUI DE STAT

- (65) În conformitate cu articolul 61 alineatul (1) SEE „[c]u excepția cazului în care se prevede altfel în prezentul acord, orice ajutor acordat de statele membre ale CE, statele AELS sau din resurse de stat, în orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producției anumitor mărfuri este incompatibil cu funcționarea prezentului acord, în măsura în care afectează comerțul dintre părțile contractante”.

1.1. ACTIVITATEA ECONOMICĂ

- (66) Reiese din cele de mai sus că regulile privind ajutorul de stat se aplică exclusiv avantajelor acordate întreprinderilor. Înainte de a examina dacă respectivele condiții privind ajutorul de stat sunt îndeplinite în acest caz, este necesar mai întâi să examinăm dacă NDLA se califică drept întreprindere, în sensul articolului 61 alineatul (1) SEE. Dacă nu este așa, atunci sprijinul acordat NDLA nu se încadrează în scopul articolului 61 alineatul (1) SEE.
- (67) Conform jurisprudenței, conceptul de întreprindere cuprinde „[...] orice entitate care exercită o activitate economică, indiferent de statutul juridic al acestei entități și de modul său de finanțare” ⁽¹⁾.
- (68) Autoritatea observă că NDLA este în mod esențial o cooperare între mai multe autorități districtuale. Astfel, destinatarul fondurilor de stat nu este NDLA, ci autoritățile districtuale individuale care cooperează în cadrul proiectului NDLA. Totuși, precum se specifică mai sus, orice entitate poate fi o întreprindere în sensul regulilor privind ajutorul de stat, indiferent de situația juridică și de modalitatea de finanțare. Prin urmare, întrebarea decisivă este dacă activitatea respectivă poate fi considerată a fi de natură economică. După cum este detaliat mai jos în secțiunea II.1.1.2, Autoritatea a examinat dacă modificarea statutului NDLA, de la o cooperare ad-hoc la crearea acesteia în calitate de cooperare formală între municipii cu începere din data de 1 iulie 2009, a avut vreun impact asupra clasificării activităților NDLA. Autoritatea a concluzionat că modificarea statutului nu a avut niciun impact, deoarece nu au existat diferențe materiale în procesul de luare a deciziilor, în finanțarea sau autonomia NDLA când a avut loc schimbarea statutului.
- (69) NDLA achiziționează, elaborează și publică materiale didactice în format digital. Reclamantul susține că aceste activități sunt de natură economică. În această privință, reclamantul subliniază că, până în prezent, furnizorii privați elaborau și publicau materiale didactice în format digital. Reclamantul susține că, elaborând și publicând ea însăși materiale didactice în format digital, NDLA a intrat în competiție directă cu acești furnizori privați.
- (70) Autoritatea observă că o activitate economică este orice activitate constând în furnizarea unor bunuri și servicii pe o piață ⁽²⁾. Existența sau nu a pieței respective depinde de modul de organizare din statul respectiv ⁽³⁾, iar clasificarea unei anumite activități ca fiind economică sau nu se poate schimba în timp. Autoritatea recunoaște că o serie de companii oferă materiale didactice în format digital ca parte a activităților lor economice.
- (71) Totuși, din hotărârea Curții de Justiție a AELS *Private Barnehagers Landsforbund* ⁽⁴⁾, reiese că faptul că o activitate poate fi furnizată de operatori privați ca o activitate economică nu exclude faptul că aceasta poate fi, de asemenea, furnizată de un stat ca o activitate neeconomică. În cauza *Private Barnehagers Landsforbund*, Curtea de Justiție a AELS a trebuit să evalueze dacă operarea grădinițelor municipale din Norvegia reprezenta o activitate

⁽¹⁾ Cauza C-41/90 *Höfner and Elser* [1991] ECR I-1979, punctul 21.

⁽²⁾ Cauza C-35/96 *Comisia/Italia* (CNSD) [1998] ECR I-3851, punctul 36.

⁽³⁾ Cauzele conexe C-159/91 și C-160/91 *Poucet și Pistre* [1993] ECR I-637.

⁽⁴⁾ Cauza E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund* [2008] EFTA Ct.Rep. 64.

economică. În acest caz, reclamantul a argumentat că singura întrebare relevantă în acea privință era „[...] dacă municipalitățile furnizează servicii pe o anumită piață care ar putea, cel puțin în principiu, fi efectuate de către actori privați, cu scopul realizării unui profit”.

