



Forlæggerforeningen
Danish Publishers Association

Konkurrencerådet
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
kfst@kfst.dk

27. maj 2015
j.nr. SB-042-170

Anmeldelse af VUC Syds forlagsaktiviteter i Lighthouse Publish

Undertegnede organisationer, som repræsenterer hhv. forfattere og forlag, skal hermed anmelde VUC Syds aktiviteter i forlaget Lighthouse Publish, idet det gøres gældende, at VUC Syds aktiviteter i forlaget Lighthouse Publish er i strid med konkurrencelovens § 11 a, fordi aktiviteterne ikke er lovlige i henhold til offentlig regulering, og fordi aktiviteterne forvrider konkurrencen på markedet for udgivelse af læremidler.

Faktum

VUC Syd er en del af den offentlige forvaltning og har som deres primære opgave at drive undervisning, til hvilket de modtager penge fra staten.

Undertegnede organisationer er blevet gjort opmærksomme på, at VUC Syd har ansat 16 undervisere på deltid, som udvikler læremidler i iBook Author. Læremidlerne sælges på iBooks for ca. 12 kr. pr. enhed. Ambitionen er ifølge et stillingsopslag fra VUC Syd, at Lighthouse Publish "skal være det foretrukne valg af digitale læringsmedier til udskoling og gymnasialt niveau, til iPads, nationalt og internationalt" og "en synlig og markant aktør på markedet for digitale læringsmedier, nationalt og internationalt". Se bilagte stillingsopslag.

Den 7. januar 2015 var Forlæggerforeningen, UBVA og Dansk Forfatterforening til møde med VUC Syd for at drøfte VUC Syds produktion af læremidler. Her noterede direktør i Forlæggerforeningen Christine Bødtcher-Hansen bl.a. følgende:

"35 titler er klar nu. (læringsobjekter). Er til salg nu. Koster 12 kr/stk....."

Cbh [Christine Bødtcher-Hansen]: Prissætning?

[VUC Syd svarer:] Symbolsk. Da hovedformålet er at producere til egne kursister. Vilkårlig prisfastsættelse. Ikke lavet beregninger for omkostninger m.m.

Ønsker at give tilgang til andre kolleger. Ønsker ikke at underløbe nogen. (virker lidt nervøs ift. prissætningen). Ved ikke om de overhovedet får solgt noget.

Personligt tror han, at interessen er større uden for Danmark. Regner med eksport. Vil oversætte til engelsk. Rigtig mange skoler i udlandet benytter samme undervisningsform.

Vil altid gerne tage en prissætnings snak, hvis vi oplever, at der er et misforhold. Det er rigtig vigtigt for os [VUC Syd] at sige."

Bemærkninger markeret i skarpe parenteser er indsat efterfølgende.

Jus

Undertegnede organisationer har indhentet bilagte responsum fra professor Karsten Naundrup Olesen, hvor det under sammenfatningen konkluderes:

"Med den argumentation, der er anført på de foregående sider, er det min vurdering, at hjemmelsspørgsmålet kan besvares sådan, at der er hjemmel for VUC Syd til at udvikle undervisningsmateriale til de elever, der er indskrevet på de uddannelser, som udbydes af centeret. Betaling for sådant materiale er reguleret i lovbekendtgørelse nr. 880/2011, § 46, stk. 7 og 8, jf. § 49, og i bekendtgørelse nr. 1711/2006. Derimod er der efter min vurdering ikke hjemmel for forlagsvirksomheden, for så vidt angår den del, der består af salg af materiale til andre end elever, der er indskrevet på centerets uddannelser. Dette manglende hjemmelsgrundlag vedrører ikke kun den måde forlagsaktiviteterne gennemføres på – eksempelvis salgsprisen – men muligheden for i det hele taget at drive de pågældende aktiviteter.

Under den forudsætning at der – modsat vurderingen ovenfor – antages at være hjemmel for forlagsaktiviteterne, er det min vurdering, at disse kan være i strid med EU-rettens statsstøtte forbud som udtrykt i TEUF art. 107, stk. 1. Endelig vurdering af om dette er tilfældet vil kræve yderligere oplysninger om aktiviteterne, både i relation til hvordan de er lagt tilrette (finansieret), om deres omfang, om markedet for afsætning af varerne og om forlagsaktiviteterne foregår på markedsvilkår.

For så vidt angår statsstøtteforbuddet i konkurrencelovens § 11 a, kan forlagsaktiviteterne være konkurrenceforvridende. I lighed med vurderingen efter art. 107 vil det også i forhold til § 11 a være nødvendigt med yderligere oplysninger for at kunne afgøre spørgsmålet.

Hvad angår betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, betyder denne, at forbuddet ikke vil ramme forlagsaktiviteterne under forudsætning af, at der i offentlig regulering findes hjemmel for disse, i den form de faktisk gennemføres, hvilket vil være tilfældet, hvis aktiviteterne vurderes at være indtægtsdækket virksomhed, sådan som dette begreb er givet i Budgetvejledning 2014. Det skal i den forbindelse fremhæves, at det ved indtægtsdækket virksomhed er en betingelse, at prisen på den enkelte vare og ydelse fastsættes således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at omkostningerne dækkes. Vurdering, af om forlagsaktiviteterne falder ind under begrebet indtægtsdækket virksomhed, må derfor fordrer en vurdering svarende til den, der skal foretages i forbindelse med betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 1.

Det skal bemærkes, at såfremt aktiviteterne ikke findes at være i strid med § 11 a, påvirker det ikke vurderingen i forhold til TEUF art. 107, idet aktiviteterne fortsat kan være i strid med EU-reglerne.

