

Portal Fyn.dk

Journal nr. 4/0120-0100-0002SEK/DRP

Rådsmødet den 27. september 2006

Resumé

1. Denne sag handler om konkurrenceforvridende, offentlig støtte, som Fyns Amt har ydet til Portal Fyn ApS (Portal Fyn) til udvikling og etablering af regionsportalen fyn.dk i strid med konkurrencelovens § 11 a.
2. Portalen blev etableret i 2003 med det formål at skabe synlighed om Fyn som et attraktivt sted at leve, arbejde og besøge. Fyn.dk rummer alle relevante informationer om Fyn, dvs. alt fra turistinformation til information om uddannelse, bolig og underholdning samt konkurrencer og nyheder. Derudover kan alle offentlige informationer om Fyn findes på portalen.
3. Portalen er etableret og udviklet af Portal Fyn, der ligeledes står for driften af portalen. Portal Fyn er ejet af Fyns Stiftstidende A/S (51 pct.) og TV 2/ FYN (49 pct.).
4. Portal Fyn blev valgt til opgaven med at etablere og udvikle portalen med støtte fra Fyns Amt på baggrund af forhandlinger mellem amtet og Portal Fyn. Opgaven var ikke i udbud.
5. Fyns Amt indgik en samarbejdsaftale med Portal Fyn, der blev pålagt at yde en række ydelser til Fyns Amt i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen. Til gengæld modtog Portal Fyn tilsagn om udbetaling af en årlig støtte på 1,5 mio. kr. i perioden 2003-2005.
6. Fyns Amt sikrede sig imidlertid ikke, at støtten udelukkende gik til etablering og udvikling af ikke-kommercielle ydelser.
7. Da Konkurrencestyrelsen begyndte at undersøge sagen i 2004, rettede styrelsen henvendelse til Statsamtet Sønderjylland, der som tilsynsmyndighed for Fyns Amt skulle tage stilling til støttens lovlighed. Statsamtet fandt, at Fyns Amts støtte til Portal Fyn var ulovlig.
8. Det gav anledning til, at Fyns Amt ophørte udbetalingen af støtten i 2005. I stedet indgik Fyns Amt en kontrakt med Portal Fyn om levering af ydelser i 2005 for godt 1,7 mio. kr.
9. Det vil sige, at Portal Fyn – endnu engang – blev valgt til opgaven med at etablere og udvikle den ikke-kommercielle indhold på portalen uden, at der blev afholdt et udbud, og uden at amtet sikrede sig, at støtten udelukkende gik til den ikke-kommercielle af portalen.
10. Konkurrencestyrelsen har derfor anmodet statsamtet om ligeledes at tage stilling til, om udbetalingen på 1,7 mio. kr. 2005 var lovlig. Statsamtet vurderede, at der er tale om en gensidigt

bebyrdende aftale i 2005 i modsætning til 2003/04, hvor der var tale om en decideret støtteordning. Ikke desto mindre vurderede statsamtet, at der var en række elementer i aftalen, der gjorde, at en del af støtten i 2005 ligeledes var ulovlig.

11. Der er tre betingelser for, at der er tale om konkurrenceforvridende, offentlig støtte i strid med § 11 a;

- støtten er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed,
- støtten er konkurrenceforvridende og
- støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering

12. Konkurrencestyrelsen har først og fremmest fastlagt, at Fyns Amt samlet set har ydet støtte ved hjælp af offentlige midler til Portal Fyn på 2.917.315 kr. i regnskabsåret 2003/04 og 1.738.042 kr. i regnskabsåret 2005.

13. Denne støtte består dels af direkte støtte i form af et tilskud fra Fyns Amt og dels af indirekte støtte i kraft af, at Fyns Amt har afholdt omkostninger til markedsføring af fyn.dk samt givet Portal Fyn en vederlagsfri brugsret til domænenavnet, fyn.dk.

14. Konkurrencestyrelsen har endvidere vurderet, hvorvidt støtten har været til fordel for Portal Fyn, ved at sammenholde Portal Fyns nettoomkostninger med den samlede støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn ved hjælp af offentlige midler.

15. Konkurrencestyrelsen har opgjort de omkostninger, Portal Fyn har afholdt i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen, til 2.967.000 kr. i 2003/04 og 1.475.000 kr. i 2005.

16. I overensstemmelse med Kommissionens praksis har Konkurrencestyrelsen taget højde for, at Portal Fyn har fået mulighed for at tjene penge ved at lægge annoncer på portalens ikke-kommercielle sider, der er etableret og udviklet med støtte fra Fyns Amt.

17. Konkurrencestyrelsen har imidlertid ikke medregnet disse annonceindtægter, da Portal Fyn selv har båret driftsomkostningerne i forbindelse med den ikke-kommercielle del af portalen, og disse omkostninger overstiger annonceindtægterne. I det henseende har Portal Fyn således ikke opnået en fordel af annonceindtægterne.

18. Konkurrencestyrelsen har endvidere taget hensyn til, at Portal Fyn skal kunne opnå en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af virksomhedens forpligtelser over for Fyns Amt. På den baggrund har Konkurrencestyrelsen fundet, at Portal Fyn samlet set er blevet underkompenseret med 49.685 kr. i 2003/04. Portal Fyn er til gengæld blevet overkompenseret med 263.042 kr. i 2005.

19. Det vil sige, at Portal Fyn i 2005 har opnået en økonomisk fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked, som styrelsen har afgrænset til at omfatte horisontale internetportaler, der har Fyn eller dele af Fyn som fokusområde.

20. Støtten må samtidig anses for at være selektiv, idet Fyns Amt har givet tilsagn om, at der ikke vil blive udbetalt støtte til lignede projekter. Det må derfor konkluderes, at der er tale om støtte, der

favoriserer bestemte former for erhvervsvirksomhed i forhold til anden erhvervsvirksomhed. Den første betingelse for, at der foreligger støtte i strid med § 11 a er således opfyldt.

21. Den anden betingelse for, at der er tale om støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er, at støtten er konkurrenceforvridende. Da Portal Fyn i 2005 er blevet overkompenseret, har Portal Fyn opnået en økonomisk fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked. Det følger således, at konkurrencen er blevet fordrejet af støtten fra Fyns Amt.

22. For så vidt angår lovligheden af støtten – den tredje og sidste betingelse for, at der er tale om konkurrenceforvridende, offentlige støtte i strid med § 11 a - har Statsamtet Sønderjylland, som er tilsynsmyndighed for Fyns Amt, vurderet sagen.

23. Som nævnt ovenfor, har statsamtet vurderet lovligheden af støtten i 2003/04 og 2005 hver for sig, idet grundlaget for udbetaling af støtte i disse år har været forskelligt.

24. I 2003/04 er der tale om en decideret støtteordning, hvor statsamtet har vurderet, at både den direkte og indirekte støtte til Portal Fyn er ulovlig i kommunalretlig forstand. I 2005 er der derimod tale om en gensidigt bebyrdende aftale mellem Fyns Amt og Portal Fyn. Statsamtet har på den baggrund vurderet, at det kun er dele af den direkte støtte i 2005, der er ulovlig i kommunalretlig forstand, mens hele den indirekte støtte er ulovlig.

25. Statsamtets vurdering af lovligheden skal lægges til uprøvet til grund af konkurrencemyndighederne. Eftersom der er tale om udbetaling af støtte på forskelligt grundlag i henholdsvis 2003/04 og 2005, finder Konkurrencestyrelsen, at årene 2003/04 og 2005 derfor også bør ansues hver for sig i opgørelsen af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret.

26. På den baggrund kan det konkluderes, at Portal Fyn ikke har opnået en fordel via Fyns Amts støtte ved hjælp af offentlige midler til etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen i 2003/04, idet Portal Fyns omkostninger ved at etablere og udvikle det ikke-kommercielle indhold i denne periode overstiger den direkte og indirekte støtte, Portal Fyn har modtaget fra Fyns Amt.

27. Portal Fyn har til gengæld opnået en ulovlig økonomisk fordel på 46.542 kr. i 2005, da Portal Fyns omkostninger i denne periode *ikke* overstiger den direkte og indirekte støtte, Portal Fyn har modtaget fra Fyns Amt.

28. Det kan således konkluderes, at alle betingelser for, at der foreligger ulovlig, konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11a, er opfyldt for så vidt angår den støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn ved hjælp af offentlige midler i 2005. Konkurrencerådet har derfor kompetence til at påbyde, at denne støtte skal bringes til ophør og tilbagebetales, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 1.

29. Det beløb, der skal tilbagebetales, skal pålægges renter fra den dato, hvor de enkelte dele af beløbet første gang blev stillet til rådighed for støttemodtageren. Det giver anledning til, at Portal Fyn pr. 27. september 2006 skal betale 49.628,41 kr. tilbage til Fyns Amt.

30. Det skal bemærkes, at såfremt Fyns Amt betaler erstatning til Portal Fyn vil en sådan erstatning også udgøre ulovlig støtte.

Afgørelse

31. Det blev besluttet, at

- Det meddeles Fyns Amt, at dele af den støtte, som Fyns Amt har udbetalt til Portal Fyn i forbindelse med etablering og udvikling af regionsportalen fyn.dk udgør ulovlig, konkurrenceforvridende, offentlig støtte, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 1.
- Det påbydes Fyns Amt at bringe den konkurrenceforvridende støtte til ophør i det omfang, det ikke allerede er sket.
- Den konkurrenceforvridende støtte udgør 46.542 kr.
- Det påbydes Portal Fyn, i medfør af konkurrencelovens § 11 a, stk. 4, at tilbagebetale den konkurrenceforvridende støtte til Fyns Amt.
- Den konkurrenceforvridende støtte skal, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 5, 2. pkt., tillægges renter fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte var til støttemodtagerens rådighed, og indtil der sker tilbagebetaling.^[1] Pr. 27. september 2006 udgør tilbagebetalingskravet 49.628,41 kr.

Sagsfremstilling

Indledning

32. Sagen tager udgangspunkt i en klage fra Odense Online, som Konkurrentstyrelsen modtog den 16. december 2003.

33. Odense Online klager blandt andet over, at Fyns Amt har givet direkte og indirekte støtte til Portal Fyn til oprettelse af en regional internetportal; fyn.dk^[2]. Klager finder, at støtten er konkurrenceforvridende og har i den forbindelse gjort opmærksom på følgende to forhold:

§ Fyns Amt har ydet støtte til Portal Fyn via en tilskudsgaranti på i alt 4,5 mio. kr. over 3 år.

§ Fyns Amt har endvidere ydet støtte til Portal Fyn gennem udlån af domænenavn samt markedsføringstiltag uden for regionen.

34. Det følger af konkurrenceloven, at der er tale om støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, såfremt

- støtten er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed,
- støtten er konkurrenceforvridende, og
- støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering

35. I det følgende vil Fyns Amts støtte til Portal Fyn således blive vurderet i forhold til de tre ovenstående kriterier.

Myndigheden og virksomhederne

36. Den involverede myndighed i den pågældende sag er Fyns Amt, der har givet støtte til udvikling og etablering af regionsportalen fyn.dk.

37. Portalen er etableret på initiativ af Fyns Amt og IS FYN, der er en almennyttig forening, som har til formål at fremme udviklingen af ”Det fynske informationssamfund”.

38. Fyns Amt er en offentlig myndighed, der først og fremmest er underlagt kommunalfuldmagtsreglerne. Det betyder, at Fyns Amt kan støtte erhvervsvirksomhed, såfremt der er en kommunal interesse i aktiviteten, som kan begrunde, at kommunen varetager aktiviteten uden lovhjemmel. Derudover kan Fyns Amt yde støtte til erhvervsvirksomhed, såfremt der er lovhjemmel til det.[\[3\]](#)

39. Støtten er givet til oprettelse af regionsportalen fyn.dk, som bliver drevet af Portal Fyn ApS. Selskabet er blevet oprettet til at varetage opgaven med at etablere og udvikle en regionsportal i samarbejde med Fyns Amt. Portal Fyn havde en nettoomsætning på henholdsvis 5,1 mio. kr. i regnskabsåret 2003/04 og 4,0 mio. kr. i 2005.

40. Portal Fyn er ejet af Fyns Stiftstidende A/S (51 pct.) og TV 2/ FYN (49 pct.).

41. Fyns stiftstidende A/S er en virksomhed, der beskæftiger sig med at udgive dagblade, ugeblade og distriktsblade, at udføre trykkeriarbejder, reproduktionsarbejder og dermed beslægtet virksomhed samt at udøve handelsvirksomheder og finansiering. Virksomheden havde en koncernomsætning på 491 mio. kr. og 498 medarbejdere i 2004.

42. TV 2/FYN er en af TV2s otte regionale tv-stationer. De regionale tv-stationer er selvstændige virksomheder med eget repræsentantskab, egen bestyrelse og direktion. De regionale tv-stationer modtager licens. Samtidig er de pålagt en public service forpligtelse, jf. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed[\[4\]](#).

43. Det fremgår endvidere af denne lov, at ”[d]e regionale TV 2-virksomheder kan oprette nye selskaber eller indskyde kapital i eksisterende selskaber med henblik på at udøve anden virksomhed eller med henblik på at indgå i samarbejde om medierelaterede aktiviteter med andre virksomheder”, jf. lovens § 33, stk. 3.

44. TV 2/FYN havde en samlet nettoomsætning på 55,1 mio. kr. og 65 medarbejdere i 2004.

45. Klager i sagen er Odense Online, der indtil for nyligt har drevet en lignende portal, odenseonline.dk. Portalen bestod af relevante nyheder og information om aktiviteter og begivenheder i Odense og omegn. Odense Online har imidlertid ophørt driften af portalen i januar 2006. Ifølge klager skyldes det, at portalen ikke var profitabel.

Fyn.dk

46. Fyns Amt har beskrevet, at formålet med projektet fyn.dk er, ”at sikre etableringen og udviklingen af en attraktiv indgang til samtlige offentlige og private internetbaserede informationer om Fyn og således skabe en selvstændig profileret og nem identificerbar portal, der kan udgøre et digitalt omdrejningspunkt for hele regionen.”

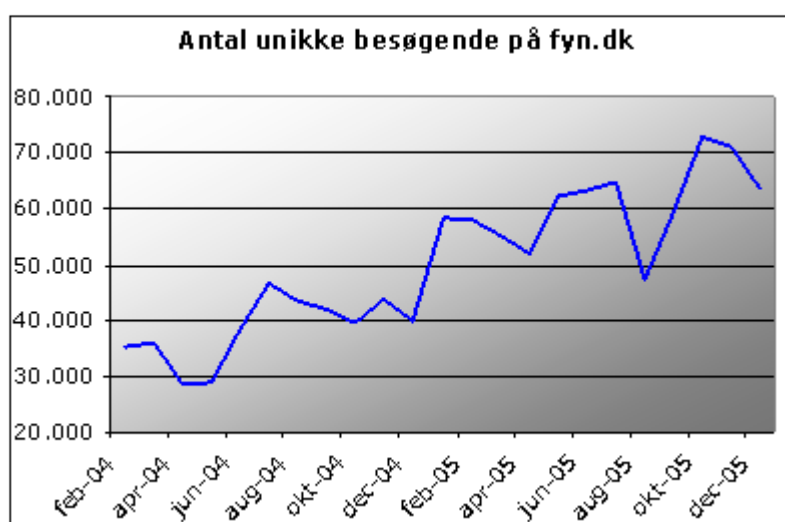
47. Det fremgår endvidere, at portalen fyn.dk skal bidrage til at skabe synlighed om Fyn som et attraktivt sted at leve, arbejde og besøge. Portalen er målrettet både mod borgere på Fyn og udenfor Fyn og kan anvendes af såvel offentlige som private virksomheder.

48. Portalen indeholder relevante informationer om regionen, herunder oplysninger om trafik, kultur og fritid, turisme mv. Dertil kommer en lang række features som nyheder, konkurrencer, vejviser, spiseguide mv.

49. Det fremgår af en opgørelse fra FDIM[5] – Foreningen af Danske InternetMedier – at fyn.dk ligger på en 57. plads over mest besøgte danske hjemmesider målt på antallet af unikke besøgende i uge 3, 2006.

50. Som det ses af nedenstående figur 1, er antallet af unikke besøgende steget væsentligt, siden fyn.dk blev etableret i februar 2004.

Figur 1: Antal unikke besøg på portalen



Kilde: <http://www.fdim.dk/>

Valg af samarbejdspartner

51. Fyns Amt har oplyst, at det var et væsentligt kriterium for udvælgelsen af hvem, der skulle etablere og udvikle portalen oprindeligt, at portalen skulle drives kommercielt på grundlag af annonceindtægter. Udgangspunktet var, at Fyns Amt udelukkende skulle bidrage med domænenavnet, fyn.dk, og at den valgte samarbejdspartner skulle opnå ejerskab af portalen.

52. De indledningsvise forhandlinger med interesserede virksomheder var således i første omgang baseret på, at Fyns Amt udelukkende stillede domænenavnet, fyn.dk, til rådighed for eventuelle samarbejdspartnere. Præmisserne blev dog ændret undervejs i forløbet. Fyns Amt besluttede i stedet, at amtet skulle give tilskud til etableringen og udviklingen af regionsportalen, fyn.dk.

53. De ændrede forhold gav dog ikke anledning til, at Fyns Amt afholdte et udbud. Det har således ikke fremgået af noget udbudsmateriale, at Fyns Amt ville yde tilskud til etablering og udvikling af portalen.

