

Advokatrådet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28

1402 København K

js@skat.dk

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K

TLF. 33 96 97 98

FAX 33 36 97 50

DATO: 7. september 2012

SAGSNR.: 2012 - 2903


ID NR.: 196164

**Høring - over forslag til lov om afgift af husstandsomdelte reklamer
(Reklameafgiftsloven)**

Ved e-mail af 29. august 2012 har Skatteministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

Advokatrådet har ikke bemærkninger til det fremsendte høringsmateriale.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

2420

Kirsten Hoffmeyer

Fra: Avisen 2770 <redaktion@avisen2770.dk>
Sendt: 25. september 2012 12:08
Til: JP-Jura og Samfundsøkonomi
Emne: Høringssvar, Journalnummer 12-0174312

Hermed fremsendes bemærkninger til udkast til lov om afgift på husstandsomdelte reklamer.

I følge bemærkningerne til lovforslaget har det to formål: Dels at nedbringe mængden af papiraffald til gavn for miljøet, dels at give en indtægt til staten. Men vi mener også der kan være et tredje positivt formål - eller i al fald en positiv bivirkning - ved gennemførelse af loven med det indhold der foreslås, nemlig at gøre det besværligere at udgive lokale ugeaviser med sammenblanding af redaktionelt og kommercielt indhold. Disse lokalaviser har i dag en konkurrencefordel, så lovforslaget vil være en tiltrængt indirekte støtte til de mere seriøse lokalaviser.

Det kræver selvfølgelig at de undtagelsesregler for afgiften som oplistes i lovforslagets §2 stk. 2 også håndhæves, men det kan vi have et håb om at de vil blive, fordi det jo her også drejer sig om at sikre statens provenu. Modsat i de love og regler som allerede findes - men sjældent håndhæves - mod sammenblandingen af redaktionelt stof og annoncer.

Vi håber derfor at man fastholder §2 stk. 2, 2. punkt, om at mindst 25 procent af aviserne skal være redaktionelt stof, som ikke har til formål at være salgsfremmende, og §2 stk. 2, 4. punkt, om at der ikke må være direkte tilknytning mellem det redaktionelle stof og annoncer. Samt at loven følges op af effektive kontrolforanstaltninger.

Derimod ser vi ingen begrundelse for §2 stk. 2, 1. punkt, om at aviserne skal udkomme mindst 40 gange årligt. Det vil ramme f.eks. en 14-dages avis, der ellers opfylder alle undtagelsesbetingelser. I sig selv at fremme højere udgivelsesfrekvens synes desuden at stå i kontrast til formålet om at nedbringe mængden af papiraffald.

Med venlig hilsen

*Ulf B. Bjørton (DJ)
Redaktør af lokalavisen 2770 Tårnby
Dortheasmindevej 17
2770 Kastrup
Tlf. 40 46 37 70*

12-0174312

Til: Skatteministeriet
Nicolai Eigtvedsgade 28
1402 København K
js@skat.dk

Rønne 2.oktober 2012

Angående Høringssvar på vegne af Brancheforeningen af danske
Distributionsvirksomheder dateret 25.september

Bornholms Tidende har erfaret, at Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder gennem advokatfirmaet Bech Bruun har afgivet høringssvar om reklameafgiften.

Bornholms Tidende er medlem af den pågældende brancheforening. Det er en formssag, fordi der er kutyme herfor for virksomheder, der som vi optræder som distributører for ForbrugerKontakt.

Det er imidlertid vor opfattelse, at det afgivne høringssvar ikke er blevet til på grundlag af en substansdrøftelse i bestyrelsen, endsige debat i medlemskredsen, og Bornholms Tidende må på det bestemteste afvise, at indholdet er i overensstemmelse med virksomhedens holdninger og interesser.

Bornholms Tidende er – i lighed med de øvrige dagblade og ugeaviser, der udgør majoriteten af Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheders medlemmer – organiseret i Danske Medier, der i almindelighed og herunder i denne sag varetager virksomhedens interesser i forhold til lovgivningen.

Virksomheden er desuden medlem af Danske Mediers Arbejdsgiverforening og Den Danske Presses Fællesindkøbs-Forening.

Vi skal derfor henvise til de to høringssvar, der med forskellige temaer er afgivet af hhv. Danske Medier og de to sidstnævnte foreninger i fællesskab

Med venlig hilsen

Bjarne S. Pedersen
Admin.direktør
A/S Bornholms Tidende

**BLADKOMPAGNIET**Islevdalvej 205
DK-2610 Rødovre
Telefon 70 20 72 25www.bladkompagniet.dk

CVR-nr. 54 06 95 10

Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K
Att: Anne Kirstine Krog
js@skat.dk

Journalnummer 12-0174312

Rødovre, den 25. september 2012

Vedr.: Bemærkninger til høring om Forslag til Lov om afgift af hustandsomdelte reklamer (reklameafgiftsloven) J. nr. 12-0174312

A/S Bladkompagniet takker for Skatteministeriets orientering vedrørende høringen om Forslag til Lov om afgift af hustandsomdelte reklamer (reklameafgiftsloven). Ligeledes takker Bladkompagniet for mødet ved Skatteministeriet den 12. september d.å. samt invitationen til at fremsende bemærkninger til bemeldte lovforslag.

A/S Bladkompagniet fremsender hermed nedenstående bemærkninger til Forslag til Lov om afgift af hustandsomdelte reklamer (reklameafgiftsloven).

Bladkompagniets generelle bemærkninger:

Bladkompagniet noterer med tilfredshed at der i resumeet til lovforslaget lægges op til en klar sondring, hvorefter afgiften ikke vil blive pålagt breve, dagblade, offentlig information, foreningsblade, ugeaviser, telefonbøger samt materiale fra velgørende foreninger, politiske partier, religiøse institutioner og fra foreninger omfattet af folkeoplysningsloven.

Dernæst vil Bladkompagniet gerne påpege, at reklameafgiftsloven, som fremlagt ved bemeldte lovforslag, umiddelbart pålægger en afgift på tværs af forsendelsestyper reguleret jf. Postloven, lov nr. 1536 af 21/12/2010. Dvs. både uadresserede forsendelser og adresserede forsendelser, hvortil sidstnævnte som følge af Postloven kræver postbefordringstilladelse fra Trafikstyrelsen.

Det fremgår af forarbejderne til Postloven, at denne forholdsmæssige nye lov blandt andet har til formål, at åbne det danske postmarked for fuld konkurrence via liberalisering samt at sikre borgere og virksomheder en landsdækkende befordring af adresserede produkter til en overkommelig pris og af en god kvalitet. Det kan derfor virke paradoksalt, at reklameafgiftsloven også synes at skulle finde anvendelse på adresserede forsendelser, idet en afgift alt andet lige netop må påregnes at gøre en adresseret forsendelse dyrere for

borgere såvel som for virksomheder, ligesom der mindes om, at selve titlen på den nye lov er "lov om *husstandsomdelte* reklamer", der netop er reklamer som omdeles "generelt" og ikke som med adresserede forsendelser, der omdeles i meget mindre oplag og "specifikt".

Ligeledes fremgår det af forarbejderne til Postloven, at konsekvensen bag åbningen af postmarkedet for fuld konkurrence er fjernelsen af Post Danmark (i dag den befordringspligtige virksomhed) tidligere eneret på dele af postmarkedet, således at det danske postmarked og reguleringen heraf vil være konform med EU's regler for konkurrence på EU's indre marked. Bladkompagniet vil derfor gerne fremhæve, at det endelige lovforslag til reklameafgiftsloven naturligvis ikke må skabe nye markedsfordele for den/de befordringspligtige postvirksomheder på bekostning af andre postvirksomheder.

Specifikt til lovforslagets § 1:

Af lovforslagets bemærkninger til § 1 fremgår det, at det afgiftspligtige vareområde er husstandsomdelte reklamer.

Husstandsomdeling karakteriseres jf. lovforslaget, som omdeling der sker til et afgrænset geografisk eller segmenteret område. I praksis må det antages at dække alle former for forsendelser, idet en forsendelse altid vil være til et afgrænset geografisk område - helt fra forsendelsen til alle husstande, hvor geografien er afgrænset til Danmark og ned forsendelser til en enkelt husstand, hvor geografien er afgrænset til det pågældende geopunkt.

Reklamer defineres ifht. loven som reklamer af erhvervs-mæssige karakter, der omdeles uden betaling for modtageren og som omdeles til husstande. Dermed mangler en sondring ift. alle andre postfor sendelser, som omdeles adresseret i f.eks. lukket kuvert uden betaling fra modtager; eksempelvis kontoudtog (som ikke er en reklame, men som postvirksomheden ikke kan udelukke er reklame med mindre kuverten åbnes), eller eksempelvis varekataloger (som modtager har bestilt hos afsender, som ikke har krævet betaling for denne forsendelse - som dermed ikke er en reklame, men ikke kan skelnes fra en reklame). Der kan tænkes adskillige andre eksempler.

Det fremgår endvidere, at en adressering af reklamen ikke medfører fritagelse for afgift. Samtidig fremgår det senere i bemærkningerne til § 1 at afgiftspligten ikke gælder adresserede breve jf. regulering i § 2.

Udfordringerne med ovenstående synes uoverstigelige idet begrebet reklamer ikke uddybes ifht. andre postfor sendelser og idet begrebet husstandsomdeling de-jure skal læses som gældende ned til den enkelte husstand.

Bladkompagniet foreslår derfor, at reklameafgiftsloven enten helt fritager adresserede forsendelser for afgift, eller begrebsmæssigt ændrer karakteristikken af begrebet husstandsomdelt.

Specifikt til lovforslagets § 2:

Af bemærkningerne til § 2 fremgår lovforslagets undtagelser til afgiftspligten.

Hovedreglen synes at være, at licenserede postselskabers omdeling af adresserede postforsendelser er undtaget for afgiftspligten. For ikke-befordringspligtige postselskaber gælder fritagelsen dog alene for postforsendelser, der potentielt kan kræves udlignet via udligningsordningen, jf. reguleringen som følge af Postloven.

Igen bliver den manglende sondring i lovforslagets § 1 mellem reklamer og Postlovens karakteristik af adresserede forsendelser en udfordring.

Senere i bemærkningerne knyttes en række forudsætninger til undtagelsen i § 2.

A) forsendelsen skal være momsfri, såfremt den blev omdelt af den/en postbefordringspligtig virksomhed.

