



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.7.2014
C (2014) 4546 final

TIL OFFENTLIGGØRELSE

Dette dokument er et internt kommissionsdokument, som der udelukkende gives indsigt i til orientering.

Emne: Statsstøtte SA.35683 (2012/N) – Reklameafgift på husstandsdelte reklamer – Danmark

1. SAGSFORLØB

(1) Den 8. november 2012 anmeldte de danske myndigheder ovennævnte ordning vedrørende en reklameafgift på husstandsdelte reklamer.

(2) Den 9. januar 2013, den 3. juli 2013 og den 31. marts 2014 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som de danske myndigheder gav den 6. februar 2013, den 7. februar 2013, den 13. november 2013, den 27. november 2013, den 10. februar 2014, den 24. februar 2014 og den 8. maj 2014. Der fandt også flere uformelle informationsudvekslinger sted, og der blev afholdt et møde med de danske myndigheder den 18. september 2013.

(3) Den 23. november 2012, den 13. december 2012 og den 14. december 2012 modtog Kommissionen fire klager over de danske myndigheders påtænkte foranstaltning. Klagerne blev sendt videre til Danmark den 12. februar 2013, den 5. marts 2013 og den 8. marts 2013. Danmark fremlagde sit syn på klagerne den 5. marts 2013 og den 25. april 2013.

(4) Kommissionen modtog yderligere indlæg fra to af klagerne den 2. juli 2013 og den 8. juli 2013. Disse blev videresendt til Danmark den 10. september 2013. Danmark fremlagde den 13. oktober 2013 sit syn på de spørgsmål, som klagerne havde rejst.

Udenrigsminister Martin Lidegaard
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

(5) Kommissionen mødtes med en af klagerne den 27. februar 2014. Den pågældende klager fremlagde supplerende oplysninger den 27. marts 2014, som blev sendt til Danmark den 8. april 2014. Danmark fremlagde den 8. maj 2014 sit syn på de spørgsmål, som klagerne havde rejst.

2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1 Generel oversigt

(6) Ifølge de danske myndigheder blev der omdelt ca. 167 000 tons reklamer til danske husstande i 2010, dvs. omkring 80 kg eller 1 400 enheder til hver husstand, som modtog reklamer.

(7) Husstandsomdelte reklamer har en betydelig indvirkning på miljøet, der starter med papirproduktion. Endvidere bruges der en række kemikalier og andre ressourcer til trykningen af reklamer. Husstandsomdelte reklamers vigtigste miljøpåvirkninger slår igennem i produktionsfasen.

(8) Ifølge affaldshierarkiet er det miljømæssigt set bedst at forebygge affald. Brugt papir er affald – uanset om papir i form af brugte reklamer indsamles til genbrug. I sagens natur er der en større miljøgevinst i at undgå produktion af reklamer end i at bruge papir til at producere dem og herefter behandle dem i etablerede affaldsbehandlingssystemer.

(9) Den anmeldte foranstaltning vedrører flere fritagelser for en afgift på husstandsomdelte reklamer og anvendelse af en lavere afgiftssats for brug af miljøvenligt papir.

(10) Målet med afgiften er at reducere mængden af affaldspapir til gavn for miljøet ved at lægge en afgift på husstandsomdelte reklamer.

(11) Trykte husstandsomdelte reklamer defineres som post, der omdeles uden abonnement eller betaling fra modtageren med henblik på at fremme afsætning af varer og tjenesteydelser.

(12) Afgiften skal gælde for al post, der har til formål at fremme afsætning af varer og tjenesteydelser, og som leveres til modtageren gratis, medmindre den trykte reklame ifølge lovgivningen er fritaget for afgift.

(13) Afgiften på husstandsomdelte reklamer er udformet som en afgift, der opkræves pr. kilo vægt af materialet og betales af den virksomhed, som omdeler reklamerne. Afgiftssatsen er fastsat til 4 DKK (0,54 EUR)¹ pr. kg reklamer².

¹ Med vekselkursen på anmeldelsesdatoen er 1 EUR = 7,4584 DKK.

² Lovgivningen giver mulighed for en lavere afgiftssats på 3 DKK pr. kg i 2013 for at indfase brugen af mere miljøvenligt papir det første år. Da afgiften skal indføres fra 2014, vil denne sats ikke finde anvendelse. De danske myndigheder forklarede, at de vil skulle ændre lovgivningen, såfremt de ønsker at indføre en lavere afgiftssats i en vis periode, og i så fald vil de anmelde dette separat.

(14) De danske myndigheder gør gældende, at afgiften på husstandsdelte reklamer vil medføre et fald i mængden af disse materialer på næsten 15 % til gavn for miljøet.

(15) De danske myndigheder har anført, at foranstaltningens varighed ikke er tidsbegrænset, men har forpligtet sig til at genanmelde foranstaltningen efter seks år.

2.2 Retsgrundlag

(16) Det nationale retsgrundlag er forslag til lov nr. L 50 af 1. november 2012 om afgift af husstandsdelte reklamer som forelagt det danske Folketing og vedtaget af Folketinget under nr. 1228 af 18. december 2012 ("reklameafgiftsloven").

2.3 Nedsat afgift for EU-miljømærket papir (med "Blomsten")

(17) Der forventes en nedsættelse af afgiften for reklamer med EU's miljømærke "Blomsten" (miljømærke)³. For reklamer med Blomstermærket er afgiften 2 DKK pr. kg. EU's miljømærke "Blomsten" på tryksager har specifikt til formål at fremme materialer, der er bedre egnede til genbrug, afgiver færre flygtige organiske kemikalier og forårsager færre kemikalieskader på miljø og sundhed. Kriterierne for at tildele mærket er videnskabeligt fastsat under hensyntagen til den seneste teknologiske udvikling.

(18) Målet med at differentiere afgiften på grundlag af miljømærket er således at reducere reklamernes virkninger på miljøet yderligere ud over den reduktion, der opstår ved, at der på grund af afgiften omdeles en mindre mængde reklamer til husstandene. Desuden indebærer opfyldelsen af kravene for at få ret til at bruge miljømærket "Blomsten" visse omkostninger for virksomhederne, hvilket også gælder for fortsat overholdelse af bestemmelserne for Blomstermærket.

(19) Den danske Miljøstyrelse udarbejdede en sammenligning af miljøvirkningerne af miljømærket papir og gennemsnitligt konventionelt papir. Den viser, at brugen af miljømærket papir giver miljøgevinster, især med hensyn til NO_x, SO₂ og CO₂. Hvis miljøgevinsterne afvejes i forhold til de beregnede socioøkonomiske priser, anslås det, at miljøpåvirkningen af papir med EU-miljømærket "Blomsten" rundt regnet er 50 % lavere end virkningen af gennemsnitligt konventionelt papir. Med den nedsatte afgiftssats tages der hensyn til denne forskel i miljøpåvirkning.

(20) De danske myndigheder nævner, at afgiftsdifferentieringen er baseret på den miljømæssige forskel mellem husstandsdelte reklamer med og uden miljømærket "Blomsten".

(21) En virksomhed, der opfylder betingelserne i loven, kan drage fordel af den lavere sats. Det eneste kriterium er, at trykte reklamer skal være forsynet med miljømærket.

³ 2012/481/EU: Kommissionens afgørelse af 16. august 2012 om opstilling af miljøkriterier for tildeling af EU's miljømærke til tryksager (meddelt under nummer C(2012) 5364).

2.4. Direct Mail

(22) I deres anmeldelse af foranstaltningen foreslog de danske myndigheder at fritage visse typer af direct mail fra beskatning i henhold til reklameafgiftsloven. Denne afgiftsfritagelse dækkede forsendelser leveret af postvirksomheder med tilladelse til på visse betingelser at udøve erhvervmæssig postbefordring i henhold til postloven. Mere nøjagtigt gjaldt denne fritagelse alene adresserede forsendelser, som er dækket af § 1, stk. 3, i den danske bekendtgørelse nr. 727 af 24. juni 2011 om postbefordring og postvirksomheder, og kun forsendelser, for hvilke der ikke er forhandlet individuelle vilkår med kunderne.

(23) De danske myndigheder fandt, at postvirksomheden i disse tilfælde ikke nødvendigvis kunne kende indholdet af forsendelsen og derfor ikke kunne vide, om den indeholdt reklamer eller ej. Derfor var formålet med fritagelsen at beskytte brevhemmeligheden.