Falder forlagsaktiviteterne uden for begrebet "indtægtsdækket virksomhed", er der ikke hjemmel til at gennemføre dem i nogen form, og statsstøttespørgsmålet må herefter anses for irrelevant."

Undertegnede står naturligvis til rådighed for yderligere uddybning.

Med venlig hilsen



Christine Bødtcher-Hansen
Direktør, Forlæggerforeningen



Morten Rosenmeier
Formand, UBVA



Morten Visby
Næstformand, Dansk Forfatterforening



good to know you

for kandidater ▾

for kunder ▾

om Randstad ▾

mit Randstad ▾

Søg på randstad.dk

Start : [for kandidater](#) : [ledige stillinger](#) : [JobAd](#)[Kontakt](#) | [Opret CV](#) | [WebTime](#) | [Log ind](#)

Erfaren Markedsføringskonsulent til Lighthouse Publish under VUC Syd i Haderslev

[← Tilbage](#)[Ansøg →](#)

Erfaren Markedsføringskonsulent til Lighthouse Publish under VUC Syd

VUC Syd

Offentliggjort **13-01-2015** [Print](#)

Referencenummer	2197
Kategori	Marketing
Region	Haderslev
Kontrakttype	Faste stillinger
Antal stillinger	1
Arbejdstid/omfang	Fuldtid

Jobbeskrivelse

På vegne af VUC Syd søger Randstad en erfaren og udadvendt Markedsføringskonsulent

VUC Syd etablerede forlaget Lighthouse Publish i 2014, og det består i dag af en redaktion og 16 deltidsforfattere. Forlaget har en målsætning om årligt at udgive 200 iBooks, der markedsføres via LighthousePublish.com og sælges i iBook Store.

Stillingen oprettes i HR og Kommunikationsafdelingen med reference til lederen herfor. Den primære arbejdsopgave bliver at udvikle og drive salget af iBooks og markedsføringen af LighthousePublish.com, både hvad angår kendskab til- og brug af iBooks som læringsmiddel, og i forhold til strategisk udvalgte interessenter.

Arbejdsopgaver:

- At opdyrke og pleje netværk med erfarne undervisere fra hele verden
- At opsøge, videreudvikle og vedligeholde salg af iBooks
- At vejlede kunder og andre interessenter om iBooks i undervisningen
- At udvikle og drive markedsføringsstrategierne for Lighthouse Publish iBooks
- At udvikle og vedligeholde hjemmeside med nye udgivelser, reviews, nyhedsbreve ol.
- At udgive iBooks og vedligeholde Lighthouse Publish-rum i iBooks Store
- At deltage i konferencer, messer og events indenfor uddannelsessektoren – både nationalt og internationalt

Mål for funktionen:

- Der aftales budget for antal downloads/køb af iBooks indenfor det første år. Man ønsker en markant progression i antallet af besøgende i Lighthouse Publish-rum i iBooks Store indenfor det første år - dernæst en støt stigning.
- Lighthouse Publish iBooks skal være det foretrukne valg af digitale læringsmedier til udkolning og gymnasialt niveau, til iPads, nationalt og internationalt
 - Der skal etableres netværk og samarbejdsaftaler med skoler og iPad kommuner
 - Der skal etableres et internationalt netværk med nye samarbejdspartnere
 - Lighthouse Publish skal være en synlig og markant aktør på markedet for digitale læringsmedier, nationalt og internationalt

Den rette kandidat:

- Du har en undervisnings- eller kommunikationsfaglig baggrund og gerne kendskab til forlagsbranchen
- Du har gerne erfaring med salg fra privatmarkedet eller konsulent-/forlagsbranchen
- Du har erfaring med projektledelse og kan stå i spidsen for markedsføringen af et helt nyt forlag
- Du har endvidere erfaring med udvikling og implementering af markedsføringsstrategier
- Du besidder et indgående kendskab til strategisk kommunikation på sociale medier
- Du har dertil fremragende engelskfærdigheder, både på skrift og i tale, og du besidder gode IT-kompetencer

Om VUC Syd

VUC Syd er et selvejende uddannelsescenter under staten, der tilbyder uddannelse for unge og voksne. Centret har i dag ca. 280

Din kontaktperson

Thomas Bælum
Marianne Nielsen

Afdeling

Randstad A/S
Søndertorv 1
6000 Kolding
75507080

medarbejdere og ca. 8.000 kursister er hvert år tilmeldt enkelte fag eller hele forløb. I 2013 satte VUC Syd nye standarder for skolebyggeri, da man indviede det nye Uddannelsescenter ved Haderslev havnefront. Et arkitektonisk prisbelønnet byggeri der understøtter et dynamisk studiemiljø, som kombinerer faglighed med moderne it og nytænkende læringsmetoder.

VUC Syd tilbyder

VUC Syd er en moderne organisation med en høj medarbejdertilfredshed, et højt fagligt niveau og et stort fokus på kontinuerlig medarbejderudvikling. Stillingen indebærer en konkurrencedygtig lønpakke, fastsat efter kvalifikationer, samt diverse goder.

Er du interesseret i at høre mere om stillingen eller VUC Syd kontakt venligst hos Randstad, Thomas Bælum thb@randstad.dk, Marianne Nielsen marianne.nielsen@randstad.dk eller på tlf. 5185 5995. For direkte ansøgning venligst anvend nedenstående link. Alle henvendelser behandles fortroligt, og Randstad kalder til samtale løbende. Stillingen forventes besat, så tiltrædelse kan ske senest d. 1. april 2015.