- (72) Totuși, în hotărârea sa, Curtea de Justiție a AELS a subliniat că „[a]tunci când natura activității derulate de o autoritate publică este evaluată în ceea ce privește regulile ajutorului de stat, nu poate conta dacă activitatea ar putea, în principiu, fi realizată de un operator privat. O asemenea interpretare ar include în esență orice activitate a statului care nu constă în exercitarea autorității publice în noțiunea de activitate economică”⁽¹⁾. Într-adevăr, o asemenea interpretare ar limita în mod nejustificat posibilitatea statelor de a furniza anumite servicii către populație. Există mai multe cauze în care s-a recunoscut că activități similare pot fi realizate atât ca activități neeconomice, cât și economice, doar cele din urmă făcând obiectul normelor privind ajutorul de stat. Acest lucru a fost acceptat de instanțele europene în cauze referitoare la sistemele de sănătate [de exemplu, asigurările de sănătate private și publice⁽²⁾], sistemele de fonduri de pensii [de exemplu, fonduri de pensii private și publice⁽³⁾] și sectorul educației [de exemplu, grădinițe private și publice⁽⁴⁾].
- (73) În *Private Barnehagers Landsforbund*⁽⁵⁾, Curtea de Justiție a AELS a explicat că, pentru a se stabili dacă o anumită activitate este sau nu economică, cazurilor referitoare la ajutorul de stat li se pot aplica argumentele Curții de Justiție din hotărârea *Humbel*⁽⁶⁾, care se referea la noțiunea de „servicii” în contextul libertăților fundamentale.
- (74) În special în domeniul educației și al cercetării, instanțele europene au susținut că furnizarea anumitor servicii de către instituțiile care fac parte din sistemul de educație publică și sunt finanțate din banii publici nu se califică ca reprezentând furnizare de servicii, în baza articolului 50 CE (în prezent, articolul 57 TFUE). Curtea de Justiție a susținut, în *Comisia/Germania*⁽⁶⁾, bazându-se în special pe hotărârea *Humbel*, că „prin stabilirea și menținerea unui astfel de sistem de învățământ public, finanțat în general din bugetul public [...], statul nu intenționează să se angajeze în activități remunerate, ci își îndeplinește misiunea în domeniul social, cultural și educativ față de populație”⁽⁷⁾.
- (75) Ca urmare a modificării Legii educației (a se vedea considerentul 20 de mai sus), statul norvegian a decis că furnizarea materialelor didactice, inclusiv a materialelor didactice în format digital, va fi oferită în mod gratuit elevilor. Această nouă prevedere face parte integrantă din sistemul public de educație. Următoarea întrebare la care trebuie să se răspundă se referă la punerea în practică a acestei prevederi, deci calificarea activității în discuție drept economică sau neeconomică va depinde de (i) obiectivul acesteia și (ii) de modul de realizare.

1.1.1. Obiectiv

- (76) Statul, prin înființarea și menținerea entității respective, nu trebuie să caute să se angajeze în activități profitabile, ci trebuie să-și exercite puterea pentru a-și îndeplini obligațiile față de populație⁽⁸⁾. Conform jurisprudenței consacrate, care este, de asemenea, reflectată în practica decizională a Comisiei Europene, prin înființarea și întreținerea sistemului național de educație statul își îndeplinește obligațiile către populație în domeniul social, cultural și educațional⁽⁹⁾. În această privință, guvernul norvegian a decis, pe parcursul reformei educaționale din 2006, că statul va oferi materiale didactice în mod gratuit, iar toate autoritățile districtuale, cu excepția celei din Oslo, au decis să respecte această obligație punând în comun resursele de care dispun, prin înființarea NDLA. Conform celor declarate de autoritățile norvegiene, obiectivul NDLA constă în furnizarea materialelor didactice în format digital. Pentru îndeplinirea acestei obligații, NDLA încearcă în primul rând să achiziționeze materialele didactice prin proceduri de achiziții publice pe piață. În cazurile în care NDLA nu poate achiziționa materiale adecvate, aceasta le va elabora în strânsă colaborare cu profesorii și cu autoritățile districtuale participante⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ *Ibid.*, punctul 80.

⁽²⁾ Cauza C-160/91 *Poucet* [1993] ECR I-637.

⁽³⁾ Cauza C-180/98 *Pavlov* [2000] ECR I-6497.

⁽⁴⁾ Cauza E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund* (citată mai sus).

⁽⁵⁾ Cauza 263/86 *Humbel* [1988] ECR 5383, punctele 14-21.

⁽⁶⁾ Cauza C-318/05 *Comisia/Germania* [2007] ECR I-6957.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, punctul 68.

⁽⁸⁾ Cauza 263/86 *Humbel* (citată mai sus), punctul 18.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, punctul 18; cauza E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund* [2008] EFTA Ct. Rep. 64, punctul 82; Decizia Comisiei 118/2000 *Franța – Aide aux clubs sportifs professionnels* (JO C 333, 28.11.2001, p. 6).

⁽¹⁰⁾ A se vedea scrisoarea autorităților norvegiene din data de 29 noiembrie 2013 (eveniment nr. 691769).

