

Anmeldelse af offentlig støtte Herning Kommune

Journal nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud

Rådsmødet den 28. november 2001

Resumé

1. Herning Centralbibliotek har med brev af 22. december 2000 (registreret i Konkurrencestyrelsen den 2. januar 2001) anmeldt tjenesten ErhvervsService, jf. konkurrencelovens (KL) § 11 a, stk. 6. ErhvervsService tilbyder private virksomheder at fremskaffe en meget bred vifte af information ("rå" data), fortrinsvis ved brug af internet og avancerede databaser.
2. Konkurrencerådet kan i medfør af KL § 11 a, stk. 6, efter anmeldelse erklære, at offentlig støtte ikke, efter de forhold som Konkurrencerådet har kendskab til, er konkurrenceforvridende, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 1.
3. En erklæring fra Konkurrencerådet efter § 11 a, stk. 6, indebærer, at der ikke senere vil kunne gives påbud om at bringe den pågældende støtte til ophør eller om at tilbagebetale støtten, med mindre grundlaget for afgørelsen ændrer sig, eller der gør sig forhold gældende, som Konkurrencerådet ikke havde kendskab til, da det traf afgørelsen.
4. Der er tre situationer, hvor støtten til ErhvervsService kan virke konkurrenceforvridende: *Dels* til skade for konkurrenter til de virksomheder, der anvender ErhvervsService, *dels* til skade for de databaseudbydere, som biblioteket benytter, såfremt disse taber omsætning, og *dels* til skade for eventuelle andre udbydere af en tilsvarende informationssøgningstjeneste.
5. Idet alle virksomheder har lige adgang til at bruge ErhvervsService, sker der ingen konkurrenceforvridning i forhold til konkurrenter til brugerne af tjenesten. Endvidere vurderes det, at der ikke i relation til de databaseudbydere, som biblioteket benytter, sker nogen konkurrenceforvridning, idet de gennemsnitligt benyttes så få gange, at der ikke kan påvises nogen effekt. Imidlertid vurderes det, at det ikke kan udelukkes, at støtten aktuelt eller potentielt kan forvride konkurrencen i forhold til udbydere af en lignende service, idet brugerne af servicen kun betaler 1/3 af omkostningerne.
6. På den baggrund konkluderes det samlet, at Konkurrencerådet ikke, efter de forhold som rådet har kendskab til, kan give en erklæring efter KL § 11 a, stk. 6, om at tjenesten ErhvervsService ikke er konkurrenceforvridende, jf. § 11 a, stk. 2, nr. 1.

Afgørelse

7. Det meddeles Herning Kommune, at det er Konkurrencerådets vurdering, at tjenesten ikke forvrider konkurrencen mellem brugere og ikke-brugere, da der er lige adgang for alle til at benytte tjenesten, at tjenesten ikke forvrider konkurrencen i forhold til databaseudbydere, da hver database gennemsnitligt benyttes så få gange årligt, at der ikke kan påvises nogen effekt af støtten, men at støtten aktuelt eller potentielt kan forvride konkurrencen i forhold til andre udbydere af lignende ydelser, henset til at brugere af tjenesten kun betaler ca. 1/3 af omkostningerne. Derfor kan Konkurrencerådet ikke give en erklæring efter KL § 11 a, stk. 6, om at tjenesten ErhvervsService ikke er konkurrenceforvridende, jf. § 11 a, stk. 2, nr. 1.

Sagsfremstilling

8. Herning Centralbibliotek har med brev af 22. december 2000 (registreret i Konkurrencestyrelsen den 2. januar 2001) anmeldt tjenesten ErhvervsService, jf. konkurrencelovens (KL) § 11 a, stk. 6. Således anses anmeldelsen for indgivet inden den 1. januar 2001, hvorfor Konkurrencerådet ikke i givet fald vil kunne udstede påbud om tilbagebetaling af støtte, jf. § 2, stk. 2, 2. pkt. i lov nr. 416 af 31. maj 2000. Rådet kan dog stadig udstede påbud om at bringe støtten til ophør.

