

**Notat om Kommissionens afgørelse af 9. juli 2014 i sag SA.35683 (2012/N) –
Reklameafgift på husstandsomdelte reklamer - Danmark**

1. Indledning og sammenfatning

Skatteministeriet har anmodet om min vurdering af,

- 1) om indførelse af et forbud mod kumulation af statsstøtte fra hhv. reklameafgiftsloven og mediestøtteloven kræver en ændring af mediestøtteloven, og om et sådant forbud kræver en ændring af Kommissionens statsstøttegodkendelse af mediestøtteordningen, og
- 2) om reklameafgiftslovens anvendelsesområde indebærer en forskelsbehandling mellem ugeaviser og dagblade, som er statsstøtte til dagbladene.

Baggrunden for anmodningen er, at Skatteudvalget den 20. oktober 2014 har stillet to samrådsspørgsmål herom til brug for et kommende samråd.

Sammenfattende er det min vurdering,

- 1) at indførelse af et forbud mod kumulation kan ske ved en ændring af loven om reklameafgift på husstandsomdelte reklamer, men kræver ikke en tilsvarende ændring af mediestøtteloven, og at indførelse af et sådant forbud ikke har konsekvenser for Kommissionens statsstøttegodkendelse af mediestøtteloven, og
- 2) at reklameafgiftsloven ikke indebærer, at der ydes statsstøtte til de medier (særligt dagblade), der ikke er omfattet af loven.

2. Reklameafgiftsloven

Lov nr. 1228 af 18. december 2012 om afgift på husstandsomdelte reklamer (reklameafgiftsloven) har til formål at bidrage til reduktion af mængden af papiraffald til gavn for mil-

jøet ved at afgiftspålægge husstandsomdelte reklamer. Loven indfører i den forbindelse en afgift på DKK 4 pr. kg. reklametryksag. For tryksager, der er omfattet af miljømærket "Blomsten", er afgiften dog DKK 2 pr. kg. Loven forventes at træde i kraft i løbet af 2015.

Ifølge § 1, stk. 1, finder loven anvendelse på 'husstandsomdelte reklamer', hvorved forstås "forsendelser, som har til formål at fremme afsætningen af varer eller tjenesteydelser, og som omdeles uden betaling fra modtageren", jf. lovens § 1, stk. 2.

En række tryksager er fritaget for afgiftspligten, herunder ugeaviser, jf. § 2, stk. 1, nr. 4. En ugeavis skal, for at kunne blive omfattet af afgiftsfritagelsen, opfylde en række kriterier, som fremgår af lovens § 2, stk. 2, herunder et krav om, at det redaktionelle stof i gennemsnit som minimum skal udgøre 25 % af indholdet.

Ifølge lovbemærkningerne er ugeaviser afgiftsfritaget ud fra den betragtning, at ugeaviser tjener andre formål end reklame, idet de indeholder en vis mængde redaktionelt stof, dvs. stof, som der ikke modtages betaling for, og at ugeaviserne således er en vigtig kilde ved udbredelse af f.eks. lokale nyheder.

Trykte dagblade mv., der sælges i abonnement, herunder indstik i dagblade mv., der omdeles til modtageren som følge af abonnementsordninger, samt gratisaviser, der ikke husstandsomdeles, falder som følge af definitionen i § 1, stk. 2 uden for lovens anvendelsesområde.

3. Mediestøtteleven

Den 20. november 2013 godkendte Kommissionen en statsstøtteordning om produktionsstøtte til skrevne medier – Kommissionens statsstøttesag nr. SA.36366 (2013/N). Den godkendte støtteordning er indeholdt i lov nr. 1604 af 26. december 2013 om mediestøtte (mediestøtteleven), som trådte i kraft den 1. januar 2014.

Formålet med mediestøtteleven er at fremme et alsidigt og mangfoldigt udbud af nyheder af samfundsmæssig og kulturel karakter med henblik på styrkelse af det danske demokrati og den demokratiske debat i Danmark.