- (77) Conform reclamantului, din hotărârile pronunțate în cauzele *Humbel și Private Barnehagers Landsforbund* reiese că, în timp ce activitățile la care fac referire aceste hotărâri (și anume oferirea de cursuri și de locuri în grădinițe) fac obiectul sistemului de educație publică, alte activități (precum achiziția, elaborarea și furnizarea de materiale didactice în format digital) nu fac obiectul sistemului de educație publică, în special dacă există deja o piață pentru asemenea activități înainte de începutul activităților statului.
- (78) Totuși, Autoritatea nu observă niciun fel de indicii conform cărora Curtea de Justiție sau Curtea AELS a intenționat să limiteze activitățile care se încadrează în sfera educației publice, în modul sugerat de reclamant (de exemplu, la predarea efectivă și furnizarea serviciilor din grădinițe). Din contră, Autoritatea observă că statele AELS dispun în general de o amplă marjă de discreție când aleg activitățile pe care intenționează să le ofere populației în chestiuni legate de politica socială, culturală și educațională ⁽¹⁾.
- (79) Autoritatea observă că achiziția, elaborarea și furnizarea materialelor didactice sunt legate de furnizarea conținutului de predat și, în acest mod, sunt strâns legate de activitatea efectivă de predare. Autoritatea consideră că activitățile care sunt realizate de NDLA pentru ca autoritățile districtuale să își îndeplinească funcțiile lor educaționale sunt îmbinate cu obligațiile sociale, care nu pot fi comparate cu o ofertă cu caracter comercial și că subvențiile sunt acordate exclusiv pentru îndeplinirea unei funcții educaționale foarte specifice. Într-adevăr, materialele achiziționate și produse de NDLA sunt adaptate anume pentru îndeplinirea nevoilor programei școlare naționale a elevilor și profesorilor din învățământul liceal. Totuși, reclamantul a susținut că este important să se facă distincție dintre activitățile care sunt necesare pentru furnizarea educației publice și cele care nu sunt – reclamantul ilustrează acest punct menționând că NDLA ar putea începe să producă mobilier pentru școli, ceea ce, susține reclamantul, nu ar face parte din sfera educației publice. În această privință, reclamantul menționează că producerea unor materiale de predare în format digital nu reprezintă o parte inerentă a obligației de serviciu public și, în acest mod, nu ar trebui să fie considerată drept o activitate economică ⁽²⁾.
- (80) Autoritatea consideră, în contradicție cu opinia reclamantului, că producția de mobilier nu poate fi comparată cu producerea de materiale de predare, destinate să susțină programa școlară națională. Într-adevăr, producerea materialelor de predare este strâns legată de activitățile de predare din sistemul educațional public, ceea ce este puțin probabil să se aplice în cazul producției de mobilier.

1.1.2. *Natura deschisă a site-ului web*

- (81) În ceea ce privește natura deschisă a site-ului web, reclamantul și terțele părți au susținut că acesta este un element problematic, declarând că: „[i]n mod ironic, programele RED finanțate de guvern pot restrânge oferta de care dispun profesorii și cei ce învață, fiindcă afectează capacitatea furnizorilor din sectorul privat de a concura și, în acest mod, încrederea necesară pentru a investi, prin urmare acești furnizori se retrag progresiv de pe piață” ⁽³⁾. Conform celor detaliate mai sus, natura deschisă nu schimbă evaluarea Autorității privind natura neeconomică a materialului de pe site-ul web.
- (82) Autoritatea observă că, în domeniul educației, părțile contractante nu numai că dețin un nivel considerabil de discreție cu privire la luarea de decizii referitoare la obligațiile care le revin, dar și în stabilirea modului de îndeplinire a obiectivului. Autoritățile norvegiene au optat să păstreze site-ul web al NDLA deschis. Efectul deciziei respective este că distribuția materialelor didactice în format digital nu este limitată la elevii înscriși în anumite școli din anumite districte. Totuși, răspândirea cunoștințelor în afara cercului imediat al destinatarilor avuți în vedere este o practică comună a tradițiilor de predare din Europa. Astfel, conferințele de la universitățile publice din Europa sunt în mod obișnuit deschise pentru publicul larg, iar universitățile pun la dispoziție online prezentări video și audio-video ale conferințelor. Aceste practici pot fi considerate drept o extindere a misiunii de educație, ceea ce nu atrage în mod automat concluzia că activitățile prezintă o natură economică. De fapt, în acest caz specific, materialele didactice reprezintă baza și cadrul pentru predare. De asemenea, acest lucru este subliniat de faptul că dezvoltarea materialelor didactice depinde de programa școlară care este stabilită de autoritățile publice. Acest punct este, de asemenea, reflectat de sfera activităților NDLA din actul constitutiv, care se referă la obiectivul de a furniza materiale didactice în format digital adaptate nevoilor elevilor și profesorilor. Această evaluare nu este modificată de faptul că activitățile au fost lansate pe piață înainte de activitățile statului, deoarece nu poate conta dacă activitatea ar putea fi efectuată (sau a fost efectuată într-adevăr) de un operator privat ⁽⁴⁾.
- (83) Prin urmare, Autoritatea concluzionează că natura deschisă a site-ului web nu implică faptul că activitățile NDLA sunt de natură economică.