9. ErhvervsService tilbyder private virksomheder at fremskaffe en meget bred vifte af information ("rå" data), fortrinsvis ved brug af internet og avancerede databaser. Herning Centralbibliotek oplyser i anmeldelsen, at der ikke er et privat marked for en sådan tjeneste. Inden ErhvervsService startede, var der således i 1980'erne nogle forsøg på at starte private tjenester af denne art, men der var ikke økonomisk basis for en markeds-mæssig drift. Således yder private virksomheder i dag altid en vis behandling af de rå data, dvs. en værditilvækst.

10. Biblioteket nævner følgende eksempler på informationsydelser, ErhvervsService har leveret;

- at finde hjemmesiderne på 9 tyske firmaer,
- at finde en artikel om firmaet Unilevers aktiviteter i Chile, eller
- at finde data om det polske marked for te.

11. Herning Centralbibliotek oplyser, at ErhvervsService i år 2000 har besvaret ca. 1000 henvendelser af ovennævnte karakter.

12. Biblioteket oplyser i anmeldelsen, at prisen for at benytte ErhvervsService er fastsat af Herning Byråd, uden at det har været hensigten, at tjenesten skulle være selvfinansierende. ErhvervsService har ikke noget selvstændigt budget, men udgifter og indtægter ved tjenesten indgår i Herning Centralbiblioteks almindelige driftsbudget. De anslåede udgifter til tjenesten i år 2000 er kr. 1.215.000, heraf kr. 945.000 til personalomkostninger (3 fuldtidsansatte bibliotekarer), kr. 50.000 til lokaler, administration mv. og kr. 170.000 til databaseudgifter. I 2000 er der som indtægter på ErhvervsService faktureret kr. 430.000 til virksomheder, der har benyttet tjenesten.

13. For at kunne udbyde ErhvervsService abonnerer Herning Centralbibliotek på en række elektroniske databaser. En række af disse databaser, blandt andet en række biblioteks-søgesystemer, er gratis, mens andre er betalingsdatabaser. Herning Centralbibliotek oplyser, at nogle databaser næsten udelukkende anvendes af ErhvervsService, mens andre i lige så høj grad benyttes i forbindelse med bibliotekets almindelige opgaver inden for litteratur- og informationssøgning.

14. Herning Centralbibliotek oplyser, at ErhvervsService fortrinsvis anvender syv "databaseværter", som biblioteket betaler for. En databasevært er en samling af op til 500 enkelte databaser.

Vurdering

15. Konkurrencerådet kan i medfør af KL § 11 a, stk. 1, udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales. Påbud kan dog kun udstedes, når støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 1, og ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 2.

16. Konkurrencerådet kan desuden i medfør af KL § 11 a, stk. 6, efter anmeldelse erklære, at offentlig støtte ikke, efter de forhold som Konkurrencerådet har kendskab til, er omfattet af KL § 11 a, stk. 2, nr. 1.

17. En erklæring fra Konkurrencerådet efter KL § 11 a, stk. 6, indebærer, at der ikke senere vil

kunne gives påbud om at bringe den pågældende støtte til ophør eller om at tilbagebetale støtten, med mindre grundlaget for afgørelsen ændrer sig, eller der gør sig forhold gældende, som Konkurrencerådet ikke havde kendskab til, da det traf afgørelsen.

18. Konkurrencerådets kompetence efter KL § 11 a, stk. 1, vedrører kun støtte, der direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen på det danske marked eller en del heraf. Støtte, der kan påvirke konkurrencen udover det danske marked – og dermed samhandelen i det europæiske fællesskab – er ikke omfattet af Konkurrencerådets kompetence efter § 11 a. Sådan støtte henhører under Europakommissionens enekompetence efter EF-traktatens art. 87, stk. 1, jf. således også bemærkningerne til KL § 11 a, stk. 1¹.

19. For at Konkurrencerådet kan udstede en erklæring om, at offentlig støtte ikke er omfattet af KL § 11 a, stk. 2, nr. 1, jf. KL § 11 a, stk. 6, skal følgende betingelser være opfyldt: Der skal være tale om a) støtte for offentlige midler, b) til erhvervsvirksomhed, c) der ikke er konkurrenceforvridende.