(24) I løbet af proceduren kom de danske myndigheder imidlertid til den konklusion, at fritagelsen for visse typer af direct mail ikke længere var nødvendig på grund af brevhemmeligheden. I den forbindelse lovede det danske skatteministerium ved brev af 24. februar 2014, at regeringen vil foreslå Folketinget en lovændring af den anmeldte reklameafgiftslov, hvor direct mail ikke længere er fritaget for afgiften.

(25) Kommissionen noterer sig de danske myndigheders løfte og mener derfor ikke længere, at denne del af den anmeldte foranstaltning er relevant. Skulle dette løfte ikke blive udmøntet i praksis, vil de danske myndigheder skulle anmelde foranstaltningen, og Kommissionen vil skulle vurdere en sådan afgiftsfritagelse for adresserede forsendelser ud fra en statsstøttesynsvinkel.

2.5. Information om offentlig forsyningspligt

(26) I deres anmeldelse af foranstaltningen foreslog de danske myndigheder også at fritage information om offentlig forsyningspligt for beskatning i henhold til reklameafgiftsloven. Hovedformålet med information om offentlig forsyningspligt er at informere de berørte husstande om fremtidige ændringer eller andre foranstaltninger i forbindelse med ydelser såsom elektricitet, gas, vand, affaldshåndtering osv. Det vil primært sige praktiske oplysninger såsom materiale fra en leverandør om lukning for vandet, information om indsamling af storskrald osv.

(27) Derfor finder de danske myndigheder, at disse oplysninger er i offentlighedens interesse og ikke sigter mod at fremme afsætning af varer og tjenesteydelser, selv om de gives i forbindelse med kommercielle aktiviteter. Når disse oplysninger kan omfatte den relevante offentlige servicevirksomheds trykte navn og kontaktoplysninger, er det udelukkende til informationsformål med henblik på at opfylde en offentlig forsyningspligt (dvs. at give den enkelte husstand mulighed for om nødvendigt at kontakte den virksomhed, der varetager opgaven).

(28) Efter yderligere analyse af ovenstående forhold konkluderede de danske myndigheder, at information vedrørende forsyningspligt ikke skal betragtes som egentlig reklame, og den falder således uden for reklameafgiftslovens anvendelsesområde. De danske myndigheder besluttede derfor, at information

vedrørende forsyningspligt ikke længere skal være en del af den foranstaltning, som er anmeldt til Kommissionen.

(29) På baggrund af ovenstående er Kommissionen enig i, at information om forsyningspligt kan anses for at falde uden for reklameafgiftslovens anvendelsesområde. Derfor mener Kommissionen ikke længere, at denne del af den anmeldte foranstaltning er relevant.

2.6. Reklamer om aktiviteter i foreninger og fra foreninger omfattet af folkeoplysningsloven (aftenskolekataloger)

(30) De danske myndigheder foreslog i deres anmeldelse, at reklamer om aktiviteter i foreninger og fra foreninger omfattet af loven om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet ("folkeoplysningsloven") blev fritaget fra beskatning i henhold til reklameafgiftsloven.

(31) Formålet med denne fritagelse er at fremme folkeoplysning gennem aktiviteter udført af foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven, via en afgiftsfritagelse for deres reklamer (skolekataloger). Målet med folkeoplysningsloven er at fremme og styrke det enkelte medlems evne og lyst til at deltage aktivt og engageret i samfundslivet gennem offentlig og fri folkeoplysende voksenundervisning. De danske myndigheder anser derfor deres reklamer for hovedsagelig at være i offentlighedens interesse og sigte mod at forbedre befolkningens generelle oplysningsniveau.

(32) Foreninger under folkeoplysningsloven er foreninger med et ikkekommercielt formål og er almennyttige organisationer. Disse foreninger må udøve finansielle aktiviteter, men et eventuelt overskud, der opstår gennem deltagerbetaling eller foreningens virksomhed, skal bruges af foreningerne inden for folkeoplysningslovens område. Hvis en almen forening opløses, skal et eventuelt overskud, som opnås gennem deltagerbetaling og andre aktiviteter i henhold til denne lov, anvendes til almennyttige formål. Derfor er de ifølge de danske myndigheder forskellige fra kommercielle virksomheder, der tilbyder uddannelsesmæssige tjenesteydelser. I modsætning til kommercielle udbydere må disse foreninger f.eks. ikke godkende kvalifikationer for deres kurser.

(33) Ifølge de danske myndigheder udsendes disse aftenskolekataloger kun én eller to gange om året, hovedsagelig i starten af det akademiske år. Derfor tegner de sig for en meget lille mængde affaldspapir fra reklamer. Da det primære formål med disse reklamer ikke er at fremme afsætning af varer og tjenesteydelser, men snarere at fremme almenvellet og øge offentlighedens generelle oplysningsniveau, finder de danske myndigheder, at denne afgiftsfritagelse bør anses for at være i overensstemmelse med det foreliggende afgiftssystemets karakter og filosofi.

(34) Med hensyn til moms skal det også bemærkes, at fritagne foreninger ifølge de danske myndigheder vil være omfattet af afsnit IX, kapitel 2 "Fritagelse i forbindelse med visse former for virksomhed af almen interesse" i momsdirektivet (2006/112/EU).

(35) Kun reklamer fra foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven og søger at fremme deltagelse i foreningernes aktiviteter, er berettigede til den pågældende afgiftsfritagelse i henhold til reklameafgiftsloven.

(36) De danske myndigheder anslår følgende tal vedrørende det samlede antal foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven: 1) omkring 15 000 foreninger, der tilbyder frivillige folkeoplysende voksenundervisningsaktiviteter, 2) omkring 1 500 foreninger for folkeoplysning, 3) ca. 100 universitetskomitéer i hele landet og 4) fire universitetsafdelinger i København, Århus, Odense og Aalborg. Det samlede antal skulle derfor være ca. 16 600 foreninger for hele landet.

(37) Selv om de danske myndigheder ikke kan give et nøjagtigt tal for mængden af reklamer, der omdeles af foreninger under folkeoplysningsloven, vurderer de, at denne mængde er meget lille. De danske myndigheder antager, at hver dansk husstand modtager ca. 1,5 kg materiale om året fra foreninger under folkeoplysningsloven. Hvis hver dansk husstand (i alt 2,6 mio.) modtager materiale fra sådanne foreninger, og der er ca. 16 600 foreninger under folkeoplysningsloven, og afgiften altid er 4 DKK/kg, vil afgiftsfritagelsen i sin helhed beløbe sig til 15,6 mio. EUR (dvs. omtrent 2,1 mio. EUR) om året. Dette ville svare til et årligt beløb på ca. 900 DKK (dvs. ca. 120,6 EUR) pr. forening.

2.7. Telefonbøger

(38) Trykte, lokale telefonbøger, der omdeles gratis og uden abonnement, foreslås fritaget for afgiftspligten i reklameafgiftsloven.

(39) Formålet med foranstaltningen er at skabe kontakt- og kommunikationsmuligheder for personer, der i mindre grad har adgang til internettet, herunder især ældre og mennesker i tyndtbefolkede områder.

(40) Telefonbøger, som foreslås fritaget for afgift, er trykte telefonbøger, der indeholder oplysninger om navne og adresser på enkeltpersoner og virksomheder i det geografiske område, der dækkes af den pågældende telefonbog. Desuden indeholder de typisk lokale oplysninger såsom offentlige tjenesters åbningstider og generelle oplysninger som f.eks. alarmnumre og vigtige numre til vagtlæge, politi og gasselskaber osv. Telefonbøger indeholder typisk også et kort over lokalområdet og oplysninger om opbygningen af det lokale byråd osv. Alle virksomheder og privatpersoner står gratis i deres lokale telefonbog. Disse telefonbøger, som udgives en gang om året, omdeles gratis til husstande, butikker, kontorer og institutioner.

(41) Ifølge de danske myndigheder anvendes telefonbøger primært af danskere i aldersgruppen 65+ og i tyndt befolkede områder. Årsagen er, at internetbaserede løsninger ikke så ofte anvendes af disse befolkningsgrupper. Desuden har tyndt befolkede områder mange ferieboliger, og det hævdes, at turister på ferie typisk har mindre lokalkendskab og adgang til internetbaserede løsninger end lokalbefolkningen. Derfor bruges telefonbøger ofte til at slå lokale erhvervsdrivende op og finde kort over lokalområdet.

(42) Udgivelsen af sådanne telefonbøger finansieres udelukkende af annoncer i form af reklamer for lokale erhvervsdrivende. Mod betaling af et gebyr er det muligt

at få navn og telefonnummer fremhævet og vise, hvilken slags tjenesteydelser den relevante virksomhed leverer. Formålet med sådanne reklamer er ikke at fremme afsætningen af varer eller tjenesteydelser, men snarere at henlede opmærksomheden på den relevante virksomhed.