⁽¹⁾ Cauza C-218/00 *Cisal die Battistello Venanzi* [2002] ECR I-691, punctul 31.

⁽²⁾ A se vedea observațiile reclamantului privind decizia de inițiere, punctul 46 (eveniment nr. 679680).

⁽³⁾ A se vedea observațiile reclamantului privind decizia de inițiere, punctul 8 (eveniment nr. 679680).

⁽⁴⁾ A se vedea punctul (70) de mai sus.

1.1.3. Statutul juridic, de la cooperarea ad-hoc până la cea între municipii, nu a avut niciun efect asupra procesului de luare a deciziilor și nu poate avea niciun impact asupra clasificării activităților ca nefiind neeconomice

- (84) În hotărârea de anulare a deciziei, Curtea de Justiție a AELS a tratat diverse aspecte cu privire nu numai la natura activității ca atare, dar și la aspectele organizatorice ale NDLA, finanțarea și autonomia acesteia. Aceste aspecte se referă la punerea în practică a cerinței de furnizare a materialelor didactice în format digital și sunt tratate mai jos.
- (85) Schimbarea statutului juridic de la cooperarea ad-hoc la cooperarea oficială între municipii, în conformitate cu Legea administrației publice locale, secțiunea 27 nu are niciun efect asupra procesului de luare a deciziilor (și nici schimbarea finanțării nu are implicații asupra organizării NDLA).
- (86) Reclamantul nu a susținut că scopul activităților NDLA s-a schimbat de la faza de cooperare ad-hoc la înființarea oficială ca o cooperare între municipii. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a AELS atrage atenția că lipsa informațiilor despre modul în care autoritățile municipale și-au organizat cooperarea pentru respectarea obligațiilor care le reveneau de a furniza materiale didactice în format digital în faza ad-hoc de cooperare a NDLA poate avea un impact asupra clasificării activităților ca nefiind neeconomice. Din acest motiv, Curtea a subliniat că Autoritatea ar fi trebuit să efectueze o investigație cu privire la efectele schimbării statutului juridic asupra procesului de luare a deciziilor din cadrul NDLA ⁽¹⁾.
- (87) Structura de gestionare a entității NDLA nu s-a modificat când aceasta a devenit o cooperare între municipii în baza Legii administrației locale ⁽²⁾. Mai mult, sfera de competență a NDLA și procesele de luare a deciziilor nu s-au modificat. Ca atare, sfera de competență decizională a NDLA nu s-a modificat.
- (88) Autoritatea a comparat structura NDLA în faza sa de cooperare ad-hoc ⁽³⁾ cu structura în faza de cooperare între municipii ⁽⁴⁾ și a concluzionat că nu există diferențe semnificative. Scopul NDLA în ambele faze a fost de a elabora și a oferi materiale didactice gratuite în format digital pentru toate materiile din liceu ⁽⁵⁾. Mai mult, în ambele faze, NDLA era alcătuită dintr-un trio similar de organisme de luare a deciziilor. FFU a devenit Consiliul de supraveghere al cooperării în baza Legii administrației locale, iar Consiliul de administrație, alcătuit din cinci membri, a fost numit de Consiliul de supraveghere, la fel ca în faza de cooperare ad-hoc, când Consiliul de administrație a fost numit de FFU. De asemenea, componența grupului/consiliului de administrație cuprinde aceeași membri în ambele faze, și anume, liderul FFU și cel puțin un reprezentant al fiecărei regiuni de învățământ (regiunea de sud, regiunea de sud-vest și regiunea de est) ⁽⁶⁾. În cele din urmă, în ambele faze NDLA a desemnat o echipă responsabilă pentru gestionarea curentă ⁽⁷⁾.
- (89) Așa cum s-a confirmat de către autoritățile norvegiene, schimbarea statutului legal de la faza cooperării ad-hoc la faza cooperării între municipii în conformitate cu Legea administrației locale secțiunea 27 nu a avut niciun efect asupra procesului de luare a deciziilor, ceea ce este, de asemenea, ilustrat și confirmat de informațiile prezentate pe scurt mai jos ⁽⁸⁾.
- (90) Sursa principală a finanțării NDLA nu s-a modificat în timp (fonduri de stat); s-a modificat, mai degrabă, modul în care fondurile au fost canalizate către NDLA. Astfel, în primele etape ale NDLA, fondurile erau primite direct de la Ministerul Educației și Cercetării, în timp ce, ulterior, NDLA a fost finanțată din bugetele autorităților districtuale participante (bugetele respective fiind finanțate printr-un program general de granturi). Rămâne valabil că NDLA a fost și este finanțată integral de autoritățile publice și că distribuie în mod gratuit materialele didactice. Școlile și elevii nu plătesc nicio contribuție către NDLA. De asemenea, Autoritatea observă că nu există niciun fel de indicii conform cărora NDLA se implică în orice altă formă de activitate care ar putea fi considerată ca fiind de natură economică. Nu există nicio legătură între costurile efective ale serviciului furnizat și onorariul achitat de către cei care beneficiază de pe urma acestei activități. Mai mult, activitățile NDLA sunt finanțate în totalitate din fonduri publice și nu prin remunerație ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Cauza E-1/12 *Den norske Forleggerforening* (citată mai sus), punctul 117.

