

# TITELBLAD

<b>Titel:</b>	Fedtafgiftsloven – På kant med EU-rettens statsstøtte-regler?
<b>Engelsk titel:</b>	The Saturated Fat Tax Act - On edge with the regulations of the EU law regarding state aid?
<b>Fagområder:</b>	Afgiftsret, EU-ret
<b>Uddannelse:</b>	Cand.merc.(jur.)
<b>Studienummer:</b>	2010-3196
<b>Uddannelsessted:</b>	Aalborg Universitet
<b>Vejleder:</b>	Charlotte Sørensen
<b>Afleveringsdato:</b>	12. maj 2015
<b>Projektbetegnelse:</b>	Kandidatspeciale
<b>Antal sider:</b>	75
<b>Antal anslag:</b>	118.550

---

Martin Daugaard Drejer

# FORORD

Dette speciale markerer afslutningen på min kandidatuddannelse ved Aalborg Universitet. Specialet er udarbejdet i perioden fra d. 2. februar 2015 til d. 11. maj 2015.

Redaktionen er afsluttet d. 8. maj 2015, så materiale fremkommet efter denne dato er ikke inddraget i grundlaget for specialet. Da specialet omhandler en igangværende sag, er der sandsynligvis detaljer som endnu ikke er tilgængelige for offentligheden og derfor ikke har været mulige at inddrage i specialets behandling af sagen.

I den forbindelse, har en aktindsigtsansøgning til Skatteministeriet med henblik på udlevering af korrespondance mellem ministeriet og Europa-Kommissionen, ikke på tidspunktet for redaktionens afslutning resulteret i udlevering af det ansøgte materiale. Skatteministeriets holdning til undersøgelsessagen baseres derfor på referencer fra andre dokumenter.

Der skal lyde en stor tak til min vejleder Charlotte Sørensen, som gennem udarbejdelsesprocessen har været en stor kilde til inspiration og konstruktiv kritik.

**God læselyst**

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Titelblad</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Indledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Problemformulering</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Afgrænsning</b> .....	<b>7</b>
3.1. Definitionsoversigt .....	8
<b>4. Metode og retskilder</b> .....	<b>11</b>
4.1. Overvejelser vedrørende anvendt metode .....	11
4.2. Retskildernes anvendelse i specialet .....	14
4.3. Specialets opbygning på baggrund af metodevalget .....	14
<b>5. Det punktafgiftsretlige system</b> .....	<b>16</b>
5.1. Suspensionsordningen .....	17
5.2. Den EU-retlige regulering af punktafgiftssystemet .....	18
<b>6. Statsstøtte</b> .....	<b>19</b>
6.1. Statsstøttereglernes anvendelse i Danmark .....	20
6.1.1. Statsstøtteudvalget .....	21
6.1.2. Godkendelsesprocessen .....	21
6.1.3. Hvordan afklares det hvorvidt et initiativ er i overensstemmelse med statsstøttereglerne jf. EU-retten? .....	23
6.2. Statsstøttereglernes anvendelse efter EU-retten.....	23
6.2.1. Statsstøtte efter TEUF artikel 107 .....	24
6.2.2. Den generelle gruppefritagelsesforordning .....	24
6.3. Kriterier for statsstøtte .....	25
6.4. Lovlig, muligvis lovlig, ulovlig og misbrugt statsstøtte .....	34
6.4.1. Artikel 107, stk. 2. om automatisk undtagelse (Lovlig statsstøtte).....	35
6.4.2. Artikel 107, stk. 3 om mulige undtagelser (Muligvis lovlig statsstøtte) .....	36

6.4.3. Ulovlig statsstøtte.....	37
6.4.4. Misbrugt statsstøtte.....	37
6.5. Balancetesten.....	37
6.6. Tilbagebetaling af statsstøtte.....	38
<b>7. Fedtafgiftsloven .....</b>	<b>40</b>
7.1. Fedtafgiftsloven i forhold til det overordnede punktafgiftssystemet .....	41
7.2. Formålet med fedtafgiften.....	41
7.3. Lovens konstruktion og anvendelsesområde .....	42
7.3.1. Kapitel 1 - Almindelige bestemmelser for national afgiftspåligning .....	43
7.3.2. Kapitel 2 - Dækningsafgift på indførte varer samt registreringsbestemmelser .....	45
7.3.3. Lovens kapitel 3 og 4 - Fælles bestemmelser .....	46
7.4. De praktiske problemstillinger ved fedtafgiftslovens ikrafttræden .....	47
7.4.1. Advarsler fra danske brancheorganisationer .....	47
7.4.2. Administration af afgiften.....	49
7.5. Ophævelse og årsag .....	50
<b>8. Undersøgelsessagen mod Danmark.....</b>	<b>51</b>
8.1. Baggrund for sagen .....	51
8.2. Sagens substans .....	52
8.2.1. Kommissionens tilgang til sagen .....	53
8.3. Kommissionens foreløbige konklusion .....	60
8.4. Sammenfattende på baggrund af kommissionens konklusion .....	64
<b>9. Konklusion.....</b>	<b>66</b>
<b>10. Perspektivering .....</b>	<b>68</b>
<b>11. Abstract.....</b>	<b>70</b>
<b>12. Bibliografi .....</b>	<b>72</b>

# 1. INDLEDNING

Onsdag d. 4. februar 2015, åbnede Europa-Kommissionen officielt en undersøgelsessag mod Danmark omhandlende potentielt ulovlig statsstøtte. Sagen vedrører den fra og med 1. januar 2013 ophævede lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer. Gennem specialet betegnes denne blot som fedtafgiftsloven.

