

V

(Øvrige meddelelser)

PROCEDURER VEDRØRENDE GENNEMFØRELSEN AF
KONKURRENCEPOLITIKKEN

EUROPA-KOMMISSIONEN

STATSSTØTTE — DANMARK

Statsstøtte SA.33159 (2014/C) (ex SA.33159 (2011/NN))

Afgift af mættet fedt i visse fødevarer, der sælges i Danmark

Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

(2015/C 094/02)

Ved brev af 4. februar 2015, der er gengivet på det autentiske sprog efter dette resumé, har Kommissionen meddelt Danmark, at den har besluttet at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med hensyn til ovennævnte støtteforanstaltning.

Interesserede parter kan inden en måned efter offentliggørelsen af nærværende resumé og det efterfølgende brev sende eventuelle bemærkninger til den støtteforanstaltning, med hensyn til hvilken Kommissionen indleder proceduren, til:

European Commission
Directorate-General for Agriculture and Rural development
Directorate I2
Building/Office L130 5/138
1049 Bruxelles
BELGIQUE/BELGIË
Fax: + 32 22967672

Disse bemærkninger vil blive videresendt til Danmark. Interesserede parter, der fremsætter bemærkninger til sagen, kan skriftligt anmode om at få deres navne hemmeligholdt. Anmodningen skal være begrundet.

I. SAGSFORLØB

Den 9. juni 2011 modtog Kommissionen en klage vedrørende lov nr. 247 af 30. marts 2011 om afgift af mættet fedt i visse fødevarer («loven»). Loven trådte i kraft den 1. oktober 2011, blev ophævet den 19. december 2012 og ophørte med at være i kraft den 1. januar 2013.

Kommissionen fremsendte den oprindelige klage ved brev af 4. juli 2011 og bad Danmark om yderligere oplysninger om loven. Danmark svarede Kommissionen den 7. september 2011.

Ved brev af 14. december 2011 meddelte Kommissionen Danmark, at da loven var trådt i kraft den 1. oktober 2011 uden at være blevet anmeldt til Kommissionen efter traktatens artikel 108, stk. 3, var afgiften af mættet fedt i fødevarer blevet registreret som ikke-anmeldt støtte med sagsnummer SA.33159 (2011/NN).

Ved brev af 27. juni, 28. juli, 12. september og 15. november 2011 samt af den 13. marts og 30. november 2012 indsendte klageren yderligere oplysninger til støtte for registrering af den ikke-anmeldte støtte.

Ved brev af 13. september 2012 indsendte Danmark yderligere bemærkninger til registrering af den ikke-anmeldte støtte.

II. BESKRIVELSE

I kraft af loven om afgift af mættet fedt i visse fødevarer blev der opkrævet en afgift på 16 kr. pr. kg mættet fedt i de fødevarer, der er anført i lovens § 1, når den samlede mængde mættet fedt i varen oversteg 2,3 %. Loven trådte i kraft den 1. oktober 2011 og blev senere ophævet pr. 1. januar 2013.

Den påståede støtte bestod af en række afgiftsfritagelser og præferencebehandling af visse producenter. De identificerede foranstaltninger var: 1) undtagelse af visse fødevarer fra listen over afgiftspligtige fødevarer i § 1 i loven, 2) afgiftsfritagelse af fødevarer med et indhold af mættet fedt på højst 2,3 %, 3) afgiftsfritagelse for virksomheder med en årlig omsætning af afgiftspligtige fødevarer på 50 000 DKK eller derunder, 4) fritagelse for produkter, som ikke er bestemt til menneskeføde, f. eks. dyrefoder, 5) forskelsbehandling mellem indenlandske og indførte varer med hensyn til hvordan og hvornår afgiften skulle betales og 6) ordningerne for afgiftsudskyldelse og -fradrag.

Danmark har indtil videre anført, at de fleste af disse foranstaltninger ikke udgør støtte, fordi de ikke opfylder alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvilket kræves for, at der kan være tale om statsstøtte.

III. VURDERING

Med hensyn til foranstaltningen *»fritagelse for produkter, som ikke er bestemt til menneskeføde, f.eks. dyrefoder«*, konkluderer Kommissionen, at der ikke er tale om støtte, fordi fritagelsen kan begrundes i ordningens karakter eller indre logik.

Hvad angår lovens øvrige foranstaltninger, fandt Kommissionen i sin indledende undersøgelse, at alle betingelserne for, at der kan være tale om støtte, som fastlagt i artikel 107, stk. 1, i TEUF, umiddelbart er opfyldt. Kommissionen har ikke fundet nogen begrundelse for fritagelserne og præferencebehandlingen i ordningens karakter eller dens opbygning.

Støttens forenelighed er blevet vurderet i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af de regler, der var gældende, da støtten blev ydet.

På grundlag af den foreløbige vurdering er Kommissionen i tvivl om støttens forenelighed med det indre marked, idet ingen af foranstaltningerne synes at opfylde kriterierne for forenelighed efter det relevante retsgrundlag.

I henhold til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 kan ulovligt udbetalt støtte tilbagesøges hos støttemodtageren.

BREVETS ORDLYD

»Kommissionen skal herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de oplysninger, som myndighederne har fremsendt om ovennævnte afgiftsordning, har besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 9. juni 2011 modtog Kommissionen en klage vedrørende lov nr. 247 af 30. marts 2011⁽¹⁾ om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (»loven«). Loven trådte i kraft den 1. oktober 2011 og blev senere ophævet pr. 1. januar 2013.
- (2) De påståede statsstøtteforanstaltninger består i fritagelser for afgiften af mættet fedt.
- (3) For at få klarlagt sagen yderligere blev Danmark den 4. juli 2011 anmodet om yderligere oplysninger. Kommissionen videresendte den oprindelige klage til de danske myndigheder og anmodede dem om at indsende deres egen fremstilling af sagen og tage stilling til den klagende parts påstande inden for 20 arbejdsdage eller at anmelde støtten til godkendelse hos Kommissionen. Den 18. juli 2011 anmodede Danmark om en forlængelse af fristen, som blev forlænget til den 31. august 2011. Den 7. september 2011 indsendte Danmark sit svar på Kommissionens brev, hvori der blev redegjort for myndighedernes syn på de spørgsmål, der var blevet rejst af den klagende part.
- (4) Den 13. oktober videresendte Kommissionen Danmarks bemærkninger til den klagende part. Den 27. juni, den 28. juli, den 12. september og den 15. november 2011 indsendte den klagende part yderligere oplysninger til støtte for sin klage.
- (5) Den 14. december 2011 meddelte Kommissionen Danmark, at foranstaltningen ville blive behandlet som potentiel ikke-anmeldt støtte, eftersom loven var trådt i kraft den 1. oktober 2011 uden først at være anmeldt efter traktatens artikel 108, stk. 3.
- (6) Den 13. marts 2012 indsendte den klagende part yderligere oplysninger til støtte for sin klage.
- (7) Den 16. marts 2012 blev der afholdt et møde mellem Kommissionen og Danmark. Den 12. april 2012 videresendte Kommissionen klagen i sin helhed til de danske myndigheder og anmodede dem om at forholde sig til og afklare de spørgsmål, den klagende part havde rejst. Hvis de danske myndigheder var af den opfattelse, at foranstaltningen ikke omfatter statsstøtte, skulle de forelægge en kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og begrunde, hvorfor de ikke finder, at de spørgsmål, der er rejst af den klagende part, giver anledning til mistanke om statsstøtte. Efter at have anmodet om en forlængelse af svarfristen besvarede Danmark den 13. september 2012 Kommissionens brev af 12. april 2012.
- (8) Den 30. oktober 2012 videresendte Kommissionen Danmarks bemærkninger til den klagende part. Den 30. november 2012 indsendte den klagende part yderligere oplysninger til støtte for sin klage.
- (9) Den 16. maj 2013, efter lovens ophævelse 1. januar 2013, blev der afholdt et møde mellem Kommissionen og den klagende part.

2. BESKRIVELSE

2.1. Beskrivelse af afgiftsordningen

2.1.1. Titel

- (10) Afgift af mættet fedt i visse fødevarer, der sælges i Danmark

2.1.2. Formål

- (11) Ifølge de danske myndigheder var formålet med afgiftsordningen at fremme sundere kostvaner med henblik på at forbedre befolkningens sundhed og gennemsnitslevealder i Danmark. Dette skulle opnås ved at reducere indtaget af mættet fedt.

⁽¹⁾ <https://www.retsinformation.dk/FORMS/R0710.aspx?id=136314>

2.1.3. Varighed

- (12) Den 30. marts 2011 vedtog folkettingen lov nr. 247 af 30. marts 2011 om afgift af mættet fedt i visse fødevarer. Loven trådte i kraft den 1. oktober 2011.
- (13) Efter længere overvejelser ophævede folkettingen loven den 19. december 2012 med virkning fra 1. januar 2013.
- (14) Den periode, der er relevant for vurderingen af tilstedeværelsen af statsstøtte i form af fritagelser for afgiften af mættet fedt i Danmark, er derfor, for så vidt angår denne afgørelse, fra 1. oktober 2011 til 31. december 2012.

2.1.4. Retsgrundlag

- (15) Lov nr. 247 om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) af 30.3.2011.

2.1.5. Anslået beløb for den påståede støtte

- (16) De danske myndigheder har endnu ikke indsendt en beregning af beløbet for den eventuelle støtte (mistede skatteindtægter som følge af fritagelser for afgiften).

2.1.6. Almindelige bestemmelser om afgiften i henhold til loven

- (17) Loven indførte en afgift af vægten af mættet fedt i de fødevarer, der er anført i lovens § 1 (»fødevarerne«) og identificeret ved positionerne i EU's kombinerede nomenklatur, hvis indholdet af mættet fedt i fødevareren overstiger 2,3 % vægtprocent. Det drejede sig om følgende fødevarer:

i. kød, jf. tabellen i lovens bilag I

ii. mejeriprodukter under pos. 0401-0406

iii. animalsk fedt under pos. 1501-1504 og 1516, der er udsmettet eller på anden måde ekstraheret

iv. spiseolier og fedtstoffer under pos. 1507-1516

v. margarine og andre fødevarer under pos. 1517

vi. smørbare blandingsprodukter under pos. 2106

vii. andre fødevarer, der efter en samlet bedømmelse af deres beskaffenhed og anvendelse samt den måde, hvorpå de markedsføres, kan betragtes som erstatningsvarer for eller efterligninger af de varer, som er nævnt i punkt i-vi.

- (18) Ifølge lovens § 2 udgjorde afgiften 16 DKK pr. kg mættet fedt i fødevareren.

- (19) Lovens § 3 fastsatte, at pligten til at betale afgift påhviler den, der erhvervsmæssigt:

a) fremstiller en afgiftspligtig fødevare i Danmark

b) modtager en afgiftspligtig fødevare i Danmark fra et andet EU-land

c) indfører en afgiftspligtig fødevare til Danmark fra et land uden for EU eller fra områder beliggende i EU, der ikke er omfattet af EU's afgiftsområde, eller

d) sælger en afgiftspligtig fødevare fra et andet EU-land på en sådan måde, at fødevareren direkte eller indirekte sendes eller transporteres af sælger eller på dennes vegne til en ikke-erhvervsdrivende køber i Danmark (fjernsalg), når virksomheden er registreret efter momslovens § 47, stk. 2⁽²⁾.