B) forsendelsen må ikke være forhandlet på individuelle vilkår. Dette vil i princippet kun gælde ikke-befordringspligtige virksomheder, idet befordringspligten medfører krav om listepriser, hvormed en omdeling uden for listeprisen vil være uden for befordringspligten og dermed momspligtig og dermed uden for forudsætning A).

Konsekvensen af forudsætning A+B bliver for en ikke-befordringspligtig virksomhed, at adresserede forsendelser skal omdeles på listepriser (dog uden at virksomheden får fordel af momsfrihed, som jo netop følger befordringspligten), hvorfor en ikke-befordringspligtig virksomhed per definition er nødt til at sætte listepriser min. 20 % billigere end den befordringspligtige virksomhed og stadig være underlagt risikoen for at skulle udligne evt. underskud til den befordringspligtige virksomhed.

Vælger en ikke-befordringspligtig virksomhed at omdele på individuelle vilkår, skal virksomheden i tillæg til nedslaget på 20 % på prisen og risiko for udligning også svare reklameafgift på en forsendelse, som ved den befordringspligtige virksomhed kan omdeles momsfrit, uden risiko for betaling af underskudsudligning og uden reklameafgift.

I praksis må alle ikke-befordringspligtige postvirksomheder tilbyde deres postydelser på individuelle vilkår, idet der netop ikke er et sikkerhedsnet som "udligningsordningen", der kan afbøde tab.

Reklameafgiften og undtagelsen hertil fastfryser dermed potentielt adresserede forsendelser til den postbefordringspligtige virksomhed, da det i praksis ikke er muligt for en ikke-befordringspligtig virksomhed, at kunne sætte et fast prisniveau, der skal kunne konkurrere mod momsfrihed og udligningsrisiko.

Da udligningspligten jo netop er etableret som et redskab til at sikre dækning af underskud på befordringspligten, og da det alene er befordringspligten, der medfører momsfrihed netop på bekostning af muligheden for individuelle aftaler, opleves det stærkt konkurrenceforvridende og markedsafskærmende, at undtagelsen til reklameafgiften jf. lovforslagets § 2 de-facto fratager ikke-befordringspligtige virksomheder muligheden for at tilbyde individuelle priser.

Bladkompagniet foreslår derfor, at reklameafgiftsloven enten helt fritager adresserede forsendelser for afgift, eller, at sidste punktum til lovforslagets § 2 nr. 1 fjernes fra reklameafgiftsloven, således at fritagelsen for reklameafgift ikke medfører udelukkelse af brug af individuelle vilkår.

Specifikt til lovforslagets kapitel 3 og 4, §§6-8:

Opgørelse af afgiftsgrundlag og angivelse af afgiftspligtig mængde synes de-facto umuliggjort af den nuværende karakteristik af begrebet husstandsomdeling samt den manglende sondring mellem reklamer og andre adresserede forsendelser, her i særdeleshed adresserede forsendelser fremsendt i lukkede kuverter.

I kommentarerne specifikt til lovforslagets § 1 ovenfor opstilles et par eksempler, hvor det for postvirksomheden vil være umuligt at vurdere, hvorvidt en konkret forsendelse er en reklame.

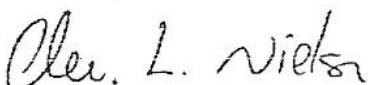
Et yderligere eksempel kan opstilles som det tilfælde, hvor en virksomhed i en lukket adresseret kuvert ønsker at fremsende erhvervs materiale til pågældende virksomheds kundeklub, men ligeledes ønsker at fremsende tilsvarende erhvervs materiale til kundernes naboer eller f.eks. andre modtagere med karakteristika svarende til de modtagere, der findes i kundeklubben.

Ved en sådan forsendelse vil en postvirksomhed typisk modtage en fil over modtageradresser samt de pågældende forsendelser. Det vil ikke umiddelbart være muligt for postvirksomheden at kontrollere, hvilke forsendelser, som er til kundeklubben og dermed ikke en reklame, og hvilke forsendelser, der er til modtagere uden for kundeklubben og dermed potentielt en reklame. Ej heller har postvirksomheden mulighed for at kontrollere om de pågældende modtagere rent faktisk er medlemmer af en kundeklub, eller om afsender virksomheden blot forsøger at undgå et pristillæg som følge af reklameafgiften.

Bladkompagniet foreslår derfor, at reklameafgiftsloven enten helt fritager adresserede forsendelser for afgift, eller begrebsmæssigt ændrer karakteristikken af begrebet husstandsomdelte.

Bladkompagniet stiller gerne sin ekspertise til rådighed i forbindelse med den viderebearbejdelse af lovforslaget og uddyber naturligvis gerne ovenstående kommentarer, skulle det blive nødvendigt.

Med venlig hilsen



Bladkompaniet A/S
Christian Lannig Nielsen
Adm. Direktør

Til Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K
js@skat.dk
Deres journalnummer: 12-0174312

Michael Honoré
Specialistadvokat
+45 72 27 33 76 (T)
+45 25 26 33 76 (F)
mih@bechbruun.com

Sagsnr. 019768-0108 mih/nje

HØRINGSSVAR PÅ VEGNE AF BRANCHEFORENINGEN AF DANSKE DISTRIBUTIONSVIRKSOMHEDER-VIRKSPOMHEDER

25. september 2012

På vegne af Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder (herefter Brancheforeningen) indsender vi hermed høringssvar til forslag til lov om afgift af husstandsomdelte reklamer (reklameafgiftsloven), som Skatteministeriet har sendt i høring den 29. august 2012.

1. Resumé

Forslaget om indførelse af en reklameafgift er på en lang række punkter i strid med EU's statsstøtteregele, da de savner sammenhæng med lovens miljøformål. De mest problematiske afgiftsfritagelser er relateret til (i) ikke-husstandsomdelte reklamer, (ii) reklamer der omdeles mod betaling fra modtageren, (iii) reklamer i (lukkede) adresse-rede kuverter og (iv) ugeaviser.

For at en reklameafgiftsordning overholder statsstøtteregele skal den som udgangspunkt behandle alle tryksager med samme miljøbelastningsgrad ens. Efter vores opfattelse behandles tryksager med samme miljøbelastningsgrad imidlertid ikke ens i det fremsatte lovforslag.

Lovforslaget indebærer fx, at en husstandsomdelt reklame bliver afgiftspålagt, selv om den samme reklame afgiftsfritages, hvis kunden selv henter reklamen i butikken. På samme måde er indstik i dagblade, som omdeles til modtageren som følge af en abonnementsordning, samt annoncetillæg i ugeaviser der trykkes som en del af en ugeavis, fritaget for afgift. Derimod vil identiske reklamer der omdeles enten som en "ren" reklametryksager eller som indstik i dagblade og ugeaviser, der husstandsomdeles uden betaling fra modtageren, være afgiftspålagt.

For at være forenelig med det indre marked skal reklameafgiften behandle en reklame på samme måde, hvad enten den omdeles som en 'ren' reklametryksager, indgår som indstik i et dagblad for hvilken der betales, optrykkes i en ugeavis eller et ugeblad, husstandsomdeles eller afhentes. Som det også fremgår af bemærkningerne til lov-

forslaget, bør det netop ikke være afgørende, hvordan reklamen fremstår eller hvilket materiale, som den er fremstillet af.

Det er vores klare vurdering, at lovforslaget i sin nuværende udformning ikke vil blive godkendt af Kommissionen.

Denne konklusion underbygges af rapporten fra Copenhagen Economics ("*Statsstøtte til ugeaviser – en balancetest*"), vedlagt som bilag til dette høringssvar.

*

Hvis lovforslaget alligevel fastholdes, bemærkes, at afgiften efter vores opfattelse opkræves det forkerte sted, idet afgiftspligten bør påhvile ordregiver ("afsenderen") i stedet for distributøren. Kun ordregiver besidder den fornødne information om, hvorvidt betingelserne for afgiftspligt / afgiftsfritagelse er opfyldt. Det fremgår af lovens bemærkninger, at de væsentlige indvirkninger på miljøet gør sig gældende i forhold til produktionsfasen (og ikke distributionen). Derfor bør afgiftspligten påhvile ordregiver, som har indflydelse på omfanget af produktionen, jf. også "forureneren betaler"-princippet. Teknisk set er afgiften også udformet som en afgift på tryksagen og ikke på selve distributionen.

Endelig vil en afgiftsbyrde pålagt distributørerne efter vores opfattelse indebære en skævvridning i forhold til Post Danmark, idet afgiften kun vil ramme 10% af Post Danmarks distributionsydelse, mens den til sammenligning vil ramme 80-90% af de samlede distributionsydelse hos Post Danmarks konkurrenter.

Hvis det fastholdes, at distributøren skal spille en rolle i relation til reklameafgiften, anbefaler vi, at distributøren – i stedet for at være afgiftspligtig – optræder som opkræver/administrator af afgiften.

Hvis det imidlertid fastholdes, at *distributøren* er afgiftspligtig, vil vi anbefale indførelsen af en ordning med leverandørerklæringer, hvorved ordregiverne over for distributøren indestår for, om deres udgivelse opfylder betingelserne for afgiftsfrihed eller ej. Erklæringen bør være frigørende for distributøren, således at risikoen, for at en udgivelse afgiftsfritages på et forkert grundlag, afholdes af ordregiveren.

*

Endelig peger vi i høringssvaret på en række uklarheder og øvrige uhensigtsmæssigheder ved lovforslaget.

2. Lovforslaget indebærer en uhensigtsmæssig skævvridning af konkurrencen - i strid med EU's statsstøtteregler.
- 2.1 Lovforslaget indebærer statsstøtte

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at lovforslaget vil blive notificeret til Kommissionen efter statsstøttereglerne. Skatteministeriet synes dermed at anerkende, at forslaget indeholder elementer af statsstøtte, der skal godkendes af EU-Kommissionen efter EUF-traktatens statsstøtteregler (artikel 107-108).

Brancheforeningen skal for god ordens skyld erindre om, at der ikke kun foreligger statsstøtte, når en virksomhed eller et produkt positivt *fritages* for en afgift, men også når en afgift kun pålægges en begrænset gruppe af produkter eller virksomheder, mens andre produkter eller virksomheder friholdes for den samme afgift. Hvorvidt der foreligger statsstøtte afgøres ud fra *virkningerne* af en statslig foranstaltning - uafhængigt af de anvendte teknikker.¹

De produkter eller virksomheder som – direkte eller indirekte – friholdes for afgiften, vil i givet fald blive ansat for støttemodtagere, med mindre forskelsbehandlingen følger af "afgiftssystemets karakter eller opbygning" (i hvilket tilfælde støtten ikke kan anses for at være selektiv).