Loven indebærer, at der ydes tilskud til trykte nyhedsmedier og til skrevne internetbaserede nyhedsmedier, der formidler selvstændigt journalistisk bearbejdet stof, jf. § 3, stk. 1. Betingelserne for at modtage tilskud fremgår af lovens § 3, stk. 2. For at kunne opnå tilskud er det bl.a. en betingelse, at nyhedsmediet har et indhold, hvor mindst halvdelen er redaktionelt stof i form af artikler mv. inden for et bredt emneområde og med behandling af aktuelt nyhedsstof, og at nyhedsmediet leveres eller stilles til rådighed i hele landet på ens vilkår

for brugerne og er tilgængeligt for alle, eventuelt mod betaling, jf. lovens § 3, stk. 2, nr. 5 og nr. 6.

Gratisaviser, herunder lokale ugeaviser, er ikke udelukket fra ordningen, men vil, efter det oplyste, sjældent opfylde adgangskravene, herunder navnlig kriteriet om minimum 50 % redaktionelt indhold.

4. Kommissionens afgørelse af 9. juli 2014 i sag SA.35683 (2012/N)

Ved afgørelse af 9. juli 2014 godkendte Kommissionen den danske reklameafgiftsordning, jf. Kommissionens sag SA.35683 (2012/N) – Reklameafgift på husstandsomdelte reklamer (herefter ”afgørelsen”).

Det fremgår af afgørelsens punkt 1, at Danmark anmeldte reklameafgiftsloven i sin helhed til Kommissionen den 8. november 2012. Afgørelsens punkt 6-15 indeholder en generel beskrivelse af den anmeldte afgiftsordning, hvoraf det bl.a. fremgår, at foranstaltningen indeholder en række fritagelser for afgiftspligten, jf. punkt 9.

Afgiftsfritagelsernes forenelighed med statsstøttere reglerne undersøges nærmere af Kommissionen i afgørelsens afsnit 4. Kommissionen bemærker i den forbindelse følgende om afgiftsordningen generelle udformning og rækkevidde:

”(72) Jf. punkt 17-21 er der indført en ny afgift på husstandsomdelte 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.

For så vidt angår reklameafgiftslovens anvendelsesområde, herunder afgrænsningen i forhold til abonnementsaviser, fremgår endvidere følgende af afgørelsens punkt 126 og 127:

”(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 mediestøtteleven (L 20) og kan ikke øge omfanget af reklamer væsentligt, idet de ellers ikke længere opfylder betingelserne for støtte. En reklame, der distribu-

eres 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.”

I relation til afgiftsfritagelsen for ugeaviser fandt Kommissionen, at denne fritagelse udgør statsstøtte i henhold til TEUF artikel 107, stk. 1, men at støtten er forenelig med det indre marked, jf. TEUF artikel 107, stk. 3, litra c (afgørelsens konklusion).

I forbindelse med vurderingen af afgiftsfritagelsens proportionalitet lagde Kommissionen bl.a. vægt på, at udgivere af ugeaviser, der modtager støtte i henhold til mediestøtteordningen, ikke samtidig kan modtage støtte i form af afgiftsfritagelse efter reklameafgiftsordningen, jf. således punkt 104:

”... Ved at undlade at øge distributionsomkostningerne gennem den foreslåede afgift er foranstaltningen derfor med til at sikre den fortsatte levedygtighed for de lokale gratis ugeaviser, der har en betydelig del af deres indtægter fra reklamer. 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.”

Betingelsen, der udelukker kumulation, fremgik ikke af den notificerede reklameafgiftslov eller dens forarbejder, men de danske myndigheder afgav et tilsagn overfor Kommissionen i forbindelse med notifikationen om, at fritagelse for reklameafgiften for ugeaviser i henhold til reklameafgiftsloven ville være betinget af, at de pågældende ugeaviser ikke samtidig modtager støtte efter mediestøtteloven.

I Kommissionens beskrivelse af den anmeldte ordningen fremgår således af punkt 56:

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

5. Min vurdering

Kommissionens afgørelse, hvorved statsstøtten i reklameafgiftsloven godkendes, forudsætter, at støtten til ugeaviser efter reklameafgiftsloven (i form af afgiftsfritagelsen) ikke kumuleres med støtte efter den allerede godkendte mediestøtteordning, jf. afgørelsens punkt 56.