Da fedtafgiftsloven trådte i kraft, blev visse fødevarer indeholdende mættet fedt fritaget for afgiften jf. lovens § 1. Der var to former for fritagelser. For det første, var en række varer indeholdende mættet fedt fritaget fra lovens anvendelsesområde, som var udtømmende defineret i dennes § 1. For det andet, var i øvrigt afgiftspligtige fødevarer fritaget, såfremt indholdet af mættet fedt i disse ikke oversteg 2,3 %.

Loven blev vedtaget d. 30. marts 2011 og trådte i kraft d. 1. oktober samme år. Den blev senere ophævet med virkning fra d. 1. januar 2013.

Kommissionen er i skrivende stund af den overbevisning, at fritagelsen af fødevarer med indhold af mættet fedt på 2,3 % eller derunder, samt fritagelse fra lovens anvendelsesområde, muligvis var udtryk for ulovlig statsstøtte<sup>1</sup>. Kommissionen har derfor åbnet en undersøgelsessag mod Danmark med henblik på at afklare, om Danmark har ydet ulovlig statsstøtte ved fritagelserne og derfor skal kræve denne indirekte støtte efterbetalt. Støttemodtagerne er efter Kommissionens opfattelse, de virksomheder der oprindeligt faldt uden for fedtafgiftslovens anvendelsesområde, og de afgiftspligtige varer som var undtaget via lovens bagatelgrænse på 2,3 %.

Det kan umiddelbart undre, at Kommissionen først reagerer på fedtafgiftslovens mulige statsstøtteelementer godt 2 år efter at loven blev ophævet. Dette særligt set i lyset af, at Kommissionen har været oplyst om fedtafgiftslovens udfordringer og potentielle EU-stridige elementer allerede ultimo 2010, da en række danske brancheorganisationer efter at

---

<sup>1</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 137.

have afgivet hørings svar (se bilag 2) i forbindelse med lovforslaget, tog direkte kontakt til Kommissionen<sup>2</sup> med henblik på at denne skulle forholde sig til bl.a. statsstøtteproblematikken i forbindelse med gennemførelsen af fedtafgiftsloven. Brancheorganisationernes ønske var, at Kommissionen skulle forhindre, at Folketinget gennemførte lovforslaget som det var forelagt.

Brancheorganisationerne gjorde udtrykkeligt opmærksom på problematikken i forhold til traktaten om den europæiske unions funktionsmåde, (herefter TEUF) artikel 107 og 110, om henholdsvis statsstøtte og diskriminerende afgifter.

Specialet centrerer sig om statsstøtteproblematikken i forhold til den tidligere fedtafgiftslov og vil behandle denne som beskrevet i kapitel 4.3 om specialets opbygning.

## 2. PROBLEMFORMULERING

Undersøgelsessagen åbner for adskillelige problemstillinger, EU-retlige såvel som formueretlige. Specialets fokus er den EU-retlige statsstøtteproblematik, på baggrund af undersøgelsessagen mod Danmark. Emnet munder ud i nedenstående problemformulering.

**Er den tidligere lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) i overensstemmelse med EU-rettens regler vedrørende statsstøtte?**

---

<sup>2</sup> Skatteministeriet, Høringskema med svar, 2010.

### 3. AFGRÆNSNING

Specialet behandler det EU-retlige statsstøttebegreb bredt. Relevante betragtninger og retskilder i forhold til statsstøttebegrebet og punktafgiftssystemet, nationale såvel som EU-retlige, vil blive inddraget for på bedst mulig måde, at nå en konklusion på den ovenstående problemformulering.

Den angivne problemstilling afgrænser sig overordnet til den danske fedtafgiftslov set i forhold til EU-rettens regler vedrørende statsstøtte. Det følger heraf, at andre potentielle EU-retlige problemstillinger relateret til fedtafgiftsloven, ikke vil blive behandlet i løbet af specialet, men blot nævnt for at gøre læseren opmærksom på, at statsstøtteproblematikken ikke nødvendigvis er den eneste EU-retlige problemstilling i fedtafgiftsloven.

For at kunne analysere fedtafgiftsloven med henblik på at besvare problemformuleringen, er det nødvendigt at redegøre for det bagvedliggende punktafgiftssystem, samt de statsstøtteregler som fedtafgiften muligvis i sit indhold strider imod.

Det generelle punktafgiftssystem defineres og beskrives ganske overordnet. Det forudsættes i den forbindelse at en række forhold gør sig gældende for punktafgiftssystemet. Ligeledes forudsættes det, at fedtafgiftsloven i sin virkning følger punktafgiftssystemet som beskrevet i dette speciale. Redegørelsen for punktafgiftssystemet har udelukkende til formål at beskrive systemets mekanismer og vil ikke indeholde et analyserende element. Ved specialets redegørelse af fedtafgiftsloven lægges det som nævnt til grund, at denne punktafgiftslov er underlagt det overordnede punktafgiftssystem som beskrevet.

Ved behandlingen af statsstøttebegrebet vil specialet søge at redegøre for dette bredt, med det formål at beskrive rækkevidden heraf. De danske myndigheders handlemønstre i forhold til EU-rettens statsstøtteregler vil blive redegjort for, med udgangspunkt i Erhvervs- og Vækstministeriets statsstøttehåndbog<sup>3</sup>. Grunden herfor er, at det skal afklares om de

---

<sup>3</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010.

danske myndigheders tilgang til statsstøttereglerne er hensigtsmæssige og korrekte i forhold til EU-rettens regler og Kommissionens praksis.