- (20) Virksomheder med en årlig omsætning af de afgiftspligtige fødevarer ekskl. afgift på 50 000 DKK eller derunder var fritaget for afgiften (lovens § 4, stk. 6).

⁽²⁾ Momsloven, LBK nr. 287 af 28.3.2011.

- (21) Mængden af mættet fedt i fødevarerne omhandlet i lovens § 1, nr. 2-7 kunne fastsættes på grundlag af:
- næringsdeklarationen, hvis fødevaren er mærket med en sådan, og den angiver fødevarens fedtindhold
 - offentligt tilgængelige fødevareoplysninger, som fastsætter gennemsnitlige standarder for en række fødevarer. Offentligt tilgængelige fødevareoplysninger er de oplysninger, der findes i fødevaredatabanken ⁽³⁾.
 - en teknisk analyse af fødevaren.
- (22) Hvis afgiftsgrundlaget ikke kunne fastsættes efter en af ovennævnte metoder, skulle afgiften betales på grundlag af fødevarens samlede fedtindhold eller, i sidste instans, fødevarens nettovægt.

2.1.7. *Særlige regler for beskatning af indførte fødevarer, der ikke er nævnt i lovens § 1, men som indeholder bestanddele af de fødevarer, der er nævnt i lovens § 1*

- (23) Ifølge lovens § 8 skulle der betales en dækningsafgift af bestanddele medgået til fremstilling af fødevaren, når disse bestanddele hidrørte fra de afgiftspligtige fødevarer nævnt i lovens § 1, og en sådan fødevare blev modtaget, indført eller solgt ved fjernsalg i Danmark. Der skulle kun betales dækningsafgift for fødevarer, der blev modtaget, indført eller solgt ved fjernsalg i Danmark, eftersom afgiftspligtige fødevarer fremstillet i Danmark, altid kunne beskattes i deres »rene« form ved det første salgssted/anvendelsessted, og der var derfor ikke behov for en dækningsafgift af fødevarer fremstillet i Danmark.
- (24) Ifølge lovens § 12 udgjorde afgiftsgrundlaget vægten af mættet fedt i bestanddelene hidrørende fra de afgiftspligtige fødevarer nævnt i § 1, der var medgået til fremstilling af den fødevare, som blev modtaget, indført eller solgt ved fjernsalg.
- (25) Ifølge § 12, stk. 2, skulle de afgiftspligtige kunne dokumentere vægten af mættet fedt i de bestanddele, der var medgået til fremstilling af fødevaren, og skulle på forlangende fremlægge en erklæring herom fra fabrikanten. For dækningsafgiftspligtige bestanddele nævnt i § 1, nr. 1, dvs. kød, skulle afgiftsgrundlaget fastlægges på grundlag af gennemsnitssatserne i lovens bilag I.
- (26) For øvrige dækningsafgiftspligtige bestanddele kunne producenten ved udarbejdelsen af erklæringen anvende de offentligt tilgængelige fødevareoplysninger, som fastsætter gennemsnitlige standarder for indholdet af mættet fedt i visse fødevarer, til at fastsætte afgiftsgrundlaget for de dækningsafgiftspligtige bestanddele, der var medgået til fremstilling af fødevaren.
- (27) Kunne den afgiftspligtige person ikke fremlægge en fabrikanterklæring, skulle der for andre bestanddele end fødevarerne nævnt i lovens § 1, nr. 1, betales dækningsafgift på grundlag af fødevarens samlede fedtindhold af såvel mættet som umættet fedt eller, såfremt dette heller ikke kunne oplyses, på grundlag af fødevarens nettovægt.
- (28) Hvis told- og skatteforvaltningen fandt, at den dækningsafgift, der var beregnet i henhold til § 12, stk. 2, ville udgøre et højere beløb end en dækningsafgift beregnet på grundlag af det samlede fedtindhold eller nettovægten, kunne told- og skatteforvaltningen fastsætte afgiftsgrundlaget skønsmæssigt.

2.1.8. *Fritagelser for de almindelige afgiftsregler og bagatelgrænsen på 2,3 % (påståede støtteforanstaltninger)*

- (29) Loven indeholdt seks foranstaltninger, nemlig fem former for fritagelser for de almindelige afgiftsregler eller præferencebehandling og grænsen på 2,3 %, som alle beskrives nedenfor (afsnit 2.1.8.1.-2.1.8.6.).

⁽³⁾ Se www.foodcomp.dk

2.1.8.1. Foranstaltning 1: Udeladelse af visse fødevarer fra listen over afgiftspligtige fødevarer i § 1.

- (30) For landbrugsprodukters vedkommende findes der en ikke-udtømmende liste over varer, der ikke var afgiftspligtige, eftersom de ikke var på listen i § 1:
- æg: æg har et gennemsnitligt indhold af mættet fedt på 2,6 %⁽⁴⁾, og indtaget af æg tegner sig for 1 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark, hvilket også gælder for kylling og fisk⁽⁵⁾
 - nødder: det gennemsnitlige indhold af mættet fedt er som følger, afhængigt af nødden: kokosnød — 32 %, valnød — 5,4 %, hasselnød — 3,5 % og mandel — 3,1 %⁽⁶⁾
 - plantefrø: det gennemsnitlige indhold af mættet fedt er som følger, afhængigt af frøet/kernen: solsikkefrø — 7,2 %, sesamfrø — 6,7 % og birkes — 4,9 %⁽⁷⁾
 - brød og korn: indtaget af brød og korn udgør tilsammen 6 % af indtaget af mættet fedt i Danmark⁽⁸⁾
 - kartofler
 - grøntsager
 - frugt
 - sukker
 - kosttilskud, vitaminer og tilsætningsstoffer i henhold til forordning (EF) nr. 1333/2008⁽⁹⁾.
- (31) Disse varers bidrag til indtaget af mættet fedt i Danmark fremgår af følgende tabel.

Vare	Bidrag til det samlede indtag af mættet fedt
Mælk	8 %
Andre mejeriprodukter	8 %
Ost	14 %
Brød og korn	6 %
Kartofler	1 %
Grøntsager	2 %
Frugt	1 %
Kød	18 %
Fjerkræ	1 %
Fisk	1 %
Æg	1 %
Fedt	32 %
Sukker og slik	6 %

Kilde: Danskernes kostvaner 2003-2008, DTU Fødevarerinstitutionet.

⁽⁴⁾ Fødevaredatabanken version 7.01, som varetages af DTU Fødevarerinstitutionet, <http://www.foodcomp.dk>

⁽⁵⁾ Ifølge *Landbrug og Fødevarer* blev der produceret 68,1 millioner kg æg til direkte konsum og indført 76,7 millioner kg æg til direkte konsum i Danmark i 2008.

⁽⁶⁾ Fødevaredatabanken version 7.01.

⁽⁷⁾ Fødevaredatabanken version 7.01.

⁽⁸⁾ Danskernes kostvaner 2003-2008, DTU Fødevarerinstitutionet. http://orbit.dtu.dk/fedora/objects/orbit:113040/datastreams/file_9784886/content

⁽⁹⁾ EUT L 354 31.12.2008, s. 16.

Der blev ikke givet nogen oplysninger om kosttilskuds, vitaminers og tilsætningsstoffers bidrag til indtaget af mættet fedt. Hvis bidragene fra fødevarerne i ovenstående tabel lægges sammen, bliver summen 99 %, og det kan derfor konkluderes, at kosttilskud, vitaminer og tilsætningsstoffer har et samlet bidrag på mindre end 1 %.

2.1.8.2. Foranstaltning 2: Ikkebeskatning af fødevarer med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 %

- (32) Lovens § 1 nævner specifikt, at afgiften betales af vægten af mættet fedt i de fødevarer, der er nævnt i paragraffen, hvis indholdet af mættet fedt i fødevarerne overstiger grænsen på 2,3 vægtprocent. Det betyder, at alle fødevarer, der er nævnt i § 1, men hvis totale indhold af mættet fedt er lig med eller under 2,3 vægtprocent, ikke blev beskattet.
- (33) Den valgte bagatelgrænse på 2,3 % svarer nøjagtigt til indholdet af mættet fedt i dansk sødmælk. På grundlag af de foreliggende oplysninger forekommer det derfor, at den meste mælk ville være afgiftsfri⁽¹⁰⁾. Det lader især til at være varer som mælk og andre fedtfattige mejeriprodukter, kød fra visse dyr og kødudskæringer fra andre dyr med et lavt indhold af mættet fedt samt producenterne heraf, der blev begunstiget som følge af bagatelgrænsen. Kommissionen råder kun over meget begrænsede oplysninger om den danske kødsektor og kødbranche, og om hvorvidt kødprodukterne og -udskæringerne falder under bagatelgrænsen på 2,3 %. Det fremgår dog tydeligt af lovens bilag I, at visse dyr og udskæringer indeholder mindre end 2,3 % mættet fedt, og producenter af sådant kød ville derfor være støttemodtagere. Kommissionens forståelse af den danske mejerisektor og -branche beskrives nedenfor.

Mejerisektoren

- (34) I »Danskernes Kostvaner 2003-2008«⁽¹¹⁾ anslås det, at 16 % af det danske indtag af mættet fedt kommer fra mælk og andre mejeriprodukter. Ifølge et svar givet af skatteministeriet til folketingets skatteudvalg i forbindelse med høringen om lovforslaget om en afgift af mættet fedt⁽¹²⁾ stammer ca. halvdelen af dette fra mælk og mejeriprodukter med et indhold af mættet fedt på under på 2,3 %. Det betyder, at ca. 8 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark stammer fra mejeriprodukter, som ikke var afgiftspligtige. Ingen andre produkter eller produktgrupper med et indhold af mættet fedt under 2,3 % lader til at bidrage i nær så høj grad til det samlede indtag af mættet fedt i Danmark.

Mejeribranchen

- (35) Den danske mejeribranche udgøres af den internationale mejerikoncern Arla Foods og 30 mindre mejerivirksomheder, der tilsammen forarbejder 4,7 mia. kg mælk fra i alt 61 produktionsanlæg i Danmark. Arla Foods er et andelsselskab ejet af de danske og svenske mælkeproducenter, og det er Europas største mejerikoncern. Arla-koncernen forarbejder mere end 90 % af mælken i Danmark. Den driver også mejerivirksomhed i en række andre lande, hvor Arla UK plc har den største forretning. De resterende 30 danske mejerier er jævnt fordelt mellem andelsselskaber og private virksomheder. De mindre mejerier specialiserer sig typisk på forskellige produktområder inden for produktion af ost, smør og konsummælk. En stor del af produktionen eksporteres af specialiserede eksportører⁽¹³⁾.
- (36) Det danske marked er i høj grad et marked for indenlandsk mejeriproduktion, hvor den nationale produktion stadig tegner sig for ca. 75 % og 80 % af markedet for henholdsvis ost og yoghurt. Med hensyn til mælk er tallet endnu større, tæt på 95 % ifølge en enkelt kilde⁽¹⁴⁾, mens markedsandelen for udenlandsk mælk er beskeden⁽¹⁵⁾.
- (37) Eksporten af mejeriprodukter, navnlig ost, konserverede mælkeprodukter og smør, tegner sig for mere end 20 % af den samlede danske landbrugseksport. De øvrige EU-medlemsstater udgør det største marked for den danske mejeriekseport⁽¹⁶⁾.