...
Randstad er en del af den internationale Randstad Group, der er verdens andenstørste udbyder af HR-løsninger. Hver dag formidler Randstad arbejde til mere end 500.000 mennesker i hele verden. Vi har kontorer i 39 lande og er repræsenteret i såvel Europa, Nord- og Sydamerika samt Asien. I Danmark er vi blandt de førende vikar- og rekrutteringsbureauer med 20 afdelinger og inhouse-lokationer fordelt over hele landet. En position vi har opnået, fordi vi som eksperter på arbejdsmarkedet formår at matche kvalificerede kandidater med de rette jobmuligheder

[< Tilbage](#)

[Ansøg >](#)



Randstad vikarbureau

Randstad er et professionelt valg, når du søger efter vikarbureau eller rekrutteringsbureau for at opnå de mest optimale personaleløsninger til din virksomhed. Kontakt os for hurtig og kvalificeret assistance, hvis du skal bruge vikarer nu eller senere, og når du skal rekruttere til faste stillinger. Vi er et af Danmarks mest kvalitetssikre vikarbureauer og rekrutteringsbureauer. Vi er et autoriseret vikarbureau og medlem af Vikarbureauernes Brancheforening. Kontakt os på 70 10 13 12 eller send en e-mail til randstad@randstad.dk

Responsum vedrørende forlagsaktiviteter i regi af VUC Syd

20. MAJ 2015

TERRASSERNE 144

4000 ROSKILDE

TLF. 41 59 77 84

ARB. 35 32 40 46

kno@hotmail.dk

1. Opdrag

Udvalget til Beskyttelse af Videnskabeligt Arbejde (UBVA) har bedt mig fremkomme med en juridisk vurdering af to aspekter vedrørende visse forlagsaktiviteter, som udøves i regi af VUC Syd. Jeg er blevet bedt om at vurdere, om der er hjemmel for forlagsaktiviteterne, og om aktiviteterne er i strid med statsstøtteregele. Denne opgave besvares med nærværende responsum.

Til brug for arbejdet har jeg modtaget en kort redegørelse fra Forlæggerforeningen inkl. bilag i form af links til hjemmesider for VUC Syd og Lighthouse Publish og uddrag af love m.v. (dateret 11. marts 2015 (j.nr. SB-042-160)) og kopi af skabelon for forfatterkontrakt mellem forfatter og VUC Syd S/I. Det skal bemærkes, at redegørelsen fra Forfatterforeningen angiver også at indeholde et bilag i form af stillingsopslag fra VUC Syd, men dette findes ikke vedlagt.

2. Den forelagte problemstilling

Det fremgår af henvendelsen fra UBVA, at VUC Syd har ansat 16 undervisere på deltid, som udvikler læremidler i iBook Author. I forbindelse med dette arbejde indgås en forfatterkontrakt mellem forfatterne og VUC Syd. Jeg har modtaget kopi af en kontraktskabelon, som bærer titlen "Forfatterkontrakt mellem XXXX og VUC Syd S/I".

Læremidlerne sælges efter det oplyste på iBooks for ca. 12 kr. pr. enhed.

Aktiviteterne udfoldes inden for rammerne af VUC Lighthouse Publish, som i henhold til dets egen hjemmeside er en enhed, der rummer alle iBooks

textbooks fra VUC Syd.¹ Det er oplyst, at der i et stillingsopslag fra VUC Syd er anført, at det er ambitionen, at Lighthouse Publish ”skal være det foretrukne valg af digitale læringsmedier til udskoling og gymnasialt niveau, til iPads, nationalt og internationalt” og ”en synlig og markant aktør på markedet for digitale læringsmedier, nationalt og internationalt”.

Hjemmelsspørgsmålet og forholdet til statsstøttere reglerne vurderes på baggrund af ovenstående oplysninger.

3. Hjemmelsspørgsmålet

Det har ikke – via de forelagte oplysninger eller via hjemmesider for henholdsvis VUC Syd og VUC Lighthouse Publish – været muligt entydigt at få klarlagt hvordan den organisatoriske forbindelse er mellem VUC Syd og VUC Lighthouse Publish. Eksempelvis fremgår VUC Lighthouse Publish ikke af organisationsdiagrammet for VUC Syd. Det lægges i det følgende til grund, at VUC Lighthouse Publish organisatorisk er en del af VUC Syd, således at disse to enheder juridisk er identiske. Lighthouse Publish betragtes altså ikke som en selvstændig enhed, eksempelvis et selskab, for hvilke der kan gælde særlig regulering.

Lovbekendtgørelse nr. 880/2011 om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. omfatter blandt andet institutioner som af ministeren er godkendte til at udbyde almen voksenundervisning, jf. lovens § 1, stk. 1. Institutionerne er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning, jf. lovens § 1, stk. 4. Dette betyder blandt andet, at institutionerne er omfattet forvaltnings- og offentlighedslovene og af ombudsmandsloven. Institutionerne er derimod ikke omfattet af fondsretten eller fondsretlige principper, jf. lovforslag 183 fremsat 29. marts 2006, bemærkningerne til § 1.

Da den er en del af den offentlige forvaltning, skal VUC Syd have hjemmel for alle aktiviteter. Den primære aktivitet for voksenuddannelsescentrene – undervisning – er henlagt til centrene i medfør af AVU-loven § 3, stk.1,² og samme lov regulerer indholdet i undervisningen.

Rammerne for voksenuddannelsescentrene er ikke fastsat i AVU-loven, men i den nævnte lovbekendtgørelse nr. 880/2011, som blandt andet foreskriver, at centrenes styrelse reguleres i en vedtægt, som fastsættes af centrets bestyrelse, jf. § 1, stk. 4. Indholdet i vedtægten er imidlertid i vid udstrækning bestemt fra ressortministeren, som med hjemmel i lovbekendtgørelse nr. 880/2011, § 3, stk. 2, via bekendtgørelse nr. 750/2012 har udstedt en standard-

¹ Se: <http://www.lighthousepublish.com/da/om-os/>.