Selve statsstøttebegrebet vil i sin virkning blive analyseret i forhold til retspraksis med det formål at klarificere, hvilke kriterier som skal opfyldes for at en ordning kan betegnes som statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1. Endvidere vil specialet redegøre for hvornår en ordning ikke (nødvendigvis) konstituerer statsstøtte efter artikel 107, stk. 1.

Når specialet har redegjort for punktafgiftssystemet, statsstøttebegrebet og selve fedtafgiftsloven, vil der følge en analyse af undersøgelsessagen mod Danmark i forhold til de erkendelser som er opnået i de redegørende afsnit og de foreløbige erkendelser i undersøgelsessagen.

### 3.1. DEFINITIONSOVERSIGT

Gennem specialet bruges en række termer, som ikke alle er lige klart defineret i litteraturen. Nogle bruges i øvrigt sjældent i dansk terminologi, hvorfor der kan opstå fortolkningstvivl når disse begreber anvendes. Derfor følger nedenstående en række definitioner, som lægges til grund for hvordan dette speciale bruger disse begreber ved behandlingen af de for specialet relevante emner og problemstillinger.

#### **Udgiftsinitiativ**

Et initiativ igangsat af en offentlig myndighed, som indebærer en udgift for staten.



## Statsstøtte

Kommissionen definerer statsstøtte som værende følgende:

”State aid is defined as an advantage in any form whatsoever conferred on a selective basis to undertakings by national public authorities.

Therefore, subsidies granted to individuals or general measures open to all enterprises are not covered by this prohibition and do not constitute State aid (examples include general taxation measures or employment legislation).”<sup>4</sup>

De danske myndigheder har oversat Kommissionens definition:

”Alle former for statslig aktivitet, der giver en eller flere virksomheder en økonomisk fordel frem for andre, uanset formen.

Statsmidler omfatter midler fra offentlige myndigheder, men også midler fra fx fonde eller institutioner (eller koncessionerede virksomheder), der er udpeget af offentlige myndigheder, og som fx administrerer støtten eller har eneretsstatus.”<sup>5</sup>

Begge definitioner er ganske brede og indeholder ikke modsigelser i forhold til hinanden. I dette speciale vil Kommissionens definition principielt blive lagt til grund, da den udtømmende oplister 2 situationer hvor en fordel givet af staten til en ikke-statslig person, *ikke* vil være uforenelig med EU-retten.

Den danske definition lægger til grund, at støtten skal være ydet til fordel for en virksomhed, uanset formen af denne fordel. Kommissionens definition nævner ikke noget specifikt om støttemodtagerens status, men nøjes med at redegøre for hvornår støtte *ikke* er uforene-

---

<sup>4</sup> Europa-kommissionens hjemmeside, 2013.

<sup>5</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 7.

lig med EU-retten. Det må lægges til grund, at der ved Kommissionens definition blot skal være tale om "økonomisk aktivitet". Mere om det herunder.

## Virksomhed

Det følger af fast retspraksis fra EU-Domstolen, at "virksomhed" omfatter alle enheder, som udøver økonomisk aktivitet, uanset deres retlige status og måden hvorpå de finansieres<sup>6</sup>. Kommissionen følger som hovedregel en funktionel tilgang til behandling af virksomhedsbegrebet, hvor det relevante spørgsmål almindeligvis er, hvorvidt den undersøgte enhed udøver økonomisk virksomhed eller ej<sup>7</sup>. I EU-retten er virksomhedsbegrebet altså de facto udvidet til at kunne dækkes af begrebet "økonomisk virksomhed" jf. herunder.

## Økonomisk aktivitet

Fortolkes bredt og omfatter virksomhedsbegrebet. Begrebet defineres kort som udbud af varer og tjenesteydelser på et marked<sup>8</sup>. EU-Domstolen anser markedsdeltagelse som det bærende element for, hvorvidt en given situation er udtryk for økonomisk aktivitet<sup>9</sup>.

## Referenceordning

Selvstændig skatteordning underlagt et generelt nationalt skattesystem. Ordningen ses i sit formål og konstruktion som reference for mulige fællesskabsstridige foranstaltninger som denne indeholder.

---

<sup>6</sup> C-41/90, Höfner og Elser, præmis 21.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> C-118/85, Kommissionen mod Italien, præmis 7; C-35/96, Kommissionen mod Italien, præmis 26 og de forenede sager C-180/98 til C-184/98, Pavlov, præmis 74.

<sup>9</sup> C-205/03 P, Fenin, Generaladvokat Maduros forslag til afgørelse, præmis 12.

## 4. METODE OG RETSKILDER

Indeværende kapitel vil gennemgå det teoretiske grundlag for specialets udarbejdelse, samt redegøre for de anvendte retskilder.

### 4.1. OVERVEJELSER VEDRØRENDE ANVENDT METODE

Specialets grundlæggende formål er jf. problemformuleringen at afklare, hvorvidt den nu ophævede fedtafgiftslov var i strid med EU-rettens regler vedrørende statsstøtte i TEUF artikel 107, stk. 1. For at kunne klarlægge dette, er det nødvendigt at afdække hvad begrebet "statsstøtte" materielt indeholder. Afdækningen heraf skal ske i forhold til national såvel som EU-Domstolens fortolkning. Der skal altså kort og godt redegøres for, hvad gældende ret er i forhold til statsstøttebegrebet. Til dette anvendes den retsdogmatiske metode.