2.1.8.3. Foranstaltning 3: Afgiftsfritagelse for virksomheder med en årlig omsætning af de afgiftspligtige fødevarer på 50 000 DKK eller derunder.

- (38) Ifølge lovens § 4, stk. 6, skulle virksomheder med en årlig omsætning af de afgiftspligtige fødevarer på 50 000 DKK eller derunder ikke registreres eller betale afgift.

2.1.8.4. Foranstaltning 4: Fritagelse af varer, som ikke er bestemt til menneskeføde, f.eks. dyrefoder.

⁽¹⁰⁾ Se bemærkningerne til lovforslag L 111 Forslag til lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) 19. januar 2011.

⁽¹¹⁾ Danskernes kostvaner 2003-2008, DTU Fødevareinstituttet.

⁽¹²⁾ L 111 — Forslag til lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) af 28.2.2011, <http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l111/bilag/35/963185/index.htm>

⁽¹³⁾ <http://www.lf.dk/>

⁽¹⁴⁾ www.europeanmilkboard.org

⁽¹⁵⁾ <http://www.lf.dk/>

⁽¹⁶⁾ <http://www.lf.dk/>

- (39) Varer, som ikke er bestemt til menneskeføde, f.eks. dyrefoder eller drivmidler, var fritaget fra lovens anvendelsesområde, eftersom formålet med afgiften var at bidrage til en forbedring af danskernes kostvaner.

2.1.8.5. Foranstaltning 5: Forskelsbehandling mellem indenlandske og indførte varer for så vidt angår hvornår og hvordan afgiften betales.

- (40) I loven blev der også differentieret mellem virksomhederne afhængigt af, om det var en national producent (§ 6, stk. 5) eller en importør (§ 12, stk. 3). Afgiften af nationalt producerede varer skulle betales tidligt i produktionskæden, og det var derfor langt nemmere for producenten at betale afgift på grundlag af næringsdeklarationen, eftersom varen ikke havde gennemgået en længere forarbejdning, end for importøren, som i mange tilfælde skulle betale afgift af varen langt senere i produktionskæden, hvor varerne typisk har gennemgået større forarbejdning. De danske myndigheder forklarer, at de nationale producenter normalt blot skulle gå et skridt tilbage i produktionskæden for at finde de nødvendige oplysninger om tilstedeværelsen og indholdet af mættet fedt i den fødevarer, der var medgået til fremstilling af varen (eller kunne bruge en analyse af fødevarer, før den medgik til fremstilling). En importør ville derimod skulle gå flere skridt tilbage i produktionskæden for at indhente de samme oplysninger om fødevarerens indhold af mættet fedt og ville derfor ikke kunne analysere fødevarer længere tilbage i produktionsleddet uden stort besvær. Det ville kræve, at analysen blev foretaget af den virksomhed, der fremstillede fødevarer eller indkøbte den.

2.1.8.6. Foranstaltning 6: Ordninger for afgiftsudskydelse eller -fradrag

- (41) Delforanstaltning 1: I overensstemmelse med lovens § 4, stk. 2, kunne en dansk virksomhed, der fremstiller fødevarer ved anvendelse af fødevarer, der er afgiftspligtige i henhold til loven, til både det nationale marked og til eksport, registreres som oplagshaver for den del af produktionen, der skulle eksporteres, på basis af den mængde varer, der var eksporteret det foregående år. Det betyder, at virksomheden i overensstemmelse med § 5, stk. 1, kunne fremstille, forarbejde, oplægge og købe afgiftspligtige fødevarer til denne del af sin produktion uden at betale afgiften. For virksomheder, der leverer indenlandsk fremstillede fødevarer til en dansk virksomhed, som drog fordel af § 5, stk. 1, var det derfor hele tiden muligt at sælge de fødevarer, der skulle medgå i den del af produktionen, der skulle eksporteres, uden at betale afgift. For leverandører af indførte fødevarer var det udelukkende muligt at sælge de fødevarer, der skulle medgå i den del af produktionen, der skulle eksporteres, uden at betale afgift, hvis leverandøren selv opfyldte betingelserne i § 4, stk. 3, tredje punktum.
- (42) Ifølge § 4, stk. 3, tredje punktum måtte leverandørvirksomheden kun drive mellemhandel (dvs. udelukkende sælger til andre virksomheder, der er registreret som oplagshaver ifølge loven og ikke sælger varer direkte til forhandleren), hvis den skulle kunne registreres som oplagshaver. Hvis leverandørvirksomheden ikke opfyldte denne betingelse, blev den registreret som varemottager (dvs. en virksomhed, der modtager/indfører afgiftspligtige fødevarer eller fødevarer, der indeholder afgiftspligtige fødevarer, til Danmark fra et andet EU-land, fra et land uden for EU eller fra områder beliggende i EU, der ikke er omfattet af EU's afgiftsområde), og den virksomhed, som købte den indførte fødevarer fra leverandørvirksomheden, skulle betale afgiften på købstidspunktet og derefter anmode om godtgørelse af den del, der blev eksporteret, jf. § 17, stk. 2.
- (43) Delforanstaltning 2: Ifølge § 17, stk. 1, nr. 6, skulle en dansk producent af afgiftspligtige fødevarer, som var registreret som oplagshaver og solgte sine varer direkte til en supermarkedskæde, betale afgiften ved salgstidspunktet. Hvis vedkommende indgik en aftale om at tilbagekøbe de varer, der ikke var solgt før sidste anvendelsesdato, kunne han fradrage afgiften på de varer, der blev returneret. En importør havde ikke samme mulighed, da han ikke kunne registreres som oplagshaver, hvis han solgte direkte til detailhandelen, jf. § 4, stk. 3.
- (44) Delforanstaltning 3: Indenlandske virksomheder, der producerer afgiftspligtige fødevarer, kunne undlade at betale afgift for deres oplag, eftersom de i henhold til § 7, stk. 1, først skulle betale afgiften, når de solgte fødevarer. Importører af fødevarer skulle derimod betale afgiften på købstidspunktet, og ikke først ved videresalg, jf. § 7, stk. 3.
- (45) Delforanstaltning 4: Ifølge § 17, stk. 1, skulle en virksomhed registreret som oplagshaver ikke betale afgift af fødevarer, der hos oplagshaveren eller under transport gik tabt ved indbrud, brand, forlis eller brækage, var blevet beskadigede, fordærvede eller af andre grunde uanvendelige.
- (46) De danske myndigheder har bekræftet, at ingen af bestemmelserne i dette afsnit gælder for importører, der er registreret som varemottagere.

2.1.9. Modtagere af de påståede støtteforanstaltninger

- (47) Potentielle modtagere af de påståede støtteforanstaltninger beskrevet i afsnit 2.1.8. ovenfor kunne være producenter af varer, der indeholder mættet fedt, men som der ikke blev afkrævet afgift af i den relevante periode, enten fordi varen ikke var omfattet af eller var udtrykkeligt fritaget for lovens anvendelsesområde, eller producenter, der kunne udnytte præferencebehandlingen af de indenlandske varer i forhold til indførte varer.

3. KLAGEN

- (48) Den 9. juni 2011 modtog Kommissionen en klage angående loven. Ifølge den klagende part var der tale om statsstøtte i form af afgiftsfritagelser for producenter, hvis varer ikke var omfattet af loven eller var udtrykkeligt fritaget fra lovens anvendelsesområde.
- (49) Den klagende part fremhævede følgende punkter, der i betydelig grad kunne udgøre statsstøtte: 1) afgiftens bagatelgrænse (indhold af mættet fedt over 2,3 %), 2) fritagelsen af flere fødevarer fra lovens anvendelsesområde (selv om de indeholder mere end 2,3 % mættet fedt) og 3) forskelsbehandlingen mellem indenlandske og udenlandske varer/producenter. Disse spørgsmål sammenfattes nedenfor.

3.1. Afgiftens bagatelgrænse (indhold af mættet fedt over 2,3 %)

- (50) Ifølge den klagende part var det især visse mejeriprodukter (hovedsageligt mælk), der undgik afgiften på grund af et indhold af mættet fedt på under 2,3 %. Den klagende part fremførte derfor, at selv om grænsen på 2,3 % var et gennemsnitligt og objektivt kriterie, så havde den en selektiv virkning, da det kun var én produktgruppe, der faldt ind under kriteriet. I Danmark findes der desuden overvejende én førende mælkeproducent, nemlig *Arla* (se betragtning (35)).
- (51) Den klagende part har indsendt oplysninger til Kommissionen, der viser, at de fødevarer, der falder under bagatelgrænsen på 2,3 %, ifølge de danske myndigheders egne tal tegner sig for ca. 8 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark.

3.2. Fritagelse af flere fødevarer fra lovens anvendelsesområde (selv om de indeholder mere end 2,3 % mættet fedt)

- (52) Den klagende part udpeger flere grupper af fødevarer, som ikke var omfattet af loven, men som indbefattede varer med et indhold af mættet fedt på over 2,3 %. Den klagende part fremfører, at de undtagne fødevarer ifølge de danske myndigheders tal ville tegne sig for 12 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark. Den klagende part har indsendt en ikke-udtømmende liste over undtagne produkter:

- i. æg: op til 2,6 % mættet fedt
- ii. frugt og grøntsager: kokosnød (32 %), hasselnød (3,5 %), mandel (3,1 %), valnød (5,4 %)
- iii. kartofler
- iv. brød og korn: sesamfrø (6,7 %), solsikkefrø (7,2 %), birkes (4,9 %)
- v. fisk: nogle fisk indeholder op til 6 % mættet fedt.

3.3. Forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske varer

- (53) Det tredje spørgsmål om statsstøtte vedrører ifølge den klagende part det forhold, at eftersom der altid blev betalt afgift af de indenlandske produkter i deres rene form, dvs. fødevarerne i § 1 (olie, smør margarine, fløde, et stykke fersk kød osv.), var det aldrig nødvendigt at afgiftsbelægge indenlandske varer med dækningsafgift. De udenlandske varer blev til gengæld afgiftsbelagt med dækningsafgiften.