(43) Kriterierne for, at telefonbøger er omfattet af afgiftsfritagelsen, er anført i reklameafgiftslovens § 2, stk. 4. I henhold til disse kriterier skal telefonbøger:

- a. indeholde mindst 80 % af de offentligt tilgængelige navne, adresser og telefonnumre på privatpersoner, virksomheder, foreninger og offentlige myndigheder i et givet geografisk område
- b. udkomme med en udgivelse pr. årgang
- c. omdeles i samme geografiske område som nævnt i litra a)
- d. indeholde minimum 60 % redaktionelt stof.

(44) Ovennævnte krav er blevet fastlagt med henblik på at sikre, at telefonbøger fortsat forbedrer kommunikationen mellem mennesker og øger deres muligheder for kontakt med hinanden og dermed ikke ændrer karakter og ligner husstandsomdelte reklamer. Alle telefonbøger, som opfylder ovennævnte kriterier, vil være omfattet af afgiftsfritagelsen. Dette gælder både eksisterende og fremtidige telefonbøger.

(45) Optegnelser viser, at de fleste telefonbøger omdeles i mindre tæt befolkede områder og færrest i byerne. F.eks. blev der omdelt ca. 1,25 telefonbøger pr. hus (og feriebolig) i udkanten af Tønder og Ærø kommuner i 2012, mens kun omkring 0,7 blev omdelt i samme år i Ballerup og Lyngby-Tårnbæk (i udkanten af København).

(46) Der er en række virksomheder, som udgiver telefonbøger. Den største er ENIRO, som udgav ca. 172 forskellige lokaltelefonbøger i 2012. Der findes yderligere 38 mindre udgivere af danske lokaltelefonbøger og talløse rent lokale udgivere. Der findes ingen regionale eller nationale telefonbøger.

(47) De danske myndigheder anser støtten for at være en nødvendig foranstaltning. Det er de danske myndigheders vurdering, at hvis ordningen skulle ophæves, og der skulle opkræves afgift af telefonbøger, ville der være en risiko for, at en betydelig del af den danske befolkning – især den ældre generation og mennesker, der bor i fjerntliggende områder – ikke længere ville kunne opretholde kommunikation og kontakter i samme omfang. Formålet med foranstaltningen er at sikre, at især mennesker i disse dele af befolkningen kan kommunikere og være i kontakt med hinanden.

(48) Det anslås, at fritagelsen for telefonbøger bliver mindre væsentlig i fremtiden, da antallet af telefonbøger i det nuværende format er i tilbagegang, eftersom flere og flere mennesker søger internetbaserede løsninger. Det forventes også, at reklamer som følge heraf vil flytte til de elektroniske medier.

2.8. Gratis ugeaviser

(49) Lokale ugeaviser, der omdeles gratis direkte til husstandene uden abonnement, og som opfylder nærmere bestemte kriterier, jf. nedenfor, foreslås fritaget for afgift under reklameafgiftsloven.

(50) Formålet med denne foranstaltning er at sikre, at en stor del af den danske offentlighed har adgang til lokale nyheder og demokratisk debat, hvilket anses for at være af væsentlig interesse for offentligheden.

(51) Ifølge de danske myndigheder er begrundelsen for denne afgiftsfritagelse, at lokale ugeaviser i mange lokalsamfund er den vigtigste kilde til lokale nyheder og demokratisk debat, og at de på grund af deres specifikke indhold hverken kan erstattes af regionale eller landsdækkende medier eller reklamer til husholdningerne. Disse aviser omdeles gratis til husstande, virksomheder og offentlige institutioner og lægges endvidere ud på offentlige steder og i butikker, så interesserede kan tage en gratis avis med. Der er ingen abonnementsordning for disse lokale ugeaviser, som er stærkt afhængige af reklameindtægter.

(52) Ifølge de danske myndigheder bidrager ugeaviserne til den demokratiske og kulturelle debat og øger den generelle bevidsthed i offentligheden på samme måde som dagblade. Ugeavisernes primære mål er lokale nyheder. Stikprøvekontroller af regnskaberne for ca. 60 % af ugeaviserne viste, at 98 % af alle ugeaviser ville lide finansielle tab, hvis de ikke blev fritaget for afgiften på husstandsomdelte reklamer. De danske myndigheder mener derfor, at den pågældende foranstaltning er nødvendig for at sikre, at en stor del af den danske offentlighed har adgang til lokale nyheder og demokratisk debat, som anses for at være af væsentlig betydning for offentligheden.

(53) Lokale ugeaviser er defineret i reklameafgiftslovens § 2, stk. 4,⁴ og skal opfylde følgende objektive kriterier:

- a. omdeles mindst to gange om måneden i mindst 10 måneder pr. kalenderår eller mindst en gang om ugen i mindst 36 uger pr. kalenderår
- b. har redaktionelt indhold fra forskellige kilder
- c. har ikke direkte tilknytning mellem det redaktionelle stof og annoncerne
- d. har ikke til for mål at fremme et eller flere produkter
- e. har ikke som formål at markedsføre en bestemt virksomhed
- f. har et hovedformål med udgivelsen, som ikke er kommerciel reklame
- g. er omfattet af medieansvarsloven samt
- h. indeholder minimum 25 % redaktionelt stof målt i gennemsnit over fire fortløbende omdelinger.

(54) Alle ugeaviser, såvel eksisterende som fremtidige, der opfylder disse kriterier, kan blive omfattet af afgiftsfritagelsen. Kriterierne er fastlagt for at sikre, at ugeaviserne fortsat vil være en kilde til lokal nyhedsformidling og demokratisk debat uden at ændre karakter og blive til husstandsomdelte reklamer. Redaktionelt indhold i

⁴ Reklameafgiftsloven.

ugeaviser opsættes som artikler, læserbreve, lister over begivenheder, nekrologer osv. og dækker lokale detailhandelsforhold, lokale trafiknyheder, lokale sportsbegivenheder, nyheder om uddannelse, lokalpolitik osv. Da en ugeavis er underlagt medieansvarsloven, er redaktøren registreret hos Pressenævnet og er således ansvarlig for ugeavisens indhold.

(55) Det følger af en rapport om den danske befolknings brug af nyhedsmedier, at ugeaviser er de mest brugte trykte nyhedsmedier, der læses af omkring 53 % af befolkningen, mens nationale aviser læses af 32 % af befolkningen, og lokale dagblade og gratisaviser læses af 28 % af befolkningen. Nogle husstande kan sagtens forbruge flere typer medier parallelt.

(56) Den lokale ugeavis opfylder ikke de samme behov som f.eks. et landsdækkende dagblad. Finansieringen af ugeaviserne afhænger af reklamer. Både reklamer og redaktionelt indhold i ugeaviserne vil typisk have et lokalt fokus. Omkostningerne til annoncer, der skal omdeles direkte til husholdningerne gennem kommercielle reklameprodukter, vil være højere end for landsdækkende detailkæder i betragtning af det begrænsede geografiske anvendelsesområde og antallet af lokale reklamer, da landsdækkende annoncering medfører lavere distributionsomkostninger. De danske myndigheder forklarede derfor, at lokale reklamer ikke kan sidestilles med de landsdækkende reklamer. På grund af ugeavisers store afhængighed af reklameindtægter skønner de danske myndigheder, at et stort flertal af de lokale ugeaviser – uden afgiftsfritagelse – på kort sigt ville give tab og i sidste ende ophøre med at eksistere. En eksisterende støtteordning for skrevne medier⁵ giver mulighed for at yde støtte til skrevne medier i hele Danmark, uanset teknologisk platform, for at fremme mediepluralismen og udbredelsen af samfundspolitiske nyheder til borgerne i Danmark. I henhold til ordningen ydes støtten med henblik på at fremme produktionen af redaktionelt indhold af høj kvalitet. De to ordninger har derfor forskellige formål. Lokale ugeaviser er ikke udelukket fra den eksisterende støtteordning, hvis de opfylder kriterierne for støtteberettigelse, men kumulering af støtte fra de to ordninger ikke er mulig. Afgiftsfritagelsen anses ikke for at have nogen indvirkning på støtteordningen for skrevne medier, i og med at den har til formål at neutralisere en afgift, som vil påvirke lokale ugeavisers levedygtighed negativt.