Det skal i denne forbindelse navnlig undersøges, om en uens afgiftsbehandling af forskellige virksomheder eller produkter kan begrundes med, at de - *i lyset af det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning* - befinder sig i en forskellig faktisk og retlig situation.²

Brancheforeningen er enig med Skatteministeriet i, at lovforslaget indebærer statsstøtte, idet forslaget på en række punkter netop indebærer en forskelsbehandling af virksomheder eller produkter, der – i lyset af det forfulgte formål (miljøbeskyttelse) - befinder sig i den samme faktiske og retlige situation.

Brancheforeningens høringssvar skal fokusere på følgende støtteforanstaltninger:

- støtte til ikke-husstandsomdelte reklamer
- støtte til reklamer omdelt mod betaling fra modtageren
- støtte til reklamer i lukkede adresserede kuverter
- støtte til ugeaviser

Det er Brancheforeningens vurdering, at ingen af ovennævnte støtteelementer vil kunne blive godkendt af Kommissionen, da de må anses for uforenelige med det indre marked. Hvert af ovennævnte støtteelementer er analyseret i afsnit 2.2.2 (1)-(4) nedenfor.

2.2 Lovforslaget indebærer statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked og derfor ikke vil kunne godkendes af EU-Kommissionen

¹ Se eksempelvis sag C-487/06 P, British Aggregates, præmis 89. Se også sag C-53/00, Ferring.

² Se Adria-Wien Pipeline, præmis 41, sag C-172/03, Heiser, præmis 40, sag 88/03, Portugal mod Kommission, præmis 54, sag C-428/06 til C-434/06, UGT-Rioja e.a., præmis 46 og sag T-210/02 RENV (dom af 7. marts 2012), præmis 47-49.

Som det fremgår af nedenstående bemærkninger, er det vores vurdering, at lovforslaget i sin nuværende form ikke vil blive godkendt af EU-Kommissionen (herefter: "Kommissionen").

2.2.1 Forenelighedsvurderingen

Når Kommissionen vurderer, om støtte er forenelig med det indre marked, vil den i alle tilfælde foretage en generel afvejningstest, hvor det undersøges, hvorvidt:

- (i) støtteforanstaltningen har et velafgrænset mål af fælles interesse
- (ii) støtteforanstaltningen er velegnet til at virkeliggøre målet af fælles interesse (egnethed)
- (iii) konkurrenceforvridningen og påvirkningen af samhandlen er så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv (proportionalitet).³

Det fremsatte lovforslags erklærede sigte er miljøbeskyttelse (nedbringelse af mængden af papiraffald).⁴

På området for miljøbeskyttelse er ovenstående test nærmere udmøntet i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse⁵. Heraf fremgår, at Kommissionen ved vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed foretager en vurdering af *støttens egnethed* (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.3.) *støttens virkning som tilskyndelse og nødvendighed* (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.4), samt *støttens proportionalitet* (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.5).

Kravet om egnethed betyder, at støtten er egnet til at øge miljøbeskyttelsesniveauet.⁶ Vi mener ikke, at dette krav er opfyldt i relation til den støtte, der ydes i medfør af reklameafgiftsloven, jf. nærmere nedenfor.

Kravet om tilskyndelse indebærer, at statsstøtte skal føre til, at støttemodtageren ændrer sin adfærd, således at miljøbeskyttelsesniveauet bliver højere, end hvis støtten ikke var ydet. Vi mener heller ikke, at dette krav er opfyldt i relation til reklameafgiftsloven, der derfor i realiteten får karakter af driftsstøtte, jf. nærmere nedenfor.

Proportionalitetskravet indebærer en undersøgelse af, om det ønskede resultat ville kunne opnås på en mindre indgribende måde (dvs. med mindre støtte).⁷ Heller ikke dette krav mener vi, at reklameafgiftsloven vil kunne opfylde, jf. nærmere nedenfor.

³ Se f.eks. Kommissionens "Fælles principper for en økonomisk vurdering af statsstøttes forenelighed efter artikel [107, stk. 3], side 3. Dokumentet findes på http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_da.pdf. Se også Kommissionens beslutning af 9. november 2011 om ungarsk støtte til sportssektoren, pkt. 85, C(2011)7287 final.

⁴ Se bl.a. lovforslaget s. 9 og s. 21.

⁵ EF-Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse, EUT 2008, C 82, side 1.

⁶ Se også sag T-211/05, Italien mod Kommissionen, hvor de pågældende skattelettelser ikke fandtes have sammenhæng med foranstaltningens formål, jf. f.eks. præmis 117. Den omstændighed, at statsstøtten fremkommer i form af en afgiftsnedsættelse, udelukker ikke nødvendigvis, at der kan være en miljømæssig begrundelse for den tildelte fritagelse, jf. f.eks. Kommissionens beslutning af 17. juni 2009, EUT 2009, L 345, side 18, punkt. 49.

⁷ Proportionalitet kan også hænge sammen med graden af selektivitet for en given foranstaltning, jf. punkt 30 i rammebestemmelserne.

*

For fuldstændighedens skyld bemærkes, at miljø-rammebestemmelserne (kapitel 4) indeholder et særligt afsnit om *miljøstøtte i form af afgiftslempler eller afgiftsfritagelser*, hvori Kommissionen forklarer, hvad der skal til for at opfylde kravene om nødvendighed og proportionalitet.

Efter punkt 158 finder Kommissionen, at støtten er nødvendig, hvis følgende betingelser alle er opfyldt:

a) valg af støttemodtagere skal baseres på objektive og klare kriterier, og støtten skal i princippet ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor/relevante marked, hvis de er i samme faktuelle situation

b) miljøafgiften uden lempelser skal føre til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne for alle sektorer eller kategorier af individuelle støttemodtagere

c) den betydelige stigning i produktionsomkostningerne kan ikke væltes over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang. I den henseende kan medlemsstaterne fremlægge skøn over bl.a. priselasticiteten for produkterne i den berørte sektor på det relevante geografiske marked samt skøn over mistet salg og/eller lavere fortjeneste for virksomhederne i den berørte sektor/kategori.

Punkt 158, litra a, er et udslag af det almindelige diskriminationsforbud, hvorefter konkurrenter i samme situation skal behandles ens. For at en reklameafgiftsordning kan godkendes af Kommissionen, skal den derfor behandle alle tryksager med samme miljøbelastningsgrad lige.⁸

Efter punkt 159 i miljørammebestemmelserne er en afgiftsfritagelse proportionel, hvor én af følgende tre betingelser er opfyldt:

- (i) fritagelsen bevirker, at hver virksomhed kun fritages den stigning i produktionsomkostninger, som ikke kan overvælttes på forbrugerne, og som virksomheden ville blive pålagt, hvis virksomheden anvendte den miljømæssigt bedste teknik inden for EØS-området,
- (ii) den virksomhed som fritages betaler mindst 20 % af afgiften, med mindre en afgift under 20 % kan begrundes med henvisning til en begrænset konkurrenceforvridning,

⁸ Se blandt andet sag C-159/01, Nederlandene mod Kommissionen og Kommissionens beslutning af Kommissionens beslutning 2001/371 af 21. december 2000 om fritagelse for mineralafgifter efter gødningsloven i Nederlandene (EFT 2001 L 130/42). Sagen vedrørte en ordning, hvorefter gartnerier, der dyrkede afgrøder i væksthuse eller på vækstmedium, var fritaget for mineralafgift. Fritagelsen var begrundet med, at planter dyrket i sådanne væksthuse eller på vækstmedier optager langt mere kvælstof og fosfater end planter, der er dyrket på friland. Kommissionen afviste, at statsstøtteordningen var forenelig med det indre marked, idet en total afgiftsfritagelse (op til vis grænseværdi) måtte anses for at gå for langt. Ifølge Kommissionen kunne en "in- og outputordning" (hvor afgiften ville følge mængden af udledt kvælstof og fosfater) i stedet have sikret ligebehandling, og dermed have været forenelig med det indre marked. Se også generaladvokat Colomers forslag til afgørelse i sag C-246/99, Kommissionen mod Danmark, vedrørende området for fri bevægelighed. Sagen handlede om Danmarks forbud mod indførsel af aluminiumsdåser, og forbuddet var søgt retfærdiggjort under henvisning til beskyttelse af miljøet. Generaladvokaten anførte imidlertid, at CO₂-emissionen for engangsflasker og aluminiumsdåser stort set er ens, og de bør som følge heraf behandles på samme måde i relation til miljøbeskyttelsen. De danske bestemmelser var derfor ikke forenelige med traktaten, jf. punkt 50-51.

- (iii) fritagelsen er betinget af, at de fritagne virksomheder forpligter sig til at nå miljøbeskyttelsesmål, der har den samme virkning, som hvis pkt. (ii), pkt. (ii), eller minimumsafgiftssatsen i EU blev anvendt.

Ingen af disse tre betingelser synes at være opfyldt i relation til reklameafgiftsloven. Der er ikke grundlag for at antage, at de afgiftsfritagne virksomheder kun fritages for den afgift, som de ville være blevet pålignet, hvis de havde anvendt den miljømæssigt bedste teknik. De fritagne virksomheder skal heller ikke efter det stillede forslag betale 20 % af afgiften, ligesom fritagelsen ikke er betinget af, at virksomheden forpligter sig til at nå visse miljøbeskyttelsesmål.

På det foreliggende grundlag er det således vores vurdering, at lovforslaget i sin nuværende form ikke opfylder de af Kommissionen fastsatte rammebetingelser.

Denne konklusion underbygges af rapporten fra Copenhagen Economics ("*Statsstøtte til ugeaviser – en balancetest*"), vedlagt som bilag til dette høringssvar.

2.2.2 De problematiske støtte-foranstaltninger

Efter vores opfattelse behandles tryksager med samme miljøbelastningsgrad ikke ens i det fremsatte lovforslag.

Lovforslaget indebærer fx, at en husstandsomdelt reklame bliver afgiftspålagt, selv om den samme reklame afgiftsfritages, hvis kunden selv henter reklamen i butikken. På samme måde er indstik i dagblade, som omdeles til modtageren som følge af en abonnementsordning, fritaget for afgift, mens de selvsamme reklamer er afgiftspålagt, når de omdeles som et indstik i et dagblad eller en ugeavis, der omdeles uden betaling fra modtageren.