⁽²⁾ Acest lucru este confirmat de declarația autorităților norvegiene din data de 2.5.2013 (eveniment nr. 672024), la p. 6.

⁽³⁾ A se vedea planul proiectului NDLA; anexa 11 la reclamație (eveniment nr. 553952), p. 2.

⁽⁴⁾ Actul constitutiv, a se vedea anexa 10 la reclamație (eveniment nr. 553953).

⁽⁵⁾ A se vedea planul proiectului; anexa 11 la reclamație (eveniment nr. 553952), elementul 2.2 „obiectivul în materie de rezultate” liniuța nr. 1, p. 4.

⁽⁶⁾ Scrisoarea din partea autorităților norvegiene din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991), p. 7-8; acest lucru a fost confirmat.

⁽⁷⁾ A se vedea planul proiectului, anexa 11 la reclamație (eveniment nr. 553952), elementul 3.1 „sarcinile legate de gestionarea proiectului”, p. 5 și actul constitutiv.

⁽⁸⁾ Scrisoarea autorităților norvegiene din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991), p. 11.

⁽⁹⁾ Cauza E-05/07 *Private Barnehagers Landsforbund* (citată mai sus), punctul 80-83.

1.1.4. Punerea în comun de către autoritățile districtuale a resurselor de stat pentru îndeplinirea obligației acestora de a furniza materiale didactice în format digital în cadrul unei cooperări între municipii are o natură neeconomică