54. Forløbet omkring udvælgelsen af samarbejdspartner er gengivet i hovedtræk nedenfor i tabel 1.

Tabel 1: Oversigt over forløb

Mar. 2001	IS FYN annoncerer i to lokale dagblade (Fyens Stiftstidende og Fyns Amtsavis) efter samarbejdspartnere til projektet. Af materialet fremgår det, at Fyns Amt stiller domænet fyn.dk til rådighed
Apr. 2001	IS FYN har modtaget tilkendegivelser fra 4 virksomheder; Sydfyn-info.dk A/S (nu DKviaNET A/S), Grafisk Center Langeskov A/S, LEC A/S (nu Portal Danmark A/S) og KMD i samarbejde med Fyens Stiftstidende og TV 2/FYN (nu Portal Fyn A/S).
Jun. 2001	Det besluttet at gennemføre møder med 2 ud af de 4 virksomheder; Portal Danmark A/S ^[6] og Portal Fyn A/S. Sidstnævnte trækker sig dog ud af forhandlingerne.
Mar. 2002	IS FYN indgår aftale med Portal Danmark.
Aug. 2002	Portal Danmark tilkendegiver, at de ønsker et direkte tilskud til driften af portalen.
Nov. 2002	Samarbejdet med Portal Danmark afvikles.
Dec. 2002	Fyns Amt genoptager Kontakten til Portal Fyn uden, at Fyns Amt gennemfører en ny udbudsprocedure eller annoncering. Der inddrages således ikke andre virksomheder i processen med at etablere regionsportalen.
Jun. 2003	Portal Fyn fremlægger et resultatbudget for portalen i 2003-2005. Fyns Amt opgør på den baggrund støttebehovet til 4,5 mio. kr.
Jun. 2003	Fyns Amt beslutter på økonomiudvalgets møde d. 30. juni 2003 at bevillige en garanti for tilskud på 4,5 mio. kr. til Portal Fyn. Tilskudsgarantien gives til etablering og udvikling af ikke-kommercielt indhold på regionsportalen.
Jul. 2003	Samarbejdsaftaler mellem Portal Fyn A/S (FS og TV 2/FYN) og henholdsvis IS FYN og Fyns Amt underskrives.
Feb. 2004	Regionsportalen fyn.dk er en realitet.
Jan. 2005	Statsamtet Sønderjylland kender Fyns Amts støtte til Portal Fyn i 2003/04 ulovlig og samarbejdsaftalen opsiges med øjeblikkelig virkning.
Jan. 2005	Portal Fyn fortsætter arbejdet med at drive portalen efter aftale om konkrete leverancer af tjenesteydelser med Fyns Amt.
Dec. 2005	Fyns Amt sender opgaven med at drive og udvikle portalen i 2006 i udbud.

Jan. 2006	Portal Fyn udpeges som vinder af udbuddet.
Maj. 2006	Statsamtet kender dele af Fyns Amts støtte til Portal Fyn i 2005 ulovlig.

Kilde: Konkurrencestyrelsen på baggrund af oplysninger fra Fyns Amt, IS FYN og Portal Fyn.

55. Fyns Amt har oplyst, at valget af Portal Fyn i første omgang blev foretaget efter, at Fyns Amt i efteråret 2002 måtte konstatere, at ingen eksisterende virksomheder havde interesse i projektet, med mindre der blev givet et økonomisk tilskud. Portal Danmark havde opgjort det årlige tilskudsbehov til at være 1,8 mio. kr.

56. På den baggrund vurderer Fyns Amt, at der ikke er tale om konkurrenceforvridende støtte til Portal Fyn, eftersom den eneste konkurrent, som vurderes at have den fornødne kapacitet til at løfte opgaven, stillede et større krav om offentligt støtte end den valgte virksomhed gjorde.

57. Konkurrencestyrelsen vurderer, at det ikke umiddelbart kan udelukkes, at andre samarbejdspartnere ville kunne have løftet opgaven med at etablere og udvikle en regionsportal.

58. Som det fremgår af ovenstående tabel 1, har Fyns Amt således ikke udbudt opgaven, efter samarbejdet med Portal Danmark blev afbrudt i 2002. Dertil kommer, at Fyns Amt heller ikke har gennemført et udbud, efter støtten til Portal Fyn blev kendt ulovlig i 2005. Det vil sige, at Fyns Amt således ikke har sikret, at opgaven med at etablere og udvikle portalen blev udført på de mest fordelagtige betingelser.

59. Portal Fyn har i den forbindelse bemærket, at *"[i] forbindelse med etablering af Portal Fyn [fyn.dk] var det Fyns Amt, der udfærdigede alle kontrakter. Fyns Amt skulle sikre, at samarbejdet med Fyens Stiftstidende A/S og TV2/Fyn, herunder den økonomiske støtte til portalen, var i overensstemmelse med alle regler. I den forbindelse fik vi konkret oplyst, at der ikke var tale om en situation, hvor opgaven skulle i udbud, hverken nationalt eller i forhold til EU-bestemmelserne."*

60. Fyns Amt har gennemført et udbud for 2006, hvor opgaven med at stille en portal-løsning til rådighed for visning af en borgerrettede informationer på Internettet således blev konkurrenceudsat. Portal Fyn har vundet dette udbud.

61. DKviaNET A/S (tidligere sydfyn-info.dk), der ligeledes indgik i forhandlingerne med IS FYN og Fyns Amt om at etablere portalen i 2002, har overfor Konkurrencestyrelsen anført, at de var interesserede i at indgå i projektet med at etablere og udvikle portalen uden at modtage tilskud fra Fyns Amt, fordi DKviaNET allerede havde etableret en regionsportal; <http://www.fyns-info.dk/>.

62. Fyns Amt vurderede dog, at DKviaNET ikke ville være i stand til at levere den ønskede portal. Amtet har blandt andet begrundet denne vurdering med, at det ikke ville være muligt at opnå aftaler med de største nyhedsformidlere om levering af nyheder til portalen, hvis disse nyhedsformidlere ikke blev inddraget i samarbejdet om etableringen af portalen.

63. Det er på den baggrund, at Fyns Amt har vurderet, at det var nødvendigt at indgå et samarbejde med de største nyhedsudbydere på Fyn om etableringen af regionsportalen.

64. Klager i den konkrete sag, Odense Online, har bemærket, at de ikke overvejede at byde ind på opgaven, fordi det fremgik af IS FYNs annonce, at der udelukkende var tale om, at Fyns Amt ville stille domænenavnet, fyn.dk, til rådighed for interesserede samarbejdspartnere. Det var således ikke angivet i annoncen, at der kunne blive tale om direkte støtte fra Fyns Amt.

65. Odense Online gør gældende, at hvis virksomheden havde været klar over, at der var støtte involveret i projektet, ville de ligeledes have overvejet at byde ind på opgaven med at etablere og udvikle portalen.

Samarbejdet mellem Fyns Amt og Portal Fyn

66. De nærmere vilkår for samarbejdet mellem Fyns Amt og Portal Fyn fremgår af en samarbejdsaftale om etablering og udvikling af fyn.dk. Aftalen trådte i kraft i juli 2003 og forpligtede Portal Fyn til at sikre, at portalen senest var i drift ved udgangen af februar 2004.

67. Fyns Amt har i forbindelse med samarbejdsaftalen stillet garanti for, at portalen opnår et årligt tilskud på 1,5 mio. kr. i årene 2003, 2004 og 2005. Ud af den samlede tilskudsramme har Fyns Amt betalt 1,35 mio. kr. i 2003 og 1,35 mio. kr. i 2004[7].

68. Størrelsen af tilskuddet er fastlagt på baggrund af et udkast til resultatbudget, som Portal Fyn har udarbejdet. Som det ses af nedenstående tabel 2, forventes portalen - uden tilskuddet fra Fyns Amt - at give et underskud på 1,5 mio. kr. i 2003, 1,8 mio. kr. i 2004 og 1,6 mio. kr. i 2005.

Tabel 2: Udkast til resultatbudget for <http://www.fyn.dk/>, kr.

	2003*	2004	2005
Omsætning, i alt	312.000	630.000	900.000
Omkostninger, i alt	1.291.000	2.327.000	2.442.000
Resultat før renter	-1.519.167	-1.755.333	-1.600.333

Kilde: Fyns Amt, Økonomiudvalgets møde 30. juni 2003

*) dækker en periode på 6 måneder.

69. Fyns Amt har oplyst, at tilskudsgarantien er givet til etablering og udvikling – og således ikke drift – af regionsportalen fyn.dk og omfatter ifølge Fyns Amt således støtte til;

1. Teknik – herunder udvikling af software til at understøtte håndteringen af portalens indhold,
2. Indhold, analyser af muligheder, aftaleindgåelse og implementering samt
3. Layout og navigation

70. Tilskuddet for 2005 er ikke blevet udbetalt som følge af, at Statsamtet Sønderjylland har kendt støtten ulovlig[8]. Fyns Amt har i stedet betalt Portal Fyn godt 1,7 mio. kr. i 2005 for at levere en række konkrete ydelser i forbindelse med portalen.

71. Fyns Amt har oplyst, at ”[s]åfremt Fyns Amts støtte til portalen på 1,5 mio. kr. var blevet udbetalt til portalen i 2005, ville amtet ikke have købt ovenfor nævnte ydelser. Alle de omtalte ydelser ville være omfattet af støtten”.

72. Udover den direkte støtte har Fyns Amt givet Portal Fyn en eksklusiv brugsret til domænenavnet fyn.dk vederlagsfrit, så længe samarbejdsaftalen er gældende. Derudover påtager Fyns Amt sig opgaven med at tilrettelægge og finansiere markedsføring af portalen i medier uden for Fyn.

73. De konkrete ydelser, Fyns Amt har modtaget for støtten, er fastlagt i samarbejdsaftalen mellem Fyns Amt og Portal Fyn. Her indgår retningslinierne for indholdet på fyn.dk, som blandt andet består af: søgemaskiner på fynske hjemmesider (links), informationer fra amt og kommuner, nyheder og billeder, fakta om Fyn, turisme, offentlige serviceydelser, kalendere, konkurrencer, webkamera samt videosekvenser, som præsenterer amt, kommuner, virksomheder og institutioner mv.

74. Fyns Amt har derudover fået en rubrik på forsiden af portalen stillet til rådighed, som Fyns Amt selv kan fylde med indhold. Samtidig er andre af amtets indsatsområder repræsenteret på hjemmeside; uddannelsesområdet, sundheds- og forebyggelsesområdet og trafikområdet. Dertil kommer en bosætningskampagne, som er en del af regionsfremstødet. Der er yderligere stillet krav om adgang til information om samtlige fynske kommuner via portalen.

Det kommercielle og ikke-kommercielle indhold på fyn.dk

75. Fyns Amt har oplyst, at amtets støtte til Portal Fyn udelukkende er ydet til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen. Portal Fyn har imidlertid ikke foretaget en regnskabsmæssig adskillelse af det kommercielle og det ikke-kommercielle indhold. Det er således ikke muligt at se ud fra regnskabet, hvorvidt dele af støtten er anvendt til at etablere og udvikle det kommercielle indhold.

76. Dertil kommer, at Fyns Amt ikke har foretaget en afgrænsning af, hvad der er kommercielt indhold, og hvad der er ikke-kommercielt indhold på fyn.dk. Konkurrencestyrelsen har derfor anmodet Portal Fyn om at tage stilling til hvor stor en andel af portalen, der indeholder ikke-kommercielt indhold.

77. Portal Fyn har gjort gældende, at det meste af indholdet på portalen kan betegnes som ikke-kommercielt. Portal Fyn skønner således, at ca. 90 pct. af portalen består af ikke-kommercielt indhold.

78. Portal Fyn har opgjort, hvad der kan betragtes som kommercielt indhold med udgangspunkt i, hvorvidt sektionerne udelukkende befinder sig på portalen efter ønske fra Fyns Amt, eller om de er af kommerciel interesse for Portal Fyn.

79. Portal Fyn finder på den baggrund, at 10 pct. af sektionen Kultur og fritid anses for at være kommerciel, fordi der er kommercielle interesser i spiseguiden. Sektionerne Søg på Fyn og Konkurrencer anser Portal Fyn som værende delvist kommercielle (50 pct. af siderne betragtes som værende kommercielle). Der er således udelukkende sektionen Billetter, som Portal Fyn anser som værende 100 pct. kommerciel.

80. For så vidt angår Bolig, Webcams og Debat har Portal Fyn gjort gældende, at disse sektioner må anses for at være 100 pct. ikke-kommercielle, da der ikke er nogle indtægter på disse sider.

81. Portal Fyn gør ligeledes gældende, at Nyheder skal betragtes som værende 100 pct. ikke-kommercielt indhold, fordi det er et krav fra Fyns Amt, at der er en løbende opdatering af lokale nyheder på portalen.

82. Som nævnt ovenfor har Portal Fyn vurderet indholdet i forhold til hvilke sider, der genererer indtægter til portalen. Konkurrencestyrelsen vurderer dog, at det er nødvendigt samtidig at vurdere, hvilke aktiviteter Fyns Amt lovligt kan give støtte til. Det er disse aktiviteter, som skal betragtes som værende ikke-kommercielle.

83. Statsamtet Sønderjylland har i sin udtalelse af 14. januar 2005 bemærket, at ”*nyhedsdelen samt formidlingen af annonceplads og indtægter i den forbindelse [betrages] for regionsportalens kommercielle del*”. På den baggrund konkluderer styrelsen, at Nyhedssektionen ligeledes må anses for at være 100 pct. kommerciel.

84. Det giver anledning til følgende opdeling af det kommercielle og ikke-kommercielle indhold på portalen;

Tabel 3: Oversigt over portalens indhold

1	Regionen	100 pct. ikke-kommercielt
2	Trafik	100 pct. ikke-kommercielt
3	Uddannelse	100 pct. ikke-kommercielt
4	Erhverv	100 pct. ikke-kommercielt
5	Turisme	100 pct. ikke-kommercielt
6	Kunstportal	100 pct. ikke-kommercielt
7	Bolig	100 pct. ikke-kommercielt
8	Webcams	100 pct. ikke-kommercielt
9	Debat	100 pct. ikke-kommercielt
10	Kultur og fritid	90 pct. ikke-kommercielt
11	Forsiden	90 pct. ikke-kommercielt
12	Konkurrencer	50 pct. ikke-kommercielt
13	Vejviser	50 pct. ikke-kommercielt
14	Billetter	100 pct. kommercielt
15	Nyheder	100 pct. kommercielt

85. Som nævnt vurderer Portal Fyn, at ca. 90 pct. af portalen består af ikke-kommercielt indhold.

Konkurrencestyrelsen finder dog, at andelen af det ikke-kommercielle indhold på portalen må antages at være mindre end 90 pct., da nyheder som nævnt ovenfor skal betragtes som kommercielt indhold. Da det imidlertid ikke har været muligt at dokumentere den præcise fordeling mellem kommercielt og ikke-kommercielt indhold på portalen, har Konkurrencestyrelsen taget udgangspunkt i den fordeling, der er mest gunstig for Fyns Amt i beregningen af, hvorvidt Fyns Amt har ydet konkurrenceforvridende, offentlig støtte til Portal Fyn. Det lægges således til grund i det følgende, at det ikke-kommercielle indhold udgør 90 pct. af portalen, jf. nedenstående tabel 4.

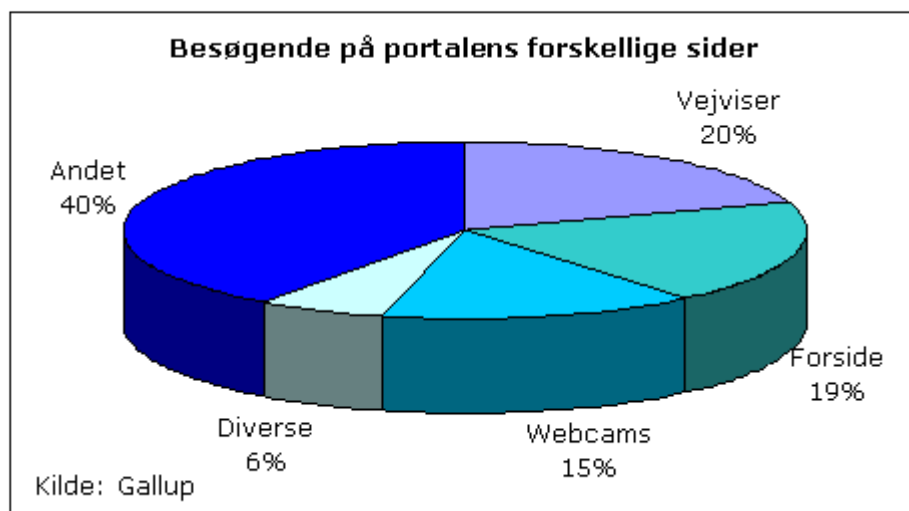
Tabel 4: Fordeling af portalens indhold

	Kommercielt	Ikke-kommercielt
Indhold	10 pct.	90 pct.

86. Denne fordeling lægges til grund for nedenstående beregninger af Portal Fyns omkostninger ved at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen. Baggrunden for at anvende den indholdsmæssige fordeling i den forbindelse er, at det antages, at omkostningerne ved at etablere en side med ikke-kommercielt indhold er lige så store som omkostningerne ved at etablere en side med kommercielt indhold.

87. Konkurrencestyrelsen har ligeledes opgjort andelen af besøgende på henholdsvis den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen på baggrund af statistik fra Gallup over trafikken på portalen i december 2005. Det fremgår heraf, at ca. 20 pct. af den samlede trafik kan henføres til Vejviseren, 18,8 pct. til Forsiden (fyn.dk) og 15,1 pct. af trafikken kan henføres til portalens Webcam. Se nedenstående figur 2.

Figur 2: Trafikken på portalen fyn.dk



88. Portal Fyn har endvidere fået foretaget en detaljeret opgørelse af antallet af unikke besøgende på størstedelen af portalens sider (med undtagelse af vejviseren). Denne opgørelse er foretaget på 4 forskellige dage i perioden 27. februar 2006 til 20 marts. 2006.

89. Opgørelsen viser, at det ikke-kommercielle indhold genererer mellem 82,7 pct. og 84,1 pct. af de unikke besøgende på de sider, der indgår i analysen. I gennemsnit genererer det ikke-kommercielle indhold således 83,4 pct. af de unikke besøg.

90. Som det fremgår ovenfor, står vejviseren for 20 pct. af de unikke besøg på portalen. Da vejviseren er 50 pct. kommerciel, kan andelen af unikke besøg på den ikke-kommercielle del af portalen derfor opgøres til $(80 \text{ pct.} \cdot 83,4 \text{ pct.}) + (20 \text{ pct.} \cdot 50 \text{ pct.}) = 76,7 \text{ pct.}$

91. Det vil sige, at selvom det kommercielle indhold kun udgør 10 pct. af portalens indhold, så genererer det godt 23 pct. af de unikke besøg på portalen, jf. nedenstående tabel 5.

Tabel 5: Fordeling af portalens besøgende

	Kommercielt	Ikke-kommercielt
Besøgende	23,3 pct.	76,7 pct.

92. Denne fordeling lægges til grund for nedenstående beregninger af værdien af den indirekte støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn. Baggrunden for at anvende fordelingen af besøgende i den forbindelse er, at en portals værdi er direkte proportional med antallet af unikke besøgende på portalen. Når værdien af en støtteforanstaltning skal fordeles i forhold til den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen, er det således mest retvisende at tage udgangspunkt i fordelingen af besøgende på henholdsvis den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen.