² Lovbekendtgørelse nr. 1073/2013.

vedtægt, som i henhold til bekendtgørelsens § 1, stk. 1, er obligatorisk for centrene.

Siden standardvedtægten er udstedt med hjemmel i lov, kan ministeren binde centrene via af standardvedtægten. Videre må det lægges til grund, at standardvedtægten kan tjene som hjemmelsgrundlag for aktiviteter, for så vidt disse ikke strider mod lov.

Det følger af standardvedtægtsens § 3, stk. 2, at centrene, i tilknytning til de uddannelser de er godkendte til at udbyde, kan ”gennemføre indtægtsdækket virksomhed i overensstemmelse med budgetvejledningens regler herom og de regler herom, som er fastsat af børne- og undervisningsministeren”. Det fremgår ikke klart, hvilken budgetvejledning henvisningen tager sigte på, men da voksenuddannelsescentre generelt er underlagt de statslige budget- og bevillingsregler, jf. bekendtgørelse nr. 1137/2011, lægges det i det følgende lægges til grund, at der er tale om Finansministeriets Budgetvejledning 2014.

Bestemmelsen i § 3, stk. 2, har naturligvis umiddelbar interesse for det forelagte spørgsmål, men om den kan tjene som hjemmel for forlagsaktiviteterne afhænger af, hvor rummelig bestemmelsen må antages at være. Dette analyseres i det følgende.

Til bekendtgørelsen om standardvedtægterne er der udstedt en vejledning, men denne indeholder ikke bidrag til forståelse af standardvedtægtsens § 3, stk. 2.³ Bestemmelsens indhold må derfor søges fastlagt ved inddragelse af andre kilder.

I Budgetvejledning 2014, som her må tillægges fortolkningsmæssig værdi på grund af henvisningen til den i bestemmelsen, defineres det ikke, hvad der skal forstås som indtægtsdækket virksomhed. Det fremgår imidlertid, at indtægtsdækket virksomhed kræver lovhjemmel, og at det blandt andet er en betingelse for, at en sådan hjemmel kan gives, at aktiviteterne skal begrænses til områder, der er ”naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed”.⁴ Denne begrænsning svarer til, hvad der gælder for afvigelse af forbudet mod profitvirksomhed for kommuner og regioner.

Uanset om Budgetvejledning 2014 betragtes som normativ eller konstaterende, må det herefter være sådan, at hvis en bestemmelse skal give hjemmel til indtægtsdækket virksomhed på andre – især friere – vilkår end det som fremgår af Budgetvejledning 2014, så skal dette fremgå af hjemmelsbestemmelsen. Dette er ikke tilfældet med standardvedtægten. Det skal hertil også bemærkes, at der ikke administrativt kan skabes hjemmel for aktiviteter, som ikke er hjemlet i lovgivningen, hvorfor det må lægges til grund, at der ikke

³ Vejledning nr. 9097/2013.

⁴ Budgetvejledning 2014, s. 60. Se også s. 55.

med standardvedtægten er skabt hjemmel til indtægtsdækket virksomhed, ud over hvad der er muligt efter de almindelige regler udtrykt i Budgetvejledning 2014.

I forhold til VUC Syd, der har undervisning som primær aktivitet, må det siges at være naturligt, at der fremstilles undervisningsmateriale, og at dette stilles til rådighed for elever, som er indskrevet på centeret. En sådan aktivitet ligger inden for de rammer, der gælder for offentlige instanser, som modtager offentlige bevillinger og varetager opgaver i henhold til lovgivningen; for sådanne gælder, at de har mulighed for – i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt – at foretage de dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. Mulighederne for at kræve betaling for undervisningsmateriale til elever optaget på centerets uddannelser er reguleret i lovebekendtgørelse nr. 880/2011, § 46, stk. 7 og 8, jf. § 49, og i bekendtgørelse nr. 1711/2006. Det følger heraf, at salg af undervisningsmateriale i denne situation ikke kan betragtes som indtægtsdækket virksomhed.

Hvis – som det synes at være tilfældet i den forelagte sag – aktiviteterne udvides, sådan at materialet sælges til andre end centerets egen studerende, bevæger man sig imidlertid væk fra det almindelige virksomhedsområde for centeret. I vurderingen af om man bevæger sig for langt væk, kan der efter min opfattelse hentes bidrag fra kommunalretten, der som nævnt indeholder regulering af adgang til profitvirksomhed, svarende til det der er udtrykt i Budgetvejledning 2014. I kommunalretten behandles emnet navnlig i forbindelse med behandlingen af kommunernes muligheder for at drive accessorisk virksomhed.⁵

Den kommunalretlige regulering af adgangen til at drive accessorisk virksomhed giver kommunerne mulighed for at drive virksomhed med udførelse af opgaver, som isoleret set falder uden for kommunens opgaveområde, hvis opgaverne har en nær og naturlig sammenhæng med en lovlig kommunal aktivitet og kan afrunde denne.

Adgangen for kommunerne til at drive accessorisk virksomhed er en modifikation til forbuddet mod at drive erhvervsvirksomhed og skal som sådan forstås indskrænkende. Accessorisk virksomhed kan således kun gennemføres i særlige tilfælde, og hvis det vil være urimeligt eller ufornuftigt, at kommunen ikke kan udføre opgaven. Endvidere kan udøvelsen af accessorisk virksomhed kun ske inden for, hvad formålet tilsiger. Det skal her understreges, at det er komplementeringen af de lovlige kommunale opgaver, der er formålet, og at accessorisk virksomhed ikke kan begrundes ud fra et andet (selvstændigt) formål, eksempelvis at der foreligger en mulighed for at skabe indtjening. Yderli-

⁵ Se eksempelvis Karsten Revsbech: Kommunernes opgaver (3. udg. 2015), S. 173ff.

gere forudsættes det almindeligvis, at accessorisk virksomhed har et omfang, som er begrænset i forhold til den lovlige aktivitet, der skal komplementeres.