20. *Støttebegrebet* i § 11 a omfatter ikke alene direkte kontante tilskud, men også alle former for indirekte støtte. Det afgørende er således effekten på støttemodtagerens økonomiske stilling. Begrebet *offentlige midler* skal også forstås bredt. Det omfatter midler fra såvel staten som andre offentlige myndigheder. Endvidere kan også overførsel af midler internt i en offentlig virksomhed fra en støttet aktivitet til en anden ikke-støttet aktivitet – såkaldt krydssubsidiering – betragtes som støtte med offentlige midler.

21. Af anmeldelsen fremgår det, at udgifterne til tjenesten ikke kan opgøres præcist, idet udgifterne til tjenesten indgår i bibliotekets driftsbudget. Der er i anmeldelsen lavet et skønsomt budget, som viser udgifter på kr. 1.215.000 i 2000, heraf kr. 170.000 til udgifter til databaser og kr. 50.000 til lokaler, administration mv. Dette skal sammenholdes med, at der i 2000 er faktureret kr. 430.000 for servicen til virksomheder. Tjenesten har således i år 2000 givet et underskud på kr. 785.000, der dækkes af bibliotekets øvrige driftsmidler. Dermed støttes ErhvervsService med disse driftsmidler, således at brugerne kun betaler ca. 1/3 af omkostningerne ved tjenesten. Det har da heller ikke været intentionen i Herning Byråd, der har fastsat prisen for tjenesten, at tjenesten skulle være selvfinansierende.

22. Det må således konkluderes, at Herning Kommune støtter Herning Centralbiblioteks udbud af ErhvervsService.

23. Begrebet *Erhvervsvirksomhed* skal fortolkes vidt i overensstemmelse med KL § 2, stk. 1, hvilket vil sige, at det væsentlige er, om der foreligger en *økonomisk aktivitet, der foregår i et marked for varer og tjenester*. Der er ikke noget krav om en bestemt organisationsform, eller om at aktiviteten skal drives med økonomisk gevinst som sigte.

24. Tjenesten ErhvervsService må kategoriseres som erhvervsvirksomhed, idet der i nogen grad forekommer betaling for servicen og idet tjenesten udbydes til andre end biblioteket eller kommunen selv og dermed principielt udbydes på et marked for tjenesteydelser.

25. Det skal endelig vurderes, om aktiviteten er *konkurrenceforvridende*.

26. Der er tre situationer, hvor støtten til ErhvervsService kan virke konkurrenceforvridende. Dels ved, gennem de lavere priser, at kanalisere støtten videre til brugere af tjenesten til skade for ikke-brugere, dels til skade for databaseudbydere, såfremt disse taber omsætning, når brugerne vælger ErhvervsService frem for databaseudbydere, dels ved – gennem lavere priser – at skade eventuelle andre udbydere af en tilsvarende tjeneste.

27. Herning Centralbibliotek har oplyst, at alle virksomheder i Danmark har adgang til at anvende ErhvervsService, og at tjenesten også reelt betjener virksomheder i hele landet. I relation til de

erhvervsvirksomheder, der benytter sig af ErhvervsService, har det således ikke betydning for konkurrencesituationen, at tjenesten eksisterer, idet alle konkurrenter har samme adgang til tjenesten. Således vurderes det, at ErhvervsService ikke forvrider konkurrencen mellem brugere og ikke-brugere af tjenesten.

28. Dernæst skal en eventuel konkurrenceforvridding i forhold til de databaseudbydere, som biblioteket benytter, undersøges. Vurderingen knytter sig til den situation, at en virksomhed via ErhvervsService kan få en given oplysning billigere, end hvis virksomheden selv skulle finde og betale for den pågældende oplysning hos en databaseudbyder.

29. Herning Centralbibliotek har hertil oplyst, at det anvender en lang række databaser. Nogle er gratis og andre betales der for, samtidig med at nogle primært anvendes til ErhvervsService, og andre primært til bibliotekets almindelige funktioner.