Der er indres indledningsvist om, at betalingsaviser (dagblade og formiddagsblade) og gratisaviser (der omdeles i trafikken, centre, butikker, til husstande m.v.) samt de husstandsomdelte reklametryksager er i konkurrence med hinanden i forhold til salg af annoncer, ligesom der ikke konkurrenceretligt er nogen forskel på, om en avis udbringes til eller afhentes af modtageren.⁹ Det er således yderst skadeligt for konkurrencen, når der forskelsbehandles mellem eksempelvis gratis ugeaviser, betalingsaviser og reklametryksager samt mellem omdelte reklamer og ikke-omdelte reklamer.

For at være forenelig med det indre marked bør reklameafgiften behandle en reklame på samme måde, hvad enten den omdeles som en 'ren' reklametryksag, indgår som indstik i et dagblad for hvilken der betales, indstik i en gratis ugeavis, husstandsomdeles eller afhentes. Som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget bør det netop ikke være afgørende, "hvordan reklamen fremstår eller hvilket materiale, som den er fremstillet af" (side 25, tredjesidste afsnit).

⁹ Se beslutning fra Rådsmødet af 30. august 2006, Stiftelse af joint venture mellem Post Danmark A/S og 365 Media Scandinavia A/S, punkt 226 ff. Konkurrencerådet fandt hér, at markedet for salg af annoncer til aviser i Danmark omfatter både betalingsaviser (dagblade og formiddagsaviser) og gratisaviser, og at disse alle er i konkurrence med hinanden i forhold til salg af annoncer.

En ordning, hvorefter afgiften pålægges tryksager med samme miljøbelastningsgrad ens, vil i øvrigt samtidig kunne varetage eventuelle andre hensyn, såsom beskyttelse af redaktionelt stof, idet denne del af tryksagen netop ikke vil blive afgiftspålagt.

(1) Støtte til ikke-husstandsomdelte reklamer (§ 1, stk. 2)

Kun husstandsomdelte reklamer er efter lovforslagets § 1, stk. 2, omfattet af afgifts- pligten. Ikke-hustandsomdelte reklamer er med andre ord afgiftsfritaget.

Hermed ydes der støtte til udgiverne af ikke-husstandsomdelte reklamer.

Der er ingen miljømæssig begrundelse for at forskelsbehandle i relation til reklamer, der fx udleveres i butikker, på togperroner, fremsendes i breve eller lign. Det bemær- kes herved, at det udtrykkeligt fremgår af lovforslaget, at miljøbelastningen primært ligger i produktionen, mens det at undgå distribution og transport af reklamer "ikke be- tyder så meget" (lovforslagets s. 21)

Der består et oplagt konkurrenceforhold mellem udgivere af husstandsomdelte og ikke-husstandsomdelte reklamer. Der kan være tale om helt identiske reklamer, som af- giftsmæssigt behandles forskelligt, hvilket er i strid med rammebestemmelsernes punkt 158, litra a, og det generelle diskriminationsforbud. Dertil kommer, at støtten til ikke-husstandsomdelte reklamer ikke er egnet til at virkeliggøre målet om miljøbeskyt- telse (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.3). Endelig vil støtten efter vores opfattelse ikke tilskynde støttemodtageren til at ændre adfærd og dermed højne miljøbeskyttel- sesniveauet (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.4). Støtten får dermed karakter af driftsstøtte.

(2) Støtte til reklamer omdelt mod betaling fra modtageren (§ 1, stk. 2, nr. 2)

Det fremsatte lovforslag afgiftspålægger kun reklamer, der omdeles uden betaling fra modtageren, jf. § 1, stk. 2, nr. 2. Reklamer der derimod omdeles mod betaling fra modtageren, er derimod de facto afgiftsfritaget.

Det fremgår i denne forbindelse af lovforslaget, at indstik i dagblade, som omdeles til modtageren som følge af en abonnementsordning, vil være fritaget for afgift (s. 25), li- gesom annoncetillæg der er en integreret del af en ugeavis også vil være fritaget. Der- imod vil de selvsamme reklamer være afgiftspålagt, når de omdeles selvstændigt eller som et indstik i et dagblad eller en ugeavis, der omdeles uden betaling fra modtageren (s. 24).

Herved ydes der støtte til blandt andet dagbladene, som omdeles mod betaling, idet udgiverne af dagbladene afgiftsfrit vil kunne sælge reklameplads til annoncørerne, hvad enten reklamerne indgår i dagbladet eller er et indstik til dagbladet.

Der er ingen miljømæssig begrundelse for at behandle fx reklamer/ indstik i Berlingske anderledes end det samme indstik i en ugeavis. Miljøbelastningsgraden må anses at være ens og bør – følgelig – behandles ens. Det bemærkes herved, at disse indstik kan være fuldstændig identiske. Det bemærkes i øvrigt, at dagblade undertiden husstandsomdeles gratis til ikke-abonnenter.

Lovforslaget medfører desuden, at en rent symbolsk betaling på fx 50 øre således vil kunne udløse afgiftsfrihed. Lovforslaget indeholder dermed en oplagt risiko for omgåelse.

Henset til at lovforslaget kan medføre, at to identiske reklamer afgiftsmæssigt behandles forskelligt, er forslaget i strid med rammebestemmelsernes punkt 158, litra a, og det generelle diskriminationsforbud. Dertil kommer, at støtten til reklamer omdelt mod betaling (eller som indgår som en del af en avis som omdeles mod betaling), ikke er egnet til at virkeliggøre målet om miljøbeskyttelse (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.3). Endelig vil støtten efter vores opfattelse ikke tilskynde støttemodtageren til at ændre adfærd og dermed højne miljøbeskyttelsesniveauet (rammebestemmelsernes afsnit 1.3.4).

Endelig bemærkes, at det ifølge lovforslaget (s. 25) vil være muligt for visse foreninger afgiftsfrit at udsende "medlemsblade" til sine medlemmer, da omdelingen anses for at ske mod betaling. Hvis denne mulighed også er åben for "kommercielle foreninger", fx indkøbsforeninger, er der oplagt risiko for omgåelse. Der henvises til vores bemærkninger i afsnit 4 nedenfor.

(3) Reklamer i lukket adresseret kuvert (Direct Mail)

Endvidere bemærkes, at adresserede breve er omfattet af postbefordringspligten og – følgelig – er afgiftsfritaget. Det bemærkes i den forbindelse, at det af lovforslaget følger, at en reklame er omfattet af afgiftspligten, selv om adresse og evt. navn er tilføjet, jf. s. 26, øverst. Ikke desto mindre vil "Direct Mail" formentlig være undtaget fra afgiftspligten, idet der vil være tale om et adresseret brev omfattet af postbefordringspligten. "Direct Mail" er også en reklame – bare en reklame i en kuvert, og det kan jo udmærket være den selvsamme reklame som ellers husstandsomdeles.

Vi har i den forbindelse endvidere forstået, at afgiftsfritagelsen også gælder blade/magasiner/reklamer påført adresse, under forudsætning af at de lever op til de øvrige betingelser for fritagelsen af breve.

Der er intet grundlag for, at sådanne reklamer i adresserede kuverter, blade/magasiner/reklamer påført adresse er afgiftsfritaget, mens reklamer i et adresseret omslag er afgiftspålagt. Denne del af lovforslaget overholder derfor ikke de grundlæggende betingelser for forenelighed, herunder de i rammebestemmelserne fastlagte betingelser om fx ikke-diskrimination, egnethed, proportionalitet og nødvendighed.

(4) Støtte til ugeaviser (§ 2, stk. 4)

I lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 4, afgiftsfritages ugeaviser.

For at blive omfattet af definitionen ugeavis, skal der foretages en fast omdeling på mindst 40 gange årligt. Et sådan krav om fast årlig omdeling synes imidlertid svært foreneligt med det miljømæssige hensyn, som ligger til grund for reklameafgiftsloven. Tværtimod vil en lavere omdelingsfrekvens medføre en lavere miljøbelastning, og vil dermed i højere grad varetage lovens formål.

Endvidere synes det nødvendigt at opstille en betingelse om minimum 25 % redaktionelt indhold, dersom miljøbelastningen af en reklame ikke synes at stige omvendt proportionalt med faldet i redaktionelt indhold. Bestemmelsen synes således egentlig uegnet til at forfølge miljøafgiftslovens formål. Betingelsen om, at en ugeavis (kun) skal indeholde 25 % redaktionelt stof, gør det endvidere muligt, at reklamer fylder de resterende 75 % af avisen. Langt størstedelen af avisen vil således kunne indeholde reklamer, uden at disse afgiftspålægges.

Dertil kommer, at det er åbenlyst konkurrenceforvridende, at afgiftsfritage indstik i ugeaviser, hvoraf det fremgår, at indstikket udgør et bilag til avisen, mens andre reklamedistributioner ikke afgiftsfritages, idet det må lægges til grund, at miljøbelastningen af sådanne reklamedistributioner er ens.

Denne del af lovforslaget overholder derfor ikke de grundlæggende betingelser for forenelighed, herunder de i rammebestemmelserne fastlagte betingelser om fx ikke-diskrimination. Forslaget er heller ikke egnet til at nå målet om miljøbeskyttelse – snarere tværtimod. Derudover opfylder forslaget hverken kravene til nødvendighed eller proportionalitet, således som de fremgår af rammebestemmelsernes punkt 158-159.

For det tilfælde, at støtten til ugeaviser i stedet søges retfærdiggjort under henvisning til beskyttelse af det redaktionelle stof, er det på samme måde vores opfattelse, at Kommissionen vil erklære støtten uforenelig med det indre marked. Vi henviser i den forbindelse til notatet "*Statsstøtte til ugeaviser – en balancetest*" udarbejdet af *Copenhagen Economics*. Notatet vedlægges som [bilag](#) til dette hørings svar.

Forslag:

Det foreslås i lyset af ovenstående, at reklameafgiften følger indholdet af tryksagen, således at størrelsen af afgiften afhænger af, hvor meget reklamestof der er i den pågældende tryksag. En sådan ordning hindrer ikke, at afgiften beregnes på baggrund af, hvor mange kilo der distribueres. Hvis en ugeavis eksempelvis indeholder 20 % reklamer, vil afgiften kunne beregnes som 20 % af ugeavisens vægt.¹⁰

¹⁰ Dette vil netop være i overensstemmelse med principperne udstukket i Kommissionens beslutning 2001/371 af 21. december 2000 om fritagelse for mineralafgifter efter gødningsloven i Nederlandene (EFT 2001 L 130/42), stadfæstet ved sag C-159/01, Nederlandene mod Kommissionen (se fodnote 8 ovenfor).

