

BECH-BRUUN

København · 1. september 2014

Michael Honoré
Partner

T +45 72 27 33 76
mih@bechbruun.com

Sagsnr. 019768-0108 psj/mih/ilp
Dok.nr. 12346863.1

Fortroligt notat

Konsekvenserne af EU-Kommissionens beslutning 9. juli 2014 vedrørende reklameafgiftsloven

1. Indledning

Dette notat indeholder en vurdering af konsekvenserne af EU-Kommissionens beslutning af 9. juli 2014 ("Beslutningen") vedrørende lov om reklameafgift på husstandsdelte reklamer ("reklameafgiftsloven").¹

2. Konklusion

For at opfylde forudsætningerne i punkt 56 og 104 i Beslutningen kræves det, at der både i reklameafgiftsloven og i lov om mediestøtte indsættes en udtrykkelig bestemmelse, hvorved ugeaviser udelukkes fra at modtage støtte under begge love.

Bestemmelsen skal indsættes i reklameafgiftsloven, der er under behandling, men det indebærer også en lovændring af mediestøtteloven, der allerede er trådt i kraft og godkendt af EU-Kommissionen.

Det er vores vurdering, at en formel (*de lege*) begrænsning af kredsen af støttemodtagere i mediestøtteloven indebærer en væsentlig ændring i en allerede godkendt ordning (mediestøtteordning), hvilket indebærer at loven på ny vil skulle forelægges for EU-Kommissionen, inden ændringen træder i kraft.

Ændringen vil samtidig betyde en uens behandling af ugeaviser i forhold til særligt dagblade, men også i forhold til ikke-husstandsdelte gratisaviser. Med mindre særligt dagbladene også udelukkes fra at modtage støtte under begge ordninger, vil Kommissionen skulle foretage en mere tilbunds gående undersøgelse af sagen.

¹ Sag SA.35683.

Vi anslår derfor, at sagsbehandlingstiden ved Kommissionen derfor mindst vil vare 12 måneder, idet vi i øvrigt ikke anser det for oplagt, at Kommissionen vil kunne godkende en ordning, der formelt (*de lege*) forskelsbehandler mellem særligt dagblade og ugeaviser, såfremt dette måtte blive forsøgt gennemført.

Da punkt 56 og 104 i Beslutningen skal være opfyldt, før Reklameafgiftsloven kan træde i kraft, vil reklameafgiftsloven ikke kun træde i kraft, før Kommissionen har godkendt de forudsatte ændringer af mediestøtteloven. Det er i den forbindelse ikke vores vurdering, at Kommissionen med punkt 56 og 104 har givet en implicit godkendelse af, at der i mediestøtteloven diskrimineres mellem særligt dagblade og ugeaviser.

3. Redegørelser

Pkt. 56 i Beslutningen lyder således:

"[...] Lokale ugeaviser er ikke udelukket fra den eksisterende [mediestøtteordning], hvis de opfylder kriterierne for støtteberettigelse, men kumulering af støtte fra de to ordninger ikke er mulig."

Pkt. 104 lyder således:

"Derudover kan støttemodtagere under den eksisterende støtteordning for skrevne medier ikke drage fordel af den anmeldte skattefritagelse og omvendt. De danske myndigheder styrker med denne mekanisme foranstaltningens proportionalitet og undgår, at disse udgivere overkompenseres."

Det fremgår således af pkt. 56 og 104, at en virksomhed, der har modtaget støtte i henhold til mediestøtteloven ikke samtidig kan modtage støtte i henhold til reklameafgiftsloven og omvendt. Derved undgås såkaldt kumulering af de to støtteordninger og deraf følgende overkompensation.

Forbuddet mod kumulering fremhæves i punkt 104 som centralt for Kommissionens godkendelse og må derfor anses for at være en bærende betingelse, for at der kan støttes ret på godkendelsen.²

Det fremgår intetsteds af mediestøtteloven (lov nr. 1604/2013), den tilhørende bekendtgørelse om mediestøtte (nr. 1653/2013) eller af reklameafgiftsloven i den nuværende udformning, at støtte efter den ene lov udelukker støtte efter den anden lov.