30. For så vidt angår de betalingsdatabaser, der primært anvendes til ErhvervsService, oplyser biblioteket, at der er syv "databaseværter" i denne kategori. En databasevært er en samling af enkelte databaser. Alle syv databaseværter er store udenlandske foretagender, med op til 500 enkelte databaser tilkøbt.

31. Herning Centralbibliotek oplyser, at man i år 2000 har haft ca. 1000 forespørgsler til ErhvervsService. Henset til det betydelige antal databaser, der er underlagt hver databasevært, svarer dette til, at hver database gennemsnitligt kun benyttes få gange årligt af ErhvervsService. Ydermere fremgår det, at et stort antal af brugerne er små virksomheder. Disse ville næppe selv have søgt efter – endsige fundet – de pågældende databaser. Således påvirker ErhvervsService næppe databasernes afsætning negativt. På denne baggrund vurderes det ikke, at databaseværterne udsættes for nogen konkurrenceforvridding fra ErhvervsService.

32. Endelig skal støttens effekt i forhold til andre udbydere af en lignende service vurderes. Tjenesten ErhvervsService opererer på markedet for søgning efter rå data. Herning Centralbibliotek har oplyst, at der ikke er et privat marked for den slags tjenester. Inden ErhvervsService startede, var der således i 1980'erne nogle forsøg på at starte private tjenester af denne art, men der var ikke økonomisk basis for en markedsfølsom drift.

33. Konkurrencerådet finder ikke umiddelbart, at denne oplysning kan lægges til grund for så vidt angår markedssituationen i dag. Siden 1980'erne er der sket betydelige fremskridt i informationsteknologien, der letter adgangen til rå data. Det ville således være betænkeligt at lægge til grund, at det med de nuværende tekniske muligheder ikke skulle være muligt at drive en informationssøgningstjeneste.

34. Dette bekræftes af flere brancheorganisationer, der har oplyst, at der – om end i begrænset omfang – findes tjenester, der tilbyder "rå data" mod betaling, fx Købmandsstandens Oplysningsbureau. Selvom de ikke måtte være lige så brede i deres arbejdsområde som ErhvervsService, kan ErhvervsService i konkrete tilfælde komme til at dække informationer, der også udbydes kommercielt.

35. På den baggrund vurderes det, at aktiviteten – henset til at støtten dækker omkring 2/3 af omkostningerne ved aktiviteten – kan påvirke privates mulighed for at etablere eller drive en lignende service. Det kan således ikke udelukkes, at tjenesten aktuelt eller potentielt kan forvride konkurrencen, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 1. Konkurrencerådet kan derfor ikke give en erklæring efter KL § 11 a, stk. 6, om at tjenesten ErhvervsService ikke er konkurrenceforvriddende, jf. § 11 a, stk. 2, nr. 1.

36. På baggrund af de aktuelle konkurrenceforhold vurderer Konkurrencerådet dog, at der ikke for nuværende er tilstrækkelig anledning til at foretage sig yderligere i relation til den ydede støtte.

37. Vedrørende ordningens hjemmel har biblioteket oplyst, at ordningen har hjemmel i Bibliotekslovens § 20, der bl.a. fastslår, at:

”Stk. 4. Såfremt ydelserne [] udbydes i konkurrence med private, skal priserne på ydelserne fastsættes på markedsmæssige vilkår, således at de ikke medfører urimelig konkurrence.

Stk 5. Kommunens salg af ydelser, der udbydes i konkurrence, må ikke over en treårig periode give samlet underskud.”

På baggrund af vurderingen af konkurrenceforholdene er det ikke indstillet at udstede påbud mod ordningen. Derfor har Konkurrencestyrelsen ikke forfulgt hjemmelsspørgsmålet gennem indhentelse af tilsynsrådets vurdering af støttens lovlighed, jf. § 11 a, stk. 3.

1 Erhvervsudvalgets betænkning af den 18. maj 2000 over forslag til ændring af konkurrenceloven