Det er min vurdering, at de forelagte forlagsaktiviteter, for så vidt angår salg til andre end indskrevne elever, ikke vil kunne betragtes som lovlige kommunal accessorisk virksomhed, givet at voksenundervisningscentrene var en lovlige kommunal aktivitet.⁶

På baggrund af ovenstående er det min vurdering, at standardvedtægtens § 3, stk. 2, ikke giver hjemmel for forlagsvirksomheden, for så vidt angår den del, der består af salg af materiale til andre end elever, der er indskrevet på centerets uddannelser.

4. Statsstøtte

4.1. Forudsætninger

Hvis det lægges til grund, at der er hjemmel for forlagsaktiviteter i et omfang, der inkluderer salg uden for kredsen af voksenuddannelsescentrets elever, vil der være grund til at analysere spørgsmålet om statsstøttereglernes anvendelse på aktiviteten. Det skal i den forbindelse fremhæves, at den blotte aktivitet ikke behøver være i strid med statsstøttereglerne, da disse ikke forbyder offentlige instansers markedsaktiviteter, men (kun) foreskriver at sådanne aktiviteter ikke må støttes med statsmidler på en måde, som kan ødelægge konkurrencen på markedet. Hvis forlagsaktiviteterne i stedet foregår på markedsvilkår, vil de som udgangspunkt ikke være i strid med statsstøttereglerne. Bemærk at en sådan overholdelse af statsstøttereglerne ikke vedrører hjemmelsspørgsmålet, hvilket betyder, at overholdelse af statsstøttereglerne ikke kan reparere på manglende hjemmel. I den forstand kan hjemmelskrav siges at gå forud for statsstøtteproblematikken – er der ikke hjemmel til en aktivitet, bliver det ikke nødvendigt at tage stilling til statsstøttespørgsmålet.

Spørgsmålet om statsstøtte reguleres i Danmark af to sæt regler – de EU-retlige og konkurrenceloven. Reglerne har i meget samme struktur og benytter samme begrebsapparat, men adskiller sig dog også frem hinanden i forhold til blandt andet anvendelsesområde. Af den grund behandles de to regelsæt adskilt i det følgende.

En fuldstændig vurdering af den forelagte aktivitet i relation til statsstøttereglerne vil kræve oplysninger om forlagsaktiviteternes nærmere tilrettelæggelse og finansiering, og om markedet for de produkter Lighthouse Publish

⁶ Det kan i denne forbindelse være af interesse, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i brev af 3. juni 2003 (j.nr. 2003-2117/025-1) fandt, at et amt ikke som accessorisk virksomhed kunne opstille reklamesøjler på sine gymnasier med henblik på at sælge reklameplads.

sælger. Disse oplysninger foreligger ikke, hvorfor det følgende kun rummer en mere generel analyse af aktiviteterernes forhold til statsstøttereglerne.

4.2. EU-reguleringen

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) indeholder i art. 107, stk. 1, en bestemmelse med denne ordlyd:

”Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne”.

Samme artikel indeholder i stk. 2 og 3 opregninger af en række tilfælde af støtte, som er, eller kan anses for at være, forenelige med det indre marked. Ingen af de opregnede tilfælde omfatter den forelagte forlagsaktivitet.

Hvis en støtte skal være i strid med art. 107, fremgår det, at en række betingelser skal være opfyldt. I det følgende analyseres den forelagte forlagsaktivitet i forhold til disse betingelser.

I forbindelse med art. 107, stk.1, kan det overvejes, om aktiviteter, som udøves af den offentlige instans selv, og ikke en virksomhed, kan være omfattet. Det kan de. Spørgsmålet vedrører den del af art. 107, stk. 1, som drejer sig om ”at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner”, og i sin praksis vedrørende art. 107 har Domstolen anlagt et ganske bredt virksomhedsbegreb. Efter denne praksis omfatter begrebet enhver enhed, der udøver økonomisk aktivitet, uanset denne enheds retlige status eller finansieringsmåde. I det mindste salg af undervisningsmaterialet til personer, der ikke er indskrevet på VUC Syd, vil være at betragte som en økonomisk aktivitet i denne sammenhæng. Det kan endvidere nævnes, at der ikke stilles særlige krav til virksomhedens organisatoriske form, og i forhold til den foreliggende sag kan det særligt fremhæves, at det for offentlige organer også er uden betydning, om der er foretaget en organisatorisk adskillelse, eller om støtteyder og den udøvende virksomhed – som det er tilfældet i det forelagte – er én juridisk person.⁷

Som anført regulerer art. 107 aktiviteter, der kan betegnes som støtte. Ved vurdering af om der i den forelagte sag er aktiviteter, som kan betegnes som støtte, kan det fra Domstolens praksis fremhæves, at den i nogle sager beskriver støttebegrebet som aktiviteter, der giver modtageren en økonomisk fordel, som denne ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser.⁸ Endvidere følger det af Domstolens praksis, at det er effekten af en given aktivitet,

⁷ Se hertil sag 118/85 (Kommissionen mod Italien).