Retsdogmatikkens opgave er at beskrive, fortolke/analysere og systematisere gældende ret<sup>10</sup>. Ældre teoretikere som f.eks. Alf Ross mente, at der adskilt fra retsdogmatikken kan fremsættes såkaldte de lege ferenda (som loven *bør være*) påstande, som er retspolitiske påstande hidrørende fra retssociologien<sup>11</sup>. Det er dog i moderne retsvidenskab erkendt, at det er vanskeligt, måske endda umuligt, at foretaget et helt klart skel mellem retsdogmatikken og retssociologien.

Gældende ret inden for et retsområde, udledes af de retskilder som vedrører dette. Den til dette speciale anvendte definition, definerer retskilder som værende:

---

<sup>10</sup> J. Evald & S. Schaumburg-Müller, s. 207.

<sup>11</sup> Wegener, 2000, s. 51f.

”... samtlige faktorer, som i forbindelse med afgørelsen af konkrete retsspørgsmål øver indflydelse på de retsanvendende myndigheder ved disses valg og/eller formulering af den for afgørelsen relevante retsregel.”<sup>12</sup>

Retskilder kan i et vist omfang rangordnes. Efter legalitetsprincippet skal f.eks. den offentlige forvaltnings generelle og konkrete afgørelser være i overensstemmelse med den relevante lovs ordlyd og skal have direkte hjemmel i denne<sup>13</sup>.

I forhold til den videnskabelige vurdering af gældende ret, er Alf Ross’ prognoseteori interessant.

Med prognoseteorien lægger Ross til grund at ”... udsagn om gældende ret må forstås som refererende til *hypotetiske fremtidige afgørelser* under visse betingelser, nemlig dels at der på et eller andet fremtidigt tidspunkt anlægges sag med relation til reglen, dels at retstilstanden ikke er blevet ændret i mellemtiden.”<sup>14</sup>

Ross forudsætter, at alle normer som retsvidenskaben behandler, har karakter af direktiver til de retsanvendende myndigheder (domstolene)<sup>15</sup>. Det er Ross’ betragtning, at den der søger at analysere domstolenes anvendelse af de gældende retsregler, skal hæfte sig ved retsbevidstheden og retshandlingerne. Retsbevidstheden er et individual-psykologisk begreb som i dets natur kan differentiere fra person til person, hvor ”retten” i sig selv er et socialt fænomen. Retshandlingerne dækker over domstolenes anvendelse af de gældende retsregler. Retshandlingen, dvs. den afsagte dom, er et ydre udtryk for en bagvedliggende indre, normativ ideologi<sup>16</sup>, altså retsbevidstheden for de enkelte dommere ved anvendelsen af de relevante retskilder på den enkelte sag.

---

<sup>12</sup> Wegener, 2000, s. 15.

<sup>13</sup> Wegener, 2000, s. 15f.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Wegener, 2000, s. 53.

<sup>16</sup> Wegener, 2000, s. 54.

For Ross er et retsvidenskabeligt udsagn om gældende ret altså en forudsigelse om, at såfremt en sag indbringes for en domstol, vil tidligere praksis på området kunne anvendes analogt i forhold til sagen og påvirke dennes udfald, såfremt der ikke er sket ændringer i de retsregler, som var udslagsgivende for den tidligere dom.

I moderne retsvidenskab forkastes det videnskabelige grundlag for Ross' prognoseteori som en praktisk verificeringsmodel for gældende ret. Dette skyldes bl.a. en erkendelse af, at metodelæren på grund af sin vage og ubestemte karakter, er åben og principielt tilgængelig for forandringer<sup>17</sup> og derfor ikke kan rummes i én enkelt model.

Princippet i prognoseteorien og teoriens heraf afledte navn er dog, efter denne forfatters mening, en tiltalende indgangsvinkel til at forstå retsdogmatikkens formål og tilgang til at afdække gældende ret. Det giver mening, at den retsdogmatiske metode kun kan beskrive, analysere og systematisere gældende ret, på baggrund af allerede kendte retskilder. Metoden tjener altså til at skabe et øjebliksbillede af retstilstanden inden for et område, som kan anvendes ved stillingstagen til en for retskilderne relevant problemstilling i fremtiden.

Den retsdogmatiske metode tjener til at hjælpe med at skabe en prognose for hvordan fremtidige problemstillinger bør håndteres af domstolene, med risiko for, at der i mellemtiden kan opstå en praksisændring, eller en regulering af lovgrundlaget som ændrer fremtidige sagers udfald. For at kunne konkludere på specialets problemformulering, er det altså bl.a. nødvendigt at undersøge, hvordan lignende problemstillinger historisk er blevet behandlet. Som konsekvens heraf, vil specialets analyse i høj grad tage udgangspunkt i relevant retspraksis.

---

<sup>17</sup> Wegener, 2000, s. 54.

---

## 4.2. RETSKILDERNES ANVENDELSE I SPECIALET

I specialet vil der blive anvendt danske og europæiske retskilder. I den forbindelse skal det anføres som en grundlæggende erkendelse, at de europæiske retskilder, (direktiver og forordninger), som hovedregel har forrang frem for de danske retskilder, med mindre den danske retskilde er GRL, hvor der i teorien stadig er en diskussion om EU-rettens forrang<sup>18</sup>. Denne retsstilling om forrang blev første gang statueret af den daværende EF-domstol, med dommen Van Gend en Loos<sup>19</sup>.