(57) Ifølge de danske myndigheder beregnes afgiften af den anslåede mængde af lokale ugeaviser. I 2010 fandtes der 264 ugeaviser, hvis samlede vægt kom op på 42 600 tons. I overensstemmelse med støtteberettigelseskriterierne skal sådanne aviser bestå af mindst 25 % redaktionelt indhold, hvilket giver 75 % reklamer. Kun vægten af sidstnævnte kategori tages i betragtning ved beregning af den samlede afgift, der skal være genstand for fritagelse. De danske myndigheder arbejder ud fra den antagelse, at 70 % af alle reklamer, der er omfattet af fritagelsen, falder inden for miljømærkekategori, hvilket vil resultere i en afgiftsfritagelse for lokale aviser på 85 mio. DKK om året.

3. OPLYSNINGER MODTAGET FRA TREDJEMAND

⁵ Kommissionens afgørelse af 20. november 2013 i statsstøttesag SA.36366 – Produktions- og innovationsstøtte til skrevne medier.

3.1. Klage indgivet af FK Distribution A/S

(58) Den 23. november 2012 indgav selskabet FK Distribution A/S en klage til Kommissionen vedrørende den anmeldte foranstaltning.

(59) Klageren hævder, at afgiften og de fritagelser, der er fastlagt af de danske myndigheder i reklameafgiftsloven, udgør en fordrejning af konkurrencen. Det forhold, at visse trykte reklamer ikke er omfattet af denne afgift eller af afgiftsfritagelser, udgør statsstøtte, da det angiveligt fører til forskelsbehandling mellem virksomheder eller produkter, som – i lyset af det af staten påberåbte miljøbeskyttelsesformål – er i samme faktiske og retlige situation. Disse trykte reklamer har angiveligt samme indvirkning på miljøet som husstandsomdelte reklamer og konkurrerer med dem, hvorfor der ikke er behov for støtte, og de bør behandles på samme måde med hensyn til afgiften. Klageren anfører endvidere, at støtten ikke er proportional, jf. punkt 159 i EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse ("rammebestemmelserne")⁶.

(60) Som svar på de danske myndigheders argument om, at afgiften vil medføre en forskydning i retning af onlinereklamer, anfører klageren, at dette ikke vil være muligt i en overskuelig fremtid på grund af danske forbrugeres vaner. Klageren baserer sine påstande på data fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som viser, at købmænd (supermarkeder) kun tegner sig for 3 % af den samlede onlineannoncering, hvorimod 78 % af deres reklamer placeres i de trykte husstandsomdelte reklamer (adresseløse reklamer, ugeaviser og dagblade).

(61) Klageren hævder, at danske forbrugere, der har valgt ikke at modtage reklamer, siden midten af 2013 har haft mulighed for at udvælge de virksomheder, de ønsker at modtage reklamer fra, og dermed kun modtage reklamer, de er interesseret i (NejTak+-ordningen). Både klageren og Post Danmark tilbyder denne mulighed. Hvis denne ordning bliver anvendt i fuld udstrækning, anslår klageren, at mængden af husstandsomdelte reklamer vil falde med 39 %. Ikke desto mindre er denne valgmulighed ikke fritaget for afgiften, hvilket klageren finder problematisk.

(62) Klageren nævner følgende trykte reklamer, som efter hans mening konkurrerer med husstandsomdelte reklamer:

- (i) Trykte reklamer, der ikke husstandsomdeles, men hentes af kunder i butikker, på banegårde, i gågader mv. Klageren hævder, at det i lovgivningen anerkendes, at trykte reklamers miljøpåvirkning primært skyldes produktionsfasen. Distribution og transport af trykte reklamer er af mindre betydning set ud fra et miljømæssigt perspektiv. De reklamer, der ikke husstandsomdeles, har den samme indvirkning på miljøet som dem, der bliver det.
- (ii) Gratis ugeaviser. Størstedelen af en dansk gratis ugeavis består af trykte reklamer. Det redaktionelle indhold af en gratis ugeavis er meget forskelligt fra det redaktionelle indhold af et dagblad eller tabloidblad, da de omfatter artikler, læserbreve, listemateriale, navnemateriale, madopskrifter, nekrologer, jobopslag, sportsnyheder, tegneserier og så fremdeles. Klageren oplyser, at

⁶ EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1.

ugeaviser og adresseløse reklamer ligner hinanden i den forstand, at de begge distribueres gratis en eller to gange om ugen, de indeholder annoncer fra mange forskellige detailhandlere, hvilket gør det let og bekvemt at finde gode tilbud. De læses ofte sammen og betragtes på samme måde af forbrugerne. Ca. 90 % af annoncørerne, der annoncerer gennem FK Distribution ved hjælp af reklamer, annoncerer også gennem ugeaviser, hvorfor der vil være en klar overlapning mellem kunderne. Dette betyder, at der er en meget tydelig overlapning af kunder mellem de to. Derfor er ugeaviser meget lig reklamer, og de udgør deres største konkurrent, idet afgiftsfritagelsen giver dem en konkurrencefordel, fordi de vil kunne sælge reklameplads til en lavere pris. Det hævdes, at fritagelsen for gratis ugeaviser ikke består afvejningstesten og ikke er i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

- (iii) Trykte reklamer i adresserede kuverter (direct mail/adresserede reklameforsendelser). Direct mail er også en trykt reklame, som lægges i en adresseret kuvert, og der bør derfor ikke være nogen forskel fra reklamer lagt i plastindpakning. Hertil kommer, at fritagelsen ikke er nødvendig for at beskytte brevfortroligheden, da postvirksomheder let kan kontrollere indholdet af adresserede reklameforsendelser, fordi de har særlige lavere takster for direct mail, som kun gælder den slags reklamer.
- (iv) Trykte reklamer, der omdeles mod betaling fra modtageren, f.eks. indlæg i dagblade, som omdeles til modtagerne som følge af en abonnementsaftale. De hævdes at være identiske med husstandsomdelte reklamer. Desuden husstandsomdeles abonnementsaviser undertiden gratis til ikkeabonnenter. Selv om dagblade skal overholde mediestøtteloven (L 20), har de angiveligt stadig et stort råderum til at inkludere yderligere reklamer, hvilket betyder, at afgiften kan forårsage et eventuelt skift til annoncering på den måde. FK Distribution anfører endvidere, at eftersom mediestøtteloven har til formål at støtte den demokratiske debat både på nationalt og lokalt plan, er det ikke længere troværdigt, at reklameafgiftsloven også har til formål at støtte den demokratiske debat. FK Distribution fortsætter med at nævne, at reklameafgiftsloven ikke er udformet på en hensigtsmæssig måde, hvis et sådant kulturelt mål skal nås.

3.2. Klage indgivet af Bladkompagniet A/S

(63) Den 13. december 2012 indgav virksomheden Bladkompagniet A/S en klage til Kommissionen vedrørende den anmeldte foranstaltning.

(64) Klagen vedrører udelukkende afgiftsfritagelsen for direct mail, for hvilke der ikke er forhandlet individuelle vilkår, men for hvilke distributøren benytter f.eks. prislistes. Tilsyneladende ville fritagelsen uden en fornuftig objektiv begrundelse kun være til gavn for én distributør af adresserede reklameforsendelser og således tilføre distributøren en konkurrencebegrænsende fordel, som udgør statsstøtte, der ikke er forenelig med det indre marked.

3.3. Klage indgivet af European Letterbox Marketing Association

(65) Den 14. december 2012 indgav European Letterbox Marketing Association (ELMA) en klage til Kommissionen vedrørende den anmeldte foranstaltning.

(66) Klageren fremfører, at afgiftsfritagelsen for adresserede reklameforsendelser og den kendsgerning, at reklamer, der ikke husstandsomdeles, ikke er underlagt denne afgift, udgør en alvorlig og uberettiget konkurrencefordrejning.

(67) De miljöhensyn, som angiveligt begrundes af afgiften, vil faktisk ikke blive imødegået i tilstrækkelig grad, hvis afgiften ikke anvendes på alle tryksager.

3.4. Klage indgivet af International confederation for printing and allied industries a.i.s.b.l.

(68) Den 14. december 2012 indgav International confederation for printing and allied industries a.i.s.b.l. ("INTEGRAF") en klage til Kommissionen vedrørende den anmeldte foranstaltning.

(69) INTEGRAF hævder, at den foreslåede lovgivning stillede en bestemt type reklamemedium ringere, nemlig adresseløse trykte reklamer. INTEGRAF fremhæver de betydelige økonomiske konsekvenser af den foreslåede afgift og den angiveligt ukorrekte miljømæssige argumentation vedrørende lovforslaget.

4. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

4.1. Forekomst af støtte

(70) En foranstaltning udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), hvis følgende fire kumulative betingelser er opfyldt:

- (a) foranstaltningen giver en økonomisk fordel
- (b) foranstaltningen begunstiger visse virksomheder eller produktionen af visse varer (selektivitet)
- (c) fordelene er finansieret med statsmidler
- (d) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

Kommissionen vil undersøge, om disse fire betingelser gør sig gældende for de forskellige lempelser eller fritagelser for afgiften på reklamer, der er anmeldt heri.

4.1.1. Den nedsatte afgiftssats for miljømærket papir

(71) For at kunne afgøre, hvorvidt en foranstaltning giver visse virksomheder selektive fordele i sager om afgifter, skal der for det første fastlægges et referencesystem (dvs. hvad den "normale afgift" i medlemsstaten er, som den gunstige afgiftsbehandling afviger fra). For det andet skal det vurderes, om foranstaltningen udgør en undtagelse fra dette system, for så vidt som den indfører differentiering

mellem økonomiske aktører, som befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation i forhold til det formål, der forfølges med foranstaltningen⁷. Udgør den pågældende foranstaltning ikke en undtagelse fra referencesystemet, er den ikke selektiv. Hvis den imidlertid udgør en undtagelse (og derfor er umiddelbart selektiv), skal det stadig i tredje trin af testen kontrolleres, om den afvigende foranstaltning er berettiget af karakteren eller opbygningen af den ordning, som den indgår i⁸, og dermed falder uden for anvendelsesområdet af artikel 107, stk. 1, TEUF⁹.

Afgiftens generelle udformning

(72) Jf. punkt 17-21 er der indført en ny afgift på husstandsdelte reklamer, der er udformet som en afgift, der opkræves pr. kg vægt af materialet. Afgiftssatsen er på 4 DKK pr. kg reklame. Denne afgift udgør det generelle referencesystem for Kommissionens vurdering af selektivitet.

(73) Afgiften finder anvendelse på al post, som har til formål at fremme afsætningen af varer og tjenesteydelser, der leveres gratis til modtageren uden abonnement eller betaling fra denne. Lovgivningen giver mulighed for en række fritagelser for afgiften.

(74) Formålet med den pågældende afgift er at reducere mængden af papiraffald til gavn for miljøet.

Undtagelse fra den generelle udformning af afgiften

(75) Afgiften ser ud til at behandle alle gratis husstandsdelte reklametryksager, som har den samme indvirkning på miljøet, på samme måde. Virksomhederne kan vælge at gøre brug af miljømærket papir eller ej. Anvendelsen af miljømærket papir er den eneste betingelse for at være berettiget til den lavere afgiftssats (2 kr. pr. kg i stedet for 4 kr. pr. kg). Anvendelsen af den lavere afgiftssats er således baseret på objektive kriterier. I betragtning af afgiftens anvendelsesområde, dvs. miljøbeskyttelse, ser der ud til at være en objektiv begrundelse for den lavere sats for papir, der er mærket med EU's miljømærke "Blomsten".

(76) Med hensyn til det generelle referencesystem ser den lavere afgift for miljømærket papir ud til at være en undtagelse. I stedet for at betale den fulde afgift, bl.a. med henblik på at nå det miljømæssige mål, dvs. "den normale afgift", skal de berørte virksomheder kun betale et mindre beløb under hensyntagen til, at deres aktivitet har en lavere miljøpåvirkning. Denne gunstige behandling indrømmes alle virksomheder, der anvender den type papir.

(77) Virksomheder, der hæfter for den fulde afgiftssats, synes dog at være i samme retlige og faktiske situation som virksomheder, der hæfter for den nedsatte afgiftssats i betragtning af det mål, der forfølges med afgiften, som er miljøbeskyttelse, idet de udfører de samme aktiviteter, dvs. omdeling af reklamer til husholdninger. Derfor ser foranstaltningen ud til at være umiddelbart selektiv.

⁷ Sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH*, Sml. 2001 I, s. 8365, præmis 41.

⁸ Sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH*, Sml. 2001 I, s. 8365, præmis 42. Se også sag C-88/03, *Portugal mod Kommissionen*, Sml. 2006, I, s. 7115, præmis 52 og sag C-487/06 P, *British Aggregates Association*, Sml. 2008 I, s. 10515, præmis 83.

⁹ Se f.eks. de forenede sager C-78/08 til C-80/08, *Paint Graphos m.fl.*, præmis 49 ff.

(78) Alligevel bemærkede de danske myndigheder, at den nedsatte afgiftssats for miljømærket papir synes at stå i forhold til den type papirs indvirkning på miljøet, som er 50 % lavere end almindeligt papir. Kommissionen bemærker, at tryksager rent faktisk skal opfylde et bredt sæt miljøkriterier for at få tildelt miljømærket. Selvom det ikke er helt enkelt at kvantificere den miljømæssige virkning ved opfyldelsen af de respektive kriterier, viser forskellige undersøgelser, at opfyldelsen af kriterierne sandsynligvis kan nedbringe miljømærket papirs miljøvirkning betydeligt¹⁰. Kommissionen mener, at den potentielle samlede besparelse med hensyn til den miljømæssige virkning, der opnås ved at opfylde miljømærkekriterierne, berettiger den afgiftsreduktion på 50 %, som Danmark har anmeldt for miljømærket papir.

(79) Den lavere afgift for miljømærket papir er derfor berettiget af karakteren eller opbygningen af den ordning, som den indgår i, og falder derfor uden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

(80) På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den foreslåede lavere afgift på miljømærkede reklamer ikke er selektiv og derfor ikke udgør statsstøtte.

4.1.2. Reklamer om aktiviteter i foreninger og fra foreninger omfattet af folkeoplysningsloven (aftenskolekataloger)

Virkning på samhandelen inden for EU

(81) Samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes kun, hvis foranstaltningen som minimum potentielt er egnet til at påvirke denne samhandel. Hvad angår de særlige forhold ved den subsidierede aktivitet, skal det i den forbindelse for det første understreges, at hovedformålet med foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven – i modsætning til kommercielle uddannelsesydelser – er at fremme en demokratisk overbevisning og aktiv deltagelse i samfundslivet navnlig på lokalt plan. Disse foreningers potentiale til at påvirke samhandelen inden for EU forekommer ubetydeligt eller ligefrem ikkeeksisterende. For at afgøre om den støtte, der ydes i forbindelse med denne særlige afgiftsfritagelse, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, blev der undersøgt en række elementer.

(82) For det første anses foreningerne under folkeoplysningsloven for at have et meget begrænset tiltrækningsområde på grund af deres lokale karakter. Målgruppen for de kurser, som disse foreninger tilbyder, er hovedsageligt begrænset til de respektive foreningers nærområder for at styrke følelsen af fællesskab, og kurserne foregår for det meste på dansk. Udbyderne af voksenuddannelse er lokale

¹⁰ F.eks. vil den samlede miljømæssige virkning for papiret blive reduceret med ca. 56 % ved at reducere mængden af blæk (fra 26,5 kg til 1,8 kg); erstatning af aktivstofferne i den proces, hvor vandet genvindes (anvendelse af kation i stedet for biocidet benzalkoniumchlorid vil sandsynligvis kunne mindske den samlede miljøvirkning med ca. 69 %); anvendelse af biologisk behandling af spildevand, udelukkende anvendelse af genbrugspapir i stedet for udelukkende nyt papir og ændring af rengøringsmidler vil også bidrage til at mindske de miljømæssige virkninger af miljømærket papir fra 16 til 26 %.

almennyttige enheder (ca. 16 000 foreninger, som i det væsentlige er mikro- eller små foreninger) uden grænseoverskridende aktiviteter, der tilbyder kurser, ofte om aftenen, til de lokale beboere. Desuden er udgivelse og omdeling af brochurer begrænset til de respektive foreningers tiltrækningsområde.

(83) For det andet består de aktiviteter, som tilbydes af foreningerne under folkeoplysningsloven, hovedsagelig af programmer fra lokale sportsforeninger, folkeuniversiteter, aftenskoler osv. Der bør derfor skelnes mellem foranstaltninger, som støtter aktiviteter iværksat af sådanne foreninger, og foranstaltninger, der f.eks. er rettet mod udvikling af universiteter eller handelshøjskoler, som tilbyder internationalt anerkendte kurser og sigter mod et nationalt eller endda internationalt marked. Sidstnævnte promoveres typisk bredt uden for den kommune eller region, hvor de er beliggende, og kan således tiltrække mennesker fra andre medlemsstater. Kurser, der arrangeres af foreninger under folkeoplysningsloven, er derimod af en anden art, da de er rent lokalt forankret, for det meste foregår på dansk og tilrettelægges i en langt mindre målestok.