⁸ Se eksempelvis sag C-39/94 (SFEI m.fl.), præmis 60.

der er afgørende og ikke form eller formål. Det er derfor muligt, at eksempelvis aktiviteter, hvor støtteyder benytter sin position til at sikre lave produktionsomkostninger, for de produkter som sælges, er omfattet af støttebegrebet. Det kan være som i det forelagte, hvor VUC Syd efter det oplyste indgår forfatterkontrakter med centrets ansatte, efter hvilke – bedømt efter den forelagte standardkontrakt – honoraret for fremstilling af produktet består af dels løn i henhold til ansættelse dels en procentdel af omsætningen på værket.⁹ Afhængig af de nærmere omstændigheder kan en sådan model for honorering være udtryk for støtte, hvis offentlige midler (lønkroner), som skulle sikre opfyldelse af en pålagte undervisningsopgave, i stedet anvendes til at betale for den tid, der medgår til fremstilling af værket. Det lægges her til grund, at VUC Syd primært fungerer som uddannelsesinstitution efter lovbekendtgørelse nr. 880/2011,¹⁰ hvorfor den primære opgave er undervisning, og der henvises til bemærkningerne i afsnit 3 om sondringen mellem materiale udviklet til brug i forbindelse med undervisning på institutionen, og aktiviteter som udøves med henblik på at udvikle materiale til eksterne brugere.

I den foreliggende sag udføres forlagsaktiviteterne i regi af en selvejende institution og som sådan ikke af staten. Men fordi voksenuddannelsescentrene er en del af den offentlige forvaltning, fordi ressortministeren i vid udstrækning kontrollerer centrene, og fordi de i alt væsentligt finansieres af offentlige midler, jf. lovbekendtgørelse nr. 880/2011, kap. 5 og 6, vil midler fra voksenuddannelsescentrene være omfattet af ”statsmidler under enhver tænkelig form”.

Hvis art. 107, stk. 1, skal regulere den forelagte situation, er det et krav, at den ydede støtte også være egnet til at fordreje konkurrencen inden for det indre marked og til at påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. I forbindelse med begge disse krav skal der anlægges en bred forståelse, hvorfor der i praksis ikke skal meget til førend en støtte anses for også at være egnet til at fordreje konkurrencen og påvirke samhandlen.

Hvis finansieringen af de forelagte aktiviteter resulterer i, at undervisningsmaterialet kan sælges til under markedsprisen, vil der foreligge en fordrejning af konkurrencen. Finansieringen skal her forstås bredt, således at den omfatter blandt andet produktionens tilrettelæggelse – eksempelvis allokering af medarbejdere og produktionsfaciliteter – samt markedsførings- og salgsaktiviteter. Er en lavere salgspris imidlertid udtryk for, at Lighthouse Publish kan fremstille og sælge undervisningsmaterialet mere effektivt, vil der ikke foreligge konkurrenceforvridning.

⁹ Se standardkontraktens pkt. 2.1.

¹⁰ Se her til Vedtægt for VUC Syd af 13. september 2013, § 3.

Til spørgsmålet om påvirkning af samhandlen mellem medlemsstaterne har Domstolen den praksis, at samhandlen må antages at være påvirket af statsstøtte, når en virksomhed, der deltager i samhandel inden for EU, modtager støtte.¹¹ Om de forelagte aktiviteter kan antages at påvirke samhandlen kan tænkes at afhænge af, hvilke materialer der publiceres. Er der alene tale om dansksproget materiale, kan det tænkes, at samhandlen ikke påvirkes. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at påvirkningen ikke kun sker ved den støttede virksomheds eksport, men også ved påvirkning af importmuligheder til det hjemmemarked hvor den støttede virksomhed opererer. Det er oplyst, at VUC Syd i et stillingsopslag har angivet, at der er internationale ambitioner med Lighthouse Publish. I så fald forekommer det nærliggende at antage, at Kommissionen vil anse samhandlen for påvirket. Det skal i den forbindelse bemærkes, at samhandlen også kan påvirkes som anført i art. 107, stk. 1, i tilfælde hvor den støttede virksomhed i vid udstrækning afsætter sine produkter til lande uden for EU, da dette kan ske i konkurrence med andre virksomheder fra medlemsstater.¹²

Om den forelagte forlagsaktivitets forhold til TEUF art. 107 er det sammenfattende min vurdering, at denne kan være i strid med bestemmelsen, idet Lighthouse Publish er en virksomhed i bestemmelsens forstand, og da der kan foreligge støtte til denne, som i givet fald vil ske med statsmidler. Denne støtte kan meget vel vurderes at være egnet til at fordreje konkurrencen, og afhængigt af de nærmere forhold kan dette påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne.

I tilknytning til ovenstående vurdering skal det dog anføres, at omfanget af en aktivitet kan være så begrænset, at den falder under de minimis-reglen. Efter denne regel anses støtteforanstaltninger, der opfylder en række betingelser fastsat i forordning 1407/2013, for ikke at opfylde alle kriterierne i traktatens artikel 107, stk. 1. Støtte anses herefter ikke for omfattet af forbuddet, hvis den samlede støtte ikke overstiger 200.000 euro over en periode på tre regnskabsår. Det er yderligere en forudsætning, at støttenes værdi kan forudberegnes præcist, uden at det er nødvendigt at foretage en risikovurdering. For at afgøre om den forelagte forlagsaktivitet er omfattet af de minimis-forordningen skal der således foretages en opgørelse af støttenes størrelse. Endvidere skal det undersøges, om støtten er direkte forbundet med de eksporterede mængder, etablering og drift af distributionsnet eller andre løbende udgifter i forbindelse med eksportvirksomheden. I så fald finder forordningen nemlig slet ikke anvendelse på støtten, jf. forordningens art. 1, stk. 1, litra d.

¹¹ Se sag C-42/93 (Spanien mod Kommissionen), præmis 21.

¹² Se sag 142/87 (Belgien mod Kommissionen), præmis 32.

4.3. Konkurrenceloven¹³

Efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 1 og 2, kan Konkurrencerådet udstede påbud om at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales. Det er en betingelse for et sådan påbud, at støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen, og at den ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.