- (54) For de varer, der skulle betales dækningsafgift af, fandtes der en lang række muligheder for at opgøre afgiftsgrundlaget: mængden af mættet fedt i de bestanddele, der er medgået til fremstilling af produktet, hvis dette ikke kan oplyses, det totale fedtindhold af de bestanddele, der er medgået til fremstillingen, og hvis dette heller ikke kan oplyses, fødevarens nettovægt.
- (55) Ifølge den klagende part blev nogle økonomiske aktører begunstiget til fordel for andre aktører som følge af ordningerne for afgiftsudskydelse og -fradrag. Ordningen gav mulighed for at udskyde en afgift, der ellers ville skulle betales, og for at fradrage visse omkostninger eller tab i afgiftsgrundlaget. Denne mulighed gjaldt kun de indenlandske producenter.
- (56) Hovedreglen var, at afgiftsperioden var måneden, og at der skulle betales afgift ved udgangen af hver måned. Ifølge lovens § 4, stk. 1, skulle de indenlandske producenter af fødevarer nævnt i lovens § 1 dog registreres som *oplagshavere*.
- (57) I henhold til lovens § 5, stk. 1, kunne de indenlandske producenter forarbejde, oplægge og indføre fra udlandet andre afgiftspligtige fødevarer uden at skulle betale afgiften inden for den måned, hvor disse handlinger blev foretaget. Ifølge § 7, stk. 1, skulle de indenlandske producenter ikke betale afgift før den måned, hvor fødevarerne blev udleveret.
- (58) Det betyder, at de indenlandske producenter kunne oplægge fødevarer og undgå eller udskyde beskatningen for at forbedre deres likviditet. I henhold til lovens § 17, stk. 1, kunne en indenlandsk producent desuden fradrage visse omkostninger eller tab i afgiftsgrundlaget. Dette gjaldt f.eks. afgiftspligtige fødevarer, som var beskadigede, gået tabt, stjålet eller som var returneret af køberen mod godtgørelse af købsprisen.
- (59) Retten til at fradrage værdien af afgiften af de fødevarer, der blev returneret af køberen, havde ifølge den klagende part særlig praktisk betydning. Mange fødevarer sælges med en aftale om, at alle fødevarer, der ikke er afsat, når den sidste anvendelsesdato er udløbet, tages tilbage.
- (60) Virksomheder, der indfører de samme eller tilsvarende fødevarer fra andre medlemsstater eller tredjelande, kunne ikke udnytte denne ordning. Dette skyldtes, at importvirksomheden blev registreret som *varemodtager* i henhold til lovens § 4, stk. 3. Præferencebehandlingen gjaldt ikke for varemodtagere og dermed generelt ikke for importvirksomheder.
- (61) Den klagende part fremfører, at langt størstedelen af importvirksomhederne skulle registreres som *varemodtagere*, eftersom de ikke ville kunne eller ønskede at opfylde kriterierne for at blive registreret som oplagshaver, dvs. udelukkende at sælge til andre virksomheder, der var registreret som oplagshavere. Importvirksomheder ville i modsætning til de indenlandske producenter som hovedregel således ikke have mulighed for fradrag i deres afgiftsgrundlag. Disse importvirksomheder kunne heller ikke anmode om godtgørelse hos de danske skattemyndigheder i tilfælde af tab, f.eks. som følge af at køberne returnerede de afgiftspligtige fødevarer, der havde overskredet sidste anvendelsesdato.

4. FORELØBIG VURDERING AF ORDNINGEN

- (62) I henhold til artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999⁽¹⁷⁾ af 22. marts 1999 skal afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side med hensyn til støttekarakteren af den påtænkte foranstaltning og anføre, om der er tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked.

⁽¹⁷⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (i dag artikel 108 i TEUF) (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

4.1. Statsstøtte efter artikel 107, stk. 1 i TEUF

- (63) Det hedder artikel 107, stk. 1, i TEUF at »bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (64) Kommissionen foretager en foreløbig vurdering af, om der foreligger statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF i forbindelse med følgende foranstaltninger: 1) undtagelsen af visse fødevarer fra listen over afgiftspligtige fødevarer i § 1 i loven, 2) ikkebeskatningen af fødevarer med et indhold af mættet fedt på højst 2,3 %, 3) afgiftsfritagelsen for virksomheder, som har en årlig gennemsnitlig omsætning af afgiftspligtige fødevarer på 50 000 DKK eller derunder, 4) fritagelsen for produkter, som ikke er bestemt til menneskeføde, f.eks. dyrefoder, 5) forskelsbehandlingen mellem indenlandske og indførte varer med hensyn til hvordan og hvornår afgiften betales og 6) ordningerne for afgiftsudskyldelse og -fradrag.

4.1.1. Støtte, der ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler

- (65) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er en af betingelserne for, at en fordel kan betegnes som statsstøtte, at den ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form. Selv om fritagelsen for afgiften af mættet fedt ikke medfører direkte udgående pengestrømme fra staten, påvirker den ikke desto mindre det offentlige budget, eftersom staten mister skatteindtægter, som den ellers ville være lovligt berettiget til.
- (66) Staten opkræver i overensstemmelse med loven en afgift af mættet fedt af varer, der sælges eller er beregnet til salg i Danmark. De påståede afgiftsfritagelser, bagatelgrænsen på 2,3 % og præferencebehandling af indenlandske varer som følge af loven skyldes den måde, loven er udformet på, og kan således tilskrives en beslutning fra Danmarks side og udgør statsstøtte, eftersom den danske stat ved at anvende bagatelgrænsen på 2,3 % eller indføre afgiftsfritagelser eller præferencebehandling mister indtægter, den ellers ville have modtaget⁽¹⁸⁾.
- (67) Kommissionen finder derfor, at lovens foranstaltninger tildeles ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten.

4.1.2. Fordel og begrebet virksomhed

- (68) I henhold til Domstolens retspraksis anses foranstaltninger, som — uanset hvilken form de end måtte have — direkte eller indirekte begunstiger visse varer eller virksomheder, eller som må anses for en økonomisk fordel, som den begunstigede virksomhed ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår, for at være støtte⁽¹⁹⁾.
- (69) Kommissionen finder foreløbigt, at loven, ved at indeholde en bagatelgrænse på 2,3 %, afgiftsfritagelser for visse fødevarer og præferencebehandling af indenlandske varer i forhold til indførte varer, lader til at have begunstiget bestemte varer, hvilket kan betragtes som en økonomisk fordel efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Denne konklusion beror på følgende betragtninger:

4.1.2.1. Virksomhed

- (70) For det første medførte foranstaltningerne en fordel for fysiske og juridiske personer og/eller enheder, der fremstiller og sælger bestemte varer, som efter loven er fritaget for den almindelige afgift af mættet fedt, falder under bagatelgrænsen på 2,3 % eller er omfattet af præferencebehandling.
- (71) De undersøgte afgiftsfritagelser fritog nogle producenter fra den almindelige pligt til at betale afgift af mættet fedt og må derfor antages at have udgjort en fordel for disse producenter, for så vidt som de kan betragtes som virksomheder. Domstolen følger normalt en funktionel tilgang, idet den fokuserer på selve arten af den aktivitet, der udføres, og ikke på aktøren⁽²⁰⁾. Det eneste relevante spørgsmål er, om enheden udøver en økonomisk aktivitet. Økonomisk aktivitet defineres som udbud af varer og tjenesteydelser på markedet⁽²¹⁾. Ifølge oplysningerne fra de danske myndigheder lader det bl.a. til, at de begunstigede modtagere er producenter, der er aktive på markedet og fremstiller og sælger deres varer. Det kan derfor på nuværende tidspunkt ikke udelukkes, at de fysiske personer og enheder skal betragtes som virksomheder efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁽¹⁸⁾ Kommissionens meddelelse om direkte beskatning af virksomhederne (98/C 384/03), punkt 10.

⁽¹⁹⁾ Domstolens dom i sag C-280/00, Altmark, Sml. 2003, præmis 84, sag C-6/97, Den Italienske Republik mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2981, præmis 16.

⁽²⁰⁾ Sag C-41/90, Hofner og Elser, Sml. 1991 I, s. 1979, præmis 21.

⁽²¹⁾ Sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7 og sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36. Forenede sager C-1180/98 til C-184/98, Pavlov, Sml. 2000 I, s. 6451, præmis 74.

4.1.2.2. Fordel

- (72) Ifølge fast retspraksis⁽²²⁾ afhænger foranstaltningens kvalificering som statsstøtte ikke af dens form eller formål, men af dens virkninger. Det følger også af denne retspraksis, at begrebet »fordel« også omfatter en eventuel afgiftsfrigatelse eller udsættelse af en afgift⁽²³⁾. Ligeledes betragtes foranstaltninger, der under forskellige former letter de byrder, som normalt tynger en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger som statsstøtte⁽²⁴⁾.
- (73) Det fremgår af oplysningerne fra de danske myndigheder, at afgiftsfrigatelsen som følge af den undersøgte foranstaltning førte til, at visse virksomheder fik lempet deres samlede skattebyrde (reduceret afgiftstilsvær). Eftersom ordningen synes at have begunstiget visse grupper af virksomheder (visse fødevarerproducenter), kan det konkluderes, at støtten giver dem en fordel efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (74) Ifølge oplysningerne fra de danske myndigheder (betragtning (40) ff.) lader det til, at loven indførte en præferenceordning for indenlandske fødevarerproducenter i forhold til importører. Den beskrevne ordning ser ud til at give de indenlandske producenter en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, eftersom de blev økonomisk bedre stillet i forhold til de virksomheder, der indfører samme type varer.
- (75) Det skyldes, at de indenlandske producenter med loven fik en lovbestemt mulighed for at udsætte betalingen af afgiften, indtil fødevareren havde forladt deres oplag. De indenlandske producenter kunne således opnå en vis likviditetsmæssig fordel.
- (76) Denne formodning om en fordel for de indenlandske producenter forstærkes yderligere af, at den danske lovgiver i forarbejderne til loven⁽²⁵⁾ medgav, at formålet med og virkningerne af præferenceordningen var at give de indenlandske producenter en likviditetsmæssig fordel⁽²⁶⁾. De danske myndigheder bekræfter (betragtning (45)), at disse ordninger for afgiftsudskydelse og -fradrag ikke var mulige for virksomheder, der indfører samme type fødevarer og sælger dem på de samme danske markeder.
- (77) På baggrund af Domstolens faste retspraksis⁽²⁷⁾ er det Kommissionens foreløbige konklusion, at denne præferenceordning udgjorde en fordel efter artikel 107, stk. 1, i TEUF for de indenlandske producenter i forhold til virksomheder, der indfører samme type afgiftspligtige varer med henblik på salg på de samme danske markeder.

4.1.3. Selektivitet

- (78) Ifølge EU-domstolens retspraksis vedrørende selektiviteten af en skatteforanstaltning skal det i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF undersøges, om en statslig foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation⁽²⁸⁾. Kommissionen skal derfor undersøge en skatteforanstaltnings materielle selektivitet i tre etaper.
- (79) Først skal den almindelige eller »normale« afgiftsordning under skattesystemet identificeres (»referenceordningen«). Derefter skal den eventuelle selektive karakter af den fordel, der ydes ved den pågældende skattemæssige foranstaltning, undersøges og fastslås ved at vise, at foranstaltningen udgør en undtagelse fra referenceordningen, for så vidt som den indfører differentiering mellem økonomiske aktører, der i forhold til det formål, der forfølges med ordningen, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation. Hvis der er tale om en undtagelse, dvs. hvis foranstaltningen umiddelbart forekommer at være selektiv, skal det i tredje etape undersøges, om differentieringen skyldes og kan retfærdiggøres af det overordnede skattesystems karakter eller indre logik. I den forbindelse skal medlemsstaten i henhold til EU-domstolens almindelige retspraksis⁽²⁹⁾ godtgøre, at differentieringen følger direkte af de grundlæggende eller ledende principper i referenceordningen.

⁽²²⁾ Se f.eks. sag C-173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. 2005 I, s. 709, præmis 13, sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen (»Kimberley-Clark«), Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 20, sag C-480/98, Spanien mod Kommissionen, Sml. 2000 I, s. 8717, præmis 16 og sag C-5/01, Belgien mod Kommissionen (»Cockerill«), Sml. 2002 I, s. 11991, præmis 45.

⁽²³⁾ Sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. 1994 I, s. 877, præmis 14.

⁽²⁴⁾ Domstolens dom i sag nr. C-355/00, Freskot AE mod Elliniko Dimosio, Sml. 2003 I, s. 5263, præmis 83.