Høringssvar

93. Konkurrencestyrelsen har sendt udkast til afgørelse i partshøring hos henholdsvis Fyns Amt og Portal Fyn. Fyns Amts høringssvar af 14. juli, 3. august og 5. september 2006 samt Portal Fyns høringssvar af 24. juli 2006 er indarbejdet i dette rådsnotat.

Vurdering

Det relevante produktmarked

94. Portal Fyns indtjening (udover støtten fra Fyns Amt) stammer udelukkende fra portalens annonceomsætning. Det vil sige, at Portal Fyn konkurrerer med andre medier om at tiltrække annoncører.

95. Derfor skal det relevante produktmarked afgrænses til de medier, som annoncører anser for substituerbare i forhold til Portal Fyn.

96. I forbindelse med planlægning af en reklamekampagne vil en annoncør tage stilling til, hvilken målgruppe, annoncørens reklamer skal rettes mod. Mange forskellige medietyper kan give eksponering af en given målgruppe, og annoncøren skal derfor også vælge, hvilken medietype denne vil annoncere på. For en stor gruppe af annoncører er der betydelig forskel i virkningen på målgruppen i de forskellige reklamemedier som eksempelvis tv, aviser, out-door og Internettet.

97. Konkurrencerådet har også tidligere slået fast, at printmediet, tv og Internettet udgør afgrænsede delmarkeder til det samlede annoncemarked. Delmarkederne kan således betragtes som afgrænsede, men beslægtede markeder^[9]. Det vil sige, at formidling af annoncer på Internettet udgør et særskilt produktmarked.

98. Kommissionen har derudover peget på, at der eksisterer separate markeder for tjenester via internetportaler. Kommissionen skelner her mellem vertikale portaler, som er rettet mod et snævert marked og horisontale portaler, som har et bredere fokus, jf. Kommissionens beslutning om Vodafone/Vivendi/Canal+'s etablering og drift af en fælles horisontal søgeportal^[10].

99. Kommissionen udtalte i denne sag, at *"[e]n portal fungerer som en portåbning, hvorigennem forbrugere og erhvervsdrivende kan få adgang til en række onlinetjenester og til det bredere Internet. En portal samler et stort antal tilbagevendende internetbrugere og/eller abonnenter omkring særlige typer af tjenesteydelser. Konkurrencen mellem portalerne bygger på tiltrækningskraft og funktionalitet (dvs. sammenhæng, indhold, handel, kommunikation osv.)"*.

100. Kommissionen udtalte endvidere, at *"[p]ortaler kan begrebsmæssigt opdeles efter, om de har et bredt (horisontalt) fokus eller et snævert (vertikalt) fokus."*^[11]

101. Det følger af Kommissionens afgørelse, at konkurrencen mellem horisontale portaler vil afhænge af hvilket medie, portalerne anvender til at nå ud til forbrugerne, hvorimod konkurrencen mellem vertikale portaler vil afhænge af, om de tilbyder samme fagspecifikke indhold^[12].

102. Det gælder generelt, at horisontale portaler søger at dække alle emner og områder uden nødvendigvis at gå i dybden med disse, hvorimod vertikale portaler afgrænser sig til et bestemt emne. Jo mere vertikal en portal er, des mere fagspecifik er den, og jo mere horisontal en portal er, des mere bred og omfangsrig er den.

103. Fyn.dk rummer alt fra turistinformation til information om uddannelse, bolig og underholdning samt konkurrencer. Fælles for portalens indhold er, at det alt sammen tager udgangspunkt i Fyn. Portalen indeholder således et vertikalt element, fordi portalens målgruppe er begrænset til forbrugere og virksomheder, som har en interesse i Fyn eller dele af Fyn. Det indebærer, at portalen formentligt ikke vil være i konkurrence med andre horisontale portaler, der ikke er afgrænset på tilsvarende vis.

104. Regionsportalen fyn.dk kan derfor overordnet siges at have karakter af en horisontal portal dog med et vist vertikalt (regionalt) sigte, da portalen udelukkende indeholder information om ét område. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at Portal Fyn primært er i konkurrence med andre horisontale internetportaler, der har et bredt fokus, men som alligevel er begrænset til indhold, der vedrører Fyn.

105. På den baggrund kan det konkluderes, at det relevante produktmarked skal afgrænses til at omfatte horisontale internetportaler, der har Fyn eller dele af Fyn som fokusområde.

Det relevante geografiske marked

106. Konkurrencerådet har udtalt, at annoncering på Internettet – i modsætning til annoncering i trykte medier – principielt set ikke kan afgrænses nationalt, idet alle der har internetadgang vil have

adgang til disse annoncer. Sprogforskelle og geografisk tilknytning gør dog alligevel, at annoncer henvender sig til nationalt afgrænsede markeder^[13].

107. I den konkrete sag om Portal Fyn betyder det, at det relevante geografiske marked skal afgrænses til Danmark, da størstedelen af portalens indhold er på dansk. Den eneste del af portalen, der tilbydes på andre sprog, er siderne med turistinformation, som kan læses på tysk og engelsk. Denne del er dog så begrænset, at den ikke ændrer på den geografiske afgrænsning.

108. Konkurrencestyrelsen vurderer, at der er yderligere forhold, der taler for, at markedet kan afgrænses mere snævert. Som nævnt ovenfor er portalens målgruppe begrænset til forbrugere og virksomheder, som har en interesse i Fyn. Det betyder, at målgruppen udgør en delmængde af den danske befolkning.

109. Set fra annoncørernes synspunkt vil der være forskel på at annoncere på en portal, der er regionalt afgrænset i forhold til en portal, der ikke er regionalt afgrænset.

110. Såfremt en annoncør står overfor to portaler, der har samme antal unikke besøgende om dagen, vil det alt andet lige være mest værdifuldt for annoncøren at vælge den portal, der i højeste grad henvender sig til annoncørens målgruppe. Da prisen på annoncen afhænger af, hvor mange unikke besøg portalen genererer, vil annoncøren således få mest valuta for pengene ved at annoncere på den portal, der bedst muligt rammer den ønskede målgruppe.

111. Det vil med andre ord sige, at fynske banker, fynske aviser og andre fynske erhvervsdrivende, der primært opererer på Fyn, vil have et større udbytte af at annoncere via fyn.dk frem for en anden portal, der har en bredere målgruppe på trods af, at begge portaler har samme antal besøgende.

112. Konkurrencestyrelsen har afgrænset produktmarkedet ud fra det forhold, at portalen netop er henvendt mod en målgruppe, der har en interesse i Fyn. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at det relevante geografiske marked i den konkrete sag skal afgrænses til Danmark. Styrelsen skal dog ikke udelukke, at der eksisterer et mere snævert regionalt marked for annoncering via internetportaler.

Samhandelspåvirkning

113. En støtteforanstaltning vil være omfattet af statsstøtteforbudet i EF-traktatens artikel 87, stk. 1, såfremt den påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne.

114. Det følger af praksis fra EF-Domstolen, at samhandlen antages at være påvirket, når støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på fællesmarkedet^[14]. Det følger endvidere af praksis, at støttens påvirkning af samhandlen i særdeleshed vil afhænge af den pågældende virksomheds eksport til de øvrige medlemsstater^[15].

115. I den konkrete sag agerer støttemodtageren, Portal Fyn, på markedet for annoncering via horisontale internetportaler, der har Fyn som fokusområde. Det vil sige, at Portal Fyn sælger annonceplads til virksomheder, der ønsker at ramme den målgruppe, der består af forbrugere og virksomheder, som har en interesse i Fyn.

116. Virksomhederne, der annoncerer på fyn.dk, vil således ikke anse en udenlandsk portal som et relevant alternativ, når formålet med annonceringen netop er at ramme denne målgruppe. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at Portal Fyn ikke konkurrerer med andre virksomheder på fællesmarkedet om salg af annoncer.

117. Produktets karakter betyder endvidere, at der ikke er tale om eksport til andre medlemsstater. Derfor vurderer Konkurrencestyrelsen, at den tildelte støtte til Portal Fyn ikke har en samhandelspåvirkning, og sagen skønnes derfor kun at vedrøre Danmark.

Udbudsretlig vurdering

118. Hvis en offentlig myndighed, når den rekvirerer en ydelse, lader dette ske ved et udbud, er udgangspunktet for den konkurrenceretlige vurdering, at der ikke foreligger støtte^[16]. Dette fordrer dog, at udbuddet er sket på ikke-diskriminerende, objektive og gennemsigtige vilkår, at det har været åbent tilgængeligt, og at der har været en tilstrækkelig konkurrence på pris.

119. Derfor har Konkurrencestyrelsen foretaget en udbudsretlig vurdering af, hvorvidt opgaven med at etablere og udvikle regionsportalen fyn.dk har fulgt disse retningslinjer og således kan siges at have været tilstrækkeligt konkurrenceudsat.

120. Det skal indledningsvist bemærkes, at EU's udbudsdirektiver^[17] fastlægger detaljerede procedureregler for offentlige myndigheders indgåelse af kontrakter om indkøb af varer og tjenesteydelser, når disse kontrakter overstiger en vis værdi.

121. Forudsætningen for, at der er tale om en offentlig kontrakt, er, at der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører (virksomheder) og en eller flere ordregivende myndigheder, og som vedrører levering af varer eller tjenesteydelser.^[18]

122. Konkurrencestyrelsen har overvejet, hvordan samarbejdsaftalen mellem Fyns Amt og Portal Fyn bør karakteriseres. Det vil sige, om der er tale om en offentlig kontrakt som defineret i tjenesteydelsesdirektivet eller om en koncessionskontrakt om tjenesteydelser.

123. En koncessionskontrakt adskiller sig fra en almindelig tjenesteydelseskontrakt ved, at vederlaget for tjenesteydelsen enten består i retten til at udnytte tjenesteydelsen eller i denne ret sammen med en pris. Det er under alle omstændigheder det væsentligste kendetegn ved en sådan kontrakt, at operatøren påtager sig risikoen ved tjenesteydelsens etablering og drift.^[19]

124. Tjenesteydelseskoncessioner er ikke omfattet af tjenesteydelsesdirektivets detaljerede udbudsregler, men skal tildeles i overensstemmelse med de grundlæggende principper i EF-Traktaten, navnlig princippet om ikke-diskrimination, ligebehandling og gennemsigtighed.

125. Aftalen mellem Fyns Amt og Portal Fyn har visse kendetegn, som vil være til stede ved en koncessionskontrakt. Det er således en del af aftalen, at der ikke fuldt ud betales for etableringen og driften af portalen, men at operatøren Portal Fyn fx kan afdække egne økonomiske omkostninger gennem annonceindtægter.

126. Det er imidlertid styrelsens opfattelse, at garantien om, at der ydes et fast økonomisk tilskud på 1.5 mio. kr. pr. år har en sådan størrelse i forhold til budgettet for projektets ikke-kommercielle del,

at aftalen ikke opfylder betingelserne for at være en koncession. Styrelsen finder således, at der ikke i nærværende tilfælde er sket en tilstrækkelig overførsel af risikoen ved projektet til den private part, til at projektet falder ind under koncessionsbegrebet.

127. Det er derfor styrelsens vurdering, at der er tale om en offentlig kontrakt om tjenesteydelser.

128. Efter det oplyste vedrørte samarbejdsaftalen mellem Fyns Amt og Portal Fyn etablering, udvikling og drift af en internetbaseret portal med borgerrettet information. De konkrete ydelser, som Fyns Amt ifølge aftalen skulle modtage, var tilvejebringelse af portalen med bl.a. søgemaskiner, informationer fra amt og kommuner, nyheder, fakta om Fyn, webkameraer, videosekvenser m.v. som præsenterede amt, kommuner, virksomheder og institutioner.

129. Tjenesteydelsesdirektivet skelner mellem tjenesteydelser, der er fuldt omfattet af direktivets procedureregler, og opført på direktivets bilag I A, og tjenesteydelser, der alene er omfattet af enkelte af direktivets regler, og opført på direktivets bilag I B. Indgåelse af kontrakter om sidstnævnte typer af ydelser skal dog tillige respektere EF-Traktatens grundlæggende principper om ikke-diskrimination, ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

130. I det foreliggende tilfælde er der tale om en aftale, som vedrører forskellige typer af opgaver. I sådanne tilfælde foreskriver direktivet, at ordregiveren skal foretage et skøn over værdien af hver enkelt type af ydelser. Hvilke regler, indgåelsen af den samlede kontrakt skal følge, afhænger af, om hovedparten af kontrakten falder ind under Bilag I A eller Bilag I B.[\[20\]](#)

131. Fyns Amt har ikke i forbindelse med indgåelsen af samarbejdsaftalen foretaget et skøn over de enkelte elementer. Ud fra det oplyste om udkastet til resultatbudget for portalen i perioden 2003 til 2005 kan det imidlertid udledes, at en væsentlig del af opgaverne netop i etableringsfasen har vedrørt IT-ydelser i bred forstand, som er fuldt udbudspligtige tjenesteydelser. Samtidig har en del af opgaverne vedrørt nyhedsformidling og journalistisk bearbejdning af information m.v., som er en Bilag I B ydelse.

132. Samlet set antager Konkurrencestyrelsen, at samarbejdsaftalen bør kategoriseres som en fuldt udbudspligtig tjenesteydelse.

133. I 2003 var tærskelværdien for EU-udbud 1.860.600 kr. for kontrakter indgået af kommunale og amtskommunale myndigheder. Med en samlet støtte på 4.5 mio. kr. overstiger værdien af aftalen langt tærskelværdien i direktivet, også selvom 450.000 kr. ud af aftalens værdi tilvejebringes af IS FYN.

134. Det er således styrelsens opfattelse, at Fyns Amt ved indgåelsen af aftalen burde have fulgt direktivets procedureregler, som bl.a. indebærer offentliggørelse af en udbudsannonce i EU-Tidende, opstilling af klare kravspecifikationer, valg af udbudsform i henhold til direktivet samt gennemsigtighed omkring kriterierne for tildeling af kontrakten. Hertil kommer, at der kun i meget begrænset omfang ville være adgang til at føre forhandlinger med de involverede parter og til at ændre på udbuds- og kontraktvilkårene under udbudsprocessen.

135. Det kan konstateres, at der ved projektets start, hvor der alene var tale om at stille domænenavnet til rådighed, og hvor den praktiske gennemførelse var overladt til IS FYN, blev

annonceret efter lokale samarbejdspartnere og indledt forhandlinger. En sådan fremgangsmåde er formentlig acceptabel med det koncept, der var lagt frem for projektet på det pågældende tidspunkt.

136. Da projektet ændrede sig, således at det blev aktuelt at yde økonomisk støtte fra Fyns Amt, blev der imidlertid ikke fra amtets side taget skridt til at opfylde EU-udbudsforpligtelsen efter tjenesteydelsesdirektivet. Der blev således hverken foretaget en ny korrekt offentliggørelse eller skabt klarhed over vilkårene for indgåelse af samarbejdsaftalen. Det fremstår som særdeles uklart, hvilke vilkår der blev forhandlet på, og i hvilken grad andre interesserede virksomheder blev inddraget.

137. Det er derfor Konkurrencestyrelsens opfattelse, at den gennemførte proces frem til indgåelse af samarbejdsaftalen ikke har levet op til kravene i EU's udbudsregler, og at Fyns Amt dermed ikke har anvendt den korrekte metode til at opgøre behovet for offentlig støtte.

138. Ses der bort fra overtrædelsen af de formelle udbudsprocedurer, er det endvidere styrelsens vurdering, at der ikke i øvrigt har været tale om en form for konkurrenceudsættelse, som kan benyttes til at dokumentere, at der ikke ved tildelingen af støtte er sket overkompensation.

139. Det skyldes, at vilkårene for at yde støtte til projektet ikke har været lagt klart frem for kredsen af potentielle samarbejdspartnere. Det fremstår ligeledes som uklart, hvilke kriterier der er lagt til grund for valget af Portal Fyn, og hvorledes evalueringen af andre deltagere ville være faldet ud, hvis de havde haft mulighed for at stille forslag om projektets indhold, udformning og pris.

140. For så vidt angår købet af ydelser i 2005 er det oplyst, at Fyns Amt samlet har betalt 1.734.000 kr. Dette beløb ligger lige under den dagældende tærskelværdi for EU-udbud på 1.753.926 kr. Uanset at der ikke stilles krav om gennemførelse af et EU-udbud, vil også indgåelse af en sådan aftale forde, at der gennemføres en form for konkurrenceudsættelse. Der kan endnu ikke af EF-Domstolens praksis udledes præcise retningslinjer for, hvilke konkrete tiltag der er nødvendige i denne sammenhæng.

141. Fyns Amt har oplyst, at man modtog et tilbud fra Portal Fyn på køb af en række ydelser med henblik på at drive portalen videre, selvom udbetaling af støtten var ophørt. Det er videre oplyst, at man ikke har inddraget andre virksomheder end Portal Fyn før indgåelsen af aftalen for 2005, men alene har foretaget en form for måling af prisen ud fra erfaringer med andre tidligere indkøb af lignende ydelser.

142. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at en sådan proces ikke er udtryk for en tilstrækkelig konkurrenceudsættelse.

143. Da opgaven med at etablere og udvikle regionsportalen, fyn.dk, således ikke har været tilstrækkelig konkurrenceudsat, skal det i det følgende undersøges, hvorvidt Fyns Amt har ydet konkurrenceforvridende, offentlig støtte i strid med konkurrenceloven.

Konkurrenceforvridende, offentlig støtte

144. Det følger af konkurrencelovens § 11 a, at der foreligger konkurrenceforvridende, offentlig støtte, såfremt følgende tre betingelser er overholdt;

1. støtten er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed (§ 11 a, stk. 1),
2. støtten er konkurrenceforvridende (§ 11 a, stk. 2, nr. 1) og
3. støtten er ikke lovlig i henhold til offentlig regulering (§ 11 a stk. 2, nr. 2).

145. Det er Konkurrencestyrelsen, der vurderer, hvorvidt de to første betingelser er opfyldt, mens afgørelsen af, om støtten er lovlig i henhold til offentlig regulering, træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, jf. § 11 a, stk. 3. I den konkrete sag er det Statsamtet Sønderjylland, der har taget stilling til støttens lovlighed.