For at kunne klarlægge hvordan EU-reglerne fortolkes i praksis, inddrages i specialet en række udtalelser og domme fra EU-Domstolen. Disse har en betydelig præjudikatværdi, og udgør sammen med TEUF, direktiver og forordninger, de væsentligste retskilder inden for EU-retten<sup>20</sup> i forhold til dette speciale. Målet er at afdække EU-rettens fortolkningsprincipper, set i forhold til de danske fortolkningsprincipper. På det nationale plan vil der blive inddraget cirkulæreskrivelser fra relevante myndigheder, for at afdække hvordan disse har forholdt sig til fedtafgiften samt statsstøtteproblematikken i det hele taget - det selvom disse ikke kan kategoriseres som egentlige retskilder. Som egentlig retskilde på nationalt plan, behandles naturligvis selve fedtafgiftsloven.

---

## 4.3. SPECIALETS OPBYGNING PÅ BAGGRUND AF METODEVALGET

Da omdrejningspunktet for specialet er den nu ophævede fedtafgiftslov set i forhold til EU-rettens regler vedrørende statsstøtte, vil specialet først i kapitel 5 redegøre for punktafgiftssystemet i dansk såvel som i EU regi samt suspensionsordningen. Gennemgangen af det førnævnte i kapitel 5 er nødvendig, for at kunne forstå afgiftssuspensionsordningen, formålet med denne og punktafgifter som emne, for at kunne forstå ditto i forhold til fedtafgiftsloven, da denne netop var en punktafgift.

---

<sup>18</sup> E. Sørensen, R. Nielsen, & H. Danielsen, *Uddrag af EU-retten*, 2014, s. 81.

<sup>19</sup> C-26/62, Van Gend en Loos.

<sup>20</sup> E. Sørensen, R. Nielsen, & H. Danielsen, *Uddrag af EU-retten*, 2014 s. 95.

Derefter vil statsstøttere reglerne blive gennemgået i kapitel 6. Kapitlet vil søge at afdække statsstøttebegrebet som defineret i kapitel 3.2 og fortolkningen heraf, samt opstille en son- dring mellem *lovlig* statsstøtte, *muligvis lovlig* statsstøtte og *ulovlig* statsstøtte. Kapitlet vil afdække de danske myndigheders tilgang til statsstøttebegrebet, holdt op imod retspraksis fra EU-Domstolen. Helt overordnet har kapitlet til formål at beskrive, analysere og syste- matisere gældende ret i forhold til statsstøttere reglerne, så begrebets indhold og rækkevidde er klarlagt ved analysen af undersøgelsessagen.

I kapitel 7 vil selve fedtafgiftsloven blive gennemgået. Gennemgangen vil afdække grund- laget for afgiftens eksistens, de praktiske problemstillinger ved anvendelsen af loven på de, efter denne, afgiftspligtige fødevarer, samt den kritik loven var udsat for frem til dens op- hævelse ultimo 2012. Formålet med at afdække lovens indhold og virkning er, at fremme læserens forståelse i forhold til statsstøttere reglernes anvendelse på loven.

Når kapitel 5 – 7 har redegjort for grundlaget for specialets analyse, vil kapitel 8 inddrage og analysere den af Kommissionen anlagte undersøgelsessag mod Danmark. Efter afkla- ring af sagens formelle status på baggrund af Kommissionens anbringender og foreløbige konklusioner, vil følge en analyse heraf med henblik på at opnå grundlag for en konklusi- on. Analysen vil inddrage de elementer i sagen som bliver tillagt vægt af henholdsvis Kommissionen og den danske stat. Kapitlet munder ud i en overgang til specialets konclu- sion, som opsummerer analysen og svarer på specialets problemformulering.

I kapitel 9 konkluderes på det i problemformuleringen stillede spørgsmål:

”Er den tidligere lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer i overensstemmelse med EU- rettens regler vedrørende statsstøtte?”.

Konklusionen vil blive fulgt op af en perspektivering i kapitel 10, hvorefter der vil følge et resumé på engelsk, det såkaldte abstract, i kapitel 11. Slutteligt vil kapitel 12 indeholde en oversigt med det samlede materiale anvendt ved specialets tilblivelse.

## 5. DET PUNKTAFGIFTSRETLIGE SYSTEM

EU's indre marked er baseret på målsætningen om, at samhandel mellem medlemsstaterne skal foregå uden handelshindringer såsom konkurrenceforvridende afgiftssatser og toldmure<sup>21</sup>. Handelshindringer fortolkes bredt og kan potentielt udgøres af alle handelsbegrænsende regler som er reguleret af de enkelte medlemsstaters nationale lovgivning.

Punktafgifter er en indirekte beskatning på forbruget af varer<sup>22</sup>. Formålet er todelt, nemlig:

- 1) at adfærdsregulere en befolknings forbrug af et bestemt gode, eksempelvis øl og cigaretter og
- 2) at skabe et fiskalt provenu, for den medlemsstat som pålægger afgiften.

Når en punktafgift er pålagt forbruget af punktafgiftspligtige varer<sup>23</sup>, kan afgiften variere alt efter varens art. Punktafgifter følger altså ikke neutralitetsprincippet som merværdiomsætningsafgiften gør. Neutralitetsprincippet tilsiger, at den aktuelle (neutrale) afgift, skal være lige byrdefuld for alle som skal svare den. En neutral afgift påvirker altså *ikke* konkurrencen mellem forskellige forbrugsgoder, da den udgør en lige, procentvis stigning i forbrugsprisen for forbrugeren<sup>24</sup>.