² Såfremt den danske stat ikke ønsker at efterleve dette vilkår, må den på ny forelægge ordningen for Kommissionen, der i givet fald må foretage en ny vurdering af ordningens forenelighed med det indre marked.

For at kunne udelukke kumulering som forudsat af Kommissionen, kræves en *udtrykkelig lovhjemmel*.³

3.1 Ændring af reklameafgiftsloven kan foretages uden anmeldelse til Kommissionen

I relation til reklameafgiftsloven kan denne lovhjemmel tilvejebringes i forbindelse med, at den aktuelle genbehandling af loven efter at Kommissionen har krævet en ændring i undtagelsen for *direct mail*, jf. punkt 24 i Beslutningen.⁴ Da denne ændring har været forudsat i Beslutningens punkt 56 og 104, kan den foretages uden at anmelde den til Kommissionen på ny.

3.2 Ændring af mediestøtteloven kræver anmeldelse til Kommissionen

I relation til mediestøtteloven kan lovhjemlen kun tilvejebringes ved en lovændring, hvilket efter vores vurdering kræver forudgående anmeldelse til Kommissionen, jf. EUF-traktatens artikel 108, stk. 3.

Det bemærkes, at mediestøtteloven blev anmeldt til EU-Kommissionen, der godkendte loven ved beslutning af 20. december 2013.⁵

Kommissionen har således godkendt en mediestøttelov, hvor ugeaviser er støtteberettigede på de samme betingelser som alle andre medier, herunder navnlig trykte dagblade.

En allerede godkendt støtteordning vil udgøre såkaldt "eksisterende" støtte.

Ifølge Domstolens praksis er enhver påtænkt indførelse eller ændring af en eksisterende støtteordning principielt at betragte som "ny støtte", der skal anmeldes til og godkendes af Kommissionen, før den iværksættes.

Særligt hvor ændringen påvirker selve indholdet af den oprindelige ordning, bliver denne ordning en ny støtteordning.⁶

³ Kravet om lovhjemmel kan ikke opfyldes ved at omtale kravet i en ministeriel vejledning eller i en bekendtgørelse fra det relevante ressortministerium.

⁴ Pkt. 24 er sålydende: "[...] 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."

⁵ Sag SA.36366 (2013/N) – *Denmark, Production and innovation aid to written media*.

⁶ Se bl.a. sag T-189/03, *ASM Brescia mod Kommissionen*, præmis 101, forenede sager T-195/01 og T-207/01, *Government of Gibraltar*, præmis 109 og 111, forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, *Hotel Cipriani SpA*, præmis 358. Se også forenede sager 91/83 og 127/83, *Heineken Brouwerijen*, præmis 17 og 18, sag C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit*, præmis 13, og forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, *Hotel Cipriani SpA*, præmis 358.

Ifølge Kommissionens forordning 794/2004 skal en ændring anmeldes til Kommissionen, hvis den "ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med [det indre marked]".⁷

Afgørende i denne henseende er således, om ændringen vil kunne påvirke Kommissionens vurdering af støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked.

Kommissionen har endvidere præciseret, at der skal ske anmeldelse (efter den forenklede anmeldelsesprocedure), når der er tale om "*stramninger af kriterierne for anvendelse af en godkendt støtteordning eller reduktioner af støtteintensiteten eller reduktioner af de støtteberettigede udgifter*".⁸

Dette er i fuld overensstemmelse med praksis fra Unionsdomstolene.⁹

I den foreliggende sag vil en ændring af mediestøtteleven, der udelukker ugeaviser fra afgiftsfritagelse efter reklameafgiftsloven, netop indebære en indskrænkning i kredsen af støttemodtagere, ligesom den vil påvirke indholdet af den allerede godkendte ordning.

Allerede af den grund er der pligt til at afvente Kommissionens godkendelse, inden ændringen kan træde i kraft.

Vi bemærker for fuldstændighedens skyld, at ændringen i øvrigt også *konkret* risikerer at påvirke Kommissionens vurdering af ordningens forenelighed med det indre marked.