146. I det følgende gennemgås de tre ovennævnte betingelser for at vurdere, hvorvidt Fyns Amts støtte til Portal Fyn er i strid med konkurrencelovens § 11 a.

Støtte

147. Den første betingelse for, at der foreligger støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er, at støtten er ydet ved hjælp af *offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed*, jf. § 11 a, stk. 1.

148. Der er således tre forhold, der skal være opfyldt for, at der foreligger støtte. Der skal først og fremmest være tale *offentlige midler*. Derudover skal støtten være til *fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed*, og der skal være tale selektiv støtte til fordel for *bestemte former for erhvervsvirksomhed*. Disse tre betingelser vil blive gennemgået i det følgende.

Offentlige midler

149. Det følger således først og fremmest af bestemmelsen, at der skal være tale om støtte ydet ved hjælp af *offentlige midler*. Det afgørende er her, om støtten er modtaget som resultatet af en adfærd, der må tilskrives en offentlig myndighed.

150. Begrebet støtte skal forstås bredt. Støtte omfatter således enhver form for tilskud og indirekte støtte, der letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget[\[21\]](#).

151. Det fremgår eksempelvis af Kommissionens beslutning i TV2-sagen[\[22\]](#), hvor Kommissionen har fastslået, at fritagelse af selskabsskat og rente- og afdragsfrie lån skal betragtes som statsmidler i henhold til artikel 87, stk. 1. Baggrunden for dette er, at staten mister provenu ved at give afkald på indtægter som skat, renter og afdrag.

152. I den konkrete sag er der både tale om henholdsvis direkte og indirekte støtte ydet ved hjælp af offentlige midler. De to former for støtte vil blive gennemgået i det følgende.

Offentlige midler – direkte støtte

153. I den konkrete sag har Fyns Amt stillet garanti for, at Portal Fyn opnår et årligt tilskud på 1,5 mio. kr. i årene 2003, 2004 og 2005 til etablering og udvikling af regionsportalen, fyn.dk. Det har konkret udmøntet sig i, at Fyns Amt har udbetalt et tilskud på 1,35 mio. kr. i hvert af årene 2003 og 2004 til Portal Fyn. Fyns Amt har således ydet et tilskud til Portal Fyn med offentlige midler på 2,7 mio. kr. i 2003/04.

154. Som det fremgår nedenfor, er tilskuddet på 1,5 mio. kr. ikke blevet udbetalt i 2005 som følge af, at Statsamtet Sønderjylland har kendt støtten ulovlig. Portal Fyn har dog i stedet for modtaget godt 1,7 mio. kr. fra Fyns Amt som betaling for de ydelser, som Portal Fyn har leveret i 2005.

155. Fyns Amt har konkret købt ydelser hos Portal Fyn for 1.734.000 kr. i 2005. Prisen på disse ydelser er fastsat ud fra et tilbud udarbejdet af Portal Fyn.

156. Fyns Amt har i den forbindelse bemærket, at *"[a]mtskommunen har som økonomisk ansvarlig myndighed ud fra eget kendskab til området vurderet, at den samlede pris for leverancen svarer til en rimelig markedspris. Fyns Amt driver selv et omfattende web-system og har leverandørkontakt og har herigennem tæt kendskab til markedet."*

157. Amtet har dog ikke gennemført et udbud eller en anden form for konkurrenceudsættelse af opgaven. Fyns Amt har bemærket, at *"[i] forlængelse af at Fyns Amt indstillede støtten til Portal Fyn, var der brug for at videreføre ydelserne til portalen, indtil man fik lavet et gennearbejdet udbudsmateriale. Fyns Amt indgik derfor en aftale med fyn.dk om køb af ydelser i 2005"*.

158. Som nævnt ovenfor ville amtet ikke have købt disse ydelser i 2005, hvis tilskuddet på de 1,5 mio. kr. var blevet udbetalt til Portal Fyn. Alle de ydelser, som Fyns Amt købte for godt 1,7 mio. kr. i 2005 ville således have været omfattet af tilskuddet.

159. På den baggrund vurderer Konkurrencestyrelsen, at udbetalingen på 1,7 mio. kr. ligeledes skal betragtes som et tilskud ydet til Portal Fyn med offentlige midler. Der er således ingen forskel på karakteren af de offentlige midler, der er udbetalt i 2003/04 og de midler, der er udbetalt i 2005. De offentlige midler er i begge perioder udbetalt for levering af ydelser i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen, udbetalingen af midlerne er i begge perioder baseret på et udkast fra Portal Fyn, og prisen har således i ingen af tilfældene været tilstrækkeligt konkurrenceudsat.

160. Det giver anledning til, at Fyns Amts tilskud til Portal Fyn til etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen, fyn.dk, udgør 2.700.000 kr. i 2003/04 og 1.734.000 kr. i 2005, jf. nedenstående tabel 6.

Tabel 6: Den direkte støtte til Portal Fyn, kr.

	2003/04	2005
Direkte støtte	2.700.000	1.734.000

Offentlige midler – indirekte støtte

161. Fyns Amt har endvidere ydet indirekte støtte til Portal Fyn ved hjælp af offentlige midler. Den indirekte støtte består af to foranstaltninger;

- a. En vederlagsfri brugsret til domænenavnet, fyn.dk
- b. Markedsføring af portalen

162. Da omkostninger til markedsføring og domænenavn har karakter af faste omkostninger, skal der foretages en fordeling af omkostningerne i forhold til den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen. Det er således kun den del af omkostningerne, der kan henføres til den kommercielle del af portalen, der medtages i støtteopgørelsen.

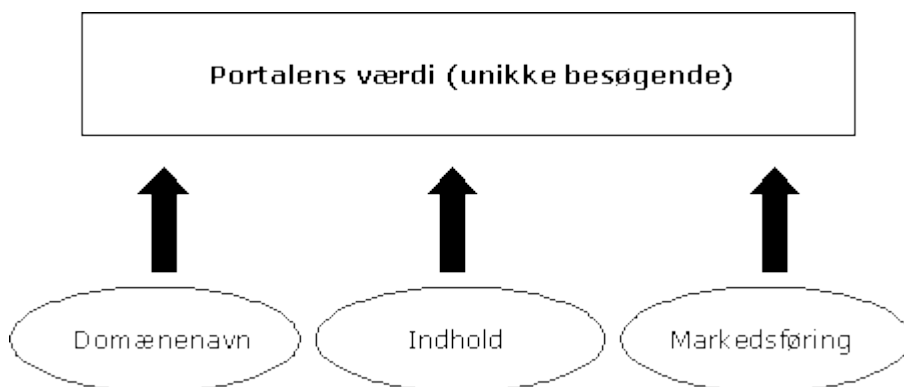
163. Årsagen til, at det kun er omkostningerne til den kommercielle del, der medtages i støtteopgørelsen, er, at det er Fyns Amt, der skal bære omkostningerne forbundet med den ikke-kommercielle del af portalen. Såfremt Portal Fyn havde afholdt samtlige omkostninger til domænenavn og markedsføring, skulle Fyns Amt have kompenseret Portal Fyn for de omkostninger, der kan henføres til den ikke-kommercielle del af portalen.

164. Samlet set vil det således ikke gøre en forskel i forhold til beregningen af overkompensationen at medtage de omkostninger (den indirekte støtte) til domænenavn og markedsføring, som Fyns Amt har båret, der kan henføres til den ikke-kommercielle del af portalen. Derfor er det udelukkende de omkostninger, der kan henføres til den kommercielle del af portalen, der medtages i det følgende.

165. Omkostningerne til den kommercielle del opgøres med udgangspunkt i den fordelingsnøgle, der er beregnet på baggrund af antallet af besøgende på portalen, jf. ovenstående tabel 5. Det fremgår heraf, at de kommercielle sider står for 23,3 pct. af det samlede antal besøgende på portalen.

166. Som bekendt afhænger portalens værdi af antallet af unikke besøgende på portalen. Jo flere besøgende, jo større mulighed har portalen for at generere indtægter via annoncesalg. Antallet af besøgende vil primært afhænge af tre faktorer; domænenavn, indhold og markedsføring, jf. figur 3.

Figur 3: Portalens værdi



167. Der er på den baggrund, at Konkurrencestyrelsen i det følgende beregner størrelsen af den støtte, Fyns Amt indirekte har ydet til Portal Fyn i kraft af henholdsvis den vederlagsfrie brugsret til fyn.dk og markedsføringen af portalen. Begge disse støtteforanstaltninger har været med til at øge antallet af besøgende på portalen og har således bidraget til at give Portal Fyn en fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked.

168. Det skal bemærkes, at de enkelte støttelementers effekt på den samlede portals værdi er isoleret således, at effekten af markedsføringen ikke indgår beregningen af værdien af domænet og vice versa.

Ad. a – domænenavn

169. Fyns Amt har givet Portal Fyn en vederlagsfri brugsret til domænenavnet, fyn.dk, som Portal Fyn har fået stillet til rådighed, så længe den indgåede samarbejdsaftale mellem Portal Fyn og Fyns Amt er gældende.

170. Konkurrencestyrelsen vurderer, at denne vederlagsfrie brugsret til domænenavnet, fyn.dk, udgør støtte ydet med offentlige midler, fordi Fyns Amt har givet afkald på en licensindtægt ved at give Portal Fyn en vederlagsfri brugsret til domænet. Portal Fyn er således blevet sparet for en omkostning, som ellers ville have belastet Portal Fyns budget.

171. Det er Konkurrencestyrelsen vurdering, at værdien af denne eksklusive brugsret bør beregnes på baggrund af, hvad det ville have kostet for Portal Fyn at leje domænenavnet. Det vil sige, at værdien skal opgøres som den årlige royalty sats, Portal Fyn skulle have betalt for at benytte domænet^[23]. Denne sats afspejler således de omkostninger, Fyns amt har sparet Portal Fyn for.

172. Det er vanskeligt at fastsætte værdien af et specifikt domænenavn. Årsagen hertil er bl.a., at domænenavnet alene er et af flere elementer, der tilsammen udgør en hjemmeside.

173. Værdien af en hjemmeside er påvirket af flere faktorer så som:

- Antallet af besøgende på hjemmesiden
- Gennemsnitlig omsætning og dækningsbidrag pr. besøgende
- Reklameindtægter fra hjemmesiden
- Indtægter ved udlejning af spaltepads til tredjepartsælgere
- Omkostninger til erhvervelse af nye kunder
- Andelen af kunder der vender tilbage til hjemmesiden

174. Alle disse faktorer vil naturligvis være påvirket af, hvilken kvalitet hjemmesiden har, omfanget af markedsføring af hjemmesiden, informationsomfanget på hjemmesiden samt hjemmesidens appel til- og relevans for kunderne. Hertil kommer, at hjemmesiden kan have et unikt domænenavn, som kunderne automatisk forbinder med den service hjemmesiden tilbyder.

175. Konkurrencestyrelsen har derfor indhentet en udtalelse fra Anders C. Madsen, partner i PricewaterhouseCoopers og ansvarlig for Valuation & Strategy, der har bekræftet, at der er flere forskellige måder, hvorpå en royalty sats kan beregnes.

176. Først og fremmest kan der tages udgangspunkt i lignende licensaftaler om domænenavne. Det kan give en indikation af, hvilket niveau satserne ligger på generelt set. Konkurrencestyrelsen har imidlertid ikke været i stand til at identificere en lignende licensaftale, der kunne lægges til grund.

177. En anden mulighed er at tage udgangspunkt i virksomhedens regnskab og på den baggrund beregne et skøn for værdien af den indtægt, der genereres via domænenavnet. Der vil dog være tale om et usikkert skøn, fordi værdien af et domænenavn afhænger af en række faktorer, hvis bidrag til domænenavnets værdi er vanskeligt at tage højde for i en sådan analyse.

178. Anders C. Madsen, PricewaterhouseCoopers, har således overfor Konkurrencestyrelsen bekræftet, at denne metode er behæftet med en væsentlig usikkerhed.

179. Derfor har Konkurrencestyrelsen benyttet en tredje – og mindre skønsmæssig – metode til at opgøre royalty satsen på. Ved denne metode tages der udgangspunkt i den pris, som Fyns Amt i januar 2006 solgte brugsretten til domænet til Portal Fyn for [24]. På baggrund af denne salgsværdi kan den årlige licens, Portal Fyn skulle have betalt for brugsretten til domænet i perioden 2003-2005, beregnes.

180. Denne metode tager således udgangspunkt i det faktiske forhold, at domænenavnet pr. 1. januar 2006 er blevet solgt til en værdi af 125.000 kr. Det er i praksis den mest fortrukne metode, da man således undgår at skulle foretage et usikkert skøn over, hvilken betydning domænenavnet har for virksomhedens indtjening. Det medfører imidlertid, at der foretages en meget forsigtig værdiansættelse af domænenavnet, hvilket samtidig betyder, at denne metode – i den konkrete sag – er den mest gunstige for Fyns Amt.

181. Portal Fyn har bemærket, at ”[p]rissætning af domænenavn ikke kan ske alene på navnet. Et domænenavn bliver først interessant, når der er skabt trafik. Det ville ikke ske for Portal Fyn, hvis indholdet kun var faktuelle oplysninger om Fyns Amt m.m. Trafikken er skabt af de nyheder, som Fyens Stiftstidende og TV2/Fyn dagligt har leveret.”

182. Konkurrencestyrelsen er enig i, at antallet af besøgende på en hjemmeside afhænger af en lang række faktorer som nævnt ovenfor. Domænenavnet er blot en af disse faktorer. Derfor finder styrelsen, at det er nødvendigt at isolere effekten af domænenavnet. Det gøres ved at estimere værdien af at anvende det særligt attraktive domænenavn fyn.dk frem for et andet domænenavn. Det er netop den værdi, salgsværdien af domænenavnet afspejler. Derfor har styrelsen taget udgangspunkt i salgsværdien i vurderingen af, hvilken fordel Portal Fyn har opnået i kraft af at have fået en vederlagsfri brugsret til domænenavnet.

183. Konkurrencestyrelsen har først og fremmest undersøgt, hvorvidt salgsværdien afspejler markedsprisen ved at tage udgangspunkt i statistik fra DK Hostmasters. Det fremgår heraf, at simple domænenavne – som eksempelvis <http://www.boligen.dk/> og <http://www.horoskoper.dk/> – sælges til priser mellem 100.000 kr. og 200.000 kr. Det taler for, at salgsværdien ligger på markedsniveau.

184. Det skal imidlertid bemærkes, at der ikke er tale om et decideret salg af domænenavnet, da Portal Fyn kun opnår brugsretten til domænet på ubestemt tid. Det må derfor antages, at prisen ville have været højere, hvis der var tale om et reelt salg, der ikke var betinget af en tilbagekøbsret. Konkurrencestyrelsen finder imidlertid ikke grundlag for at konkludere, at den reelle salgspris ville have været væsentligt højere. På den baggrund lægges det til grund i det følgende, at salgsprisen afspejler markedsprisen.

185. Licensafgiften beregnes derfor i det følgende som den procentvise andel af salgsværdien svarende til det procentvise afkast, en privat investor vil forvente af en investering i et lignende immaterielt aktiv. Det antages, at en privat investor forventer et afkast efter skat på 10 pct. på en investering i et tilsvarende immaterielt aktiv [25]. Det giver således anledning til, at den årlige licensafgift efter skat kan opgøres til 10 pct. af 125.000 kr. = 12.500 kr. [26]

186. Da en sådan licensindtægt er skattepligtig, skal den årlige licensafgift før skat beregnes. Med udgangspunkt i at selskabsskatten udgør 28 pct. i Danmark, kan den årlige licensafgift før skat opgøres til $12.500 / (1 - 0,28)$ kr. = 17.361 kr.

187. Som nævnt ovenfor, er det imidlertid kun støtten til den kommercielle del af portalen, der skal indgå i den samlede støtteopgørelse. Derfor skal licensafgiften fordeles mellem den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen med udgangspunkt i den fordelingsnøgle, der er beregnet på baggrund af antallet af besøgende på henholdsvis den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen, jf. ovenstående tabel 5. Det fremgår heraf, at de kommercielle sider står for 23,3 pct. af det samlede antal besøgende på portalen.

188. Det betyder, at den årlige licensafgift før skat, der kan henføres til den kommercielle del af portalen, kan opgøres til 23,3 pct. af 17.361 kr. = 4.042 kr.

189. På den baggrund er det således muligt at beregne den indirekte støtte Fyns Amt har ydet til Portal Fyn i form af den vederlagsfrie brugsret til domænenavnet. Det giver anledning til, at Fyns Amt har givet afkald på en royaltybetaling på henholdsvis 4.042 kr. $\cdot 11/12$) = 3.705 kr. i 2004^[27] og 4.042 kr. i 2005, jf. tabel 7.

Tabel 7: Den indirekte støtte – den vederlagsfrie brugsret til domænenavnet, fyn.dk, kr.

	2003/04	2005
Domænenavn	3.705	4.042

Ad. b – Markedsføring

190. Som et led i en generel bosætningskampagne har Fyns Amt i 2004 markedsført portalen igennem 10 annoncer, der blev gengivet i dagspressen, på plakater og billboards samt på skilte i S-tog og busser.

191. Konkurrencestyrelsen vurderer, at denne markedsføring af portalen ligeledes skal betragtes som støtte ydet ved hjælp af offentlige midler.

192. Ifølge Fyns Amt udgør værdien af denne støtte 1/10 af den samlede annonceomkostning på 917.568 kr. Denne vurdering har Fyns Amt foretaget på baggrund af hvor meget plads, henvisningen til portalen fylder i annoncen. Konkurrencestyrelsen vurderer dog, at denne fremgangsmåde ikke kan anvendes til at opgøre støttens størrelse.

193. Det gælder generelt, at annoncer som denne annonce for Fyn har to formål; at styrke et brand (i dette tilfælde Fyn) og at få modtageren til at gøre noget aktivt (i dette tilfælde at klikke sig ind på fyn.dk). Det første element har en indirekte effekt på modtageren, mens det andet element har en mere direkte og målbar effekt, nemlig at der genereres ekstra besøgende på portalen.

194. I den pågældende annonce er henvisningen til www.fyn.dk det eneste aktive element. Hvis annoncen har vakt modtagerens interesse, er det således meningen, at modtageren skal klikke sig ind på www.fyn.dk for at få mere information. Selvom kampagnen som udgangspunkt er en bosætningskampagne ledes interesserede hen til hovedsiden fyn.dk. På den baggrund vurderer Konkurrencestyrelsen, at samtlige udgifter til markedsføringen af portalen må anses for at udgøre støtte til Portal Fyn.