Bestemmelsen i § 11 a finder – som resten af konkurrenceloven – også anvendelse på offentlig erhvervsvirksomhed, hvorved der i henhold til bemærkningerne til loven forstås ”erhvervsvirksomhed der udøves af stats- eller kommunalforvaltningen, og som består i at udbyde eller efterspørge varer eller tjenesteydelser m.v., som har betydning for konkurrencen”.¹⁴ Denne definition omfatter eksempelvis indtægtsdækket virksomhed, som drives af statsinstitutioner, hvorfor den forelagte forlagsvirksomhed vil være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, givet den er hjemlet i standardvedtægten. Anses forlagsaktiviteterne ikke for indtægtsdækket virksomhed, og dermed omfattet af Budgetvejledningen og standardvedtægten, men findes der hjemmel for aktiviteten i anden regulering, kan der være tale om at udbyde en vare af betydning for konkurrencen, hvorfor aktiviteterne stadig vil være omfattet af konkurrenceloven.

Betingelserne for at udstede påbud efter § 11 a svarer i vid udstrækning til betingelserne for at anvende TEUF art. 107, stk. 1. Der kan derfor henvises til bemærkningerne i afsnit 4.2 for betingelserne og vurdering af disse i relation til den forelagte sag, idet der dog i det følgende skal fremsættes nogle supplerende bemærkninger.

Det skal erindres, at konkurrenceloven regulerer det danske marked. Det betyder, at kravet fra TEUF art. 107, om at støtte skal påvirke samhandlen mellem medlemsstater, ikke genfindes ved vurdering efter § 11 a. Og når der i forbindelse med § 11 a foretages en vurdering af konkurrenceforvridning, er det konkurrencen på det nationale, danske marked, der analyseres. Tilsvarende i relation til støttebegrebet, hvor begrebet i konkurrenceloven – i lighed med TEUF art. 107 – omfatter enhver økonomisk fordel der favoriserer enkelte eller nogle erhvervsvirksomheder frem for andre, men hvor favoriseringen kun gælder det danske marked.

I tilknytning til konkurrencelovens § 11 a findes der ikke en de minimis-regel i lighed med den, der er omtalt ovenfor i relation til TEUF art. 107. I

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 700/2013.

¹⁴ Lovforslag 172/1997, bemærkningerne til § 2.

praksis synes Konkurrencerådet dog at operere med en bagatelgrænse for, hvornår der foreligger en (tilstrækkelig) konkurrenceforvridning.¹⁵ Da der ikke findes nogen officiel bagatelgrænse, og da regnskabstallene for den forelagte forlagsaktivitet ikke er kendte, kan det ikke vurderes, om bagatelgrænsebetragtninger er relevante.

Den sidste betingelse for at § 11 a kan danne hjemmel for et påbud er, at støtten ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering. En tilsvarende betingelse findes ikke i forbindelse med TEUF art. 107. I forhold til den forelagte situation skal det bemærkes, at ”offentlig regulering”, i henhold til forarbejderne til bestemmelsen, blandt andet omfatter generelle budgetregler.¹⁶ Det må herefter være sådan, at i den udstrækning forlagsvirksomheden ligger inden for de rammer, der er udstukket i Budgetvejledning 2014, må betingelsen være opfyldt med den konsekvens, at aktiviteten ikke kan rammes af forbud efter konkurrencelovens § 11 a. Som det fremgår af analysen i afsnit 3, finder jeg, at der med vægt kan argumenteres for, at forlagsaktiviteterne, for så vidt angår salget til andre end indskrevne elever, ikke kan rummes i Budgetvejledningen eller i standardvedtægten.

Det skal bemærkes, at hvis de forelagte forlagsaktiviteter anses for at være indtægtsdækket virksomhed efter Budgetvejledning 2014, vil aktiviteterne være underlagt regulering for prisfastsættelse.¹⁷ Efter denne regulering skal prisen på de afsatte varer fastsættes sådan, at der ikke sker konkurrenceforvridning, og således at omkostningerne dækkes. Dette betyder, at alle omkostninger der medgår til fremstilling, markedsføring og salg af produkterne skal identificeres og medregnes i den fastsatte salgspris.¹⁸ Svarer salgsprisen på en ydelse til markedsprisen, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der ikke foreligger ulovlig støtte. Sælges der til markedspris, kan det blot være udtryk for ekstraordinær høj fortjeneste, fordi støtten har givet lavere omkostninger, end hvad der gælder på markedet. Sælges der til under markedsprisen kan det være en indikation på ulovlig støtte, men det kan også skyldes, at ydelsen på lovlig vis kan fremstilles billigere end hos de øvrige markedsaktører.

I forhold til anvendelse af konkurrencelovens § 11 a på den forelagte sag skal opmærksomheden også henledes på en afgørelse truffet af Konkurrence-

¹⁵ Levinsen m.fl.: Konkurrenceoven med kommentarer, s. 934f og de der anførte afgørelser.

¹⁶ Erhvervsudvalgets betænkning over Forslag til lov om ændring af konkurrenceloven afgivet den 18. maj 2000.

¹⁷ Se Budgetvejledning 2014, pkt. 2.6.8.3.

¹⁸ Selv om der er tale om andre opgaver, kan bekendtgørelse nr. 607 af 24. juni 2008 (Bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud) give indtryk af, hvad der skal inddrages, når man skal beregne de omkostninger, der medgår, når en offentlig enhed, som også løser andre opgaver, producerer ydelser til salg på et marked. Se også den tilhørende Vejledning nr. 32 af 24. juni 2008.

rådet. I afgørelsen fra 23. februar 2005 vedrørende Transporterhvervets Uddannelsesråd (TUR)¹⁹ modtog det privatejede TUR tilskud fra Undervisningsministeriet til udvikling af undervisningsmateriale på transportområdet til brug for AMU-uddannelserne. Ministeriet havde ejendomsretten til materialet, men i praksis havde TUR eneret til materialet, som TUR udgav på sit eget forlag. TUR havde adgang til materialet vederlagsfrit, og forlaget betalte ikke forfatterhonorar for at udgive materialet. Der fandtes 2 konkurrerende forlag på det relevante marked, og disse havde ikke adgang til materialet. Konkurrencerådet var af den opfattelse, at TUR Forlags brugsret til materialet var en indirekte, selektiv støtte til forlaget, som gav TUR en fordel i konkurrencen på markedet i strid med konkurrencelovens § 11a.