3. Afgiften bør opkræves hos ordregiver og ikke distributøren

Hvis lovforslaget - på trods af ovenstående - fastholdes, gør vi i anden række gældende, at afgiften efter vores opfattelse opkræves det forkerte sted.

Lovens § 4 foreskriver, at afgiftspligten påhviler den, der distribuerer de afgiftspligtige reklamer (distributøren). Brancheforeningen anser dette for yderst problematisk af flere årsager og mener, at afgiftspligten bør påhvile den kunde, for hvem reklamerne udbringes ("ordregiveren").

For det første er det u hensigtsmæssigt, at distributøren skal hæfte for afgiftsbetalingen, når distributøren ikke besidder den fornødne information om, hvorvidt betingelserne for afgiftspligt / afgiftsfritagelse er opfyldt.

Som omtalt nedenfor i afsnit 4 i relation til § 1 og § 2, er der således en lang række oplysninger, som kun ordregiver ligger inde med, og som i sidste ende kan være afgørende for, om reklamen er afgiftspligtig eller ej.

Endvidere vil det være yderst byrdefuldt for en distributør, hvis det på et senere tidspunkt viser sig, at de uddelte reklamer ikke opfylder betingelserne for afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse (fx fordi antallet af årlige udgivelser eller det redaktionelle indhold ikke lever op til kravene, eller fordi kravene til Blomsten-mærkningen ikke var opfyldt), og der efterfølgende skal ske en opgørelse af afgiften på grundlag af en bagudrettet opgørelse over de allerede udelte reklamemængder. Udgangspunktet må være, at ordregiver indestår for, at der betales afgift og tilsvarende udsættes for de mulige byrder, der kan være forbundet med manglende overholdelse af lovens krav til afgiftsfritagelse eller -nedsættelse.

Der er indres om, at det alene er ordregiver, der har indflydelse på, om betingelserne for afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse er opfyldt. Det giver derfor ingen mening at opkræve afgiften hos tredjemand (distributøren), som ingen indflydelse har på dette.

For det andet fremgår det af lovens bemærkninger (s. 21), at "*de væsentligste indvirkninger på miljøet gør sig gældende i forhold til produktionsfasen af reklamerne, mens det at undgå distribution og transport ikke betyder så meget*". Det er i lyset heraf også oplagt, at afgiftspligten bør påhvile ordregiver, der alene har indflydelse på omfanget af produktionen, herunder om mere miljøvenlige produktionsformer skal vælges (fx mærket med Blomsten). Teknisk set er afgiften således også udformet som en afgift på tryksagen og ikke på selve distributionen.

Det vil også have en langt klarere signalværdi og være langt mere konsistent med de erklærede målsætninger bag lovgivningen, hvis afgiftspligten reelt påhviler de virksomheder, der har indflydelse på omfanget og miljøbelastningsgraden af den enkelte tryksag,), jf. også "forureneren betaler"-princippet.

For det tredje er det kun ordregiver, der (som afsender) har kendskab til indholdet af de reklametryksager, der udsendes i lukkede kuverter med adressen påført (Direct Mail). Som anført ovenfor, afsnit 2.2.2., er der ingen miljømæssig begrundelse for at forskelsbehandle mellem reklamer uddelt i et omslag og reklamer uddelt i en lukket kuvert. Forskellen er, at distributøren ikke har mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af en lukket kuvert, jf. reglerne om brevhemmeligheder (postlovens § 12). Behovet for at ligebehandle Direct Mail-produkter og andre reklametryksager tilsiger således, at afgiftspligten skal påhvile ordregiver (afsenderen).

For det fjerde vil en afgiftsbyrde lagt på distributørerne indebære en skævvridning i forhold til Post Danmark. Dette skyldes, at afgiften rammer 80-90 % af de samlede distributionsydelser udført af Post Danmarks konkurrenter (herunder Brancheforeningens medlemmer). Dette skal holdes op imod det faktum, at afgiften højst rammer 10 % af Post Danmarks samlede ydelser. Post Danmarks konkurrenter skal således finansiere en logistikoperation, hvor 80-90 % af omsætningen er afgiftsbelagt, mens Post Danmark udfører omdelingen i en logistikoperation, hvor kun 10 % er finansieret af afgiftsbelagte ydelser. Brancheforeningen erindrer om, at Post Danmark har en dominerende position på markedet for omdeling af reklamer, hvor konkurrencen derfor er skrøbelig. Enhver yderligere fordel for Posten vil være til stor skade for konkurrencen på dette marked.

Konkurrenceforvridningen forstærkes af, at distributør-virksomhederne (i hvert fald i lovforslagets nuværende udformning) bærer risikoen for, om ordregiver i sidste ende kan betale afgiften eller ej. Af konkurrencemæssige årsager er det usandsynligt, at en distributør vil kunne opkræve betaling samtidig med modtagelse af tryksagerne, med mindre Post Danmark også gør dette – hvilket ikke antages at ske. Distributører vil således være presset til at yde henstand med betaling af afgiften, skønt de bliver langt hårdere ramt, såfremt ordregiver måtte gå konkurs eller på anden måde undlade at betale afgiften. Der henvises også til kommentaren til § 8 nedenfor under afsnit 4.

Forslag:

Afgiftspligten bør påhvile ordregiver. Hvis det fastholdes, at distributøren skal spille en rolle i relation til reklameafgiften, anbefaler vi, at distributøren – i stedet for at være afgiftspligtig – optræder som opkræver/administrator af afgiften. Et sådant forslag vil indebære, at distributørerne får til opgave at opkræve afgiften hos ordregiver samt at afregne afgiften over for myndighederne.

Hvis det imidlertid fastholdes, at distributøren er afgiftspligtig, vil vi anbefale Skatteministeriet at indføre en ordning med leverandørerklæringer, som blandt andet er kendt fra fedtafgiftsloven. Det pålægges dermed ordregiverne at erklære over for distributøren, om deres udgivelse opfylder betingelserne for afgiftsfrihed eller ej, herunder om den enkelte reklame er Blomst-mærket eller ej. Erklæringen bør være frigørende for distributøren, således at risikoen, for at en udgivelse afgiftsfritages på et forkert grundlag, afholdes af ordregiveren.

Endvidere bemærkes, at der som minimum bør være mulighed for, at en distributør kan få fradrag for de afgifter, som ikke er blevet erlagt af ordregiver og foretage modregning i opkrævede afgifter fra andre kunder.

4. Lovforslaget er unøjagtigt og uhensigtsmæssigt på flere punkter

Endelig bemærkes det, at lovforslaget på en række punkter er unøjagtigt og uhensigtsmæssigt. Dette er uddybet i tabellen nedenfor:

Paragraf	Kommentar
Kapitel 1 §1 Definition husstandsomdelt	Begrebet "husstandsomdelt" skal nærmere defineres. I henhold til postlovens § 7 skal omdeling ske til brevkasse, brevkasseanlæg, brevindkast eller postboks, med mindre andet er aftalt med modtageren. Hvad gælder, hvis man eksempelvis aftaler med husstandene, at reklamen skal afleveres i en kasse i porten eller opgangen?
Reklameomslag	<p>Reklamer omdeles ofte i omslag med påtrykt adresse. Dette omslag, med eller uden tryk, er også omfattet af afgiftspligten, da det efter lovforslaget betragtes som en integreret del af omdelingen og forøger mængden af papiraffald (s. 25). Det bemærkes, at dette efter vores opfattelse medfører en skævvridning af konkurrencen i forhold til "Direct Mail". "Direct Mail" er (afgiftsfri) reklamer lagt i en lukket adresseret kuvert/folie. Vi har endvidere forstået, at afgiftsfritagelsen også gælder blade/magasiner/reklamer påført adresse under forudsætning af, at det lever op til de øvrige betingelser for fritagelsen af breve. Hvis magasinet/reklamen og kuverten/foliet er afgiftsfritaget, bør det samme efter vores opfattelse også gælde reklameomslagene under forudsætning af at distributøren er registreret postvirksomhed og leverer ydelsen i henhold til en generel prislister. Det bemærkes herved, at "Direct Mail"-kuberterne/foliet øger papirmængden i samme omfang som reklameomslagene.</p> <p>Det bemærkes videre, at SØ- og Handelsretten ved dom af 6. maj 2011 (N-1-09), Forbrugerombudsmanden mod Post Danmark, fandt, at omslag med påtrykt adresse udgør en adresseret forsendelse, og derfor skal behandles på samme måde som "Direct Mail" i relation til markedsføringslovens § 6, stk. 3 (overholdelse af Robinsonlisten). Efter SØ- og Handelsrettens opfattelse er der tale om en adresseret forsendelse, hvad enten der er tale om, at adressen fx er angivet på det enkelte papir, på en folder, et omslag eller et blad, ligesom der er tale om en adresseret forsendelse, hvis adressen fx er angivet uden på en kuvert, en konvolut eller en indpakning. Det er vores opfattelse, at adresserede omslag også i relation til reklameafgiftsloven bør behandles på samme måde som kuverterne fra "Direct Mail".</p> <p>Omslaget er i udgangspunktet en produktionsmæssig nødvendighed i forbindelse med pakning af reklamerne. Distributionsvirksomhederne forsøger at sælge reklamepladsen på disse omslag, hvilket kun lykkes i begrænset omfang og til priser der knap nok dækker papirudgiften. Derfor anvendes fra tid til anden enten omslag helt uden tryk, omslag der oplyser omkring "Nej Tak"-</p>