⁽²⁵⁾ L 111 — Forslag til lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedt-afgiftsloven), 28.02.2011, Bilag 3.

⁽²⁶⁾ Forslag til Lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (Fedtafgiftsloven), september 2010 udkast, »Bemærkninger til lovforslaget«, punkt 3.1.4. (bilag 3).

⁽²⁷⁾ Se f.eks. sag C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mod Cassa di Risparmio di Firenze SpA, præmis 132.

⁽²⁸⁾ Sag C-143/99 Adria-Wien Pipeline, Sml. 2001 I, s. 8365, præmis 41, sag C-308/01, GIL Insurance m.fl., Sml. 2004 I, s. 4777, præmis 68, sag C-172/03 Heiser, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 40, sag C-487/06 P, Kommissionen mod British Aggregates Association, Sml. 2008 I, s. 10515, præmis 82 og sag C-487/02 P, Kommissionen mod British Aggregates Association, Sml. 2006 II, s. 02789.

⁽²⁹⁾ Sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene (NOx), Sml. 2011 I, s. 7671, præmis 62, og sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Sml. 2001 I, s. 8365.

4.1.3.1. Referenceordning

- (80) Kommissionen anerkender i praksis, at særlige afgifter, f.eks. afgifter af visse varer eller aktiviteter, der påvirker miljøet eller sundheden, og som ikke rigtigt er del af det bredere skattesystem, i sig selv i princippet udgør en referenceordning⁽³⁰⁾. I denne sag er referenceordningen det danske skattesystem, og navnlig reglerne om beskatning af mættet fedt i fødevarer. Som beskrevet ovenfor (betragtning (17) ff.), er varer, der indeholder mættet fedt, i princippet underlagt afgiften af mættet fedt. I overensstemmelse med lovens gældende bestemmelser pålægges en afgift på 16 DKK pr. kg af mættet fedt i de relevante fødevarer.

4.1.3.2. Undtagelser fra referenceordningen

- (81) De relevante foranstaltninger består i undtagelser (afgiftsfritagelser eller præferencebehandling) fra afgiften af mættet fedt, der blev indrømmet visse varer/producenter i Danmark i 2011 og 2012, bagatelgrænsen på 2,3 % og præferencebehandling af indenlandske producenter. Det lader til, at der i forbindelse med disse undtagelser (beskrevet i betragtning (29) ff.) fra afgiften af mættet fedt, som blev indrømmet med loven, differentieres i) mellem visse varer (og dermed mellem visse producenter/produktionsaktiviteter) og ii) mellem indenlandske producenter og importører⁽³¹⁾ til fordel for fremstilling af bestemte varer og visse indenlandske producenter.
- (82) Som nævnt ovenfor i betragtning (17) anvendes som regel for de fleste varer, der indeholder mættet fedt, en afgift på 16 DKK pr. kg mættet fedt. Det lader således til, at alle enheder, der fremstiller varer indeholdende mættet fedt, herunder importører af de samme eller tilsvarende varer, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Nogle varer er dog ikke underlagt afgiften af mættet fedt.
- (83) Det skal også bemærkes, at de indenlandske producenter kunne have fordel af en vis præferencebehandling og fradrag under afgiftsordningen i forhold til importører af de samme eller tilsvarende varer. Foranstaltningen forekommer også at være selektiv i den henseende, idet der sondres mellem disse to grupper af virksomheder.
- (84) Kommissionens foreløbige holdning tager udgangspunkt i Domstolens faste retspraksis. I sagen CETM mod Kommissionen⁽³²⁾ anerkendte Domstolen, at »den omstændighed, at støtteforanstaltningen ikke er rettet mod en eller flere bestemte støttemodtagere, som er afgrænset på forhånd, men at den er betinget af en række objektive kriterier, i henhold til hvilke støtten kan ydes inden for rammerne af en på forhånd fastsat rammebevilling til fordel for et ubestemt antal støttemodtagere, der ikke er individualiseret på forhånd, giver ikke i sig selv grundlag for at afvise, at foranstaltningen er selektiv og derved udgør en statsstøtte efter traktatens artikel [107, stk. 1]«.
- (85) Hverken et stort antal støtteberettigede virksomheder (eventuelt sågar alle virksomheder i en bestemt sektor) eller mangfoldigheden eller størrelsen af de sektorer, som virksomhederne tilhører, giver tilstrækkelig anledning til at konkludere, at et statsligt initiativ udgør en generel økonomisk-politisk foranstaltning, hvis ikke alle økonomiske sektorer kan få gavn af foranstaltningen. Det forhold, at en foranstaltnings anvendelsesområde er fastsat på en objektiv måde, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå, at foranstaltningen er af generel karakter, og udelukker ikke, at foranstaltningen kan være selektiv⁽³³⁾.
- (86) Foranstaltningerne synes derfor at udgøre undtagelser fra referenceordningen, eftersom det kun var nogle producenter, der kunne drage fordel af dem. På nuværende tidspunkt finder Kommissionen derfor, at foranstaltningen umiddelbart udgjorde selektive foranstaltninger.

4.1.3.3. Begrundelse ud fra systemets karakter eller indre logik

- (87) Ifølge fast retspraksis vil den selektive karakter af en foranstaltning kunne begrundes ved »systemets karakter eller forvaltning«⁽³⁴⁾. I så fald er foranstaltningen ikke at betragte som statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1. I betragtning 23 gøres der yderligere rede for, at dette er tilfældet med foranstaltninger, hvis økonomiske rationale gør dem nødvendige for skattesystemets funktionalitet eller effektivitet.

⁽³⁰⁾ Sag T-210/02 RENV, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. 2012 II, s. 0000, præmis 49-50. Selv hvis afgiften indføres i den nationale lovgivning for at indarbejde et EU-direktiv, er denne afgift fortsat referenceordningen.

⁽³¹⁾ Se redegørelsen af de seks fradrag (foranstaltninger) i betragtning (29) ff.

⁽³²⁾ Sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3207, præmis 40.

⁽³³⁾ Sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Sml. 2001 I, s. 8365, præmis 48.

⁽³⁴⁾ Sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene (NOx), Sml. 2011 I, s. 7671, præmis 62, og sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Sml. 2001 I, s. 8365.

- (88) Specifikke bestemmelser, som ikke indeholder noget skønsmæssigt element, eksempelvis om ansættelse af skatten på et fast grundlag (f.eks. inden for landbrug eller fiskeri), kan være berettiget som følge af systemets karakter eller indre logik, navnlig under hensyntagen til særlige regnskabsmæssige krav eller den betydning, som fast ejendom indtager inden for de aktiver, som kendetegner visse sektorer. Sådanne bestemmelser udgør således ikke statsstøtte⁽³⁵⁾.
- (89) En berettigelse af den pågældende foranstaltning med udgangspunkt i afgiftsordningens karakter eller indre logik udgør en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte og skal derfor fortolkes strengt⁽³⁶⁾. Den berørte medlemsstat skal påvise, at undtagelsen er berettiget på grund af ordningens karakter eller indre logik, og at den derfor ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF⁽³⁷⁾.
- (90) Der skal også foretages en sådan analyse i sager om afgifter med et særligt formål, hvis noget tyder på, at afgiftens begrænsninger er udformet på åbenlyst vilkårlig eller tendentiøs vis, så den begunstiger visse produkter eller visse aktiviteter, som er sammenlignelige i forhold til de pågældende afgifters underliggende logik⁽³⁸⁾. I den forbindelse skal der sondres mellem på den ene side de formål, som forfølges ved en særlig afgiftsordning og ligger uden for det almindelige skattesystem, og på den anden side de mekanismer, som er uadskilleligt forbundet med selve afgiftsordningen, og som er nødvendige for at gennemføre sådanne formål⁽³⁹⁾.
- (91) Berettigelsen af den pågældende foranstaltning på grund af »systemets karakter eller forvaltning« angår en specifik skatteforanstaltningens overensstemmelse med det almindelige skattesystems indre logik⁽⁴⁰⁾. En specifik skatteforanstaltning, som er berettiget ved skattesystemets indre logik — f.eks. progressiviteten af skatten, som begrundes ved systemets mål om omfordeling — falder derfor ikke ind under artikel 107, stk. 1, i TEUF⁽⁴¹⁾.
- (92) Det formål, der forfølges med denne almindelige afgiftsordning, dvs. den danske afgift af mættet fedt, er at fremme bedre kostvaner og forbedre danskernes sundhed og gennemsnitlige levealder. Et sådant formål kan ifølge Kommissionens foreløbige holdning ikke forhindre, at afgiftsfritagelserne kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. For så vidt angår anvendelsen og udformningen af fritagelserne for den almindelige afgiftsordning og sondringen mellem afgiftspligtige og ikke-afgiftspligtige fødevarer, er Kommissionen desuden i tvivl om, hvorvidt ordningen generelt er i overensstemmelse med de påståede formål som angivet af de danske myndigheder. Hvis dette argument skulle godkendes, ville det være tilstrækkeligt, at de offentlige myndigheder baserer sig på legitimiteten ved det formål, der forfølges med indførelsen af en støtteforanstaltning, for at foranstaltningen kan betragtes som en almindelig foranstaltning, som ikke falder ind under artikel 107, stk. 1, i TEUF. I denne artikel skeles der dog ikke til, hvordan eller hvorfor staten træffer foranstaltninger, men kun til, hvilke følger de har⁽⁴²⁾.
- (93) Eftersom der er identificeret flere former for fritagelser fra den almindelige referenceordning (afsnit 2.1.8 ovenfor), skal de pågældende fritagelser undersøges enkeltvis med hensyn til en eventuel berettigelse.

Foranstaltning 1: Udeladelse af visse varer fra listen i lovens § 1 over afgiftspligtige fødevarer (afsnit 2.1.8.1)

- (94) Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over på nuværende tidspunkt, er flere typer varer udeladt fra listen over afgiftspligtige fødevarer.
- (95) De danske myndigheder har hidtil ikke fremlagt overbevisende argumenter for, hvorfor visse varer ikke var underlagt den almindelige afgift, til trods for at de havde et betydeligt indhold mættet fedt.

⁽³⁵⁾ Se konklusionerne i sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene (NOx), Sml. 2011 I, s. 7671, præmis 62, og sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Sml. 2001 I, s. 8365.

⁽³⁶⁾ Dom af 6. marts 2002 i sag T-127/99, sag T-129/99 og sag T-148/99, Diputación Foral de Álava e.a. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1275, præmis 250.

⁽³⁷⁾ Domstolens dom i af 6. september 2006 i sag C-88/03, Azorerne — Portugal mod Kommissionen.

⁽³⁸⁾ Sag C-53/00, Ferring, Sml. 2001 I, s. 9067, præmis 20.

⁽³⁹⁾ Sag C-88/03, Azorerne — Portugal mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 103, præmis 81.

⁽⁴⁰⁾ Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 39.

⁽⁴¹⁾ Sag T-529/08 til T-531/08, Diputación Foral de Álava e.a. mod kommissionen, Sml. 2009 II, s. 3029, præmis 164.

⁽⁴²⁾ Sag C-241/94, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1996 I, s. 4551, præmis 20 og CETM mod Kommissionen, præmis 53.