- (91) Autoritatea a concluzionat că activitățile NDLA vizând furnizarea materialelor didactice în format digital sunt strâns legate de misiunea educațională mai largă a autorităților districtuale și că acestea nu au o natură economică. În rândurile următoare, Autoritatea examinează o chestiune ridicată de Curtea de Justiție a AELS.
- (92) Curtea de Justiție a AELS a concluzionat că nu reiese clar din decizie dacă obligația de a furniza în mod gratuit materiale didactice în format digital intră în responsabilitatea autorităților districtuale sau a NDLA ⁽¹⁾. Curtea de Justiție a AELS a subliniat că, în decizie, Autoritatea „se referă la legislația norvegiană și precizează că aceasta impune țărilor să le furnizeze elevilor, în mod gratuit, materialele didactice necesare în format tipărit și digital” ⁽²⁾. În plus, Curtea de Justiție a AELS a observat că, în evaluarea autonomiei NDLA, decizia stipulează că NDLA nu poate decide cu privire la plățirea unor taxe de către consumatorul final „[...] deoarece cadrul legal obligă NDLA să furnizeze gratuit serviciile sale” ⁽³⁾. De asemenea, hotărârea se referă la declarația Autorității în cadrul audierii, conform căreia autoritățile districtuale sunt cele care au obligația statutară de furnizare a acestui serviciu în mod gratuit și că au decis să ofere acest serviciu împreună cu NDLA ⁽⁴⁾.
- (93) Din această perspectivă, Curtea de Justiție a AELS a considerat că declarațiile menționate mai sus care figurau în decizie reprezentau o contradicție implicită, deoarece nu era clar cine era clientul NDLA.
- (94) Cadrul legal de funcționare a NDLA constă într-o serie de elemente diferite. Mai întâi, există obligații statutare în baza legislației naționale (cum ar fi Legea educației), care sunt impuse autorităților districtuale. Modificarea din 2007 a Legii educației, de exemplu (a se vedea considerentul 20 de mai sus) a impus o obligație asupra autorităților districtuale de a le furniza copiilor din școli materiale în format digital în mod gratuit. În al doilea rând, au existat diverse acte administrative care au fost adoptate pentru ca autoritățile districtuale să îndeplinească această obligație statutară. Acestea au inclus rezoluții (precum rezoluțiile adoptate de autoritățile districtuale), dar și alte acte administrative, precum decizia de acordare a finanțării de către Ministerul Educației și Cercetării din aprilie 2007. În cele din urmă, actul constitutiv al NDLA și mandatul înainte de acesta au pus în aplicare obligația statutară a autorităților districtuale printr-o obligație legală a NDLA de a furniza în mod gratuit materiale în format digital.
- (95) Acest cadru a fost, de asemenea, descris în declarația autorităților norvegiene din data de 2 mai 2013 în care acestea au confirmat (i) obligația statutară a autorităților districtuale (a se vedea secțiunea 1 din declarație), (ii) obligația impusă asupra Consiliului de administrație al NDLA, în faza de cooperare ad-hoc, de a colabora în vederea furnizării unor materiale didactice gratuite în format digital [a se vedea primul punct privind obiectivele în materie de rezultate din mandat ⁽⁵⁾] și (iii) faptul că rezoluțiile adoptate de autoritățile districtuale de înființare a NDLA precizau că principalul obiectiv al NDLA este acela de a oferi materiale gratuite în format digital (a se vedea p. 6 din declarație).
- (96) Ca atare, autoritățile districtuale participante au ales să își îndeplinească obligația statutară de a furniza materiale gratuite în format digital pentru elevi prin crearea cooperării între municipii NDLA care, la rândul său, este reglementată de un cadru legal (inclusiv rezoluțiile autorității districtuale și actul constitutiv) instituit pentru a le permite autorităților districtuale să își îndeplinească obligația statutară.
- (97) În concluzie, NDLA poate fi descrisă ca o cooperare între autoritățile districtuale participante care a fost creată pentru a le permite acestora să își pună resursele în comun. Prin urmare, în loc ca fiecare autoritate districtuală să achiziționeze și să elaboreze materiale în format digital, marea majoritate a autorităților districtuale au decis să își combine resursele, pentru îndeplinirea obligațiilor statutare care le revin (acest tip de cooperare între autoritățile districtuale a fost prevăzută de Ministerul Educației și Cercetării când a invitat autoritățile districtuale să depună cereri de finanțare în 2006) ⁽⁶⁾. Prin urmare, autoritățile districtuale, prin această cooperare, „își exercită competențele pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin față de populație” ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Cauza E-1/12 *Den norske Forleggerforening* (citată mai sus), punctul 121-123.

⁽²⁾ Curtea de Justiție a AELS se pare că se referă la punctul 12 și la nota de subsol 4 a deciziei anulate, în conformitate cu care „secțiunile 3-1 și 4A-3 din Legea educației prevăd că autoritatea districtuală este responsabilă să le ofere elevilor materialele didactice necesare în format tipărit și digital, precum și echipament digital, în mod gratuit”.

⁽³⁾ Curtea de Justiție a AELS se referă la punctul 45 din decizia anulată la punctul 121 al hotărârii.

⁽⁴⁾ Cauza E-1/12 *Den norske Forleggerforening* (citată mai sus), punctul 123.

⁽⁵⁾ Apendicele 24 (eveniment nr. 703987), p. 93.

⁽⁶⁾ A se vedea Anexa 3 (eveniment nr. 553729); scrisoarea din partea Ministerului Educației și Cercetării din data de 19 iunie 2006.

⁽⁷⁾ Cauza E-05/07 *Private Barnehagers Landsforbund* (citată mai sus), punctul 80.