	<p>ordningerne samt andre interne forhold som bl.a. søgning efter omdelere.</p> <p>I den udstrækning distributionsvirksomheden er godkendt som postvirksomhed og udbyder ydelsen i henhold til en standardprisliste, så bliver alle omslag hvor annoncen på omslaget er solgt i henhold til prislisen, omslag uden tryk og alle omslag med distributionsvirksomhedens egne budskaber efter Brancheforeningens opfattelse <u>ikke</u> omfattet af afgiften. Dette vil Brancheforeningen gerne have bekræftet.</p>
<p>§1, stk. 2., nr. 2. Betaling</p>	<p>Det skal nærmere forklares, hvad der gælder i relation til foreninger. Det fremgår af lovforslaget (s. 2), at medlemsblade til medlemmer af visse typer af foreninger ikke er afgiftspligtige, da omdeling anses for at ske "mod betaling fra modtageren via kontingent eller lignende".</p> <p>Gælder dette også for kommercielle foreninger, for eksempel indkøbsforeninger? Der findes en række ganske betydelige indkøbsforeninger, der er stiftet af detailhandelskæder. Hvis der her opkræves en betaling for medlemsskab og en del af "pakken" er modtagelsen af de ugentlige tilbudaviser. Bortfalder afgiftsgrundlaget så?</p> <p>Står det frit for at etablere foreninger med betaling af kontingent (og et "JA TAK til reklamer" fra foreningen) og i givet fald undgå at betale afgift?</p> <p>Hvad ville gælde,</p> <ul style="list-style-type: none"> - hvis kontingentet betales i forbindelse med andre køb, så medlemmet ikke skal afregne kontant? - hvis kontingentet er rent symbolsk? - hvis kontingentet modregnes fx i en rabat, som er forbundet med medlemsskabet? <p>Ydermere er det uklart, hvad der gælder, hvis et medlem undlader at betale sit kontingent. Bliver de modtagne reklamer da afgiftspligtige, eventuelt med tilbagevirkende kraft?</p> <p>Hvordan forudser lovgiver, at en sådan ordning skal kunne administreres i praksis?</p>
<p>§2 stk. 1 Undtagelser</p> <p>Postforsendelser</p>	<p>Det skal præciseres, hvilke "postforsendelser", der er afgiftsfritaget i medfør af lovens § 2, stk. 1.</p> <p>Af lovbemærkningerne til § 1 (s. 24) fremgår, at det er "uden betydning i forhold til afgiftspligten, at reklameforsendelser individualiseres og omdeles til modtageren i et åbent omslag påtrykt adresse og evt. navn, om modtagerens adresse og evt. navn er påtrykt den enkelte reklame" mv. Ligeledes fremgår det af lovbemærkningerne (s. 25), at omslag, med eller uden påtrykt adresse, er omfattet af afgiftspligten.</p> <p>Hvad gælder, hvis reklamer lægges i en adresseret kuvert eller i uigennemsigtig folie (et klassisk "Direct Mail"-produkt)? Kuverten er i dette tilfælde omfattet af reglerne om posthjemmelighed (postlovens § 12), og en postvirksomhed har ingen mulighed for at gøre sig bekendt med forsendelsens indhold.</p> <p>Lovbemærkninger omtaler alene "omslag" med påtrykt adresse. Hvad gælder, hvis en reklametryksag lægges i gennemsigtig folie med påtrykt adresse?</p>

<p>"Individuelle vilkår"</p>	<p style="text-align: center;">*</p> <p>I relation til andre postvirksomheder end Post Danmark er det højst uensigtsmæssigt og konkurrenceforvridende, at der skal være tale om priser, der ikke er forhandlet på individuelle vilkår. Enhver virksomhed, der vil udfordre Post Danmarks monopol, vil have behov for at forhandle med kunderne på individuelle vilkår.</p> <p>Det foreslås derfor, at kravet alene gælder i relation til Post Danmark, hvor det forekommer velbegrunderet.</p>
<p>§2, stk. 1 og stk. 2 (ugeaviser)</p> <p>Krav til format og paginering m.v.</p>	<p>Undtagelsen af ugeaviser er i strid med statsstøttere reglerne, jf. afsnit 2.2.2 ovenfor. Som nærmere forklaret bør afgiften følge reklamen, således at der alene gives fritagelse for det ikke-kommercielle ("redaktionelle") indhold.</p> <p>Fastholdes undtagelsen for ugeaviser desuagtet, er det nødvendigt og velbegrunderet, at definitionerne fastholdes med henblik på at fastslå, hvad der er en "ugeavis", og hvad der er et afgiftspligtigt indstik/tillæg.</p> <p style="text-align: center;">*</p> <p>For at hindre omgåelse er det vigtigt, at der stilles krav om, at der anvendes samme format og paginering, papir, fortløbende nummerering m.v. (lovforslagets s. 28). Brancheforeningen bakker derfor op om kravene hertil, ligesom Brancheforeningen anser de øvrige krav i § 2, stk. 2 for nødvendige for at undgå omgåelse af loven.</p>
<p>§§ 2 og 3</p> <p>Hvordan og af hvem administreres afgiftsfritagelserne i praksis?</p>	<p>Det er uklart, <u>hvorledes</u> og <u>af hvem</u> ordningen skal administreres i praksis, herunder hvordan det sikres, at kravene til at opnå afgiftsfritagelse i medfør af § 2, stk. 1 og stk. 2, opfyldes. Til illustration synes følgende tvivlsspørgsmål ikke at være afklaret i lovbemærkningerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hvordan skal det fx afgøres, om <u>frekvenskravet på 40 gange</u> er opfyldt? Hvad sker der, hvis en udgiver eksempelvis ophører eller ændrer frekvens efter blot 3 måneder, men oprindeligt havde forventet mindst 40 udgivelser per år? ➤ Hvordan skal det eksempelvis vurderes, om kravet til <u>redaktionelt indhold</u> er opfyldt? Distributørerne har ingen forudsætninger for at vurdere, hvad der er redaktionelt stof. ➤ Hvordan vurderes det, om de <u>øvrige betingelser i § 2, stk. 2</u>, (herunder fx krav om "redaktionelt indhold fra forskellige kilder", "ikke [...] direkte tilknytning mellem det redaktionelle stof og annonce" m.v. er opfyldt? ➤ Hvordan skal det vurderes, om en reklame er omfattet af fritagelsen i § 2, stk. 1, nr. 2 ("nødvendig information af almen samfundsmæssig interesse") og nr. 3 ("reklamer fra foreninger omfattet af folkeoplysningsloven") ➤ Hvad sker det, hvis det viser sig, at de omdelte reklamer reelt ikke opfylder kravene til miljømærkningen Blomsten? Hvem hæfter i givet fald herfor?

	<p><u>Anbefaling:</u> som anført ovenfor under afsnit 3 anbefaler vi, at der – hvis det fastholdes at afgiften pålægges distributøren - indføres en ordning med leverandørerklæringer, hvorved ordregiverne erklærer over for distributøren, om deres udgivelse opfylder betingelserne for afgiftsfrihed eller ej, herunder om den enkelte reklame er Blomst-mærket eller ej. Erklæringen bør være frigørende for distributøren, således at risikoen, for at en udgivelse afgiftsfritages på et forkert grundlag, afholdes af ordregiveren.</p> <p>I relation til kravet om mindst 40 årlige udgivelser kan det alternativt overvejes at pålægge udgiver afgiftsbetaling, indtil der er omdelt 40 årlige udgivelser, således at afgiften hernæst refunderes.</p> <p>Se i øvrigt vores bemærkninger til § 9, stk. 8 nedenfor.</p>
§7, stk. 2	<p>Det står anført, at afgiftsgrundlaget i en afgiftsperiode er mængden af de afgiftspligtige reklamer, hvor omdelingsperioden er <u>påbegyndt</u> inden for afgiftsperioden. Det bør præciseres, at det er det omdelingstidspunkt, der fremgår af fakturaspecifikationerne mellem distributøren og ordregiver, som lægges til grund herfor.</p>
§7, stk. 3	<p>Det bør præciseres, at den afgiftspligtige mængde er den, der fremgår af faktureringen til kunden, og at spild i produktionen ikke er afgiftsbelagt. Da der ikke er nævnt noget eksplicit om spild, må vi udlede af ovenstående, at spild, som opstår hos distributøren, dvs. reklamer mv., som ødelægges under selve pakkeprocessen eller lignende, ikke medgår i den afgiftspligtige mængde.</p> <p>For at undgå fortolkningstvivl hos SKAT og fejltagelser hos virksomhederne anbefaler vi, at dette nævnes direkte i lovforslaget.</p> <p>Skatteministeriet refererer flere gange i lovforslaget til kontrakten/aftalen mellem ordregiver og distributør. Hertil skal det pointeres, at en kontrakt mellem en ordregiver og en distributør typisk er en rammeaftale med en til tre års varighed. Rammeaftalen indeholder ingen oplysninger om de enkelte distributioner, da aftaler om område mv. kan ændre sig over tid.</p> <p>I stedet bør Skatteministeriet henvise til oplysningerne i fakturaen, hvor oplysninger om antal, vægt mv. på den enkelte distribution vil fremgå.</p>
§8 Angivelse og betaling	<p>Det fremgår af § 8, at der skal betales afgift senest den 15. i måneden efter udløbet af afregningsperioden.</p> <p>Distributørernes betalingsbetingelser over for deres kunder er i dag typisk løbende måned plus 30 dage. At bruge opkrævningslovens almindelige bestemmelser vil derfor i dette tilfælde medføre, at distributørerne skal betale afgiften længe før, at de rent faktisk modtager betaling for deres uddeling.</p> <p>Af hensyn til distributørernes likviditet og samtidig i erkendelse af, at bran-</p>

BECH-BRUUN

	<p>chen generelt vil være præget af øgede omkostninger i forbindelse med implementering af reklameafgiften, foreslår vi, at afgiftsperioden ændres fra måneden til kvartalet, og at reglerne for angivelse følger momslovens § 57, stk. 3, dvs. at angivelse skal foretages senest 1 måned og 10 dage efter afgiftsperiodens udløb.</p>
§9, stk. 2	<p>Det fremgår af § 9, stk. 2, nr. 6, at "omdelingsområde" skal påføres. Antallet af omdelingsområder er meget omfattende (ved en landsdækkende distribution vil en faktura fx mindst indeholde 595 linjer svarende til antallet af postnumre i Danmark). Dette indebærer et uhensigtsmæssigt papirspild.</p> <p>Vi anbefaler derfor, at kravet om omdelingsområde udgår som et fakturakrav, men at der – hvis det findes nødvendigt – stilles krav om, at distributøren på forlangende kan fremskaffe dokumentation herfor.</p>
§9, stk. 8	<p>Bestemmelsen pålægger distributørerne at kunne dokumentere, at betingelserne for afgiftsfritagelse er opfyldt. Dette er yderst uhensigtsmæssigt, da distributørerne hverken har nogen forudsætning for at verificere, om dette er tilfældet eller har nogen indflydelse på, om betingelserne for afgiftsfritagelse eller afgifts lempelse er opfyldt.</p> <p>Der henvises til bemærkningerne i afsnit 3 samt bemærkningerne ad § 2 ovenfor.</p> <p>I forlængelse af anbefalingerne i afsnit 3, anbefaler vi, at det bør påhvile kunden ("ordregiver") at betale afgiften, ligesom det bør påhvile ordregiver at kunne dokumentere, at reklamerne opfylder betingelserne for afgiftsfritagelse eller – lempelse.</p>
§15	<p>Implementering af afgiften vil administrativt kræve omfattende tilretninger i virksomhedens interne systemer og procedurer.</p> <p>Brancheforeningen anmoder derfor om, at der gives minimum 6 måneder fra lovens endelige udformning og vedtagelse, til loven træder i kraft.</p>

Med venlig hilsen

Peter Stig Jakobsen

Michael Honoré

Bilag: "Statsstøtte til ugeaviser – en balancetest" - udarbejdet af *Copenhagen Economics*

BECH-BRUUN

Statsstøtte til ugeaviser – en balancetest

Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder
25. september 2012

Forfatter(e):

Claus Kastberg Nielsen

Niklas Strand

Søren Andersen

Katrine Ellersgaard Nielsen

1 Indledning

Skatteministeriet har sendt Forslag til lov om afgift på husstandsomdelte reklamer i høring. Lovforslaget handler om en ny afgift på husstandsomdelte reklamer, som har til formål at mindske papirmængden til gavn for miljøet. En række husstandsomdelte reklamer, heriblandt ugeaviser, er dog fritaget fra afgiften.¹

Når bl.a. ugeaviserne ikke skal betale reklameafgift, er der tale om en særbehandling, der udgør statsstøtte, og det skal anmeldes til EU-kommissionen. Støttemodtagerne er lokale såvel som landsdækkende gratis ugeaviser, som konkurrerer med andre aktører om at sælge husstandsomdelte reklamer. Ugeavisernes forretningsmodel adskiller sig dog fra øvrige aktørers, idet ugeavisernes produkt kombinerer reklamer med redaktionelt indhold.