Sammenlignet med den forelagte sag adskiller situationen i TUR-afgørelsen sig blandt andet ved, at der i afgørelsen var tale om statslig støtte til en privat virksomhed. Henset til at det statsstøtteretlige virksomhedsbegreb – såvel den EU-retlige som det nationalt, danske – skal forstås bredt og omfatter enhver enhed, der udøver økonomisk aktivitet, uanset denne enheds retlige status eller finansieringsmåde, vurderer jeg ikke at denne forskel er afgørende. En anden forskel mellem TUR-afgørelsen og den forelagte sag er, at der i sidstnævnte er mulighed for, at aktiviteterne kan være lovlige i henhold til offentlig regulering. Ligheden mellem TUR-afgørelsen og den forelagte sag er, at der i begge sælges undervisningsmateriale, som er blevet skabt med støtte fra offentlige midler, og sælges til en ekstern personkreds, altså på et marked.

5. Sammenfatning

Med den argumentation der er anført på de foregående sider, er det min vurdering, at hjemmelsspørgsmålet kan besvares sådan, at der er hjemmel for VUC Syd til at udvikle undervisningsmateriale til de elever, der er indskrevet på de uddannelser, som udbydes af centeret. Betaling for sådant materiale er reguleret i lovebekendtgørelse nr. 880/2011, § 46, stk. 7 og 8, jf. § 49, og i bekendtgørelse nr. 1711/2006. Derimod er der efter min vurdering ikke hjemmel for forlagsvirksomheden, for så vidt angår den del, der består af salg af materiale til andre end elever, der er indskrevet på centerets uddannelser. Dette manglende hjemmelsgrundlag vedrører ikke kun måde forlagsaktiviteterne gennemføres på – eksempelvis salgsprisen – men muligheden for i det hele taget at drive de pågældende aktiviteter.

Under den forudsætning at der – modsat vurderingen ovenfor – antages at være hjemmel for forlagsaktiviteterne, er det min vurdering, at disse kan være i

¹⁹ Journal nr. 3/1120-0100-0865/SEK/cf.

strid med EU-rettens statsstøtte forbud som udtrykt i TEUF art. 107, stk. 1. Endelig vurdering af om dette er tilfældet vil kræve yderligere oplysninger om aktiviteterne, både i relation til hvordan de er lagt tilrette (finansieret), om deres omfang, om markedet for afsætning af varerne og om forlagsaktiviteterne foregår på markedsvilkår.

For så vidt angår statsstøtteforbuddet i konkurrencelovens § 11 a, kan forlagsaktiviteterne være konkurrenceforvridende. I lighed med vurderingen efter art. 107 vil det også i forhold til § 11 a være nødvendigt med yderligere oplysninger for at kunne afgøre spørgsmålet.

Hvad angår betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, betyder denne, at forbuddet ikke vil ramme forlagsaktiviteterne under forudsætning af, at der i offentlig regulering findes hjemmel for disse, i den form de faktisk gennemføres, hvilket vil være tilfældet, hvis aktiviteterne vurderes at være indtægtsdækket virksomhed, sådan som dette begreb er givet i Budgetvejledning 2014. Det skal i den forbindelse fremhæves, at det ved indtægtsdækket virksomhed er en betingelse, at prisen på den enkelte vare og ydelse fastsættes således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at omkostningerne dækkes. Vurdering, af om forlagsaktiviteterne falder ind under begrebet indtægtsdækket virksomhed, må derfor fordre en vurdering svarende til den, der skal foretages i forbindelse med betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 1.

Det skal bemærkes, at såfremt aktiviteterne ikke findes at være i strid med § 11 a, påvirker det ikke vurderingen i forhold til TEUF art. 107, idet aktiviteterne fortsat kan være i strid med EU-reglerne.

Falder forlagsaktiviteterne uden for begrebet ”indtægtsdækket virksomhed”, er der ikke hjemmel til at gennemføre dem i nogen form, og statsstøtte-spørgsmålet må herefter anses for irrelevant.

6. Processuelle forhold

Konkurrencerådet påser overholdelsen af konkurrenceloven, og det er som nævnt rådet, der kan udstede påbud efter konkurrencelovens § 11 a. I henhold til lovens § 14, stk. 1, kan Konkurrencerådet behandle en sag af egen drift og efter anmeldelse. Anmeldelse skal i givet fald foretages til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 173 af 22. februar 2013, § 8. Der er ikke særlige formkrav til en anmeldelse. Se eventuelt nærmere i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om Processer i konkurrencesager (marts 2013).

Det skal bemærkes, at Konkurrencerådet, trods konkurrencelovens § 11 a, stk. 2, nr. 2, ikke kan træffe afgørelse i spørgsmål om en støttes lovlighed i

henhold til offentlig regulering. Afgørelse om dette træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, jf. lovens § 11 a, stk. 3. I relation til den forelagte sag betyder dette, at spørgsmålet skal afgøres af undervisningsministeren. Konkurrencerådet foretager henvendelsen til ressortministeriet.

Roskilde den 20. maj 2015,

Karsten Naundrup Olesen
Professor, Ph.D.