Punktafgifter er såkaldte enkeltledsavgifter. Det betyder, at de kun skal svares én gang i værdikæden mellem producent og forbruger. Afgiften skal først svares når varen faktisk overgår til forbrug. Den handlende virksomhed bliver derfor ikke belastet af afgiften før den afgiftspligtige vare forlader suspensionsordningen (gennemgået nedenfor), jf. artikel 19, stk. 2 i direktiv 2008/118, herefter cirkulationsdirektivet. Skattebyrden i forhold til

---

<sup>21</sup> E. Sørensen K. o., 2010, s. 38ff.

<sup>22</sup> Skatteretten 1, 2004, s. 29f.

<sup>23</sup> Direktiv 2008/118, artikel 1.

<sup>24</sup> Den juridiske vejledning, 2015-1, D.A.1.3. Momssystemet generelt.



punktafgifter bæres i sidste ende af forbrugeren, da den erhvervsdrivende (skattesubjektet) vil overvælte afgiften på forbrugeren via tilpasset pris.

Når det ikke i EU-retten er defineret i hvilket omfang en medlemsstat kan pålægge afgift af en varer eller tjenesteydelse, kan medlemsstaterne selv fastlægge omfanget af de afgiftspligtige varer i forhold til de enkelte punktafgiftslove. Rækkevidden af hvad der efter en punktafgiftslov er afgiftspligtigt, reguleres alene i loven og behøver ikke at være snævert defineret.

---

## 5.1. SUSPENSIONSORDNINGEN

Med suspensionsordningen skabes et afgiftsfrit miljø, hvor varer kan cirkulere med henblik på oplægning, fremstilling, forarbejdning eller videresalg<sup>25</sup>. Formålet er, at gøre handel med afgiftspligtige varer så lidt besværlig som overhovedet muligt, både i forhold til de handlende parter såvel som de myndigheder der skal kontrollere transaktionerne. Det er også væsentligt for kontrollenssynet, at de kompetente myndigheder nemt kan få adgang til samt overblik over, de kontrollerede skattesubjekters aktiviteter.

Såfremt en vare er afgiftspligtig, skal denne først afgifts-berigtiges når den overgår til forbrug og herved forlader suspensionsordningen. Muligheden for at henføre varer under suspensionsordningen gør, at de handlende virksomheder undgår unødvendig likviditetsbelastning og administrationsbesvær.

Betingelsen for at en virksomhed kan befinde sig inden for suspensionsordningen er, at denne er godkendt som registreret oplagshaver eller varemottager hos told- og skatteforvaltningen.

---

<sup>25</sup> Den juridiske vejledning, E.A.1.8.1.1., Suspensionsordningen.

---

## 5.2. DEN EU-RETLIGE REGULERING AF PUNKTAFGIFTSSYSTEMET

Inden for EU-retten reguleres suspensionsordningen først og fremmest af cirkulationsdirektivet, jf. ovenfor. Derudover gælder en række ramme- og satsdirektiver.

Cirkulationsdirektivet angiver *strukturen* for afgiftspåleggelse inden for det europæiske fællesskab. Derudover fastsætter direktivet *omfanget* af afgiftspligtens område, samt hvilke transaktioner der er fritaget fra afgift, altså *definitionerne*. Afgiftsfritagelserne er i et vist omfang deklatoriske, hvilket giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde særlovgivning herfor. Medlemsstaterne kan jf. cirkulationsdirektivets artikel 11, stk. 2, opstille betingelser og begrænsninger for de afgiftsfritagelser som direktivet oplister.

Særskilte direktiver regulerer definition, struktur og omfang af enkelte punktafgifter. Medlemsstaterne tillægges en høj grad af autonomitet ved national afgiftspåleggelse.

De eneste produkttyper som Kommissionen ved særskilte direktiver regulerer definition, struktur og omfang af, er energi, tobak og alkohol. EU-rettens harmoniserende regler om energi-, tobaks- og alkoholafgifter er fastsat i rammedirektiverne herfor.

Kommissionen fører løbende kontrol med medlemsstaternes nationale lovgivning for at sikre, at denne ikke forbryder sig i mod bl.a. TEUF artikel 107 og 110 der som hovedregel forbyder hhv. statsstøtte og diskriminerende afgifter. Såfremt en medlemsstats nationale lovgivning ikke er forenelig med EU-retten, vil medlemsstaten af Kommissionen blive pålagt at tilpasse dennes lovgivning, så den bliver forenelig med EU-retten.

## 6. STATSSTØTTE

Som defineret i kapitel 3,2 ovenfor, udgør statsstøtte efter Kommissionens definition:

“... an **advantage** in any form whatsoever conferred on a **selective basis to undertakings** by national public authorities.

Therefore, subsidies granted to individuals or general measures open to all enterprises are not covered by this prohibition and do not constitute State aid (examples include general taxation measures or employment legislation).”

Kort og godt skal der altså være tildelt en virksomhed en fordel, hvor denne fordel er selektiv og givet på baggrund af et tilsagn fra de aktuelle offentlige myndigheder. Som fundament for at et initiativ kan identificeres som statsstøtte, skal der også tages højde for yderligere 3 faktorer. Mere herom følger i kapitel 6.3, omhandlende kriterierne for at et udgiftsinitiativ kan identificeres som værende statsstøtte, hvor disse 5 kriterier underbygges af retspraksis fra EU-Domstolen.

Selektivtetsbegrebet er den faktor ved vurderingen af hvorvidt et initiativ udgør statsstøtte eller ej, som er genstand for den højeste grad af selvstændig evaluering i forhold til den enkelte sag. At støtten er selektiv betyder kort og godt, at den rettes mod bestemte *sektorer* eller *virksomheder*. Der kan f.eks., helt overordnet, være tale om landbrugssektoren eller en bestemt virksomhedstype, eksempelvis pengeinstitutter<sup>26</sup>.