195. Fyns Amt har via bosætningskampagnen markedsført både den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen. Som nævnt ovenfor, er det imidlertid kun Fyns Amts støtte til den kommercielle del af portalen, der skal indgå i støtteopgørelsen.

196. Værdien af støtten til den kommercielle del af portalen skal derfor opgøres med udgangspunkt i fordelingen af besøgende på henholdsvis den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen, jf. ovenstående tabel 5.

197. Det giver anledning til, at værdien af markedsføringen, der kan henføres til den kommercielle del af portalen, kan opgøres til 23,3 pct. af 917.568 kr. = 213.610 kr., jf. tabel 8.

Tabel 8: Markedsføring af kommercielle del af portal, kr.

	2003/04	2005
Markedsføring	213.610	0

Konklusion – offentlige midler

198. Konkurrencestyrelsen vurderer således, at den samlede direkte og indirekte støtte ydet ved hjælp af offentlige midler kan opgøres til 2.917.315 kr. i 2003/04 og 1.738.042 kr. i 2005, jf. tabel 9.

Tabel 9: Samlede støtte ydet ved hjælp af offentlige midler, kr.

	2003/04	2005
Direkte støtte	2.700.000	1.734.000
Indirekte støtte		
- Domænenavn	3.705	4.042
- Markedsføring	213.610	0

Til fordel for

199. Det følger endvidere af § 11 a, stk. 1, at der skal være tale om støtte *til fordel for* bestemte former for erhvervsvirksomhed.

200. Det skal således vurderes, om den offentlige myndighed har handlet ud fra samme økonomiske parametre, som en privat investor ville gøre. Hertil anvendes det markedsøkonomiske investorprincip, som EU Kommission har opstillet til brug for vurderingen af, hvorvidt overførsler af offentlige midler til offentlige eller private virksomheder indeholder statsstøtte.

201. EF-Domstolen har præciseret det markedsøkonomiske investorprincip som følgende: ”for at kunne afgøre, om sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte, må det undersøges, om en privat investor af samme størrelse, der kan sammenlignes med organer, som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at villet have indskudt en kapital af den omhandlende størrelse”[\[28\]](#).

202. EF-Domstolen har endvidere i Altmark-sagen[29] fastlagt 4 forhold, som skal være overholdt for, at det kan udelukkes, at der er tale om støtte til fordel for en given virksomhed i strid med EF-traktatens artikel 87, stk. 1;

1. Virksomhedens forpligtelser skal være klart defineret
2. Kriterierne, der danner grundlag for kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde
3. Kompensationen må ikke overstige udgifterne ved at opfylde forpligtelserne
4. Når udvælgelsen sker uden for rammerne af et udbud, skal kompensationens størrelse fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitlig virksomhed måtte bære

203. Såfremt disse 4 betingelser er opfyldt kan det udelukkes, at den givne støtte indebærer en reel fordel for virksomheden. I den konkrete sag om Portal Fyn er alle disse betingelser imidlertid ikke opfyldt.

204. Først og fremmest har Fyns Amt ikke afholdt et udbud af opgaven med at etablere og udvikle portalen. Fyns Amt har heller ikke fastlagt støttens størrelse på baggrund af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitlig virksomhed måtte bære ved at opfylde opgaven. Størrelsen af støtten er udelukkende fastsat på baggrund af forhandlinger med Portal Fyn. Det vil sige, at betingelse nr. 4 ikke er opfyldt.

205. Dertil kommer, at Fyns Amt ikke har sikret sig, at Portal Fyn har foretaget en regnskabsmæssig adskillelse mellem den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen. Det fremgår således hverken af budget eller regnskab for portalen, at der er foretaget en sådan adskillelse af omkostningerne. Det kan derfor ikke udelukkes, at kompensationen fra Fyns Amt har oversteget Portal Fyns omkostninger ved at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen. Det vil sige, at betingelse nr. 3 heller ikke er opfyldt.

206. Det kan således ikke udelukkes, at Portal Fyn er blevet indrømmet en ensidig økonomisk fordel, der begunstiger Portal Fyns markedsposition i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer på det relevante marked.

207. I den følgende analyse vil Konkurrencestyrelsen derfor opgøre, om Portal Fyn har opnået en økonomisk fordel i forhold til sine konkurrenter. I givet fald betyder det, at Portal Fyn er blevet overkompenseret.

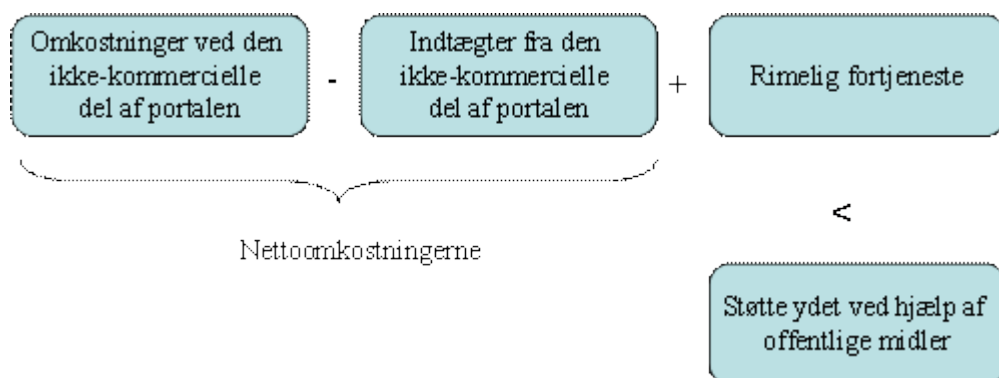
Til fordel for - den økonomiske fordel

208. Det gælder generelt, at der er tale om overkompensation af en støttemodtager, såfremt den offentlige støtte overstiger støttemodtagerens nettoomkostninger inklusive en rimelig fortjeneste ved at levere den pågældende ydelse.

209. Det følger således af EU-retten, at ”[k]ompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt til dækning af de omkostninger, der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, under hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af disse forpligtelser.”[30]

210. I analysen af, hvorvidt Portal Fyn har opnået en økonomisk fordel, skal Portal Fyns nettoomkostninger (omkostninger fratrasket indtægter) i forbindelse med den ikke-kommercielle del af portalen derfor sammenholdes med den samlede støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn ved hjælp af offentlige midler. Såfremt støtten overstiger Portal Fyns nettoomkostninger ved at etablere og udvikle portalen, er Portal Fyn blevet overkompenseret, jf. nedenstående figur 4.

Figur 4: Betingelser for overkompensation



211. Kommissionen fulgte denne praksis i TV2-sagen^[31], hvor Kommissionen fandt, at den danske stats støtte til TV2/DANMARK (TV2) i form af licensmidler og andre foranstaltninger gav anledning til, at TV2 blev overkompenseret med 628,2 mio. kr. i perioden 1995 til 2002.

212. Kommissionen nåede denne konklusion på baggrund af en vurdering af, hvorvidt den statslige foranstaltning som helhed oversteg nettoomkostningen ved tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.

213. Kommissionen trak således indtægterne fra public service-virksomheden (reklameindtægter og andre kommercielle indtægter) fra bruttoomkostningerne ved public service-virksomheden for at nå frem til public service-nettoomkostningen. Den statslige kompensation blev så fratrasket public service-nettoomkostningen.

214. Da Kommissionen fandt, at den statslige finansiering oversteg nettoomkostninger, konkluderede Kommissionen, at der var tale om statsstøtte, der var uforenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 86, stk. 2.

215. I det følgende opgøres Portal Fyns omkostninger og indtægter i forbindelse med den ikke-kommercielle del af portalen således til brug for vurderingen af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret. Der tages endvidere højde for, at Portal Fyn skal kunne opnå en rimelig fortjeneste.

Omkostningerne forbundet med den ikke-kommercielle del af portalen

216. Først og fremmest skal Portal Fyns omkostninger i forbindelse med at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen opgøres, da det er denne ydelse, Fyns Amt har betalt Portal Fyn for at levere.

217. Da Fyns Amt ikke har konkurrenceudsat opgaven med at etablere og udvikle portalen tilstrækkeligt, er det endvidere relevant at vurdere, hvorvidt Portal Fyns omkostninger overstiger de omkostninger, som en gennemsnitlig virksomhed måtte bære ved at varetage opgaven med at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen. I så fald skal den økonomiske fordel beregnes med udgangspunkt i de sidstnævnte omkostninger.

218. I den konkrete sag har Konkurrencestyrelsen imidlertid fundet, at det ikke har været muligt at få et rimeligt billede af, hvad en anden virksomhed alternativt ville have haft af omkostninger ved at etablere og udvikle en lignende portal.

219. Portalen er etableret på baggrund af open source software[\[32\]](#), som Portal Fyn har videreudviklet til formålet. Såfremt en anden virksomhed skulle vurdere omkostningen ved at etablere en tilsvarende portal i dag, ville denne vurdering være behæftet med stor usikkerhed, idet den teknologiske udvikling allerede har gjort det lettere at etablere en sådan portal.

220. Styrelsen vurderer således, at der er for stor en usikkerhed forbundet med at undersøge, hvad det ville have kostet at etablere en portal som fyn.dk i 2003.

221. Konkurrencestyrelsen har derfor forsøgt at afklare spørgsmålet om hvorvidt, Portal Fyn har opnået en økonomisk fordel, ved at tage udgangspunkt i de faktiske omkostninger, som Portal Fyn har haft i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen. Det vil sige den del af portalen, Fyns Amt lovligt kan give støtte til.

222. Det fremgår af Portal Fyns regnskab, at Portal Fyns samlede omkostninger udgjorde 4,8 mio. kr. i regnskabsåret 2003/04 og 3,2 mio. kr. i 2005.

223. Portal Fyn har imidlertid ikke foretaget en regnskabsmæssig adskillelse af den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen. Det er således ikke muligt ud fra regnskabet at vurdere, hvor stor en andel af de samlede omkostninger, der er anvendt til den ikke-kommercielle del af portalen.

224. Det skal samtidig bemærkes, at de samlede omkostninger både indeholder de omkostninger, der er forbundet med at etablere og udvikle portalen og de omkostninger, der er forbundet med at drive portalen. Som nævnt ovenfor har Fyns Amts kun givet støtte til at etablere og udvikle portalen. Derfor skal driftsomkostningerne ligesom omkostningerne til den kommercielle del af portalen udskilles fra de samlede omkostninger.

225. Konkurrencestyrelsen har på den baggrund anmodet Portal Fyn om at foretage et skøn over de samlede etablerings- og udviklingsomkostninger i forbindelse med ikke-kommercielle del af portalen.

226. Portal Fyn har anført, at det ikke har været muligt at opgøre hvilke omkostninger, der kan henføres til henholdsvis den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen. Portal Fyn har således ikke været bekendt med, at det var nødvendigt at foretage denne fordeling. Derfor fremgår det hverken af det virksomhedens eksterne eller det interne regnskab for portalen.

227. Portal Fyn har endvidere anført, at der er en række medarbejdere fra FS, der leverer ydelser til Portal Fyn, uden at dette faktureres. De arbejder således gratis for Portal Fyn.

228. Dertil kommer, at Portal Fyn er lokaliseret i Fyens Stiftstidendes lokaler. Her sidder Portal Fyns programmører sammen med andre af koncernens programmører. Programmørerne sparrer med hinanden om de forskellige opgaver med henholdsvis fyn.dk, fyens.dk og guloggratis.dk. Portal Fyn har derfor anført, at det ikke har været muligt at vurdere hvor mange timer, der i det hele taget er anvendt på arbejdet med fyn.dk.

229. Det vil sige, at det ikke har været muligt for Portal Fyn at dokumentere de faktisk afholdte omkostninger i forbindelse med at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen.

230. Da der således ikke er foretaget en konkret tidsregistrering af arbejdet med portalen, har Portal Fyn i stedet søgt at foretage et skøn over antallet af timer, som er anvendt på at etablere henholdsvis den kommercielle og den ikke-kommercielle del af portalen.

231. Det fremgår heraf, at Portal Fyn har anvendt 4.945 timer på etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen i 2003/04. Derudover har Portal Fyn anvendt 1.028 timer på at etablere og udvikle den kommercielle del i 2003/04. Portal Fyn har overfor Konkurrencestyrelsen bemærket, at dette skøn over timefordelingen er behæftet med en usikkerhed på +/- 10-20 pct.

232. Konkurrencestyrelsen vurderer, at det er mest retvisende at tage udgangspunkt i det antal timer, Portal Fyn som minimum kan påvise at have brugt på at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen, da Portal Fyn ikke har kunnet fremvise tilstrækkelig dokumentation for, at virksomhedens faktiske anvendte timer overstiger det ovennævnte timeantal.

233. Det vil sige, at det lægges til grund, at det faktiske timeforbrug til etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen i 2003/04 som minimum udgør 80 pct. af 4.945 timer = 3.956 timer.

234. Portal Fyn har ligeledes foretaget et skøn over antallet af timer, som er anvendt til at udvikle portalen i 2005. Det følger heraf, at Portal Fyn samlet set har anvendt mellem 1200 og 1500 timer på udviklingsopgaver, hvoraf 70-80 pct. er anvendt på det ikke-kommercielle indhold. Dertil kommer 120-150 timer, som er anvendt på projektledelse.

235. Ved udviklingsomkostninger forstår Konkurrencestyrelsen de omkostninger, der er forbundet med at påføre nye elementer til portalen. Opdatering og justering af indhold må derimod betragtes som værende driftsmæssige opgaver, og omkostningerne derved skal således ikke indgå i den samlede opgørelse over omkostningerne forbundet med at udvikle det ikke-kommercielle indhold.

236. Portal Fyn har endvidere oplyst, at der er brugt 600-800 timer på at skabe indhold til portalen. Konkurrencestyrelsen vurderer, at dette timeforbrug må henføres til driften af portalen.

237. Det vil sige, at det lægges til grund, at det faktiske timeforbrug til udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen i 2005 som minimum udgør 70 pct. af (1.200 timer + 120 timer) = 924 timer.

238. Som udgangspunkt bør de samlede omkostninger beregnes ud fra de faktiske omkostninger, der er medgået til at etablere og udvikle portalen. I den konkrete sag har det imidlertid ikke været muligt at dokumentere disse omkostninger. Det skyldes, at Portal Fyn ikke har foretaget en regnskabsmæssig adskillelse af det kommercielle og det ikke-kommercielle indhold. Derfor er det

ikke muligt at se ud fra regnskabet hvilke omkostninger, der er anvendt til at etablere og udvikle det ikke-kommercielle indhold.

239. Da der således ikke foreligger andre regnskabsmæssige oplysninger, tager Konkurrencestyrelsen først og fremmest udgangspunkt i ovennævnte timestfordeling. Det vil sige, at det lægges til grund, at Portal Fyn har anvendt henholdsvis 3.956 timer i 2003/04 og 924 timer i 2005 på at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen. Portal Fyns samlede omkostninger beregnes herefter med udgangspunkt i den timepris, Fyns Amt har betalt for levering af disse ydelser.

240. Der sættes således lighedstegn mellem timeprisen og Portal Fyns omkostninger pr. time inkl. en rimelig fortjeneste. Det kan resultere i, at Portal Fyns omkostninger overvurderes.

241. Det gælder dog, at Fyns Amt – som nævnt ovenfor – har vurderet, at denne timepris svarer til en rimelig markedspris. Portal Fyn har oplyst, at timeprisen for programmørerne generelt er 980 kr. Fyns Amt har dog fået en rabat således, at timeprisen er sat til 750 kr. for begge regnskabsperioder.

242. Styrelsen finder samtidig, at det med rimelighed kan antages, at timeprisen på 750 kr. afspejler Portal Fyns omkostninger inkl. en rimelig fortjeneste, da der skal tages højde for, at denne pris skal dække samtlige faste og variable omkostninger ved at levere den pågældende ydelse. Det vil sige, at timeprisen skal dække såvel lønomkostninger som omkostninger i forbindelse med husleje, generel overhead, afskrivninger m.v.

243. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at denne fremgangsmåde kan give et retvisende billede af de omkostninger, Portal Fyn har haft i forbindelse med etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen.

244. I det følgende beregnes Portal Fyns omkostninger således med udgangspunkt i timeprisen på 750 kr. Det giver anledning til, at de samlede omkostninger, Portal Fyn har haft ved at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen i 2003/04, opgøres til;

$$(1) \text{Omkostninger}_{2003/2004} = 3.956 \cdot 750 = 2.967.000 \text{ kr.}$$

245. Tilsvarende kan de samlede omkostninger, Portal Fyn har haft ved at udvikle den ikke-kommercielle del af portalen i 2005, opgøres til;

$$(2) \text{Omkostninger}_{2005} = 924 \cdot 750 = 693.000 \text{ kr.}$$

246. Portal Fyn har endvidere i 2005 leveret en ydelse til Fyns Amt i form af en nyhedsboks på forsiden, der automatisk henter de seneste nyheder fra amtets hjemmeside. Denne ydelse antages at være 100 pct. ikke-kommerciel. Fyns Amt har gjort gældende, at denne nyhedsboks er værdifastsat til 300.000 kr. Det svarer til værdien af Fionia Banks tilsvarende plads på forsiden.

247. Det er således Fyns Amts opfattelse, at den anslåede pris for pladsen svarer til markedsprisen for lignende pladser. Konkurrencestyrelsen har ikke fundet anledning til at stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt denne værdi afspejler markedsprisen, fordi Portal Fyn alternativt ville kunne have opnået denne pris ved at sælge pladsen på forsiden til en anden annoncør.

248. Udgangspunktet for at vurdere, hvorvidt der er tale om konkurrenceforvridende støtte, er netop at se på, hvorvidt prisen afspejler markedsprisen. Da det er tilfældet, er der således ikke – for så vidt angår denne specifikke ydelse – tale om konkurrenceforvridende støtte. Det viser sig i støtteopgørelsen ved, at prisen sættes lig omkostningerne.