- (96) De danske myndigheder fremfører, for så vidt angår æg, at indtaget af æg kun udgør 1 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark og derfor ikke kan betragtes som en hovedkilde til indtaget af mættet fedt. Æg indeholder desuden store mængder protein og en række vigtige vitaminer og mineraler. Samme argument anvendes for alle de øvrige fødevarer, som indeholder mættet fedt, og som ikke er medtaget på listen i lovens § 1. Ifølge de danske myndigheder er det grundlæggende formål med loven at forbedre danskernes sundhed, og disse varer kan derfor udelukkes, eftersom de har en meget lille indflydelse på danskernes sundhed⁽⁴³⁾.
- (97) Fritagelsen af kosttilskud og vitaminer følger af forordning (EF) nr. 1333/2008 og definitionen af fødevaretilsætningsstoffer⁽⁴⁴⁾. Den danske regering begrundet i bemærkningerne til loven fritagelsen af disse varer fra lovens anvendelsesområde med, at de ikke kan betragtes som selvstændige fødevarer.
- (98) Kommissionen kan på nuværende tidspunkt og på grundlag af de forhåndenværende oplysninger ikke godkende de danske myndigheders argument. Det fremgår af tabellen i betragtning (31) og (52), at visse fødevarer (bl.a. fisk, mælk⁽⁴⁵⁾ og brød og korn) har et betydeligt indhold af mættet fedt, der overstiger bagatelgrænsen på 2,3 %, men ikke beskattes, selv om de i høj grad bidrager til indtaget af mættet fedt i Danmark (f.eks. brød og mælk)⁽⁴⁶⁾. Det synes derfor logisk og i overensstemmelse med afgiftsordningens formål som angivet af de danske myndigheder at pålægge den samme afgift på disse fødevarer.
- (99) En sådan vilkårlig sondring mellem afgiftspligtige og ikke-afgiftspligtige fødevarer kan føre til konkurrencefordrejning mellem substituerbare produkter. Mælk, som ikke er pålagt afgiften, er til en vis grad i konkurrence med mælkepulver (afgiftspligtigt), og fisk (ikke-afgiftspligtigt) i konkurrence med kød. Ifølge den klagende parts oplysninger tegner fisk (ikke-afgiftspligtigt)⁽⁴⁷⁾ sig overvejende for lige så stort et indtag af mættet fedt som fjerkræ, der dog er pålagt afgiften.
- (100) De danske myndigheder har endnu ikke indgivet yderligere oplysninger, der anfægter dette argument og den klagende parts oplysninger til Kommissionen.
- (101) Kommissionens foreløbige holdning er derfor, i lyset af referenceordningens iboende formål, at de ikke-afgiftspligtige varer som følge af deres egenskaber befinder sig i en lignende faktisk og retlig situation som de afgiftspligtige varer. Der er på nuværende tidspunkt ikke fundet nogen særlige tekniske, retlige eller faktiske kendetegn ved denne gruppe varer, der gør, at de ikke bør betragtes som værende i en tilsvarende faktisk og retlig situation⁽⁴⁸⁾.
- (102) De danske myndigheder anmodes derfor om at sende flere oplysninger om de varer, der er fritaget for afgiften, og den nødvendige begrundelse for forskelsbehandlingen af de virksomheder, der fremstiller de fritagne varer, som baserer sig på præcise tal og beregninger.

Foranstaltning 2: Afgiftsfritagelse af fødevarer med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 % (afsnit 2.1.8.2)

- (103) På baggrund af de oplysninger, som den klagende part og de danske myndigheder har indsendt, finder Kommissionen indtil videre, at afgiftsfritagelsen af fødevarer med et indhold af mættet fedt på under 2,3 % især begunstigede mælke- og mejerisektoren, hvor der kun findes et meget begrænset antal aktive virksomheder.

⁽⁴³⁾ Oplysninger indsendt af Danmark den 13. september 2012.

⁽⁴⁴⁾ Fødevaretilsætningsstoffer er stoffer, der ikke normalt indtages som fødevarer i sig selv, men som med forsæt tilsættes fødevarer med et bestemt teknologisk formål som beskrevet i forordningen, f.eks. konservering af fødevarer.

⁽⁴⁵⁾ Ifølge den klagende part tegner mælk og andre mejeriprodukter med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 % sig for 5,7 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark.

⁽⁴⁶⁾ Den klagende part anfører også, at mælk og mejeriprodukter udgør den største kilde til fedt fra mættet fedt i Danmark, hvilket endnu ikke er blevet anfægtet af de danske myndigheder.

⁽⁴⁷⁾ Ifølge den klagende parts oplysninger til Kommissionen indeholder flere af de mest almindelige fisk, der konsumeres i Danmark, mere end 2,3 % mættet fedt (f.eks. har makrel, sild, hellefisk og laks et indhold af mættet fedt på henholdsvis ca. 5,7 %, 3,5 %, 3,3 % og 2,4 %).

⁽⁴⁸⁾ Se Domstolens ræsonnement i forenede sager C-78/08 til C-80/08, *Paint Graphos m.fl.*, Sml. 2011 I, s. 7611, præmis 61.

- (104) De danske myndigheder har givet visse oplysninger til at som begrundelse for den fastsatte bagatelgrænse. Det var nødvendigt at fastsætte en bagatelgrænse for at minimere antallet af fedtfattige fødevarer, der var omfattet af afgiften, og samtidig tage hensyn til de ernæringsmæssige anbefalinger⁽⁴⁹⁾ med hensyn til det anbefalede daglige indtag af fedt fra umættet fedt⁽⁵⁰⁾.
- (105) De danske myndigheder hævder, at dette ikke udgør statsstøtte, eftersom grænsen gælder generelt for alle varer med et indhold af mættet fedt på højst 2,3 % såsom fedtfattig ost og fedtfattigt kød (kalkun, kanin, hare og bestemte udskeerter fra andre dyr). De fremfører også, at bagatelgrænsen er i overensstemmelse med lovens formål og er administrativt begrundet⁽⁵¹⁾.
- (106) De danske myndigheder forklarer, at bagatelgrænsen på 2,3 % betød, at der ikke skulle opkræves en afgift af mælk, og at dette stemte overens med sundhedsmyndighedernes kostanbefalinger⁽⁵²⁾ om, at mindre børn skal drikke mælk⁽⁵³⁾. Danmark bekræftede i et brev til Kommissionen, at grænsen var fastlagt for at undtage sødmælk og mindre fedtholdig mælk fra afgiften af de nævnte sundhedsmæssige årsager⁽⁵⁴⁾.
- (107) Kommissionen konstaterer dog, at der ifølge bemærkningerne til lovforslaget⁽⁵⁵⁾ blev nedsat en Forebyggelseskommission i 2008, som i 2009 afgav en række anbefalinger til en forbedring af loven. Disse anbefalinger omfattede bl.a. også en afgift af mælkeprodukter. Ifølge den klagende parts beregninger tegner mælk og andre mejeriprodukter med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 % sig for 5,7 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark. Det kan ifølge Kommissionen forklare, hvorfor Forebyggelseskommissionen oprindeligt anbefalede også at medtage alle mælkeprodukter på listen over afgiftspligtige fødevarer. Det kunne derfor lade til, at selv fødevarer med et indhold af mættet fedt under 2,3 % i høj grad kunne bidrage til det samlede indtag af mættet fedt i Danmark, hvis de indtages i større mængder end fødevarer med et højere indhold af mættet fedt.
- (108) Kommissionens foreløbige holdning er derfor, i lyset af referenceordningens iboende formål, at de ikke-afgiftspligtige varer med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 % (f.eks. mælk og andre mejeriprodukter eller fedtfattig ost) som følge af deres egenskaber befinder sig i en lignende faktisk og retlig situation som de afgiftspligtige varer. Der er på nuværende tidspunkt ikke fundet nogen særlige tekniske, retlige eller faktiske kendetegn ved denne gruppe varer, der gør, at de ikke bør betragtes som værende i en tilsvarende faktisk og retlig situation⁽⁵⁶⁾. Det forekommer derfor, at afgiftsundtagelsen af disse varer udgør statsstøtte efter artikel 107 i TEUF.
- (109) Med hensyn til påstanden om, at bagatelgrænsen overvejende begunstiger mælkeproducenterne, fremfører de danske myndigheder, at den begunstiger mange varer med et lavt indhold af mættet fedt som nævnt i betragtning (105).
- (110) I betragtning af at mælkeproducenterne, og muligvis også kødproducenterne, på grundlag af de forhåndenværende oplysninger lader til at have haft størst fordel af undtagelsen, eftersom deres produkter gennemgående ville have undgået den særlige afgift, er det stadig nødvendigt at afklare med sikkerhed, hvem der er de primære støttemodtagere, og hvilke omstændigheder der ligger til grund for afgiftsfritagelsen.
- (111) Danmark anmodes derfor om at indsende de nødvendige tekniske oplysninger og beregninger af, hvor meget fødevarer (opdelt pr. produkt) med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 % (visse typer mælk og mejeriprodukter, fedtfattig ost osv.) udgør af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark.
- (112) Danmark skal desuden indsende en analyse af mælke- og kødsektorerne, for så vidt angår fordelene ved at fritage varer med et indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 %. Analysen skal udpege andelen af virksomheder, der er aktive inden for disse sektorer, og de af deres varer, der har haft fordel af fritagelsen, i forhold til de begunstigede fødevarereproducerende virksomheder i andre sektorer. Analysen bør også angive den økonomiske værdi af afgiftsgrundlaget for de fremstillede varer med et indhold af mættet fedt på højst 2,3 % og den økonomiske værdi af fritagelsen.

⁽⁴⁹⁾ Danmark har dog ikke indsendt nogen specifikke henvisninger.

⁽⁵⁰⁾ Se bemærkningerne til lovforslaget L 111 Forslag til lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) 19. januar 2011.

⁽⁵¹⁾ Oplysninger indsendt af Danmark den 7. september 2011.

⁽⁵²⁾ Danmark har dog ikke indsendt nogen specifikke henvisninger.

⁽⁵³⁾ Se bemærkningerne til lovforslaget L 111 Forslag til lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) af 19. januar 2011.

⁽⁵⁴⁾ Oplysninger indsendt af Danmark den 7. september 2011.

⁽⁵⁵⁾ Forslag til Lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (Fedtafgiftsloven), udkast fra september 2010, Bemærkninger til lovforslaget, punkt 2.

⁽⁵⁶⁾ Se Domstolens ræsonnement i forenede sager C-78/08 til C-80/08, *Paint Graphos m.fl.*, Sml. 2011 I, s. 7611, præmis 61.

- (113) De danske myndigheder anmodes endvidere om at indsende yderligere oplysninger og de ekspert anbefalinger, der ligger til grund for at sætte grænsen til 2,3 %. Ud over ekspertudtalelserne bør Danmark også redegøre for, hvorfor fastsættelsen af en bagatelgrænse er den bedste måde at imødekomme anbefalingerne på.