I overensstemmelse med sædvanlig praksis indeholder Kommissionens afgørelse ikke nærmere anvisninger om, hvordan Danmark sikrer, at dette overholdes i praksis.

Afgørelsen kræver eller forudsætter således ikke, at mediestøtteleven ændres. Heller ikke efter dansk ret er det nødvendigt at ændre mediestøtteleven for at sikre, at det ovennævnte tilsagn overholdes.

Det centrale er, at de danske myndigheder i dansk lovgivning og i praksis overholder forudsætningerne for statsstøttegodkendelsen.

Dette kan f.eks. ske ved en ændring af reklameafgiftsloven, som udelukker reklameafgiftsfritagelse for ugeaviser samtidig med modtagelse af mediestøtte. Det fremgår af regeringens lovprogram, at Skatteministeriet i denne folketingssamling vil fremsætte et lovforslag, der vil have til formål at "tilrette lov om afgift af husstandsomdelte reklamer på baggrund af Kommissionens beslutning." Det er således allerede tilkendegivet, at Kommissionens nævnte forudsætning vil blive indarbejdet i reklameafgiftsloven.

Efter min vurdering vil en sådan ændring lovteknisk set være fuldt tilstrækkelig til at sikre overholdelse af vilkåret i Kommissionens afgørelse. En indsættelse af en tilsvarende bestemmelse i mediestøtteleven ville være udtryk for en overflødig regeldublering.

Jeg bemærker videre, at det forhold, at en ny støtteordning indeholder en betingelse om, at der ikke kan ske kumulation med støtte, der ydes i henhold til en anden tidligere godkendt støtteordning, ikke indebærer en notifikationspligtig ændring af den tidligere godkendte ordning. Det er derfor ikke nødvendigt at foretage en ny statsstøttenotifikation af mediestøtteordningen.

Det er endvidere min vurdering, at Kommissionen i afgørelsen har lagt til grund, at afgrænsningen af reklameafgiftslovens anvendelsesområde ikke i sig selv indebærer statsstøtte til de medier, herunder dagblade mv., der ikke er omfattet lovens anvendelsesområde.

Jeg lægger i den forbindelse vægt på, at de danske myndigheder notificerede reklameafgiftsloven i sin helhed, at Kommissionen i punkt 72 i afgørelsen anfører, at afgiften på 4 DKK pr. kg reklame udgør det generelle afgiftssystem for Kommissionens vurdering af selektivitet, og at Kommissionen i afgørelsen foretager en vurdering af de specifikke af-

.....

giftsfritagelser, som loven indeholder, jf. afgørelsens punkt 73, og ikke af, om afgrænsningen af lovens rækkevidde indebærer statsstøtte. Heraf kan efter min opfattelse udledes, at Kommissionen ikke har fundet anledning til at rejse spørgsmål ved, om rækkevidden af reklameafgiftsloven indebærer selektive fordele for de dagblade mv., der ikke er omfattet af loven.

Dette understøttes yderligere af afgørelsens punkt 126 og 127, hvor Kommissionen bemærker, at abonnementsaviser mv. adskiller sig fra de tryksager, der er omfattet af loven, og at Kommissionen er enig i, at sådanne aviser mv. derfor kan anses for at falde uden for reklameafgiftslovens anvendelsesområde.

Kommissionen har dermed lagt til grund, at reklameafgiftsloven ikke indebærer statsstøtte til de medier, herunder dagblade mv., der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde.

Jeg er enig i denne vurdering.

Jeg kan tilføje, at Søndagsavisen A/S har anlagt sag mod Kommissionen ved Retten i EU med påstand om, at Kommissionens afgørelse vedrørende mediestøtte, SA.36366 (2013/N) annulleres som ugyldig, sag T- 167/14. Den danske regering er indtrådt i retssagen til støtte for Kommissionen.

København, den 3. december 2014


Karsten Hagel-Sørensen
— Kammeradvokat