Kommissionen kan godkende statsstøtten, hvis støtten er den bedst egnede metode til at forfølge et veldefineret mål af fælles interesse og har positive effekter, der opvejer eventuelle negative skadevirkninger på konkurrencen eller samhandelen i EU.

Denne afvejning er essensen i den såkaldte *balancetest*, som danner grundlag for EU-kommissionens vurdering i statsstøttesager.² Hvis statsstøtten, dvs. ugeavisernes fritagelse fra reklameafgiften, består balancetesten, kan EU-Kommissionen godkende statsstøtten under TFEU artikel 107(3)(c).

Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder har bedt Copenhagen Economics om at lave en balancetest for fritagelsen for reklameafgiften. Vores notat skal ses i forlængelse af høringssvaret på vegne af Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder, og notatet er en udbygning af forenelighedsvurderingen, jf. høringssvarets afsnit 2.2.1.

Foruden ugeaviser omfatter fritagelserne i lovforslaget også postforsendelser omfattet af befordringspligten, information af almen samfundsmæssig interesse, reklamer fra foreninger omfattet af folkeoplysningsloven og telefonbøger.

Vi konstaterer, at motivet for at fritage fx postforsendelser omfattet af befordringspligten ikke er beskrevet i lovforslaget. Motivationen for at fritage ugeaviserne fra den nye reklameafgift er heller ikke direkte adresseret i lovforslaget, men det fremgår dog, at ugeaviser også tjener andre formål end reklame og indeholder en vis mængde *redaktionelt stof*.

¹ Jf. Forslag til Lov om afgift af husstandsomdelte reklamer § 1, defineres husstandsomdelte reklamer som forsendelser, der har karakter af erhvervsmæssig aktivitet og omdeles uden betaling fra modtageren.

² SA.31722 – Hungary. Supporting the Hungarian sport sector via tax benefit scheme, COMMON PRINCIPLES FOR AN ECONOMIC ASSESSMENT OF THE COMPATIBILITY OF STATE AID UNDER ARTICLE 87.3, arbejdsrapport fra EU-Kommissionen

Da ugeaviserne er en nær substitut til husstandsomdelte reklameaviser, udfører vi balancetesten med fokus på netop ugeavisernes fritagelse for reklameafgiften. Derimod forholder vi os ikke til, om de øvrige fritagelser, herunder forsendelser omfattet af befordringspligten og forsendelser, som omdeles mod betaling fra modtageren, kan bestå balancetesten.

Vi lægger til grund, at målet med at fritage ugeaviserne fra reklameafgiften er at sikre eller styrke borgernes adgang til gratis redaktionelt stof, herunder lokalstof.

Imidlertid er statsstøtten ikke et egnet middel til at opfylde dette mål.

For det første er det usandsynligt, at støtten fører til, at mængden af redaktionelt indhold i ugeaviserne øges. *For det andet* ville det være mere virksomt og mindre forvridende at give støtte direkte til fremme af redaktionelt indhold, for eksempel gennem finanslovspuljerne eller andre eksisterende ordninger. *For det tredje* virker ordningen konkurrenceforvridende på markedet for salg af reklamer og får afsmittende effekt på relaterede markeder, bl.a. markedet for distribution af reklamer.

På den baggrund konkluderer vi, at fritagelsen af ugeaviserne ikke består balancetesten, fordi der ikke kan svares ja til balancetestens tre spørgsmål, jf. Boks 1:

- Sigter støtten på at rette en identificeret markedsfejl, eller har den til formål at forfølge et mål af fælles interesse for borgerne?
- Er støtten et velegnet middel til at rette den pågældende markedsfejl eller forfølge målet af fælles interesse?
- Er konkurrenceforvridningen og påvirkningen af samhandelen som følge af støtten så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv?

Boks 1 EU-kommissionens balancetest

- a) Is the aid measure aimed at a well-defined objective of common interest, i.e. does the proposed aid address a market failure or other objective?
 - b) Is the aid well designed to deliver the objective of common interest? In particular:
 - i. is State aid an appropriate policy instrument, i.e. are there other, better placed instruments?
 - ii. is there an incentive effect, i.e. does the aid change the behaviour of undertakings?
 - iii. is the aid measure proportional, i.e. could the same change in behaviour be obtained with less aid?
 - c) Are the distortions of competition and the effect on trade limited, so that the overall balance is positive?
-

Kilde: SA.31722 – Hungary. Supporting the Hungarian sport sector via tax benefit scheme
COMMON PRINCIPLES FOR AN ECONOMIC ASSESSMENT OF THE COMPATIBILITY OF STATE AID
UNDER ARTICLE 87.3, arbejdspapir fra EU-Kommissionen

Udgangspunktet for vores vurdering er en sammenligning af en situation med den foreslåede afgiftsfritagelse for ugeaviser og en hypotetisk situation, hvor alle aktører er pålagt afgiften. Statsstøtten består i den gunstige særstilling, som ugeaviserne får ved en afgiftsfritagelse, sammenlignet med situationen, hvor alle er pålagt afgiften.

Boks 2 Statsstøtten består af fritagelse for afgiften

	Ugeaviser	Andre husstands- omdelte reklamer
Eksisterende situation	Ingen afgift	Ingen afgift
Scenarie 1 – som lovforslag	Ingen afgift	Afgift
Scenarie 2 – afgift på alle husstands-omdelte reklamer	Afgift	Afgift

Kilde: Copenhagen Economics

Dette notat er struktureret efter balancetestens tre spørgsmål. Afsnit 2 handler om, hvorvidt statsstøtten har et velafgrænset mål af fælles interesse, afsnit 3 handler om, hvorvidt statsstøtten er et velegnet instrument til at nå målet af fælles interesse, og afsnit 4 handler om de negative effekter i form af konkurrenceforvridning, som er forbundet med statsstøtten.

2 Har støtteforanstaltningen et velafgrænset mål af fælles interesse?

Det første element i balancetesten er en vurdering af, om statsstøtten har et veldefineret formål: Sigter støtten på at rette en identificeret *markedsfejl*, eller har den til formål at forfølge et mål af *fælles interesse* for borgerne?³

³ Statsstøttehandbog fra KFST 2010, side 36.

Vi vurderer, at målet med statsstøtten i form af ugeavisernes fritagelse for reklameafgiften ikke er klart formuleret i lovforslaget, men det kan være et mål af fælles interesse at sikre eller styrke det redaktionelle indhold i ugeaviserne.

Af forslaget til lov om afgifter på husstandsomdelte reklamer fremgår, at formålet med den nye afgift på husstandsomdelte reklamer er at nedbringe mængderne af papiraffald til gavn for miljøet.⁴ Desuden skal afgiften finansiere en grøn check til familier med lave indkomster. Formålet med afgiften er dermed en kombination af miljøbeskyttelse og omfordeling. Imidlertid udgøres statsstøtten af selve det, at ugeaviserne *fritages* fra afgiften på husstandsomdelte reklamer. Derfor kan formålet med statsstøtten/fritagelsen næppe være at gavne miljøet, da fritagelsen må forventes at føre til øget papirforbrug og dermed modvirke miljøhensynet.

Men det er ikke klart i lovforslaget, hvad formålet med fritagelsen for ugeaviser egentlig er. Dog fremgår det, at ugeaviserne indeholder redaktionelt stof, der ikke tages betaling for. Det har derfor formodningen for sig, at ugeaviserne foreslås fritaget for afgiften for at sikre eller styrke forbrugernes adgang til det gratis redaktionelle stof, som ledsager ugeavisernes reklamer.

Af lovforslaget fremgår, at *"Telefonbøger, materialer fra aftenskoler og ugeaviser foreslås fritaget for afgift, da disse produkter også tjener andre formål end reklame. Telefonbøgerne og ugeaviserne indeholder en vis mængde redaktionelt stof, dvs. stof, som der ikke modtages betaling for"*⁵ og desuden *"Ugeaviserne indeholder redaktionelt stof og er en vigtig kilde ved udbredelse af særligt lokale nyheder."*⁶

Det fremgår ikke i alle tilfælde klart, hvorfor reklamer formidlet gennem de nævnte kanaler foreslås fritaget fra reklameafgiften. Der er således heller ikke i alle tilfælde klarhed om, hvilke formål statsstøtten er rettet mod.

I de følgende afsnit fokuseres udelukkende på ugeaviser, da reklamer i ugeaviser er en væsentlig konkurrent til husstandsomdelte reklameaviser. Desuden lægges det til grund, at formålet med statsstøtten til ugeaviserne er at sikre eller styrke ugeavisernes redaktionelle indhold.

3 Er støtten velegnet til at virkeliggøre målet af fælles interesse?

Det er afgørende for balancetesten, om støtteordningen med tilstrækkelig sikkerhed og uden unødige omkostninger fører til, at målet af fælles interesse, altså sikring af uge-

⁴ Forslag til Lov om afgift af husstandsomdelte reklamer, afsnit 2

⁵ Forslag til Lov om afgift af husstandsomdelte reklamer, afsnit 3.2

⁶ Forslag til Lov om afgift af husstandsomdelte reklamer, afsnit 3.2

avisernes redaktionelle indhold, bliver realiseret. I balancetesten opdeles dette i delspørgsmål om egnethed, tilskyndelsesvirkning og proportionalitet.