Hvis en ordning er helt generel og finder anvendelse på *lige, objektive vilkår* for alle fysiske og juridiske personer, kan den ikke indeholde statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1<sup>27</sup>. Det

---

<sup>26</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøtてhåndbog, 2010, s. 24ff.

<sup>27</sup> Ibid.

gælder f.eks. de generelle skatteregler, der ikke *kvalitativt* forskelsbehandler skattesubjekterne. Der skal altså ske selektion i et eller andet omfang, for at et initiativ kan indeholde statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1<sup>28</sup>.

Det er derudover et krav, at modtageren som konsekvens af statsstøtten, opnår en bedre stilling på markedet end dennes europæiske konkurrenter. Støtten skal kunne påvirke samhandlen mellem EU's medlemsstater. Opsummeret skal statsstøtte altså ud over at være *selektiv* også resultere i en *markedspåvirkning*<sup>29</sup>.

Det fremgår af Statsstøttehåndbogen fra 2010, at det påhviler den enkelte myndighed og det enkelte ministerium, at overholde EU-rettens statsstøtteregler<sup>30</sup>. Det påhviler også disse at indhente Kommissionens godkendelse, såfremt der opstår tvivl om hvorvidt et offentligt udgiftsinitiativ vil være i overensstemmelse med EU-retten.

## 6.1. STATSSTØTTEREGLERNES ANVENDELSE I DANMARK

I forlængelse af det ovenstående følger det, at det er disse myndigheders ansvar, at sørge for at udgiftsinitiativer i dansk lovgivning der (potentielt) udmønter sig som statsstøtte, kommer igennem en screeningsproces for at sikre, at initiativet er i overensstemmelse med EU-retten. Dertil er der under Erhvervs- og Vækstministeriet oprettet det såkaldte statsstøtteudvalg.

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 28f.

<sup>30</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 77.

---

### 6.1.1. STATSSTØTTEUDVALGET

Når en myndighed ønsker at søsætte et udgiftsinitiativ eller ændre reglerne i forhold til et eksisterende udgiftsinitiativ, skal dette initiativ evalueres i forhold til mulige statsstøtteproblematikker. Inden initiativet gennemføres, skal myndigheden planlægge en proces, hvor initiativet skal undersøges, tilpasses og om muligt godkendes af Kommissionen. Som led i den proces, skal der indhentes en vurdering fra statsstøtteudvalget<sup>31</sup>.

Statsstøtteudvalget er et tværministerielt udvalg i sin konstruktion, men indkaldes af Erhvervs- og Vækstministeriet. Statsstøtteudvalgets funktion er udelukkende rådgivende. Udvalget har altså ikke kompetence til at træffe afgørelse om hvorvidt et initiativ indebærer statsstøtte eller ej – den vurdering er alene op til Kommissionen. Udvalget udtaler sig blot vejledende i forhold til et konkret initiativ og oplister eventuelt nødvendige moderationer for at få initiativet godkendt af Kommissionen.

---

### 6.1.2. GODKENDELSESPROCESSEN

Selve processen startes allerede når et nyt initiativ er i overvejelsesfasen. Processen afsluttes når Kommissionen enten godkender eller afviser et initiativ. Processen inddeles i 3 faser som vil blive gennemgået herunder<sup>32</sup>.

Se også bilag 1, for oversigt over notifikationsprocessen.

## **(1) Design og afklaringsfasen**

Til at starte med, vurderer myndigheden bag initiativet om dette vil indebære statsstøtte som skal meddeles Kommissionen. Vurderes initiativet til ikke at indeholde statsstøttelementer, kan det umiddelbart gennemføres uden anmeldelse til Kommissionen. Alternativt

---

<sup>31</sup> <http://evm.dk/arbejdsomraader/regulering-og-konkurrence#statsstoette>.

<sup>32</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 5f.

kan myndigheden også nå frem til den vurdering, at et initiativ vil falde ind under den generelle gruppefritagelsesforordning jf. kapitel 6.2.2. umiddelbart herunder.

Hvis myndigheden når frem til den vurdering at der er tale om statsstøtte efter TEUF, skal der foretages en nærmere undersøgelse af initiativet i forhold til statsstøttereglerne og praksis. Når undersøgelsen er afsluttet, forelægges sagen for statsstøtteudvalget.

## **(2) Kontakt til Kommissionens tjenestegrene**

Såfremt myndigheden når frem til at initiativet potentielt indeholder statsstøtte i forhold til TEUF artikel 107, kontaktes Kommissionen først uformelt for at få en indledende vurdering af initiativets forenelighed med EU-rettens statsstøtteregler.

## **(3) Notifikation af statsstøtte til Kommissionen**

Hvis det efter trin 1- og 2 af myndigheden vurderes at det endelige initiativ indeholder statsstøtte, skal det som hovedregel anmeldes til Kommissionen. I forbindelse med anmeldelsen, kan der også i denne fase søges rådgivning hos statsstøtteudvalget. Under Kommissionens behandling af anmeldelsen, har medlemsstaterne en såkaldt "stand still forpligtelse". Denne følger af TEUF artikel 108, stk. 3 og bestemmer, at en medlemsstat ikke må gennemføre et påtænkt initiativ, før denne har modtaget endelig godkendelse fra Kommissionen<sup>33</sup>.