(84) Endelig ser beløbene ud til at være meget begrænsede og anslås til gennemsnitligt 15,6 mio. DKK (ca. 2,1 mio. EUR) for alle foreninger eller 900 DKK (dvs. ca. 120,6 EUR) pr. forening. Selv for de større foreninger vil beløbene ikke være som høje, at de kan anses for at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Som følge af de små beløb, der er involveret, kan det fremføres, at afgiftsfritagelsen næppe kan føre til større efterspørgsel, end ikke potentielt kan tiltrække investeringer til de pågældende kommuner eller regioner, og næppe kan anses for at skabe hindringer for etableringen af virksomheder fra andre medlemsstater.

Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

(85) I lyset af ovenstående argumenter finder Kommissionen, at undtagelsen af foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven, fra reklameafgiftsloven ikke vil påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Derfor kan det for så vidt angår foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven, udelukkes, at der er tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.

4.1.3. Telefonbøger

Statsmidler

(86) Den pågældende foranstaltning er en undtagelse fra den normale forvaltning af det nationale afgiftssystem og indebærer derfor klart statsmidler med deraf følgende mistede indtægter.

Økonomisk fordel

(87) Foranstaltningen giver modtagerne en økonomisk fordel i form af en afgiftsfritagelse, som kompenserer for en del af deres distributionsomkostninger. Foranstaltningen begunstiger kun visse virksomheder eller fremstilling af visse varer, idet den kun begunstiger virksomheder, som udgiver lokale telefonbøger til gratis omdeling på dansk i den pågældende periode, hvilket udelukker alle andre presse- og ikkepressevirksomheder. De relevante udgivere vil derfor blive sparet for omkostninger, de ellers ville skulle afholde i forbindelse med deres aktiviteter.

Påvirkning af konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne

(88) Foranstaltningen medfører en selektiv fordel til støttemodtagerne. Ved at begunstige visse pressevirksomheder, som opererer på markeder, der er åbne for konkurrence og samhandel, påvirker eller kan støtteforanstaltningen påvirke konkurrencen mellem pressevirksomheder og medlemsstaternes samhandel med presseprodukter.

(89) Det pågældende produkt, dvs. lokale telefonbøger, der omdeles gratis, er klart af lokal karakter, selv om det ikke kan udelukkes (i det mindste i nogle områder), at udenlandske udgivere distribuerer telefonbøger direkte til private husstande i Danmark. I den forbindelse vil de også være berettiget til den pågældende fritagelse, som ville kunne fordreje konkurrencen i denne sektor. Desuden kan de danske udgivere, der er omfattet af foranstaltningen, også udøve virksomhed i andre medlemsstater (f.eks. ved at producere publikationer på forskellige sprog). Det kan derfor ikke udelukkes, at foranstaltningen påvirker samhandelsvilkårene inden for Unionen.

Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

På baggrund af ovenstående er Kommissionen nået til den konklusion, at den undersøgte afgiftsfritagelse for lokale telefonbøger, der omdeles gratis, udgør statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 107, stk. 1.

4.1.4. Gratis ugeaviser

Statsmidler

(90) Ligesom med telefonbøgerne bemærker Kommissionen, at den pågældende foranstaltning er en undtagelse fra den normale forvaltning af det nationale afgiftssystem, og at medlemsstaten dermed giver afkald på statsmidler.

Økonomisk fordel

(91) Den pågældende foranstaltning giver modtagerne en økonomisk fordel i form af en afgiftsfritagelse, som kompenserer for en del af deres distributionsomkostninger. Foranstaltningen begunstiger kun visse virksomheder eller fremstilling af visse varer, idet den kun begunstiger medievirksomheder, som udgiver lokale ugeaviser til gratis omdeling på dansk i den pågældende periode, hvilket udelukker alle andre presse- og

ikkepressevirksomheder. De relevante udgivere vil derfor blive sparet for omkostninger, de ellers ville skulle afholde i forbindelse med deres aktiviteter.

Påvirkning af konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne

(92) Som det konkluderes ovenfor, medfører den foreslåede foranstaltning en selektiv fordel til udgivere af gratis ugeaviser. Kommissionen bemærker desuden, at støtteforanstaltningen ved at begunstige visse pressevirksomheder, som opererer på markeder, der er åbne for konkurrence og samhandel, påvirker eller kan påvirke konkurrencen mellem pressevirksomheder og medlemsstaternes samhandel med presseprodukter.

(93) Det pågældende produkt, dvs. lokale ugeaviser, der omdeles gratis, er af lokal karakter, selv om det ikke kan udelukkes, at udenlandske udgivere distribuerer dagblade direkte til private husstande i Danmark. I den forbindelse vil de også være berettiget til den pågældende fritagelse, som ville kunne fordreje konkurrencen i denne sektor. Desuden kan de danske udgivere, der er omfattet af foranstaltningen, også udøve virksomhed i andre medlemsstater (f.eks. ved at producere publikationer på forskellige sprog). Det kan derfor ikke udelukkes, at foranstaltningen påvirker samhandelsvilkårene inden for Unionen.

Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

(94) På baggrund af ovenstående vurdering finder Kommissionen, at den nye støtteordning for gratis ugeaviser udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1.

4.2. Støttens lovlighed

(95) Danmark har anmeldt foranstaltningerne og betinget sig Kommissionens godkendelse for at anvende dem. Danmark har således opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

4.3. Støttens forenelighed

(96) I afsnit 4.1 ovenfor har Kommissionen påvist, at der er tale om statsstøtte i skattefritagelser for udgivere af gratis telefonbøger og gratis ugeaviser. Kommissionen vil for hver kategori yderligere vurdere, om denne støtte kan erklæres forenelig med artikel 107, stk. 3, i TEUF.

4.3.1. Gratis ugeaviser

(97) Kommissionen bemærker, at foranstaltningen sigter mod at støtte en vigtig kilde til oplysninger om lokale nyheder, politik, handel og andre omstændigheder, og derved bidrager til demokratisk debat og udbredelse af samfundspolitisk oplysning.

(98) Kommissionen erkender, at der ikke findes nogen eksisterende rammebestemmelser og retningslinjer, der kan anvendes til at vurdere en sådan type støtteforanstaltning. Kommissionen finder derfor, at vurderingen af den nye støtteordnings forenelighed med EU's statsstøtteregler bør baseres direkte på artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, hvori det hedder, at "støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse", kan betragtes som forenelig med det indre marked.

(99) For at støtteforanstaltningen kan være forenelig med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), må den ikke ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Der må foretages en afvejning af fordelene, såsom en demokratisk stats legitime politiske målsætning om at sikre, at borgerne har adgang til sociale og politiske informationer, og ulemperne, dvs. forvrejning af konkurrencevilkårene og samhandelen gennem afgiftsfritagelse af visse publikationer på grund af deres indhold. Den nye støtteordning skal desuden stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, og dens rækkevidde vurderes i forhold hertil.

(100) I det omfang støtteforanstaltningen bidrager til mediernes pluralisme, tager Kommissionen også hensyn til artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvoraf det fremgår, at mediefrihed og mediernes pluralisme skal respekteres som væsentlige elementer i den fælles vision for et demokratisk Europa.

Formålet med foranstaltningen

(101) Formålet med afgiftsfritagelsen for lokale ugeaviser er at fremme mediepluralismen og udbredelsen af samfundspolitiske nyheder til offentligheden med hensyn til spørgsmål af lokal interesse. Kravene til indholdet af disse publikationer med fokus på spørgsmål som politiske, socioøkonomiske og kulturelle emner især på lokalt niveau gør det samfundsmæssigt ønskeligt, at de findes. Desuden kan oplysninger, der formidles af disse aviser, bidrage til det overordnede hensyn om at sikre mediernes pluralisme.

Nødvendighed

(102) De lokale ugeaviser, der distribueres gratis, anses for at spille en vigtig rolle for at bevare mediernes pluralisme i det danske samfund. Deres primære mål er lokale nyheder, og der er fastlagt særlige betingelser for definitionen af lokale ugeaviser i reklameafgiftsloven (se punkt 53). Disse betingelser sikrer blandt andet, at de lokale ugeaviser har et andet formål, som ikke er kommerciel reklame, at de indeholder mindst 25 % redaktionelt stof, der stammer fra forskellige kilder, og at de omdeles mindst to gange om måneden i mindst 10 måneder pr. kalenderår. Kriterierne er fastlagt for at sikre, at disse ugeaviser fortsat vil være en kilde til lokal nyhedsformidling og demokratisk debat og ikke udelukkende forvandles til reklamemateriale. En privat medievirksomheds incitament til at producere den slags samfundspolitisk og lokalt indhold og gøre det tilgængeligt for alle borgere på lige vilkår i et geografisk begrænset område er begrænsede, og finansieringen afhænger af reklameindtægter. På grund af betingelserne til det redaktionelle indhold, der pålægges lokale ugeaviser, som distribueres gratis uden abonnement, tjener disse et klart almennyttigt formål, der ikke opfyldes af andre medier, og som adskiller dem fra

reklamer. Lokale ugeaviser tjener derfor et formål, der er mere tungtvejende end det overordnede formål med den lov, som de foreslås undtaget fra, dvs. miljømæssige gevinster gennem reduktion af affald.