Med mindre særligt dagbladene også udelukkes fra at modtage støtte under begge ordninger, risikerer ændringen at indebære en konkurrencefordrejning i relation til særligt dagbladene, der i givet fald vil kunne modtage støtte under både mediestøtteleven og reklameafgiftsloven.¹⁰

Tilsvarende kan der være et problem i relation til de gratisaviser, der ikke husstandsomdeles, såfremt disse også måtte fortsætte med at modtage støtte under både reklameafgiftsloven og mediestøtteordningen.¹¹

⁷ Kommissionens forordning 794/2004, artikel 4, stk. 1.

⁸ Kommissionens forordning 794/2004, artikel 4, stk. 2, litra c).

⁹ Domstolens dom i sag 51/74, Van der Hulst og Generaladvokat Trabucchi's forslag til afgørelse i sagen (side 106). Se også Generaladvokat Fenelly i sag C-15/98, Sardegna Lines m.fl., præmis 72 (og præmis 60 for et tilsvarende argument fremført af Kommissionen).

¹⁰ Vi henviser til vores notat af 20. august 2014, hvor vi redegør for, hvorfor reklameafgiftsloven indebærer støtte til fordel for dagbladene, idet dette aspekt med urette ikke er identificeret og behandlet i Beslutningen.

¹¹ Vi henviser til vores notat af 20. august 2014, hvor vi redegør for, hvorfor reklameafgiftsloven indebærer støtte til fordel for de ikke-husstandsomdelte aviser, idet dette aspekt med urette ikke er identificeret og behandlet i Beslutningen.

Det bemærkes, at EU-Kommissionen i sin vurdering af mediestøttelovens mulige konkurrencefordrejende aspekter lagde vægt på, at ordningen var åben for alle nyhedsmedier, hvilket forhindrede en skævvridning af konkurrencen.¹²

Denne forudsætning vil på afgørende vis ændre sig, hvis mediestøtteloven énsidigt udelukker ugeaviser fra støtte, mens blandt andre dagbladene bevarer denne mulighed.

Dette understøtter vores konklusion om, at ændringen skal anmeldes til og godkendes af EU-Kommissionen, inden den kan sættes i kraft.

3.3 Processen for anmeldelse til Kommissionen i denne sag

En anmeldelse til Kommissionen af ændringen i mediestøtteloven kan ske efter reglerne om forenklet anmeldelse, jf. artikel 4, stk. 2, litra c, i forordning 794/2004 citeret ovenfor.

Ifølge artikel 4 vil Kommissionen "*bestræbe sig på i videst muligt omfang at træffe beslutning om enhver støtte, der er anmeldt ved hjælp af den forenkede anmeldelsesformular, inden for en frist på en måned.*"

Som det også fremgår af formuleringen, er Kommissionen dog ikke *forpligtet* til at træffe beslutningen inden for en måned.

Med mindre særligt dagbladene også udelukkes fra at modtage støtte under begge ordninger, vil Kommissionen skulle foretage en mere tilbundsående undersøgelse af sagen, hvilket formentlig nødvendiggør åbning af den formelle undersøgelsesprocedure.

Vi anslår derfor, at sagsbehandlingstiden ved Kommissionen mindst vil vare 12 måneder, idet vi i øvrigt ikke anser det for oplagt, at Kommissionen vil kunne godkende en ordning, der formelt (*de lege*) forskelsbehandler mellem særligt dagblade og ugeaviser, såfremt dette måtte blive forsøgt gennemført.

Da punkt 56 og 104 i Beslutningen skal være opfyldt, før Reklameafgiftsloven kan træde i kraft, vil reklameafgiftsloven ikke kun træde i kraft, før Kommissionen har godkendt de forudsatte ændringer af mediestøtteloven. Det er i den forbindelse ikke vores vurdering, at Kommissionen med punkt 56 og 104 har givet en (implicit) godkendelse af, at der i mediestøtteloven diskrimineres mellem særligt dagblade og ugeaviser.

¹² Se Kommissionens beslutning af 20.11.2013 i sag SA.36366 (2013/N) – Denmark, Production and innovation aid to written media, præmis 43-44 ("The scheme is open to all written news media which produce editorial content targeted at a Danish audience [...]).

København, den 1. september 2014

Michael Honoré