3.1 Egnethed

I vurderingen af egnethed er det centralt, om støtten er ”*et velegnet middel til at rette den pågældende markedsfejl eller forfølge målet af fælles interesse.*” I balancetesten skal der konkret kunne svares bekræftende på spørgsmålet: ”*Is State aid an appropriate policy instrument, i.e. are there other, better placed instruments?*”

Vi vurderer, at den foreslåede fritagelse for reklameafgiften ikke er egnet til at sikre og styrke ugeavisernes redaktionelle indhold.

For det første, er støtten ikke direkte rettet mod at sikre eller styrke det redaktionelle indhold, og støtten giver ikke ugeaviserne et direkte incitament til at øge det redaktionelle indhold. Den foreslåede støtteordning, gør reklameplads i ugeaviserne relativt billigere i forhold til konkurrerende reklamekanaler. Støtten går dermed til reklamer i ugeaviserne, ikke til redaktionelt stof i ugeaviserne.

For det andet, er det usandsynligt, at betingelsen om minimum 25 procent redaktionelt indhold giver ugeaviserne et incitament til at sikre eller styrke det redaktionelle indhold. For ugeaviser, der i forvejen har mere end 25 procent redaktionelt indhold, vil støtten ikke skabe et større incitament til at bringe mere redaktionelt indhold. Tværtimod vil der være risiko for, at den samme mængde redaktionelle indhold bliver gemt mellem endnu flere reklamer. Således må det forventes, at ugeaviser, som i dag har mere end 25 pct. redaktionelt indhold, fremover vil lade andelen falde til præcis 25 pct. redaktionelt indhold. Denne bekymring understøttes af, at det er erfaringen fra FK Distribution A/S, at flere større ugeaviser i dag har mere end 25 pct. redaktionelt indhold.

For ugeaviser, der som udgangspunkt har mindre end 25 procent redaktionelt indhold, kan støtten betyde, at ugeaviserne vil søge at opfylde betingelserne for at få afgiftsfritagelse. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at ugeaviserne vil sikre eller styrke det redaktionelle indhold.⁷ I stedet vil det være muligt fx at bringe større eller flere billeder, ændre på omfanget af overskrifter eller sidehoveder eller på andre måder fortynde det redaktionelle indhold.

Vi vurderer videre, at der findes alternative instrumenter, som er bedre egnet til at sikre og styrke ugeavisernes redaktionelle indhold, og som samtidig ikke medfører tilnærmelsesvis de samme ulemper i form af forvridning af konkurrencen.

⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010). Statsstøttehåndbog.

⁸ Definitionen af redaktionelt indhold omfatter artikler, læserbreve, listestof, navnestof, madopskrifter, nekrologer, opgaver, sport, tegneserier m.v. og billeder og overskrifter, der hører til artiklerne, samt avishoved, sidehoved og kolofon, jf. udkast til forslag til lov om afgift af husstandsdelte reklamer af 28. august 2012, bemærkningernes afsnit 4.4.

I stedet for den foreslåede ordning kunne man støtte det redaktionelle stof direkte, hvilket vil være mere virksomt og mindre forvridende.

For det første findes der allerede en række forskellige støtteordninger til trykte medier i Danmark, som typisk er rettet direkte mod det redaktionelle indhold, og det har formodningen for sig, at et øget støtteniveau i de eksisterende ordninger vil være egnet til at sikre eller styrke det redaktionelle indhold.

For det andet er det usandsynligt, at et øget støtteniveau i de eksisterende ordninger vil føre til risiko for konkurrenceforvridning. Øget støtte til redaktionelt indhold vil ikke give ugeaviser en konkurrencefordel i forhold til andre reklameformer.

3.2 Tilskyndelsesvirkning

I vurderingen af tilskyndelsesvirkning er det centralt, om støtten ”tilskynder støttemodtageren til at ændre adfærd”⁹ i retning mod at realisere målet af fælles interesse. I balancetesten skal der konkret kunne svares bekræftende på spørgsmålet: ”*Is there an incentive effect, i.e. does the aid change the behaviour of undertakings?*”

Vi vurderer, at støtten ikke giver ugeaviserne incitament til at styrke eller sikre ugeaviserens redaktionelle indhold.

For det første er støtten i form af afgiftsfritagelsen kun indirekte koblet sammen med målet om at sikre eller styrke det redaktionelle indhold. Afgiftsfritagelsen gør, at ugeaviserne kan sætte en lavere pris for deres reklameplads relativt til konkurrenterne, men påvirker ikke deres incitament til at styrke eller sikre det redaktionelle indhold.

For det andet er det usandsynligt, at kravet om ”minimum 25 pct. redaktionelt stof”¹⁰ fører til, at ugeaviserne får et øget incitament til at sikre eller styrke det redaktionelle indhold, som forklaret i afsnit 3.1.

For det tredje er det påfaldende, at lovforslagets definition af ugeaviser kun i meget ringe grad forholder sig til det redaktionelle indhold. I lovforslaget defineres ugeaviser som ”husstandsdelte reklamer, som:

- omdeles periodisk mindst 40 gange årligt,
- indeholder minimum 25 pct. redaktionelt stof, som ikke har til formål at være salgsfremmende,
- har redaktionelt indhold fra forskellige kilder,
- ikke har direkte tilknytning mellem det redaktionelle stof og annoncer,
- ikke tager sigte på at fremme afsætningen af et eller flere bestemte produkter,

⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010). Statsstøttehåndbog.

¹⁰ Udkast til forslag til lov om afgift af husstandsdelte reklamer af 28. august 2012, § 2, stk. 2, 2. punkt.

- redaktionelt ikke tager sigte på at markedsføre en bestemt virksomhed,
- har et hovedformål med udgivelsen, som ikke er kommerciel reklame, og
- alle siderne har samme format, paginering, samme papir, layout og fortløbende nummerering.”¹¹

Bortset fra krav til ugeavisernes uafhængighed lægger lovforslaget ikke vægt på kvaliteten af det redaktionelle indhold.

3.3 Proportionalitet

I vurderingen af proportionalitet er det centralt, om ”støttens størrelse er rimelig i forhold til den forventede adfærdsændring.”¹² Balancetesten skal kunne svare bekræftende på spørgsmålet: ”Is the aid measure proportional, i.e. could the same change in behaviour be obtained with less aid?”

Vi vurderer, at omkostningerne ikke står i et rimeligt forhold til adfærdsændringen, det vil sige, at støtten ikke er proportional.

For det første fører støtten ikke til en adfærdsændring hos ugeaviserne i retning mod at sikre eller styrke det redaktionelle indhold. Hvis der opstår en adfærdsændring, vil det snarere være i retning af at fortynde det redaktionelle indhold, jf. afsnit 3.2. *For det andet* vil der være betydelige omkostninger forbundet med ugeavisernes fritagelse fra reklameafgiften. Det gælder tab af afgiftsprovener fra både (1) reklamer, der i dag bringes i ugeaviser, og (2) reklamer, som flytter fra afgiftspålagte medier.

Vi vurderer videre, at en tilsvarende eller større adfærdsændring kunne være opnået med mindre støtte.

For det første giver støtten incitament til at trykke flere reklamer, men støtten giver ikke noget direkte incitament for ugeaviserne til at sikre eller styrke det redaktionelle indhold, jf. afsnit 3.2.

For det andet vil støttekroner rettet direkte mod at sikre eller styrke det redaktionelle indhold, eksempelvis gennem en eksisterende ordning, resultere i en større adfærdsændring per støttekrone. Det vigtige er at skabe en direkte sammenhæng mellem redaktionelt indhold og støttekroner. På denne måde vil det være muligt at opnå en faktisk adfærdsændring for færre støttekroner end i den foreslåede ordning.

4 Har statsstøtten konkurrenceforvridende effekter?

Sidste led i balancetesten er at opgøre, om konkurrenceforvridningen og påvirkningen af samhandelen er så begrænset, at den overordnede afvejning er positiv. I bal-

¹¹ Udkast til forslag til lov om afgift af husstandsomdelte reklamer af 28. august 2012, § 2, stk. 2.

¹² Statsstøttehåndbogen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2010

ancetesten skal der kunne svares bekræftende på spørgsmålet: ”*Are the distortions of competition and the effect on trade limited, so that the overall balance is positive?*”

Vi vurderer, at statsstøtten fører til væsentlige forvridninger af konkurrencen, og at den samlede effekt er negativ.

For det første får ugeaviser, som er fritaget for afgift, en fordel i konkurrencen med andre reklamemedier, fx husstandsomdelte reklameaviser. Forvridningen på reklame-markedet vil have afsmittende effekt på det relaterede marked for distribution af reklamer. Ugeavisernes konkurrencefordel er af væsentlig størrelse, idet afgiften forventes at udgøre 10-15 pct. af omkostningerne ved at trykke og distribuere reklameaviser.¹³ Dette sker til trods for, at annoncører og reklamer i ugeaviser og reklameaviser ofte er identiske.

For det andet stilles mindre forretningsdrivende ringere i konkurrencen med større forretningsdrivende, fordi mindre forretningsdrivende oftere vil komme i en situation, hvor ugeavisernes dækningsområde ikke passer til den forretningsdrivendes behov. I sådanne tilfælde vil mindre forretningsdrivende være nødsaget til at vælge den dyrere, afgiftspålagte distribution.

Vi har vist, at formålet med at fritage ugeaviserne fra reklameafgiften er uklart, men kan være at sikre borgernes adgang til lokalt nyhedsstof. Hernæst har vi vist, at fritagelsen slet ikke egner sig til at sikre dette mål, det vil sige, at de positive effekter helt udebliver.

Da fritagelsen af ugeaviserne også har konkurrenceforvridende effekter, står det klart, at den overordnede effekt af statsstøtten til ugeaviser i form af fritagelse fra den foreslåede reklameafgift er negativ.

¹³ Ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen koster det i dag i gennemsnit én krone at producere og distribuere en gennemsnitlig reklameavis på 44 sider, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012). Tilbudskultur i dagligvarehandlen, side 24. Dermed består en reklameavis af 22 ark papir, som skønsomt – og meget forsigtigt – kan sættes til at veje 2,5 g stykket. Det indebærer en samlet vægt på 55 g og en afgift på mindst 12-13 øre eller 12-13 pct. af prisen i dag.