249. Fyns Amt har derudover købt ydelser i forbindelse med udvikling af grundsoftware og drift, trafik og backup for 425.000 kr. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt prisen for disse ydelser afspejler markedsprisen. Fyns Amt har imidlertid argumenteret for, at udbetalingen står i rimeligt forhold med den ydelse, som Fyns Amt modtager. Denne vurdering er foretaget på baggrund af amtets egne omkostninger ved at drive et web-system. Konkurrencestyrelsen lægger således til grund, at der kan sættes der lighedstejn mellem Portal Fyns omkostninger ved at levere disse ydelser inkl. en rimelig fortjeneste og prisen på 425.000 kr.

250. De 425.000 kr. er imidlertid gået til ydelser, der vedrører hele portalen på trods af, at Fyns Amt kun må købe ydelser, der vedrører den ikke-kommercielle del af portalen, jf. statsamtets afgørelse. Det vil sige, at Fyns Amt på ulovlig vis har postet penge i den kommercielle del af portalen. Konkurrencestyrelsen vurderer, at ca. 10 pct. af 425.000 kr. = 42.500 kr. er strømmet til den kommercielle del af portalen, da det kommercielle indhold udgør 10 pct. af den samlede portal, jf. tabel 4.

251. Dette afspejler sig i støtteopgørelsen ved, at omkostningerne til udvikling af grundsoftware og backup i forbindelse med den ikke-kommercielle del af portalen sættes lig med 90 pct. af 425.000 = 382.500 kr. Det giver sig udslag i, at Portal Fyn – for så vidt angår denne specifikke ydelse – er blevet overkompenseret med 42.500 kr.

252. Samlet set vurderer Konkurrencestyrelsen således, at de totale omkostninger Portal Fyn har haft i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen udgør henholdsvis 2.967.000 kr. i 2003/04 og 1.375.500 kr. i 2005, jf. nedenstående tabel 10.

Tabel 10: Portal Fyns omkostninger ved at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen, kr.

	2003/04	2005
Anslåede omkostninger	2.967.000	693.000
Nyhedsboks	-	300.000
Grundsoftware og backup	-	382.500
Samlede omkostninger	2.967.000	1.375.500

253. Beregnes Portal Fyns omkostninger omvendt på baggrund af det timeantal, Portal Fyn oplyser maksimalt at kunne have anvendt på at etablere og udvikle portalen, giver det anledning til, at Portal Fyns omkostninger kan opgøres til henholdsvis 4.450.500 [\[33\]](#) kr. i 2003/04 og 1.715.000 [\[34\]](#) kr. i 2005.

254. For at vurdere hvilke omkostninger, der giver det mest retvisende billede af Portal Fyns faktiske omkostninger, har Konkurrencestyrelsen gennemført en kontrolberegning med udgangspunkt i Portal Fyns regnskab for 2003/04 og 2005. Denne kontrolberegning er baseret på en

række antagelser om henholdsvis fordelingen mellem det kommercielle og ikke-kommercielle indhold på portalen og fordelingen mellem etablerings- og udviklingsomkostningerne og driftsomkostningerne i forbindelse med den ikke-kommercielle del af portalen.

255. Konkurrencestyrelsen vurderer derfor, at kontrolberegningen giver anledning til et mere usikkert skøn over Portal Fyns omkostninger end den beregning, styrelsen har foretaget med udgangspunkt i det antal timer, Portal Fyn har anslået som minimum at have anvendt på at etablere og udvikle portalen. Kontrolberegning anvendes derfor blot som en rettesnor for at vurdere, i hvilket omfang Konkurrencestyrelsen har overvurderet eller undervurderet Portal Fyns omkostninger.

256. Det fremgår af Portal Fyns regnskab, at Portal Fyns samlede omkostninger til at etablere, udvikle og drive hele portalen (både den kommercielle og den ikke-kommercielle del) udgjorde 4.847.000 kr. i 2003/04 og 3.236.000 kr. i 2005.

257. Som bekendt kan Fyns Amt kun yde støtte til at etablere og udvikle den *ikke-kommercielle* del af portalen. Derfor skal omkostningerne til at etablere og udvikle den *kommercielle* del af portalen først og fremmest fratrækkes ovennævnte beløb.

258. Hvis det antages, at den ikke-kommercielle del af portalen udgør knap 90 pct. af den samlede portal, jf. ovenfor, og hvis det samtidig antages, at ca. 90 pct. af de samlede omkostninger således må være afholdt i forbindelse med den ikke-kommercielle del af portalen, så har de samlede omkostninger til at etablere, udvikle og drive den *ikke-kommercielle* del af portalen udgjort 4.362.000 kr. i 2003/04 og 2.912.000 kr. i 2005.

259. Herfra skal dog fratrækkes de *driftsomkostninger*, der er gået til at drive den ikke-kommercielle del, da Fyns Amt som bekendt kun må yde støtte til *etablering og udvikling* af portalen.

260. Tages der udgangspunkt i det resultatbudget, Portal Fyn fremlagde for Fyns Amt i 2003, ses det, at omkostningerne til driften af portalen (udgifter til indholdsmand, sælger og HK'er) forventes at udgøre henholdsvis 48 og 49 pct. af de samlede omkostninger i 2003/04 og 2005.

261. Hvis det på den baggrund antages, at omkostningerne ved at *etablere og udvikle* den ikke-kommercielle del af portalen udgør henholdsvis 52 og 51 pct., kan disse omkostninger opgøres til 2.270.000 kr. i 2003/04 og 1.475.000 kr. i 2005. Den samlede beregning er illustreret i nedenstående tabel 11.

Tabel 11: Portal Fyns beregnede omk. til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen, kr.

	2003/04	2005
Samlede omk. ved at etablere, udvikle og drive den kommercielle og ikke-kommercielle del af portalen	4.847.000	3.236.000
- omk. til den <i>kommercielle</i> del	484.700	323.600

= samlede omk. ved at etablere, udvikle og drive den <i>ikke-kommercielle</i> del af portalen	4.362.000	2.912.000
- omk. til at <i>drive</i> den ikke-kommercielle del af portalen	2.092.000	1.437.000
= samlede omk. ved at <i>etablere og udvikle</i> den ikke-kommercielle del af portalen	2.270.000	1.475.000

262. I nedenstående tabel 12 sammenholdes Konkurrencestyrelsens kontrolberegning af Portal Fyns omkostninger med de omkostninger, Konkurrencestyrelsen har beregnet med udgangspunkt i henholdsvis det minimale og maksimale timeantal, Portal Fyn har oplyst at kunne have brugt i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen. Det ses heraf, Konkurrencestyrelsens kontrolberegning af omkostningerne lægger sig tættest op af de beregninger, styrelsen har foretaget med udgangspunkt i det lave timeantal.

Tabel 12: Oversigt over forskellige omkostninger, kr.

	2003/04	2005
Omkostninger ved maksimalt timeantal	4.450.500	1.715.000
Omkostninger ved minimalt timeantal	2.967.000	1.375.500
Kontrol beregning	2.270.000	1.475.000

263. På den baggrund vurderer Konkurrencestyrelsen, at det er mest restvisende at lægge de omkostninger, der er beregnet med udgangspunkt i det det timeantal, Portal Fyn har anslået som minimum at have brugt i forbindelse med etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen i 2003/04, til grund i det følgende.

264. For så vidt angår 2005, fremgår det imidlertid, at de beregnede omkostninger i kontrolberegningen overstiger disse omkostninger. For at tage udgangspunkt i den beregning, der er mest gunstig for Fyns Amt, lægges Konkurrencestyrelsens kontrolberegning af omkostningerne i 2005 derfor til grund i det følgende.

265. Det giver således anledning til, at Portal Fyns omkostninger til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen opgøres til 2.967.000 kr. i 2003/04 og 1.475.000 kr. i 2005, jf. nedenstående tabel 13.

Tabel 13: Portal Fyns omkostninger til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen, mio. kr.

	2003/04	2005
Omkostninger	2.967.000	1.475.000

Indtægter forbundet med den ikke-kommercielle del af portalen

266. Som nævnt ovenfor, stammer Portal Fyns indtjening (udover støtte fra Fyns Amt) udelukkende fra portalens annonceomsætning. Der er annoncer på samtlige af portalens sider – både de kommercielle og de ikke-kommercielle. Det vil sige, at Portal Fyn har adgang til at lægge annoncer – og således tjene penge – på de ikke-kommercielle sider, som er etableret og udviklet med støtte fra Fyns Amt.

267. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at denne annonceomsætning bør indgå i vurderingen af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret, fordi omsætningen er genereret via den ikke-kommercielle del af portalen, som er etableret med støtte fra Fyns Amt. Støtten til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen giver Portal Fyn en mulighed for en indtjening, som alt andet lige vil give Portal Fyn en økonomisk fordel i forhold til andre portaler.

268. Kommissionen har tidligere behandlet en lignende form for støtte i Cumbria Broadband-sagen^[35]. Baggrunden for denne sag var, at de engelske myndigheder ønskede at stimulere adgangen til bredbånd i nogle af Englands tyndtbefolkede områder. Da omkostningen ved at etablere bredbånd i disse områder var relativ høj i forhold til fortjenesten, ønskede de engelske myndigheder at give støtte til en udvalgt serviceleverandør, der således kunne blive kompenseret for den væsentlige investering i den påkrævede infrastruktur.

269. I sin udtalelse i sagen lagde Kommissionen vægt på, at den valgte serviceleverandør ville opnå en konkurrencemæssig fordel, fordi serviceleverandøren ville opretholde ejerskabet af infrastrukturen efter projektets udløb og dermed have mulighed for at udnytte det kommercielt.

270. Derfor fandt Kommission, at myndighedernes støtte til serviceleverandøren skulle reduceres, hvis en stigende efterspørgsel på internetadgang ville medføre en øget indtjening for serviceleverandøren. Dermed kunne de engelske myndigheder sikre sig, at serviceleverandøren ikke bliver overkompenseret.

271. I nærværende sag gør lignende forhold sig gældende. Fyns Amt har givet støtte til et projekt – etablering og udvikling af en regionsportal – som efter amtets vurdering ikke kunne gennemføres uden støtte, og samtidig har Portal Fyn fået mulighed for at generere indtægter via denne portal.

272. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at Portal Fyn har fået en økonomisk fordel, fordi virksomheden kan tjene penge ved at lægge annoncer på den ikke-kommercielle del af portalen, som er etableret med støtte fra Fyns Amt. Styrelsen vurderer derfor, at denne mulighed for indtjening ligeledes skal indgå i vurderingen af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret.

273. Det ses af Portal Fyns regnskab, at Portal Fyn havde en nettoomsætning på henholdsvis 5.105.000 kr. i 2003/04 og 4.032.000 kr. i 2005. Portalens samlede annonceindtægter kan således findes ved at fratrække Fyns Amts og I/S FYNs direkte støtte til Portal Fyn. Det giver anledning til, at Portal Fyns samlede annonceindtægter kan opgøres til 5.105.000 kr. – 3.000.000 kr. = 2.105.000 kr. i 2003/04 og 4.032.000 kr. – 1.734.000 kr. = 2.298.000 kr. i 2005.

274. Portal Fyn har endvidere oplyst, at banneromsætningen fra alle portalens sider – undtaget vejviseren – var 10.290 kr. i regnskabsåret 2003/04 og 195.251 kr. i 2005^[36]. Der er imidlertid både kommercielt og ikke-kommercielt indhold på disse sider. Derfor er det nødvendigt at anvende en fordelingsnøgle således, at det kan beregnes hvor meget af denne banneromsætning, der kan henføres til det ikke-kommercielle indhold.

275. Det gælder generelt, at portalens annonceomsætning afhænger af antallet af unikke besøgende på portalen. Det fremgår således af Portal Fyns prisliste for annoncering på fyn.dk, at prisen fastsættes som følger;

$$(3) \text{ Samlet pris} = (\text{antal unikke brugere}) \cdot (\text{frekvens}) \cdot (\text{pris pr. visning})$$

276. Antal unikke brugere angiver, hvor mange forskellige brugere, der har besøgt portalen i en given uge, mens frekvensen er et mål for, hvor mange gange i løbet af den pågældende uge, brugerne skal se budskabet.

277. Det følger således, at annonceomsætningen er direkte proportional med antallet af unikke besøgende på portalen. Annonceomsætningen fra den ikke-kommercielle del af portalen vil således være afhængig af antallet af unikke besøgende på de sider, som er defineret som ikke-kommercielle, jf. ovenstående tabel 5.

278. Som nævnt ovenfor viser en analyse fra Gallup, at 83,4 pct. af de unikke besøgende på portalens sider – undtaget vejviseren – kan henføres til det ikke-kommercielle indhold. Det vil sige, at 83,4 pct. af ovennævnte banneromsætning genereres via det ikke-kommercielle indhold.

279. Banneromsætningen fra den ikke-kommercielle del af portalen kan på den baggrund opgøres til 83,4 pct. af 10.290 kr. = 8.582 kr. i 2004 og 83,4 pct. af 195.251 kr. = 162.839 kr. i 2005.

280. Den resterende annonceomsætning (samlede annonceomsætning – banneromsætning) kan henføres til portalens vejviser, *søg på Fyn*. Vejviseren har således generet annonceindtægter for 2.105.000 kr. – 10.290 kr. = 2.094.710 kr. i 2003/04 og 2.298.000 kr. – 195.251 kr. = 2.102.749 kr.

281. Da vejviseren, som nævnt ovenfor, er 50 pct. ikke-kommerciel, kan annonceindtægterne fra den ikke-kommercielle del af vejviseren opgøres til 50 pct. af 2.094.710 kr. = 1.047.355 kr. i 2003/04 og 50 pct. af 2.102.749 kr. = 1.051.375 kr.

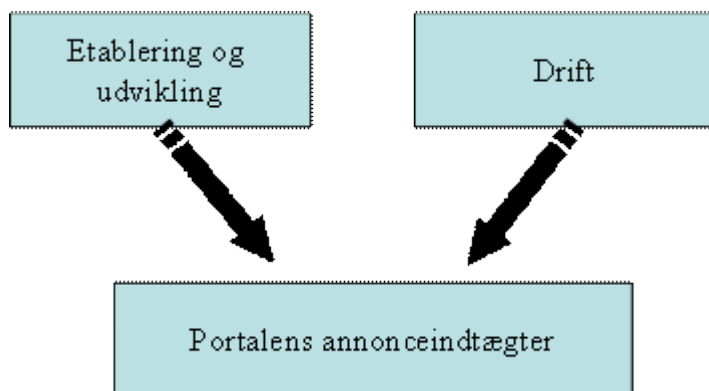
282. Derfor kan de samlede annonceindtægterne, der kan henføres til den ikke-kommercielle del af portalen opgøres til 1.047.355 kr. + 8.582 kr. = 1.055.937 kr. i 2003/04 og 1.051.375 kr. + 162.839 kr. = 1.214.214 kr. i 2005, jf. nedenstående tabel 14.

Tabel 14: Samlede annonceindtægter fra ikke-kommercielle indhold, kr.

	2003/04	2005
Annonceindtægter	1.055.937	1.214.214

283. Når annonceindtægterne fra den ikke-kommercielle del af portalen betragtes, skal der imidlertid tages højde for, at Portal Fyn selv har båret omkostningerne ved driften af den ikke-kommercielle del af portalen. Det er således nødvendigt at anlægge et større perspektiv, når det vurderes, om Portal Fyn har opnået en fordel gennem støtten til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen, jf. nedenstående figur 5.

Figur 5: Portalens annonceindtægter



284. Der skal tages højde for, at lige som etableringen og udviklingen af de ikke-kommercielle sider har bidraget til portalens annonceindtægter, så har driften af de ikke-kommercielle sider ligeledes bidraget til portalens annonceindtægter.

285. Portal Fyns driftsomkostninger er et udtryk for de investeringer, Portal Fyn selv har foretaget i driften af portalen. De vedrører som sådan ikke den støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn. Driftsomkostningerne medtages imidlertid alligevel i vurderingen af, hvorvidt Portal Fyn har opnået en fordel via muligheden for at tjene penge ved at lægge annoncer på den ikke-kommercielle del af portalen, fordi Portal Fyns investering i driften ligeledes har været med til at generere disse annonceindtægter.

286. Portal Fyn har således kun opnået en fordel, hvis annonceindtægterne fra de ikke-kommercielle sider overstiger Portal Fyns egne omkostninger ved at drive den ikke-kommercielle del af portalen.

287. Som det fremgår af ovenstående tabel 11, har Konkurrencestyrelsen opgjort Portal Fyns omkostninger ved at drive den ikke-kommercielle del af portalen til henholdsvis 2.092.000 kr. i 2003/04 og 1.437.000 kr. i 2005 på baggrund af Portal Fyns regnskab for perioden samt en antagelse om, at fordelingen mellem driftsomkostninger og etablerings- og udviklingsomkostninger følger den fordeling, der fremgår af resultatbudgettet for Portal Fyn.

288. Sammenholdes disse udgifter med den annonceomsætning, der kan henføres til den ikke-kommercielle del af portalen, vurderes det, at Portal Fyn ikke har opnået en fordel via muligheden for at lægge annoncer på de sider, der er etableret med støtte. Portalens annonceindtægter fra de ikke-kommercielle sider overstiger således ikke Portal Fyns driftsomkostninger, jf. nedenstående tabel 15.

Tabel 15: Annonceindtægter i forhold til driftsomkostninger ved det ikke-kommercielle indhold, kr.

	2003/04	2005
Annonceindtægter	1.055.937	1.214.214
Driftsomkostninger	2.092.000	1.437.000
Fordel	-1.036.063	-222.786

289. Som det fremgår af ovenstående tabel 15, overstiger Portal Fyns omkostninger ved at drive den ikke-kommercielle del af portalen de indtægter, Portal Fyn har opnået ved at lægge annoncer på de ikke-kommercielle sider. Samlet set kan det således konkluderes, at Portal Fyn ikke har opnået en fordel i det henseende. Annonceindtægterne medregnes derfor ikke i den følgende opgørelse af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret via støtten fra Fyns Amt til at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen.

290. Det skal for en god ordens skyld bemærkes, at Portal Fyns omkostninger i forbindelse med driften heller ikke skal indgå i denne opgørelse, da Fyns Amt kun har ydet støtte til at etablere og udvikle – og således ikke drive – den ikke-kommercielle del af portalen.

Rimelig fortjeneste

291. I vurderingen af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret, skal der tages hensyn til, at Portal Fyn skal kunne opnå en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af virksomhedens forpligtelser over for Fyns Amt. Da Portal Fyns omkostninger i forbindelse med etablering og udvikling af portalen er beregnet på baggrund af den timepris, Portal Fyn konkret har afregnet Fyns Amt med – og således ikke ud fra Portal Fyns faktiske lønomkostninger - er der allerede indlagt en rimelig fortjeneste i denne opgørelse.