- (98) Acest lucru a fost confirmat de către autoritățile norvegiene în declarația lor din data de 31.3.2014, unde se reiterează faptul că respectiva colaborare dintre autoritățile districtuale face parte integrantă din eforturile autorităților districtuale de a furniza educație liceală publică gratuită în Norvegia.
- (99) În ceea ce privește chestiunile legate de buget, NDLA nu are nicio putere de decizie. Deși Consiliul său de administrație recomandă un nivel de finanțare pentru bugetul următor, aceasta este doar o recomandare pe care autoritățile districtuale participante o iau în considerare când stabilesc bugetul NDLA. În termeni de achiziții și cumpărare, NDLA respectă o strategie publică de ofertare care a fost adoptată pentru a se asigura conformitatea deplină a licitațiilor publice ale NDLA cu Legea achizițiilor publice ⁽¹⁾.
- (100) În ceea ce privește achiziționarea în sens mai general, competențele NDLA sunt prevăzute în actul constitutiv, care limitează sfera activităților de achiziționare ale NDLA la obiectivele care au fost stabilite pentru NDLA, și anume achiziționarea și elaborarea materialelor didactice în format digital ⁽²⁾. În mod clar, NDLA trebuie să fie capabilă să execute sarcinile care-i revin într-o manieră eficientă și nu ar avea sens ca autoritățile districtuale participante sau Consiliul de supraveghere să se implice, de exemplu, la fiecare achiziție a materialelor didactice în format digital. Prin urmare, actul constitutiv oferă o anumită autonomie activităților curente ale NDLA, în special în ceea ce privește achizițiile, dar această autonomie este limitată la sarcinile stabilite ale NDLA și la bugetul acesteia (și anume, nu depășește ceea ce este necesar pentru îndeplinirea cerințelor impuse de stat autorităților districtuale) ⁽³⁾.
- (101) În cele din urmă, trebuie observat că jurisprudența Curții de Justiție stabilește cu claritate că nu este nevoie să se facă o disociere între activitățile de cumpărare „și utilizarea ulterioară căreia i se subordonează, pentru a stabili natura activităților de cumpărare” ⁽⁴⁾. Prin urmare, în măsura în care activitățile NDLA în termeni de furnizare a materialelor didactice gratuite în format digital nu sunt considerate a fi de natură economică, reiese că orice activități conexe de achiziționare nu vor fi nici acestea economice. Având în vedere faptul că actul constitutiv stabilește cu claritate faptul că NDLA poate achiziționa doar bunuri sau servicii care sunt necesare pentru îndeplinirea obiectivului său (și anume, furnizarea materialelor didactice gratuite în format digital), aceste activități de achiziționare vor fi în mod necesar legate de activitățile neeconomice.
- (102) Din elementele prezentate în cadrul secțiunii I.4.6 de mai sus reiese că NDLA nu are angajați și nici nu dispune de un sediu propriu sau de infrastructură. Majoritatea personalului său constă în angajați ai autorităților districtuale care sunt detașați (cu fracțiuni de normă sau cu normă întreagă) la NDLA pe o anumită perioadă de timp. Ulterior, NDLA rambursează autoritatea districtuală relevantă pentru durata pe parcursul căreia angajații săi au lucrat la proiectele NDLA. Restul personalului este compus din consultanți externi care au câștigat licitații în cadrul procedurilor publice de achiziții pe care NDLA le finanțează prin bugetul propriu. Prin urmare, pe de o parte, NDLA nu deține niciun control asupra costurilor majorității personalului său și, pe de altă parte, NDLA are o putere limitată de luare a deciziilor cu privire la serviciile pe care le scoate la licitație, deoarece este limitată de strategia sa de licitații publice și deciziile sale sunt în final supuse controlului autorităților districtuale prin intermediul Consiliului de supraveghere. În consecință, în chestiuni legate de infrastructură și de personal, NDLA are o autonomie foarte redusă.
- (103) În cazurile în care activitatea respectivă este efectuată de alte entități decât statul în sine, una dintre chestiunile de stabilit este dacă destinatarul fondurilor (public sau privat) este supus controlului statului și, în special, dacă destinatarul doar aplică legea și nu poate influența condițiile statutare ale serviciilor (și anume nivelul de contribuții, utilizarea activelor și fixarea nivelului beneficiilor) ⁽⁵⁾. În cazul în care, din contră, destinatarul dispune de o discreție semnificativă față de stat în ceea ce privește parametrii comerciali ai activităților sale (de exemplu, prețuri, costuri, active și angajați), ar fi mai probabil ca acesta să constituie o întreprindere.

⁽¹⁾ LOV-1999-07-16-69 [Lov om offentlig anskaffelse (anskaffelsesloven)].

⁽²⁾ Achiziționarea de către NDLA este, de asemenea, limitată de fondurile disponibile în cadrul bugetului, deoarece actul constitutiv împiedică NDLA să încheie un contract de credit sau de finanțare.

⁽³⁾ Scrisoarea autorităților norvegiene din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991), p. 13. De asemenea, aceste limitări sunt reflectate parțial de Legea administrației locale. În Cartea albă Ot. prp. nr. 42 (1991-92), p. 112, se specifică faptul că „respectivului consiliu i se pot delega numai sarcini care au legătură cu activitatea efectivă de implementat în baza cooperării”. De asemenea, este clar faptul că limitarea puterii de delegare este prevăzută în Legea administrației locale pentru anumite decizii, ca, de exemplu, deciziile referitoare la planul economic (secțiunea 44 nr. 6) și bugetul anual (secțiunea 45 nr. 2); aceste prevederi sunt, de asemenea, aplicabile în cazul relațiilor dintre autoritățile districtuale.

⁽⁴⁾ Cauza C-205/03P *FENIN/Comisia*, ECR [2006] II-6295, punctul 26.