Foranstaltning 3: Afgiftsfritagelse for virksomheder med en årlig omsætning af de afgiftspligtige fødevarer på 50 000 DKK eller derunder (afsnit 2.1.8.3)

- (114) Ifølge de danske myndigheder blev denne fritagelse sat på samme niveau som i momsloven, der fastsætter, at virksomheder med en årlig omsætning af fødevarer på 50 000 DKK eller derunder ikke skal momsregistreres og ikke skal betale moms. Hvis disse virksomheder ikke skal momsregistreres, bør de heller ikke skulle registreres med henblik på at betale afgiften af mættet fedt.
- (115) Kommissionen har tidligere haft praksis for at acceptere begrundelser for præferencebehandling på basis af f.eks. behovet for at tage højde for særlige regnskabsmæssige krav eller administrative hensyn. Kommissionen råder på nuværende tidspunkt ikke over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere, hvorvidt fritagelsen, som er en undtagelse fra den almindelige referenceordning, kan betragtes som en iboende mekanisme, der er nødvendig for skattesystemets funktionalitet og effektivitet. På grundlag af de forhåndenværende oplysninger har Kommissionen indtil videre ikke fundet nogen særlige tekniske, retlige eller faktiske kendetegn ved denne gruppe virksomheder (f.eks. særlige regnskabsmæssige krav, administrative hensyn eller et ubetydeligt skattebeløb), der gør, at de ikke bør betragtes som værende i en tilsvarende faktisk og retlig situation som gruppen af virksomheder, der producerer tilsvarende afgiftsbelagte varer.
- (116) De danske myndigheder bedes derfor indsende yderligere oplysninger, der kan retfærdiggøre, at denne gruppe virksomheder behandles anderledes.

Foranstaltning 4: Fritagelse af varer, som ikke er bestemt til menneskeføde, f.eks. dyrefoder (afsnit 2.1.8.4)

- (117) Kommissionen har gennemgået de danske myndigheders forklarende oplysninger. De fremfører, at denne gruppe virksomheder, som fremstiller varer, der ikke er bestemt til menneskeføde, ikke bør være underlagt afgiften, eftersom selve formålet med afgiften er at fremme bedre kostvaner og dermed styrke danskerne sundhed. Kommissionen finder, at denne fritagelse er i overensstemmelse med ordningens indre logik og derfor ikke udgør statsstøtte. Kommissionen har således ikke behov for yderligere oplysninger på nuværende tidspunkt.

Foranstaltning 5: Forskelsbehandling mellem indenlandske og indførte varer for så vidt angår hvornår og hvordan afgiften betales (afsnit 2.1.8.5)

- (118) På baggrund af den foreløbige undersøgelse af loven lader det til, at den i nogle tilfælde påfører indførte varer en større administrativ byrde og større omkostninger end indenlandske varer. De indenlandsk producerede varer blev beskattet på et tidligt tidspunkt og typisk i deres »rene form«, dvs. som fødevarerne i lovens § 1. Når dette ikke var tilfældet, var det i det mindste stadig muligt for køberen af en afgiftspligtig indenlandsk vare at indhente nøjagtige oplysninger fra producenten om indholdet af mættet fedt.
- (119) For indførte varer var det derimod i de fleste tilfælde nødvendigt at anvende dækningsafgiften ved beregningen af indholdet af mættet fedt i den vare, der skulle beskattes. Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1.5, skulle en importør kunne dokumentere vægten af mættet fedt i de bestanddele (dvs. fødevarer), der var medgået til fremstilling af varen. I de fleste tilfælde burde det være muligt for importøren at anvende de offentligt tilgængelige oplysninger om fødevarer til at bestemme det gennemsnitlige indhold af mættet fedt i de bestanddele, der var medgået til fremstilling af varen, og dermed opgøre afgiftsgrundlaget. Når dette ikke var muligt, skulle importøren betale afgift på grundlag af enten bestanddelenes totale fedtindhold eller selve den endelige vares totale vægt.
- (120) Der skulle desuden ved beregningen af indholdet af mættet fedt ikke lægges vægt på indholdet af mættet fedt i det endelige produkt, men derimod på indholdet af mættet fedt i de bestanddele, der var medgået til fremstilling af varen⁽⁵⁷⁾. Disse oplysninger kunne være meget svære at indhente fra producenterne af bestanddelene af to årsager: a) de kendte ikke den præcise mængde, fordi der ikke findes et retligt krav om at give sådanne oplysninger, og b) de ønskede ikke at give disse oplysninger, da det betragtes som en forretningshemmelighed.

⁽⁵⁷⁾ For at give et praktisk eksempel betyder det, at der ikke blev set på, hvor stort et indhold af mættet fedt der egentlig er i f.eks. en doughnut, men hvor meget der er anvendt til at fremstille denne doughnut, herunder også mængden af olie til friturestegningen.

- (121) De danske myndigheder fremfører, at de havde til hensigt at lægge afgiften så tidligt i produktionskæden som muligt for at lægge den administrative byrde i forbindelse med udgiften på så få virksomheder som muligt⁽⁵⁸⁾. Kommissionen finder indtil videre, at den ekstra administrative byrde ved at opføre afgiftsgrundlaget for indførte varer ikke retfærdiggøres af, at den administrative byrde for de indenlandske varer reduceres. Beslutningen om at beskatte mængden af mættet fedt i de fødevarer, der medgår i fremstillingen af et slutprodukt, synes desuden at stride imod afgiftens formål, nemlig at reducere mængden af mættet fedt i danskernes kost.
- (122) De danske myndigheder fremfører også, at den dokumentation, som importøren skulle frembringe, ikke medførte en større byrde end mærkningsreglerne. Det er Kommissionens foreløbige synspunkt, at indholdet af den afgiftsrelaterede dokumentation adskiller sig fra den dokumentation, der kræves efter mærkningsreglerne, og at et krav om to sæt dokumentation fordobler den administrative byrde. Mærkningen bør bære oplysninger om indholdet af slutproduktet. Den dokumentation, der kræves i forbindelse med afgiften af mættet fedt, omfatter indholdet af de bestanddele (fødevarer), der er medgået i fremstillingen af slutproduktet.
- (123) Det er Kommissionens umiddelbare indtryk, at beskatningen af indenlandske og indførte varer på i forskellige led i fødevarerekæden indebærer en diskrimination mod indførte varer. Kommissionen råder på nuværende tidspunkt ikke over tilstrækkelige oplysninger til at drage en endelig konklusion om spørgsmålet. De danske myndigheder anmoder derfor om at indsende oplysninger om de konkrete konsekvenser ved at anvende disse to procedurer (for indenlandske og indførte varer), som kan imødekomme Kommissionens betænkeligheder beskrevet i de to foregående afsnit, og som er nødvendige for at Kommissionen kan træffe en afgørelse.

Foranstaltning 6: Ordninger for afgiftsudskyldelse eller -fradrag (afsnit 2.1.8.6)

- (124) Den indledende undersøgelse tyder på, at der i loven gøres forskel på indenlandske producenter og importører af de samme eller tilsvarende varer med hensyn til visse aspekter ved afgiftsudskyldelse eller -fradrag. Kommissionen mener indtil videre, at dette kan have givet indenlandske producenter en likviditetsmæssig fordel i forhold til importørerne (betragtning (76)). De væsentligste forskelle beskrives kort nedenfor.
- (125) Delforanstaltning 1: Som beskrevet i betragtning (41) og (42) kunne en dansk virksomhed, som fremstiller varer ved anvendelse af afgiftspligtige fødevarer til både det nationale marked og til eksport, fremstille, forarbejde, oplægge og købe afgiftspligtige fødevarer til den del af produktionen, der skulle eksporteres, uden at betale afgift. Hvis virksomheden købte afgiftspligtige fødevarer til fremstillingen af varer fra indenlandske producenter, var disse således altid afgiftsfri. Hvis den derimod købte dem fra importører, ville de kun være afgiftsfri, hvis importøren opfylder de særlige betingelser i lovens § 4, stk. 3, tredje punktum, dvs. hvis importøren driver mellemhandel.
- (126) Delforanstaltning 2: Som nævnt i betragtning (43) kunne en indenlandsk producent af afgiftspligtige fødevarer indgå en leveringsaftale med en klausul om at tilbagekøbe alle varer, der ikke var solgt efter »sidste anvendelsesdato«. Producenten kunne i disse tilfælde fradrage afgiften af de afgiftspligtige varer, der blev returneret, i angivelsen og dermed forbedre sin likviditet. Importørerne havde ikke denne mulighed.
- (127) Delforanstaltning 3: Hvad angår tidspunktet for betaling af afgiften lader det, jf. betragtning (44), til, at de indenlandske producenter skulle betale afgiften på salgstidspunktet (dvs. at deres oplag var fritaget). Importører skulle derimod i de fleste tilfælde betale afgift af de afgiftspligtige varer på købstidspunktet (dvs. at deres oplag ikke var afgiftsfritaget indtil salgstidspunktet).
- (128) Delforanstaltning 4: Som beskrevet i betragtning (45) var varer fremstillet i Danmark, som hos oplagshaveren eller under transport til eller fra denne gik tabt ved indbrud, brand, forlis eller brækage, eller som blev beskadigede, fordærvede eller på anden måde var uanvendelige, fritaget, mens varer indført til Danmark, som kom ud for det samme, ikke var det.
- (129) De danske myndigheder har endnu ikke indsendt oplysninger til at begrunde denne forskelsbehandling. Under Kommissionens indledende undersøgelse er der ikke fundet nogen særlige tekniske, retlige eller faktiske kendetegn, der begrunder sondringen mellem de to grupper af virksomheder. På grundlag af de forhåndenværende oplysninger synes de at befinde sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation i lyset af lovens skattemæssige og eksterne formål⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Oplysninger indsendt af Danmark den 7. september 2011.

⁽⁵⁹⁾ Se Domstolens ræsonnement i forenede sager C-78/08-C-80/08, *Paint Graphos m.fl.*, Sml. 2011 I, s. 7611, præmis 61.

- (130) Den eneste forskel lader indtil videre til at være, at de indførte fødevarer fremstilles i en anden EU-medlemsstat eller uden for EU. Begge grupper af virksomheder sælger den samme type fødevarer til danske forbrugere. De danske forbrugeres sundhed påvirkes i lige så høj grad af de fødevarer, der købes af indenlandske producenter, som de fødevarer, der købes i andre lande af importører. Det fremkommer også åbenlyst, at begge grupper af virksomheder konkurrerer med hinanden.
- (131) Endvidere opkræves afgiften af visse varer, der indeholder mættet fedt. Derfor skal det for det første afgøres, om det drejer sig om en afgift, der har tilsvarende virkning som en toldafgift, jf. artikel 30 i TEUF. Hvis det ikke er tilfældet, skal det undersøges, om afgiften udgør en diskriminerende intern afgift, som er forbudt i henhold til artikel 110 i TEUF⁽⁶⁰⁾.
- (132) Afgiften kan ikke kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning som en eksporttold efter artikel 30 i TEUF, fordi den ikke opkræves af indførte varer alene, men for alle varer, der indeholder mættet fedt, uanset oprindelse⁽⁶¹⁾.
- (133) En afgift kan betragtes som en diskriminerende intern afgift, som er forbudt i henhold til artikel 110 i TEUF, hvis en medlemsstat pålægger varer fra andre medlemsstater en intern afgift i enhver form, der er højere end den afgift, der direkte eller indirekte er pålagt tilsvarende indenlandske varer.
- (134) Som det fremgår af ovenstående, har indførte varer ikke samme adgang til præferenceordningen for udskydelse og fradrag af afgiften (betragtning (41) ff.). De danske myndigheder bekræfter, at dette resulterede i en likviditetsmæssig fordel for indenlandske producenter (betragtning (76)).
- (135) I henhold til fast retspraksis⁽⁶²⁾ kan en sådan forskelsbehandling ikke betragtes som en iboende del af en almindelig referenceordning, der anvendes systematisk og under de samme omstændigheder for varer, uanset deres oprindelse. Derfor forekommer foranstaltningen at gøre forskel på indførte varer og indenlandske varer og kan derfor være i modstrid med bestemmelserne i artikel 110 i TEUF⁽⁶³⁾.
- (136) På grundlag af de forhåndenværende oplysninger er udelukkelsen af importvirksomheder fra præferenceordningen for udskydelse og fradrag heller ikke på nogen måde en logisk nødvendighed for at opfylde formålet med at mindske danskernes indtag af fødevarer, der indeholder mættet fedt.