292. Tilsvarende gælder for den nyhedsboks, Fyns Amt har fået stillet til rådighed og de ydelser, Fyns Amt har købt i forbindelse med udvikling af grundsoftware og backup. Omkostningen ved nyhedsboksen er således fastsat ud fra Portal Fyns alternative indtjeningsmulighed, og de resterende ydelser er ligeledes prisfastsat af Portal Fyn, hvormed der allerede indgår en rimelig fortjeneste i disse opgørelser.

293. Derfor finder Konkurrencestyrelsen, at Portal Fyns omkostninger ikke skal tillægges en yderligere mark-up, da der således allerede indgår en rimelig fortjeneste i omkostningsopgørelsen.

Konklusion – den økonomiske fordel

294. Sammenholdes Portal Fyns omkostninger ved at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen inklusive en rimelig fortjeneste med den støtte, som Portal Fyn har modtaget ved hjælp af offentlige midler fra Fyns Amt, giver det anledning til, at Portal Fyn er blevet underkompenseret med 49.685 kr. i 2003/04 og overkompenseret med 236.042 kr. i 2005, jf. nedenstående tabel 16.

Tabel 16: Opgørelse af overkompensation, kr.

	2003/04	2005
Direkte støtte	2.700.000	1.734.000
Indirekte støtte		
- Domænenavn	3.705	4.042
- Markedsføring	213.610	0
Samlet støtte	2.917.315	1.738.042

Omkostninger	2.967.000	1.475.000
Overkompensation	-49.685	263.042

Bestemte former for erhvervsvirksomhed

295. Slutteligt følger det af bestemmelsen, at der skal være tale om selektiv støtte til fordel for *bestemte former for erhvervsvirksomhed*.

296. Den pågældende støtte må anses for at være selektiv, idet Fyns Amt har givet tilsagn om, at der ikke vil blive udbetalt støtte til lignede projekter. Derfor konkluderes det, at der er tale om støtte, der favoriserer bestemte former for erhvervsvirksomhed i forhold til anden erhvervsvirksomhed.

297. På den baggrund kan det således konkluderes, at alle tre betingelser for, at der foreligger støtte, er opfyldt for så vidt angår den direkte og indirekte støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn i henholdsvis 2003/04 og 2005. Konkurrencerådet kan således udstede påbud om ophør og tilbagebetaling, såfremt der endvidere er tale om *konkurrenceforvridende* og *ulovlig* støtte. Disse to betingelser vil derfor blive gennemgået i det følgende.

Konkurrenceforvridende støtte

298. Den anden betingelse for, at der foreligger støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er, at støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen, jf. § 11 a, stk. 2, nr. 1.

299. Konkurrencestyrelsen har ovenfor afgrænset det relevante marked til danske horisontale internetportaler, der har Fyn som fokusområde. Odense Online har anført, at virksomheden var i direkte konkurrence med fyn.dk på dette marked. Endvidere findes en anden portal, fyns-info.dk, som er i direkte konkurrence med fyn.dk. Det er blandt andet i forhold til disse konkurrenter, at det skal vurderes, hvorvidt Portal Fyn har opnået en økonomisk fordel, der har betydet, at konkurrencen er blevet forvredet.

300. EF-Domstolen har fastslået, at hvis en virksomhed modtager støtte med den følge, at virksomhedens position styrkes i forhold til dens konkurrenter, må det antages, at støtten forvrider eller truer med at forvride konkurrencen. Det fremgår af Phillip Morris-sagen^[37], hvor domstolen endvidere slog fast, at det ikke er nødvendigt at anvende de kriterier, der indenfor rammerne af artikel 81 og 82 (tidligere artikel 85 og 86) er afgørende for, om der foreligger en konkurrencebegrænsning.

301. Selektiv støtte vil i sin natur medføre, at konkurrencen forvrides, idet støtten må formodes at forbedre støttemodtagerens konkurrenceevne og markedsposition.

302. Det følger således, at såfremt det kan godtgøres, at en virksomheds konkurrenceevne og position på markedet styrkes på baggrund af en støtteforanstaltning, der selektivt begunstiger den pågældende virksomhed, er konkurrencen pr. definition fordrejet^[38]. Det vil sige, at det antages, at enhver form for økonomisk fordel vil være konkurrenceforvridende.

303. Som det fremgår ovenfor, er Portal Fyn blevet overkompenseret i perioden 2003-05 med 213.356 kr. Det har givet Portal Fyn en økonomisk fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked. Det følger således, at konkurrencen er blevet fordrejet af støtten fra Fyns Amt.

304. Det kan derfor konkluderes, at den anden betingelse for, at der er tale om støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er opfyldt.

Ulovlig støtte

305. Den tredje og sidste betingelse for, at der foreligger støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er, at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. § 11 a, stk. 2, nr. 2.

306. Det følger af bestemmelsens stk. 3, at afgørelse af, om ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, medmindre andet følger af anden lovgivning.

307. På den baggrund har Konkurrencestyrelsen i brev af 1. oktober 2004 anmodet Statsamtet Sønderjylland, tilsynsmyndighed for Fyns Amt, om at tage stilling til, hvorvidt (1) Fyns Amts direkte støtte til Portal Fyn til udvikling og etablering af regionsportalen fyn.dk i 2003/04 er lovlig i henhold til offentlig regulering.

308. Konkurrencestyrelsen har endvidere i brev af 4. april 2006 anmodet statsamtet om at tage stilling til, hvorvidt (2) den direkte støtte i 2005 og (3) den indirekte støtte i perioden 2003-05, er lovlig.

Ad (1) – den direkte støtte i 2003/04

309. Konkurrencestyrelsen har først og fremmest vurderet, at Fyns Amt har ydet direkte støtte til Portal Fyn for 2.700.000 kr. i 2003/04. Statsamtet har i brev af den 14. januar 2005 fremsendt sin vurdering af denne støtte.

310. Det fremgår heraf, at ”[d]et er statsamtets opfattelse, at selvom det er lovligt at yde tilskud til generel markedsføring af et område i medfør af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, og selvom det derudover i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne er lovligt at foretage en markedsføring af regionen uden et erhvervsudviklende formål for øje, har betingelserne i den konkrete sag for at yde den omhandlede støtte i form af garanti for tilskud til etablering og udvikling af regionsportalen ikke været opfyldt”.

311. I den konkrete sag har Fyns Amt givet støtte til at etablere og udvikle fyn.dk. Statsamtet har i sin vurdering lagt til grund, at der med etableringen af selve portalen ligeledes er skabt rammerne for nyhedsformidling og annoncering, som betragtes som kommercielt indhold på portalen.

312. Statsamtet lægger særlig vægt på, at der skal skelnes mellem det kommercielle og det ikke-kommercielle indhold på portalen, fordi det udelukkende er det ikke-kommercielle indhold, som Fyns Amt lovligt kan give støtte til – enten i medfør af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter^[39] eller i henhold til kommunalfuldmagten.

313. Det er dog statsamtets vurdering, at Fyns Amt ikke har sikret sig tilstrækkeligt imod, at støtten netop er blevet anvendt til etablering og udvikling af den kommercielle del af portalen.

314. Da der således ikke foreligger tilstrækkelig bevis for en regnskabsmæssig adskillelse af omkostningerne, lægger statsamtet til grund, at rammerne for nyhedsformidling og annoncepladserne er etableret og udviklet samtidig med den ikke-kommercielle del af portalen.

315. På den baggrund vurderer statsamtet, at det således ikke kan udelukkes, at der er ydet direkte støtte til Portal Fyn i strid med § 2, stk. 4, i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

316. Derfor konkluderer statsamtet, at *”[d]a amtskommunen ikke kan støtte samtlige af de aktiviteter, der tilbydes på regionsportalen, er betingelsen for kommunal støtte til etablering således ikke til stede. På det foreliggende grundlag er det derfor statsamtets opfattelse, at den ydede støtte til etablering og udvikling af regionsportalen har været i strid med lovgivningen”*.

317. Statsamtet har således vurderet, at hele den direkte støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn i 2003/04, er ulovlig. Denne støtte beløber sig til 2.700.000 kr.

Ad (2) – den direkte støtte i 2005

318. Konkurrencestyrelsen har endvidere vurderet, at Fyns Amt har ydet direkte støtte til Portal Fyn for 1.734.000 kr. i 2005.

319. Statsamtet har imidlertid i brev af 22. maj 2006 tilkendegivet, at *”uanset af betalingen fra Fyns Amt til Portal Fyn ApS for en umiddelbar betragtning kan ses som udtryk for en omgåelse af statsamtets udtalelse af 14. januar 2005, har statsamtet ikke tilstrækkeligt grundlag for at udtale, at amtskommunen ikke har udfoldet sædvanlige og rimelige bestræbelser på at sikre sig, at betalingen afspejler markedsprisen”*.

320. Statsamtet finder således, at den direkte støtte i 2005 vedrører ydelser, som Fyns Amt selv lovligt kan varetage. Dertil kommer, at statsamtet ikke finder anledning til at stille spørgsmålstejn ved prisen på disse ydelser, idet Fyns Amt selv har vurderet, at prisen er rimelig og ikke overstiger markedsprisen.

321. Det gælder generelt, at kommuner er forpligtet til at handle økonomisk forsvarligt. Kommunerne skal derfor udfolde rimelige bestræbelser på at sikre, at betalingen for en given ydelse afspejler markedsprisen. Det er dog ikke reguleret, hvordan kommunerne skal sikre sig dette. På den baggrund finder statsamtet ikke anledning til at bemærke, at Fyns Amts ikke har udfoldet rimelig bestræbelser på at sikre, at prisen på de ydelser, Portal Fyn har leveret til Fyns Amt i 2005, afspejler markedsprisen.

322. Statsamtet finder dog, at Fyns Amts betaling af andel af udgifter til drift, trafik, backup på fyn.dk, som udgør 75.000 kr., er ulovlig. Statsamtet har således udtalt, at *”[e]fter statsamtets opfattelse har amtskommunen, som sagen foreligger oplyst for statsamtet for så vidt angår denne udgiftspost, ikke udfoldet sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere, at betalingen herfor afspejler markedsprisen”*.

323. På den baggrund finder statsamtet, at ”[d]a amtskommune, som sagen foreligger oplyst, således ikke i tilstrækkelig grad har sikret sig, at betalingen svarer til markedsprisen, er det statsamtets opfattelse, at amtskommunens betaling som sådan har været i strid med lovgivningen.”

324. Statsamtet finder ligeledes, at Fyns Amts betaling af udgifter i forbindelse med udvikling af grundsoftware på 350.000 kr. i 2005 udgør ulovlig støtte. I den forbindelse har statsamtet udtalt, at ”[d]et er statsamtets opfattelse, at amtskommunens betaling for udvikling af grundsoftware er i strid med lovgivningen, uanset at amtskommunen alene har betalt en andel heraf”.

325. Baggrund for denne vurdering er, at støtten må sidestilles med anlægsstøtte og Fyns Amt ikke lovligt kan støtte samtlige aktiviteter på portalen. Derfor er betingelserne for at yde udviklingsstøtte ikke opfyldt, og betalingen herfor er derfor i strid med lovgivningen.

326. Det vil sige, at dele af den direkte støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn i 2005, er ulovlig. Den ulovlige støtte beløber sig til 425.000 kr.

327. Fyns Amt har bemærket, at ”[a]mtet bekendt eksisterer der ikke nogen pligt til for amtet ved køb hos eksterne leverandører at forholde sig isoleret til leverandørens prisophugning, medmindre der indgår elementer, som er leverancen uvedkommende. Fyns Amt har ikke fundet det uvedkommende i forhold til leverancen at betale andel af softwareudvikling og i serverdrift, da disse elementer er helt nødvendige for at leverandører kan yde den ønskede leverance. Efter amtets opfattelse er det helt normalt, at en virksomhed ved prisfastsættelse af sine ydelser skal dække sine omkostninger ind.”

328. Konkurrencestyrelsen skal hertil bemærke, at Statsamtet Sønderjylland er den kompetente myndighed i den konkrete sag til at træffe beslutning om, hvorvidt den ydede støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering. Styrelsen lægger derfor statsamtets vurdering til grund i vurderingen af, hvorvidt Fyns Amt har ydet konkurrenceforvridende, offentlig støtte i strid med konkurrencelovens § 11a.

Ad (3) – den indirekte støtte i 2003/04 og 2005

329. Som det fremgår ovenfor, har Konkurrencestyrelsen vurderet, at Fyns Amt har ydet indirekte støtte til Portal Fyn i kraft af, at Fyns Amt har afholdt omkostninger til markedsføring af portalen og samtidig stillet domænenavnet, fyn.dk, vederlagsfrit til rådighed for Portal Fyn.

330. Den indirekte støtte i form af markedsføring af portalen vedrører udelukkende perioden 2003/04, mens den indirekte støtte i form af den vederlagsfrie brugsret til domænenavnet vedrører både 2003/04 og 2005.

331. For så vidt angår markedsføringen, har Statsamtet konstateret, at Fyns Amt har forpligtet sig til at markedsføre fyn.dk og ikke kun den ikke-kommercielle del af portalen. På den baggrund har statsamtet udtalt, at ”[e]n markedsføring af fyn.dk, der således indebærer en markedsføring af den kommercielle del af portalen, vil indeholde en direkte finansiel støtte til ejeren af portalen, Portal Fyn ApS”.

332. Statsamtet finder således, at den støtte, Fyns Amt har ydet i form af markedsføring af portalen uden for Fyn, både er strid med erhvervsudviklingsloven samt de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse.

333. På tilsvarende vis finder statsamtet, at den vederlagsfrie brugsret til domænenavnet, fyn.dk, udgør ulovlig støtte, idet anvendelsen af domænenavnet ikke er forbeholdt den ikke-kommercielle del af portalen.

334. Statsamtet har således udtalt, at ”[d]a amtskommunen ikke kan påtage sig de opgaver, som er indeholdt i den kommercielle del af portalen, er en vederlagsfri overladelse af brugsretten til domænenavnet derfor i strid med de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse”.

Konklusion – ulovlig støtte

335. Den tredje betingelse for, at der foreligger støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a er således opfyldt, for så vidt angår de støtteforanstaltninger, der fremgår af nedenstående tabel 17.

Tabel 17: Ulovlig støtte ydet ved hjælp af offentlige midler, kr.

	2003/04	2005
Direkte støtte	2.700.000	425.000
Indirekte støtte		
- Domænenavn	3.705	4.042
- Markedsføring	213.610	0
Samlede støtte	2.917.315	429.042

336. Statsamtets vurdering af støttens lovlighed adskiller sig således på et enkelt punkt fra Konkurrencestyrelsens vurdering af hvilke foranstaltninger, der udgør støtte, jf. tabel 9. Hvor Konkurrencestyrelsen finder, at hele den direkte støtte i 2005 udgør støtte, vurderer statsamtet, at det kun er dele af denne støtte, der er ulovlig.

337. Denne forskel beror på, at statsamtet vurderer, at der er tale om forskellige grundlag for Fyns Amts betaling til Portal Fyn for etablering og udvikling af det ikke-kommercielle indhold i henholdsvis 2003/04 og 2005.

338. Det fremgår således af statsamtets udtalelse, at ”[f]or så vidt angår 2003 og 2004 konstaterer statsamtet, at samarbejdsaftalen efter sin egen ordlyd indeholder et garantitilsagn om støtte til etablering og udvikling af regionsportalen [...] Det er fortsat statsamtets opfattelse, at aftalen med Portal Fyn ApS ikke er et udtryk for en gensidig bebyrdende aftale, men at der er tale om støtte til projektet.”

339. Statsamtet bemærker endvidere, at ”[f]or så vidt angår 2005, har statsamtet noteret sig, at amtskommunen har betalt 1.734.000 kr. for ydelser, som er stillet til rådighed for amtskommunen.”

340. Det vil sige, at statsamtet vurderer, at aftalen mellem Fyns Amt og Portal Fyn om levering af ydelser i 2005 er et udtryk for en gensidigt bebyrdende aftale.

341. Der er således tale om to formelt set forskellige juridiske beslutningsgrundlag for udbetaling af støtte til Portal Fyn i henholdsvis 2003/04 og 2005.

342. Da statsamtets vurdering skal lægges uprøvet til grund for vurderingen af, hvorvidt Fyns Amt har ydet konkurrenceforvridende, offentlig støtte til Portal Fyn i strid med konkurrenceloven, skal to de perioder derfor ansues hver for sig. Det tages der højde for i den følgende beregning af, hvorvidt Fyns Amt har ydet konkurrenceforvridende offentlig støtte til Portal Fyn.

Konklusion – konkurrenceforvridende, ulovlig støtte

343. På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at alle betingelser for, at der foreligger ulovlig, konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er opfyldt. Konkurrencerådet har således kompetence til at påbyde, at støtten skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 1.

344. Det følger først og fremmest, at der er tale om offentlig støtte til fordel for Portal Fyn. Det fremgår således af ovenstående beregninger, at den samlede støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn i 2005 for at etablere og udvikle det ikke-kommercielle indhold på fyn.dk, overstiger de samlede omkostninger, Portal Fyn har haft i forbindelse med at levere denne ydelse til Fyns Amt. Konkurrencestyrelsens vurderer på den baggrund, at Portal Fyn er blevet overkompenseret med 213.356 kr. i perioden 2003-05.

345. Det følger endvidere, at der er tale om konkurrenceforvridende støtte, fordi Portal Fyn har opnået en økonomisk fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked. Det vil sige, at konkurrencen er blevet fordrejet af støtten fra Fyns Amt.

346. Den sidste betingelse for, at der er tale om konkurrenceforvridende offentlig støtte, er, at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. De tre betingelser for, at der er tale om konkurrenceforvridende, offentlig støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er kumulative betingelser og skal således alle være opfyldt.

347. I den følgende beregning af, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret for at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen, tages der derfor udgangspunkt i den kommunalretlige vurdering af hvilke foranstaltninger, der udgør ulovlig støtte.

348. Det lægges endvidere til grund, at der er tale om forskellige grundlag for udbetaling af støtte til Portal Fyn i henholdsvis 2003/04 og 2005. Det giver anledning til, at de to perioder betragtes enkeltvist, når det vurderes, hvorvidt Portal Fyn er blevet overkompenseret for opgaven med at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen.