(103) I offentlighedens interesse er markedet ikke uden statsstøtte i stand til at levere det ønskede output, som anses for nødvendigt for at bevare legitime fælles målsætninger, som f.eks. mediepluralisme, demokratisk debat og adgang til lokal information. Kommissionen mener, at afgiftsfritagelsen for lokale ugeaviser, der sigter mod at afhjælpe den øgede risiko for markedssvigt med hensyn til levering af sådanne lokale nyheder og oplysninger, kan betragtes som nødvendig.

Proportionalitet

(104) Foranstaltningen skal yde støtte til visse lokale publikationer med politisk, socialt og kulturelt redaktionelt indhold, der anses for at være af væsentlig betydning for samfundet - og for hvilket de ikke modtager betaling - med det overordnede mål at fremme udbredelsen af lokale samfundspolitiske nyheder og oplysninger til offentligheden. Det foreslås, at de lokale ugeaviser fritages fra den omhandlede afgift, fordi de også tjener andre formål end reklame, idet bl.a. deres udgivelsesfrekvens og minimumsmængde af redaktionelt stof er klart defineret i lovgivningen for at opretholde deres karakter af lokale nyhedsformidlere. Stikprøvekontroller, som de danske myndigheder har indsendt, viser, at størstedelen af disse aviser ville lide finansielle tab, hvis de ikke blev fritaget for afgiften (punkt 56). Ved at undlade at øge distributionsomkostningerne gennem den foreslåede afgift er foranstaltningen derfor med til at sikre den fortsatte levedygtighed af de lokale gratis ugeaviser, der har en betydelig del af deres indtægter fra reklamer. Derudover kan støttemodtagere under den eksisterende støtteordning for skrevne medier¹¹ ikke drage fordel af den anmeldte skattefritagelse og omvendt. De danske myndigheder styrker med denne mekanisme foranstaltningens proportionalitet og undgår, at disse udgivere overkompenseres.

(105) Da foranstaltningen kun er åben for publikationer, der opfylder støtteberettigelseskriterierne, har foranstaltningen begrænset indflydelse på konkurrencen. Derudover udgør foranstaltningen et stærkt incitament for lokal udbredelse af samfundspolitiske nyheder og oplysninger. Foranstaltningen har til formål at tage hensyn til det specifikke mål om adgang til lokale nyheder og oplysninger og lokale reklamer i alle områder, herunder fjerntliggende eller tyndt befolkede områder eller områder, hvor efterspørgslen er svag. Kommissionen finder, at afgiftsfritagelsen af lokale ugeaviser, der omdeles gratis og uafhængigt af abonnement, er proportional.

Påvirkning af samhandelsvilkårene ikke i strid med den fælles interesse

(106) Kommissionen er af den opfattelse, at publikationer, der opfylder de i punkt 53 beskrevne støtteberettigelseskriterier, ikke er publikationer, som læserne har alternativer til, og derfor i bedste fald kun i begrænset omfang konkurrerer om læsere. Som følge af deres primært lokale fokus, både med hensyn til redaktionelt indhold og reklamer, er de lokale ugeaviser højt specialiserede og af begrænset interesse for andre læsere end dem, der er etableret i et bestemt geografisk område og omfatter

¹¹ Kommissionens afgørelse af 20. november 2013 i statsstøttesag SA.36366 – Produktions- og innovationsstøtte til skrevne medier.

ikke indhold af almen interesse for en bredere læserskare. Hvad angår konkurrence om reklamer, bør det ligeledes nævnes, at reklamer i de lokale ugeaviser typisk vedrører mindre virksomheder med en lokal kundekreds. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at lokale ugeaviser, som er berettigede til afgiftsfritagelsen, ikke i væsentlig grad konkurrerer om salg af reklameplads med andre publikationer med en bredere regional rækkevidde eller med direkte omdelte reklamer, idet begge kategorier falder uden for den nye støtteordning.

(107) Det bør også bemærkes, at foranstaltningen ikke er diskriminerende over for udenlandske udgivere, idet støtteberettigelse og ligebehandling af ansøgere med sæde i andre medlemsstater er sikret.

(108) I lyset af disse overvejelser mener Kommissionen, at ordningen ikke skader samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.

Konklusion

(109) På baggrund af ovenstående er Kommissionen nået til den konklusion, at den undersøgte afgiftsfritagelse for gratis ugeaviser udgør statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 107, stk. 1, men kan betragtes som forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c).

Telefonbøger

(110) Som nævnt i punkt 39 har telefonbøger til formål at skabe kontakt- og kommunikationsmuligheder for især ældre og mennesker i tyndtbefolkede områder. Kommissionen erkender, at der ikke findes nogen eksisterende rammebestemmelser og retningslinjer, der kan anvendes til at vurdere en sådan afgiftsfritagelse for telefonbøger.

(111) Kommissionen finder derfor, at vurderingen af den nye støtteordnings forenelighed med EU's statsstøtteregler bør baseres direkte på artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF, hvori det hedder, at "*støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse*", kan betragtes som forenelig med det indre marked.

(112) For at støtteforanstaltningen kan være forenelig med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), må støtten ikke ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse. Der må foretages en afvejning af fordelene, dvs. målsætningen om at fremme alle samfundsgruppers adgang til vigtige oplysninger og kommunikationsmidler, og ulemperne, dvs. fordrejning af konkurrencevilkårene og samhandelen gennem afgiftsfritagelse af visse publikationer på grund af deres indhold. Den nye støtteforanstaltning skal desuden stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, og dens rækkevidde vurderes i forhold hertil.

Formålet med foranstaltningen

(113) Formålet med afgiftsfritagelsen for trykte, lokale telefonbøger er at skabe kontakt- og kommunikationsmuligheder for især ældre og mennesker i tyndt befolkede områder. Den kendsgerning, at indholdet af disse publikationer fokuserer på at opfylde de særlige behov for kommunikation og adgang til oplysninger på lokalt plan hos visse grupper i samfundet, gør det samfundsmæssigt ønskeligt, at de findes.

Nødvendighed

(114) De trykte, lokale telefonbøger, der omdeles gratis, anses for at spille en vigtig rolle for kontakt- og kommunikationsmulighederne for især ældre og mennesker i tyndt befolkede områder. Imidlertid har private virksomheder et begrænset incitament til at fremstille den slags telefonbøger, og finansiering afhænger af reklameindtægter. På grund af betingelserne til redaktionelt indhold og dækning hvad angår opførte telefonnumre, der pålægges trykte, lokale ordbøger, som distribueres gratis uden abonnement, tjener telefonbøger som et nødvendigt redskab af fælles interesse, der ikke opfyldes af andre medier, og som adskiller dem fra rene reklamer. Trykte, lokale telefonbøger tjener derfor et formål, der er mere tungtvejende end det overordnede formål med den lov, som de foreslås undtaget fra, dvs. miljømæssige gevinster gennem reduktion af affald.

(115) I offentlighedens interesse er markedet ikke uden statsstøtte i stand til at levere det ønskede output, som anses for nødvendigt for at bevare legitime fælles målsætninger, som f.eks. adgang til lokale tjenester og oplysninger samt kontaktmuligheder for især ældre og mennesker i tyndtbefolkede områder. Kommissionen mener, at afgiftsfritagelsen for trykte, lokale telefonbøger, der sigter mod at afhjælpe den øgede risiko for markedssvigt med hensyn til levering af et sådant lokalt oplysningsmateriale, kan betragtes som nødvendig.

Proportionalitet og påvirkning af konkurrence- og handelsvilkårene

(116) Foranstaltningen består af en afgiftsfritagelse for trykte, lokale telefonbøger, der distribueres gratis og uden abonnement. Foranstaltningen har til formål at skabe kontakt- og kommunikationsmuligheder for lokalbefolkningen, især ældre og mennesker i tyndtbefolkede områder, der kan have svært ved at opnå adgang til onlineindhold. Med indholdet af disse publikationer fokuseres der på at opfylde de særlige behov for kommunikation og adgang til oplysninger på lokalt plan hos visse grupper i samfundet. Foranstaltningen støtter produktionen af et sådant lokalt oplysningsmateriale, der er nødvendigt for at opfylde dette mål, ved at undlade at øge distributionsomkostningerne gennem den foreslåede afgift. Kommissionen mener derfor, at foranstaltningen er proportionel.