⁽⁵⁾ Cauza C-160/91 *Poucet* (citată mai sus), punctele 15 și 18; cauzele conexe C-264/01, C-306/01 și C-355/01 *AOK Bundesverband și alții* [2004] ECR I-2493, punctele 46-57; cauza C-218/00 *Cisal die Battistello Venanzi* [2002] ECR I-691, punctele 31-46. Aceste cazuri se referă la asigurările sociale și de sănătate. Totuși, faptul că Comisia se referă în mod explicit la aceste cazuri în contextul serviciilor profesionale indică faptul că evaluarea se poate aplica în general (a se vedea Comunicarea Comisiei „Raportul privind concurența în sectorul serviciilor profesionale” din data de 9.2.2004 [COM(2004) 83 final, nota de subsol 22]).

- (104) Reclamantul a indicat faptul că NDLA ar trebui considerată drept o întreprindere distinctă de stat sau de autoritățile districtuale de la care a primit fondurile respective. Totuși, în baza informațiilor furnizate Autorității, este clar că NDLA este o parte integrantă a administrației publice și, în orice caz, se supune unui control strict din partea statului. În conformitate cu jurisprudența existentă, o entitate face obiectul controlului din partea autorităților publice (și, prin urmare, nu este independentă față de stat) în cazul în care a primit sarcina sa prin statut și dacă autoritățile publice stabilesc costurile și veniturile activităților sale ⁽¹⁾. În această privință, Autoritatea observă că autoritățile districtuale participante, în contextul unei cerințe prevăzute în bugetul revizuit de stat pe anul 2006, au înființat NDLA ca o cooperare între municipii și i-au stabilit sarcinile prin adoptarea de către fiecare autoritate a unor rezoluții identice.
- (105) Mai mult, autoritățile districtuale controlează parametrii de cost ai activităților, deoarece aceste costuri sunt limitate la contribuțiile fixate unilateral de autoritățile districtuale prin procesele bugetare normale. Mai mult, NDLA nu poate lua decizii cu privire la costurile angajaților săi sau activele sale, deoarece autoritățile districtuale sunt cele care (i) decid asupra detașării personalului necesar și (ii) oferă spațiile, precum și echipamentele tehnice. În cele din urmă, NDLA nu deține puterile de stabilire a onorariilor pentru clienții finali (elevi sau școli), deoarece cadrul legal obligă NDLA să își ofere serviciile în mod gratuit.
- (106) În acest mod, NDLA, în desfășurarea activității sale, nu face decât să aplice legea și nu poate influența nivelul contribuțiilor sale, utilizarea activelor sau fixarea nivelului beneficiilor în modul în care un operator comercial ar face-o. Din contră, NDLA este parte integrantă a administrației publice a autorităților districtuale și, prin urmare, se poate spune că se supune controlului statului.
- (107) Așa cum s-a ilustrat mai sus, NDLA nu poate extinde din proprie inițiativă sfera activităților sale. Autoritățile districtuale sunt în final responsabile pentru acest lucru și decid ce face NDLA, fie prin rezoluții, fie prin intermediul Consiliului de supraveghere ⁽²⁾. Bugetul este stabilit de autoritățile districtuale (în urma unei recomandări din partea Consiliului de administrație), iar NDLA poate doar efectua cheltuieli în urma procedurii de achiziții publice pentru servicii și sau produse care sunt necesare pentru desfășurarea activităților sale. În final, autoritățile districtuale pot întotdeauna anula deciziile Consiliului de administrație, cu alte cuvinte NDLA nu are autoritatea de a extinde sfera activităților sale și nici posibilitatea financiară de a angaja financiar autoritățile districtuale în afara sferei convenite a activităților sale.

2. CONCLUZIE

- (108) În baza celor de mai sus, Autoritatea a concluzionat că NDLA nu se angajează în activități economice și că finanțarea acesteia, prin urmare, nu implică un ajutor de stat, în sensul articolului 61 alineatul (1) din Acordul privind SEE.

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Finanțarea NDLA nu implică un ajutor de stat, în sensul articolului 61 alineatul (1) din Acordul privind SEE. Prin prezenta decizie, investigația oficială a acestei chestiuni este închisă.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Regatului Norvegiei.

⁽¹⁾ Cauzele conexe C-264/01, C-306/01 și C-355/01 AOK Bundesverband și altele [2004] ECR I-2493, punctul 52; cauza C-160/91 Poucet (citată mai sus), punctele 11 și 12.

⁽²⁾ A se vedea scrisoarea autorităților norvegiene din data de 31.3.2014 (eveniment nr. 703991), p. 10, în care se specifică următoarele: „[p]rin urmare, consiliul de administrație nu va avea nicio autoritate de a extinde sfera de activitate a NDLA fără susținerea consiliului de supraveghere”.

Articolul 3

Numai versiunea în limba engleză a prezentei decizii este autentică.

Adoptată la Bruxelles, 26 iunie 2014.

Pentru Autoritatea AELS de Supraveghere

Oda Helen SLETNES

Președinte

Frank BÜCHEL

Membru al colegiului