349. I 2003/04 er der tale om en decideret støtteordning, hvor både den direkte og indirekte støtte til Portal Fyn er ulovlig i kommunalretlig forstand.

350. Sammenholdes den samlede støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn ved hjælp af offentlige midler, med de omkostninger, Portal Fyn har haft i forbindelse med etablering og udvikling af det

ikke-kommercielle indhold i 2003/04, ses det, at Portal Fyn samlet set er blevet underkompenseret i denne periode med 49.685 kr. Det fremgår af nedenstående tabel 18.

Tabel 18: Opgørelse af overkompensation i 2003/2004

	2003/04
Direkte støtte	2.700.000
Indirekte støtte	
- Domænenavn	3.705
- Markedsføring	213.610
Samlet støtte	2.917.315
Omkostninger	2.967.000
Overkompensation	-49.685

351. På den baggrund kan det således konkluderes, at betingelserne for, at der foreligger ulovlig konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, ikke er opfyldt, for så vidt angår den støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn for etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen, fyn.dk, i 2003/04.

352. I 2005 er der derimod tale om en gensidigt bebyrdende aftale mellem Fyns Amt og Portal Fyn. Det resulterer i, at det kun er dele af den direkte støtte i 2005, der er ulovlig i kommunalretlig forstand.

353. Som nævnt ovenfor, at det kun er en del af den direkte støtte i 2005 – betalingen for udvikling af grundsoftware og backup på 425.000 kr. – der udgør ulovlig støtte. Det vil sige, at den resterende direkte støtte i 2005, der er gået til at etablere og udvikle portalen, skal tages ud af beregningen. Det betyder samtidig, at omkostningerne, der er medgået til at etablere og udvikle portalen, ligeledes skal tages ud af beregningen – med undtagelse af de omkostninger, der medgået til udvikling af grundsoftware og backup.

354. Som nævnt ovenfor kan omkostningen i forbindelse med udvikling af grundsoftware og backup til den ikke-kommercielle del af portalen højst udgøre 90 pct. af 425.000. Det svarer til, at omkostningerne til den ikke-kommercielle del udgør 382.500 kr.

355. Når der korrigeres for dette forhold i forhold til den ovenstående beregning af den økonomiske fordel, Portal Fyn har opnået som følge af den direkte og indirekte støtte fra Fyns Amt, jf. tabel 16, betyder det, at Portal Fyn er blevet overkompenseret med 46.542 kr. i 2005, jf. nedenstående tabel 19.

Tabel 19: Opgørelse af overkompensation, kr. i 2005

	2005
--	-------------

Direkte støtte	425.000
Indirekte støtte	
- Domænenavn	4.042
- Markedsføring	0
Samlet støtte	429.042
Omkostninger	382.500
Overkompensation	46.542

356. Det vil sige, at alle betingelser for, at der foreligger ulovlig, konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er opfyldt, for så vidt angår den støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn til etablering og udvikling af den ikke-kommercielle del af portalen i 2005.

Konkurrencerådet har således kompetence til at påbyde, at denne støtte skal bringes til ophør og skal tilbagebetales, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 1. Den konkurrenceforvridende støtte udgør 46.542 kr.

Tilbagebetaling af støtte

357. Det følger konkurrencelovens § 11 a, stk. 4, at påbud efter stk. 1 om tilbagebetaling af støtte kan rettes til private erhvervsvirksomheder, selvejende institutioner samt helt eller delvis offentligt ejede virksomheder, der drives i selskabsform.

358. Det vil sige, at krav om tilbagebetaling af de 46.542 kr., som udgør konkurrenceforvridende, offentlig støtte skal rettes mod Portal Fyn.

359. Det følger endvidere af bestemmelsens stk. 5, at Konkurrencerådet fastsætter renter i forbindelse med tilbagebetaling efter stk. 1 efter rentelovens regler herom^[40], herunder at forrentningen kan ske fra udbetalingen af den konkurrenceforvridende støtte.

360. Det beløb, der skal tilbagebetales, skal pålægges renter i hele perioden fra den dato, hvor de enkelte dele af beløbet første gang blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og hvor der første gang fandt overkompensering sted.

361. Konkurrencestyrelsen har ikke mulighed for at vurdere, hvornår den direkte støtte på 425.000 kr. konkret er blevet udbetalt i 2005. Fyns Amt har foretaget en række betalinger løbende gennem året, og det fremgår således ikke, hvornår Fyns Amt specifikt har betalt for udvikling af grundsoftware og backup. Derfor antages det, at de 425.000 er blevet udbetalt via de tre sidste betalinger på 191.800 kr. henholdsvis pr. 1. november 2005, 1. december 2005 og 13. januar 2006. Dermed vælges den løsning, der er mest gunstig for Fyns Amt.

362. På baggrund af denne antagelse opstilles en tidslinie, hvor forskellen mellem Portal Fyns omkostninger ved at etablere og udvikle den ikke-kommercielle del af portalen og den støtte, Portal Fyn har modtaget fra Fyns Amt, er angivet på månedsbasis. Det viser, at overkompenseringen finder sted den sidste udbetaling, Fyns Amt foretager d. 13. januar 2006.

363. Da overkompenseringen således finder sted d. 13. januar 2006, skal der tillægges renter fra denne dato. Portal Fyn er på det tidspunkt blevet overkompenseret med 46.542 kr.

364. Det følger af rentelovens § 5, stk. 1, at renten skal fastsættes til en årlig rente, der svarer til den officielle udlånsrente, som Nationalbanken har fastsat henholdsvis pr. 1. januar og 1. juli i det pågældende år, med et tillæg på 7 pct.

365. Den officielle udlånsrente pr. 1. januar 2006 var 2,40 pct. Lægges der et tillæg på 7 pct. til denne rente, fås en årlig rente på 9,40 pct.

366. Denne rente skal tilskrives det beløb, som Portal Fyn blevet overkompenseret med, fra 13. januar 2006 til 30. august 2006. Fra den 13. januar 2006 er der 254 rentedage frem til 27. september 2006, da det antages, at der er 30 rentedage på en måned.

367. Rentebetalingen opgøres på den baggrund til følgende;

$$(4) \quad \text{rentebetaling} = 46.542 \cdot \frac{254}{360} \cdot \frac{9,40}{100} = 3.086,75 \text{ kr.}$$

368. Samlet set giver det anledning til en rentebetaling på 3.086,75 kr. pr. 27. september 2006. Portal Fyn skal således samlet betale 49.628,41 kr. tilbage til Fyns Amt.

369. Fyns Amt har bemærket, at ”[det er] Fyns Amts opfattelse, at Portal Fyn ApS med rette vil kunne gøre Fyns Amt ansvarlig for misligholdelse af kontrakten ved ikke at betale det fulde beløb for den aftalte og leverede ydelse. Det vil være en helt uholdbar situation for Fyns Amt at blive tvunget til at misligholde sit kontraktansvar overfor en ekstern leverandør. Amtet vil i givet fald se sig forpligtet til at påtage sig erstatningsansvaret og acceptere et erstatningskrav af samme størrelsesorden.”

370. Konkurrencestyrelsen skal hertil bemærke, at det generelt gælder, at erstatningsspørgsmål er et anliggende for domstolene, ikke for Konkurrencerådet. Det skal dog bemærkes, at såfremt Fyns Amt betaler erstatning til Portal Fyn vil en sådan erstatning også udgøre ulovlig støtte.

371. En eventuel erstatning vil betyde, at den fordel, som Konkurrencerådets påbud er tilsigtet at fjerne, bibeholdes. En erstatning vil således have samme skadelige effekt på konkurrencen på det relevante marked, som ulovlige støtte.

372. Efter EU-retten gælder det ligeledes, at ”såfremt staten (af egen fri vilje eller efter dom) udbetaler erstatning til en virksomhed på grundlag af dens berettigede forventning om modtagelse af en statsstøtte, som på grundlag af en afgørelse fra Kommissionen ikke må komme til udbetaling eller skal tilbagebetales, vil denne erstatning udgøre en statsstøtte i sig selv.”[\[41\]](#)

373. Kommissionen har således i en sag om en italiensk lov, der garanterede støtte til virksomheder, der var gået i betalingsstandsning som følge af et tilbagebetalingskrav fra Kommissionen eller EF-Domstolen, udtalt følgende; ”åååEn mekanisme [...] der ifølge national ret medfører en blokering af tilbagebetaling af statsstøtte, der er erklæret uforenelig med fællesmarkedet [...], hvorved det forhindres, at de fordele, som modtagerne har haft som følge af støtten, ophæves, og hvorved modtagerne fortsat kan have fordele, der påvirker samhandelen inden for EF og kan fremkalde

konkurrencefordrejninger, udgør i sig selv en statsstøtteordning, der er uforenelig med fællesmarkedet [...], jf. traktatens artikel 92, stk. 1[...]”[\[42\]](#)

374. Det følger således, at det er ulovligt at foretage handlinger, der bevirker, at et påbud om tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte ikke gennemføres.[\[43\]](#)

Konklusion

375. Fyns Amts støtte til Portal Fyn ApS i forbindelse med etablering og udvikling af regionsportalen, fyn.dk har været konkurrenceforvridende i strid med konkurrencelovens § 11 a.

376. De tre betingelser for, at der er tale om konkurrenceforvridende støtte, er således opfyldt.

377. Konkurrencestyrelsen har for det første fundet, at Fyns Amt samlet set har ydet støtte ved hjælp af offentlige midler til Portal Fyn på 2.917.315 kr. i regnskabsåret 2003/04 og 1.738.042 kr. i regnskabsåret 2005.

378. Konkurrencestyrelsen har ligeledes fundet, at denne støtte er ydet til fordel for Portal Fyn, da Portal Fyn er blevet overkompenseret med 213.356 kr. Det vil sige, at Portal Fyn har opnået en økonomisk fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked, som styrelsen har afgrænset til at omfatte horisontale internetportaler, der har Fyn som fokusområde.

379. Da støtten endvidere er selektiv, må det konkluderes, at den første betingelse for, at der foreligger støtte i strid med § 11 a er opfyldt.

380. Den anden betingelse for, at der er tale om støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, er, at støtten er konkurrenceforvridende. Da Portal Fyn er blevet overkompenseret med 213.356 kr., har Portal Fyn opnået en økonomisk fordel i forhold til konkurrenterne på det relevante marked, og det følger derfor, at konkurrencen er blevet fordrejet på grund af støtten fra Fyns Amt.

381. For så vidt angår den tredje og sidste betingelse for, at der er tale om støtte i strid med konkurrencelovens § 11 a, har statsamtet vurderet, at der er tale om to forskellige grundlag for udbetaling af støtte i henholdsvis 2003/04 og 2005. Når statsamtets vurdering lægges til grund for vurderingen af, hvorvidt Fyns Amt har ydet konkurrenceforvridende, offentlig støtte til Portal Fyn i strid med konkurrenceloven, er resultatet, at Portal Fyn er blevet overkompenseret med 46.542 kr. i 2005.

382. Det kan således konkluderes, at alle betingelser for, at der foreligger ulovlig, konkurrenceforvridende støtte i strid med konkurrencelovens § 11a, er opfyldt, for så vidt angår den støtte, Fyns Amt har ydet til Portal Fyn ved hjælp af offentlige midler i 2005. Konkurrencerådet har derfor kompetence til at påbyde, at støtten skal bringes til ophør og tilbagebetales, jf. konkurrencelovens § 11 a, stk. 1.

383. Konkurrencestyrelsen har beregnet det beløb, Portal Fyn pr. d. 27. september 2006 skal tilbagebetale inkl. renter til 49.628,41 kr.

-
- [1] Rentens størrelse fastsættes i overensstemmelse med rentelovens § 5, stk. 1, som Nationalbankens officielle udlånsrente med et tillæg på 7 pct.
- [2] <http://www.fyn.dk/>
- [3] Se Frederik Gammelgaard: "*Kommunal erhvervsvirksomhed*", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004.
- [4] jf. § 31 i LOV nr. 1052 af 17. december 2002.
- [5] Foreningen af Danske InternetMedier (FDIM) er brancheforening for de danske internetmedier. Medlemmerne tæller praktisk taget alle de store danske internetmedier, bl.a. Jubii, SOL, Ofir, TV2, DR og TV3, Ekstra Bladet, BT, Jyllandsposten, Politiken, Berlingske Tidende samt specialsites som MSN, Krak, Eniro, TDC og Den blå Avis med mange flere. Se fdim.dk.
- [6] Dette konsortium består af TDC, Skandinavisk Film Kompagni, Jyllands Posten, Aparte, Ecarisma. Portal Danmark A/S driver bl.a. portalen aarhus.dk.
- [7] IS FYN har bidraget med den resterende del af tilskuddet på 150.000 kr. i 2003 og 2004.
- [8] Konkurrencestyrelsen har anmodet Statsamtet Sønderjylland – tilsynsmyndighed for Fyns Amt – om at tage stilling til lovligheden af Fyns Amts støtte til Portal Fyn, jf. § 11 a, stk. 2, nr. 2. Statsamtets vurdering fremgår af nedenstående afsnit om støttens lovlighed.
- [9] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 18. juni 2003 om JobZonen A/S og Zonerne A/S, præmis 114-118.
- [10] Jf. sag COMP/JV.48, *Vodafone/ Vivendi/ Canal Plus*, Kommissionens beslutning af 20. juni, 2000.
- [11] Jf. *Vodafone/ Vivendi/ Canal Plus*, præmis 49.
- [12] Jf. *Vodafone/ Vivendi/ Canal Plus*, præmis 50-51.
- [13] Jf. Konkurrencerådets afgørelse af 18. juni 2003 om JobZonen A/S og Zonerne A/S, præmis 120.
- [14] Se eks. sag 730/79, *Philip Morris*, Saml. 1980, s. 2671, præmis 11.
- [15] Pernille Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, Forlaget Thomson, 2003, s. 228.
- [16] Dette fremgår blandt andet af EF-Domstolens praksis. I Altmark-sagen lagde domstolen til grund, at såfremt 4 betingelser er opfyldt - herunder at der er afholdt et udbud - kan det udelukkes, at en given støtte vil indebære en fordel for støttemodtageren. Se pkt. 202 i nærværende notat.
- [17] Rådets direktiv nr. 92/50/EØF som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 97/52/EF, gennemført ved bekendtgørelse nr. 651 af 30. juli 2002, herefter tjenesteydelsesdirektivet.
- [18] Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, litra a.
- [19] Jf. Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen, EF-Tidende 2000/C 121/02.
- [20] Tjenesteydelsesdirektivets artikel 10.
- [21] Konkurrenceloven med kommentarer af Kirsten Levinsen, 2001, s. 382.
- [22] Jf. Kommissionens beslutning om Danmarks foranstaltninger til fordel for TV2/DANMARK, C 2/2003.
- [23] Det vil ikke være retvisende at tage udgangspunkt i salgsværdien af domænenavnet, når den årlige støtte opgøres. Portal Fyn har kun brugsretten og således ikke ejerskabet af domænet. Derfor skal Portal Fyn højst betale en royaltysats for domænenavnet.
- [24] Brugsretten giver Portal Fyn ret til at anvende domænet i en ubestemt periode. Såfremt Portal Fyn ikke længere ønsker at benytte domænet, har Fyns Amt ret til at tilbagekøbe brugsretten til domænet på samme vilkår, herunder samme pris. Der er således ikke tale om et decideret salg, hvorfor prisen på 125.000 kr. må antages at være lavere end en egentlig salgspris.

- [25] Anders C. Madsen, PricewaterhouseCoopers, har overfor Konkurrencestyrelsen bekræftet, at denne antagelse er rimelig, da afkastkravet til sådanne aktiver p.t. som minimum udgør 10-12 pct. efter skat.
- [26] Denne beregning er baseret på en implicit antagelse om, at domænenavnet har en uendelig levetid. Såfremt det i stedet antages, at aktivet har en begrænset levetid, ville licensafgiften være højere. Konkurrencestyrelsen har således valgt det mest gunstige udgangspunkt for Fyns Amt.
- [27] Fyn.dk gik først i luften i februar 2004. Derfor beregnes værdien af domænet først fra dette tidspunkt, hvor Portal Fyn faktisk begyndte at anvende domænet. Det giver anledning til, at royalty satsen i 2004 beregnes for 11 måneder.
- [28] Jf. Sag 305/89, *Italian Republic v Commission of the European Communities*, Saml. 1991-I, s. 1603, præmis nr. 19
- [29] Jf. EF-Domstolens dom af 24. juli 2003 i sagen C-280/00.
- [30] Fællesskabsrammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste, Den Europæiske Unions Tidende, C 297/4, 29.11.2005.
- [31] Jf. Kommissionens beslutning om Danmarks foranstaltninger til fordel for TV2/DANMARK, C 2/2003.
- [32] Open Source-teknologi er karakteriseret ved, at der i licensbetingelserne gives fri adgang til, at andre kan anvende og videreudvikle den pågældende teknologi under forudsætning af, at de videreudviklede produkter ligeledes stilles til rådighed på samme, royalty-fri betingelser.
- [33] $4.945 \text{ timer} \cdot 1,2 \cdot 750 \text{ kr./timen} = 4.450.000 \text{ kr.}$
- [34] $(1.500 + 150) \text{ timer} \cdot 0,8 \cdot 750 \text{ kr./timen} = 1.715.000 \text{ kr.}$
- [35] Jf. Kommissionens beslutning af 10. december 2003 i sagen N/282/2003.
- [36] Det skal bemærkes, at annonceindtægterne udgør en forholdsvis lille del af Portal Fyns samlede omsætning. Portal Fyn har således anført, at størstedelen af portalens omsætning stammer fra vejviseren, hvor virksomheder kan få deres logo vist i forbindelse med en søgning.
- [37] Jf. Sag 730/79, Philip Morris, saml. 1980, s. 2671.
- [38] Pernille Wegener Jessen: *Forbudet mod statsstøtte i EU*, Forlaget Thomson, 2003
- [39] Jf. LBK nr. 126 af 06/03/1996
- [40] Jf. Lovbekendtgørelse nr. 583 af 1. september 1986 med senere ændringer.
- [41] Lena Sandberg og Henrik Mørch, U1995B s. 302-303.
- [42] Jf. sag 96/434/EF af 20. marts 1996
- [43] Pernille Wegener Jessen, *Forbudet mod statsstøtte i EU*, Forlaget Thomson, 2003, s. 177.