4.1.3.4. Foreløbige konklusioner

- (137) På indeværende tidspunkt og på basis af de oplysninger, de danske myndigheder har indsendt (som beskrevet i de foregående afsnit) om formålet med denne ordning og karakteren af det danske skattesystem forekommer foranstaltningerne (fritagelser for den almindelige afgift af mættet fedt, præferencebehandling af indenlandske producenter og bagatelgrænsen på 2,3 %) ikke at kunne begrundes på baggrund af karakteren af systemet eller dets indre logik.
- (138) De danske myndigheders argumenter påviser for indeværende ikke, at foranstaltningerne (fritagelserne) er nødvendige for funktionaliteten og effektiviteten af den almindelige ordning for afgiften af mættet fedt, og at der er en forbindelse mellem foranstaltningernes påståede særlige kendetegn og afgiftsfritagelsen alene for visse grupper af producenter.
- (139) Hvis Danmark mener, at afgiftsfritagelserne ikke udgør statsstøtte, anmodes Danmark om at påvise, at de pågældende fritagelser er begrundede i systemets karakter og indre logik og derfor ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁽⁶⁰⁾ Domstolens dom af 8. november 2007 i sag C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH, Sml. 2007 I, s. 9664, præmis 26-29 og Domstolens dom af 11. marts 1992 i forenede sager C-78/90 til C-83/90, Compagnie Commerciale de L'ouest, Sml. 1992 I, s. 1873, præmis 23 ff. og Domstolens dom af 22. maj 2003 i sag C-355/00, Freskot, Sml. 2003 I, s. 5263, præmis 40.

⁽⁶¹⁾ Domstolens dom af 8. november 2007 i sag C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH, Sml. 2007 I, s. 9664, præmis 40-43.

⁽⁶²⁾ Domstolens dom af 22. maj 2003 i sag C-355/00, Freskot, Sml. 2003 I, s. 5263, præmis 35 og domstolens dom af 29. juni 1999 i sag C-256/97, DMT, Sml. 1999 I, s. 3913, præmis 18 ff.

⁽⁶³⁾ Domstolens dom af 21. oktober 2003 i forenede sager C-261/01 og C-2612/01, Van Calster, Sml. 2003 I, s. 12249, præmis 48.

4.1.4. Fordrejning af konkurrencen og indvirkning på samhandelen

- (140) For at falde ind under artikel 107, stk. 1, i TEUF skal foranstaltningen påvirke konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis støtte ydet med statsmidler styrker en virksomheds stilling⁽⁶⁴⁾ i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Unionen, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten⁽⁶⁵⁾.
- (141) Ifølge Domstolens faste retspraksis peger alene det forhold, at en virksomheds konkurrencestilling styrkes i forhold til andre konkurrerende virksomheder, hvis den får en økonomisk fordel, som den ellers ikke ville have fået under normale forretningsforhold, i retning af en mulig konkurrencefordrejning⁽⁶⁶⁾. Kommissionens indledende analyse (betragtning (72) ff.) viser, at nogle producenter fik en fordel, idet deres varer var fritaget for afgiften af vægten af mættet fedt i fødevarer. Disse virksomheder fik således lempet deres skattebyrde og var fritaget for en afgift, de ellers skulle have betalt. Nogle af de foranstaltninger, der er analyseret og beskrevet ovenfor (betragtning (40) — (46) og (118) — (136)), lader til at indføre en præferenceordning for indenlandske producenter, som giver dem en likviditetsmæssig fordel i forhold til importører af de samme fødevarer.
- (142) Støtte til en virksomhed anses for at kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, når den pågældende virksomhed er aktiv på et marked, der er åbent for samhandel i Unionen⁽⁶⁷⁾. Kommissionen har med udgangspunkt i EU-domstolens faste retspraksis gennemgået den forhåndenværende empiriske data om import og eksport af landbrugsprodukter til og fra Danmark. Følgelig kan det konkluderes, at der foregår en omfattende samhandel med landbrugsprodukter i Unionen⁽⁶⁸⁾. Derfor vil de pågældende afgiftsfritagelser og præferencebehandlingen kunne påvirke handelen mellem medlemsstaterne. Alene det, at der findes en fælles markedsordning⁽⁶⁹⁾ for de varer, der er berørt af fritagelserne og præferencebehandlingen, bekræfter, at enhver støtte til fordel for disse varer i en medlemsstat vil kunne påvirke samhandelen mellem EU's medlemsstater.
- (143) I betragtning af ovenstående finder Kommissionen foreløbigt, at betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt.
- (144) Hvis Danmark er uenig i, at afgiftsfritagelserne kunne true med at fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, anmodes Danmark om at indsende den nødvendige dokumentation for, at de pågældende afgiftsfritagelser ikke havde nogen virkning på konkurrencen mellem virksomhederne og/eller udelukkende var af lokal karakter.

4.2. Ulovligheden af den eventuelle støtte

- (145) Danmark har ikke i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, i TEUF anmeldt afgiftsfritagelserne eller præferencebehandlingen til fordel for de indenlandske varer som følge af loven til Kommissionen, inden foranstaltningerne blev iværksat. Hvis det endeligt konkluderes, at afgiftsfritagelserne og præferencebehandlingen af indenlandske varer udgør statsstøtte, vil de derfor blive betragtet som ny støtte, som ikke er anmeldt til Kommissionen og derfor ulovlig i henhold til artikel 1, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁴⁾ Det følger af fast retspraksis, at begrebet virksomhed omfatter alle enheder, som udøver en økonomisk aktivitet, uanset deres retlige status og måden hvorpå de finansieres (Sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. 1999 I, s. 1978, præmis 21). Økonomisk aktivitet defineres som udbud af varer og tjenesteydelser på markedet (Sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987 I, præmis 7, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36 og forenede sager C-180/98 til C-184/98, Pavlov, Sml. 2000 I, s. 6451, præmis 74).

⁽⁶⁵⁾ Sag 730/79, Phillip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1980 I, s. 2671, præmis 11 og sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 17.

⁽⁶⁶⁾ Domstolens dom af 17. september 1980, sag 730/79, Phillip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1980, s. 2671.

⁽⁶⁷⁾ Se især Domstolens dom af 13. juli 1988 i sag C-102/87, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1988 I, s. 4067.

⁽⁶⁸⁾ Danmarks import og eksport af landbrugsprodukter fra og til andre EU-lande i 2010 beløb sig til henholdsvis 6 554 mio. EUR og 8 589 mio. EUR. I 2011 beløb importen af fisk sig til en værdi af 3 216,6 mio. USD og eksporten til 4 482,9 mio. USD. Kilde: officiel statistik fra De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation, som findes på <http://www.fao.org/fishery/facp/DNK/en>. Import af smør til Danmark beløb sig til 8 413 ton mellem januar og juli 2014, mens importen af mælkepulver beløb sig til 10 290 ton og importen af ost til 47 591 ton i samme periode. Kilde: Mælkeobservatoriet, den 14.10.2014, Eurostat (COMEXT) på basis af eksportstrømmen, som findes på http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/eu-intra-trade_en.pdf Kun Tyskland og Sverige indførte mere end 40 000 ton mælk til Danmark i 2013. Kilde: Eurostat (COMEXT), tabel hentet den 24.10.2014.

⁽⁶⁹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

⁽⁷⁰⁾ EUT L 204 af 31.7.2013, s. 15.

4.3. Forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 2 eller 3 i TEUF

(146) Efter indledningsvis og på basis af de oplysninger, de danske myndigheder har indsendt, at have konkluderet, at fritagelserne for afgiften af mættet fedt forekommer at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF til de virksomheder, støtten ydes til, med undtagelse af fritagelsen af fødevarer, der ikke er bestemt til menneskeføde, som ikke udgør statsstøtte, skal Kommissionen undersøge, om denne støtte er forenelig med det indre marked. Med henblik herpå skal den fastslå, om nogle af undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF finder anvendelse for den pågældende foranstaltning.

4.3.1. Artikel 107, stk. 2 i TEUF

(147) Undtagelserne i artikel 107, stk. 2, i TEUF forekommer ikke at kunne anvendes i nærværende tilfælde, eftersom støtten ikke er rettet mod nogen af formålene i disse bestemmelser.

4.3.2. Artikel 107, stk. 3 i TEUF

(148) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF kan støtte betragtes som forenelig med det indre marked, hvis den fremmer den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, samt i de områder, der er nævnt i artikel 349 i TEUF, under hensyn til deres strukturelle, økonomiske og sociale situation. Eftersom denne foranstaltning gælder i hele Danmark, synes den ikke at være forenelig efter artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Støtten kan heller ikke antages at falde ind under undtagelserne i artikel 107, stk. 3, litra b), d) og e), i TEUF.

(149) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kan støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, betragtes som forenelig med det indre marked.

(150) I den forbindelse finder Kommissionen indtil videre på basis af de forhåndenværende oplysninger, at de undersøgte foranstaltninger forekommer at udgøre driftsstøtte, som blot sigter mod at forbedre støttemodtagernes finansielle situation. Kommissionen noterer sig, at de danske myndigheder endnu ikke har peget på noget retsgrundlag (herunder artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF), der kunne foranledige Kommissionen til at erklære den mulige statsstøtte forenelig med det indre marked. De danske myndigheder opfordres derfor til sammen med de oplysninger om de forskellige foranstaltninger, der er anmodet om i de foregående afsnit, at indsende alle oplysninger, der kan begrunde den undersøgte foranstaltnings forenelighed.

5. KONKLUSION

(151) I overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning (EF) nr. 659/1999 har Kommissionen derfor besluttet at indlede en formel undersøgelsesprocedure med hensyn til alle lovens foranstaltninger, med undtagelse af afgiftsfritagelsen af varer, der ikke er bestemt til menneskeføde, som ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(152) I lyset af ovenstående betragtninger opfordrer Kommissionen efter proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at fremsætte sine bemærkninger og fremsende alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af den mulige støtteforanstaltning. Foruden de særlige anmodninger i ovenstående vurdering anmodes de danske myndigheder specifikt om at indsende oplysninger om beløbene af den påståede støtte i 2011 og 2012. Kommissionen anmoder de danske myndigheder om straks at videresende en kopi af dette brev til de potentielle støttemodtagere.

(153) Kommissionen minder Danmark om, at artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har opsættende virkning, og henviser til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999, hvor det er fastsat, at ulovligt udbetalt støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.

(154) Kommissionen gør Danmark opmærksom på, at den vil underrette interesserede parter ved at offentliggøre dette brev samt et resumé i *Den Europæiske Unions Tidende*. Alle interesserede parter vil blive opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter meddelelsens offentliggørelse.»