(117) Da foranstaltningen er åben for alle publikationer, der opfylder strenge støtteberettigelseskriterier, har foranstaltningen begrænset indflydelse på konkurrencen. Derudover udgør foranstaltningen et stærkt incitament for lokal udbredelse af offentlig information og telefonnumre. Foranstaltningen har til formål at tage hensyn til det specifikke mål om adgang til lokale oplysninger og lokale telefonnumre, særligt med henblik på fjerntliggende eller tyndt befolkede områder.

(118) Kommissionen er af den opfattelse, at telefonbøger, der opfylder støtteberettigelseskriterierne, ikke er publikationer, som læserne har alternativer til sammenlignet med andre publikationer, og derfor i bedste fald kun i begrænset omfang konkurrerer om læsere. Kommissionen er vedrørende konkurrence om reklamer ligeledes af den opfattelse, at trykte, lokale telefonbøger, som er berettigede til afgiftsfritagelse, ikke i væsentlig grad konkurrerer om salg af reklameplads med andre publikationer eller med direkte omdelte reklamer, idet begge kategorier falder uden for den nye støtteordning.

Konklusion

(119) På baggrund af ovenstående er Kommissionen nået til den konklusion, at den undersøgte afgiftsfritagelse for lokale telefonbøger, der omdeles gratis, udgør statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 107, stk. 1, men kan betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c).

4.4. Andre spørgsmål, der blev rejst af klagerne

(120) Da det danske skatteministerium har forpligtet sig til at ændre loven, så direct mail ikke længere er fritaget for den anmeldte afgift, mener Kommissionen, at denne del af foranstaltningen er trukket tilbage fra anmeldelsen af de pågældende foranstaltninger (lempelse af eller fritagelse for reklameafgiften). Derfor ses der bort fra klagernes bekymringer over denne fritagelse.

Reklamer, der afhentes på offentlige steder

(121) Den bedste løsning til at begrænse tryksagers indvirkning på miljøet er at forebygge, at der fremstilles trykt papiraffald. Brugt papir er affald – uanset om det indsamles til genvinding som trykt reklamemateriale. Forebygges produktion af affald, giver det større miljømæssige fordele, end hvis man bruger papir til at producere reklamer og derefter skal genvinde affaldsmaterialet.

(122) Mængden af husstandsomdelte reklamer i Danmark er meget høj, jf. punkt 6.

(123) Husstandsomdelingen af reklametryksager i Danmark har et sådant omfang (2010), at en enkelt husstand oplever at modtage fysiske reklamemængder på over 1,5 kg om ugen. Nogle af disse reklamer læses ikke en gang i husholdningerne, men behandles umiddelbart som affald. Tilsyneladende læser omkring 20 % af forbrugerne aldrig papirreklamer.

(124) Trods danske husholdningers mulighed for at vælge ikke at modtage reklamer, forholder flertallet af dem sig passive.

(125) Derimod bliver reklamer, der ikke leveres til husstanden, men som er tilgængelige på offentlige steder, ofte taget med, fordi den pågældende er interesseret i reklamen. De danske myndigheder forklarer, at en sådan reklame ikke producerer samme mængde affald som reklamer, der husstandsomdeles direkte.

Dagblade

(126) På samme måde kan de danske husstande vælge at modtage aviser, de abonnerer på. Indstik i abonnementsaviser kan enten være af interesse for kunderne, eller de kan skille sig af med dem. Hvis de respektive aviser ikke længere appellerer til husholdningerne, opsiger disse abonnementet. Desuden får abonnementsaviser støtte i henhold til mediestøtteloven (L 20) og kan ikke øge omfanget af reklamer væsentligt, idet de ellers ikke længere opfylder betingelserne for støtte. En reklame, der distribueres mod betaling fra modtageren, f.eks. som et indstik i et dagblad, udgør et køb og falder derfor uden for rækken af afgiftspligtige produkter.

(127) Udformningen af afgiften synes at være knyttet til den store mængde affald fra gratis husstandsomdelte reklamer i forbindelse med de danske husholdningers passivitet med hensyn til at udøve deres ret til at fravælge reklamer. Disse synes at være anderledes end reklamer, der afhentes på gaden eller offentlige steder, eller som man vælger at modtage (abonnement). Kommissionen er enig i, at reklamer, der kan afhentes på offentlige steder, og abonnementsaviser på baggrund af ovenstående kan anses for at falde uden for reklameafgiftslovens anvendelsesområde.

Mulighed for at udvælge reklamer (NejTak+-ordningen)

(128) Denne mulighed for kun at udvælge nogle reklamer tilbydes i øjeblikket kun til husholdninger, der i første omgang aktivt har valgt slet ikke at modtage reklamer. Dog ser hovedparten af de danske husstande ud til at forblive passive, når det gælder aktive valg. Kommissionen bemærker, at Danmark ikke har meddelt nogen planer om at indrømme en undtagelse for sådanne ordninger, hvor husstandene får mulighed for at vælge, hvilke reklamer de vil modtage. Kommissionen finder, at den slags reklamer falder inden for afgiftens anvendelsesområde, da de husstandsomdeles. I modsætning til materialer (f.eks. aviser), der leveres mod betaling, kan reklamer, som husholdningerne har indvilget i at modtage, ikke betragtes som et køb, og Danmark har derfor ret til at behandle dem anderledes, eftersom de ikke befinder sig i samme retlige og faktiske situation.

Ingen skift til onlinemedier

(129) Kommissionen noterer sig de argumenter, der blev fremført af FK Distribution om de små beløb, som detailhandlere bruger på onlinereklamer, og som er anført i punkt 60. Kommissionen bemærker endvidere, at det fremgår af det materiale, som klageren har fremlagt, at onlinereklame tegnede sig for 28 % af de samlede reklameudgifter i Danmark i 2012. Afgiften skulle gælde for adresseløse forsendelser og adresserede reklameforsendelser. Selvom de dokumenter, som klageren har fremsendt, viser, at disse to kategorier udgør henholdsvis 15 % og 8 % af de samlede reklameudgifter, har disse kategorier en langt større andel af de husstandsomdelte reklamer (tilsammen udgør de ca. 40 % af de husstandsomdelte reklamer).

(130) De danske myndigheder vurderede, at afgiften ville betyde en 15 % reduktion i mængden af husstandsomdelte reklametryksager. Da afgiften gør husstandsomdelte reklametryksager dyrere, finder Kommissionen, at den sandsynligvis vil betyde en reduktion af reklamernes størrelse og antal, og derfor vil sandsynligvis kun en del af den omhandlede 15 % reduktion som anslået af de danske myndigheder blive flyttet over til andre former for reklame. Det kan ikke udelukkes, at en vis procentdel,

således som det fremføres af klageren, vil blive flyttet til andre former for trykt materiale, men Kommissionen finder det sandsynligt, at en betydelig del af en sådan form for reklame vil blive flyttet til ikketrykte reklameformer. Kommissionen mener derfor, at afgiften, som den er udformet af de danske myndigheder, vil have en betydelig virkning med hensyn til at nedbringe mængden af affaldspapir fra husholdninger.

5. Konklusion

Kommissionen har i overensstemmelse hermed konkluderet, at den lavere afgift på reklamer, der er forsynet med EU's miljømærke "Blomsten", samt afgiftsfritagelserne for brochurer fra foreninger, der er omfattet af folkeoplysningsloven i Danmark, ikke udgør støtte.

Kommissionen har endvidere besluttet ikke at gøre indsigelse mod afgiftsfritagelsen for reklamer til telefonbøger og lokale ugeaviser i Danmark med den begrundelse, at støtten er forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Hvis afgørelsen indeholder fortrolige oplysninger, som ikke bør offentliggøres, bedes De informere Kommissionen herom senest femten arbejdsdage fra modtagelsesdatoen. Hvis Kommissionen ikke modtager en begrundet anmodning inden for denne tidsfrist, vil den gå ud fra, at De er indforstået med, at afgørelsens tekst offentliggøres i sin helhed på det autentiske sprog på følgende websted:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Anmodningen stiles til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Konkurrence
Registreringskontoret for Statsstøtte
1049 Bruxelles
Belgien
Fax: +32 2 296 12 42
E-mail: Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Med venlig hilsen
På Kommissionens vegne

Joaquín Almunia
Næstformand