Der er for Kommissionen en svarfrist på 2 måneder. Kommissionen kan selv fastsætte en kortere frist jf. TEUF artikel 108, stk. 2, men er underlagt en grænse på maksimalt 2 måneder jf. Rådets Forordning nr. 659/1999 (herefter procedureforordningen) artikel 4, stk. 5. Hører en medlemsstat ikke fra Kommissionen inden fristens udløb, skal denne rykke for svar fra Kommissionen. Herefter har Kommissionen 15 dage til at afgive svar, hvorefter initiativet enten tillades eller tillades med forbehold.

---

<sup>33</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 88.

Har medlemsstaten ikke hørt fra Kommissionen ved udløbet af de 15 dage, kan denne forudsætte at initiativet kan gennemføres. Se også bilag 1.

### 6.1.3. HVORDAN AFKLARES DET HVORVIDT ET INITIATIV ER I OVERENSSTEMMELSE MED STATSSTØTTEREGLERNE JF. EU-RETEN?

Hvis et initiativ som er igangsat af en offentlig myndighed vurderes af statsstøtteudvalget til at indeholde elementer af statsstøtte, skal initiativmyndigheden tidligst muligt i forløbet sørge for at få klarlagt hvorvidt initiativet opfylder kravene til at blive godkendt under statsstøttereglerne. Ideelt set gøres dette allerede i designfasen, jf. ovenfor.

Statsstøtteudvalgets værktøj til at sikre at Danmark ikke bliver genstand for sager om ulovlig statsstøtte, er den til formålet udarbejdede statsstøttehåndbog. Dog er det stadig, som tidligere nævnt, det enkelte ministerium eller den enkelte institution som har ansvaret for, at statsstøttebestemmelserne i TEUF artikel 107 overholdes.

## 6.2. STATSSTØTTEREGLERNES ANVENDELSE EFTER EU-RETEN

EU-retten regulerer ultimativt i hvilket omfang Danmark som medlemsstat kan søsætte udgiftsinitiativer som er udtryk for, eller indeholder elementer af, statsstøtte. Dette reguleres som allerede fastslået i TEUF artikel 107.

Artikel 107 finder kun anvendelse på aktiviteter som falder ind under traktatens definition af økonomisk aktivitet. Begrebet økonomisk aktivitet er defineret i begrebslisten i kapitel 3.2, som helt overordnet værende udbud af varer og tjenesteydelser på et marked, og er således ganske bredt. Økonomisk virksomhed skal nødvendigvis fortolkes så bredt, da det skal kunne rumme alle enheder som potentielt kan være i konkurrence med andre enheder, det også selvom enhederne er offentlige. Ydes aktiviteten udelukkende af offentlige myndigheder, er der ikke risiko for konkurrenceforvridning gennem udgiftsinitiativer til støtte for enheden, da det essentielt vil være det offentlige i konkurrence med sig selv.

---

### 6.2.1. STATSSTØTTE EFTER TEUF ARTIKEL 107

Ordlyden i artikel 107, stk. 1 som generelt forbyder statsstøtte, er følgende: "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."

EU-Domstolen slog med C-173/73, Italien mod Kommissionen fast, at "Formålet med artikel 87 (nu artikel 107) er at hindre, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af fordele, som indrømmes af offentlige myndigheder, og som under forskellige former fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner."<sup>34</sup>. Derfor indeholder artikel 107, stk. 1 et generelt forbud mod statsstøtte. Artiklens stk. 2- og 3 indeholder undtagelser til hovedreglen. Disse vil blive gennemgået i slutningen af indeværende kapitel.

---

### 6.2.2. DEN GENERELLE GRUPPEFRITAGELSESFORORDNING

Støtte omfattet af forordning 651/2014 af 17. juni 2014, herefter gruppefritagelsesforordningen, er stadig statsstøtte. Den er blot sanktioneret af Kommissionen og fritaget for anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, såfremt den opfylder forordningens betingelser. Gruppefritagelsesforordningen rummer bl.a. støtte til uddannelse og omlægning til forskning, udvikling og innovation. Kommissionen har hjemmel til at vedtage forordninger med henblik på fritagelse fra statsstøttereglerne i artikel 107, stk. 1 jf. TEUF artikel 109.

I stil med gruppefritagelsesforordningen findes også en række rammebestemmelser som på forhånd tillader statsstøtte. Rammebestemmelserne minder i deres struktur og formål om gruppefritagelsesforordningerne. Forskellen ligger i, at støtte som falder under rammebe-

---

<sup>34</sup> C-173/73, Italien mod Kommissionen, præmis 26.



stemmelserne, under alle omstændigheder skal anmeldes til Kommissionen<sup>35</sup>. Såfremt en bestemmelse overholder reglerne i den relevante rammebestemmelse, vil den sandsynligvis blive godkendt af Kommissionen.

### 6.3. KRITERIER FOR STATSSTØTTE

Det fremgår af ovenstående, at et initiativ bl.a. skal være selektivt i sin virkning samt resultere i en markedspåvirkning, for at initiativet kan indeholde statsstøtte. Ved vurderingen af et konkret initiativ, er der 5 kriterier som skal være opfyldt, førend at et initiativ kan afgøres til at indeholde statsstøtte.

*(1) Er støtten ydet gennem staten eller med statsmidler?*

Hvis ikke en medlemsstat på én eller anden måde har været involveret i en positiv økonomisk påvirkning som har givet en virksomhed en fordel i forhold til dennes konkurrenter, kan der i sagens natur ikke være tale om statsstøtte. Den givne støtte skal kort og godt kunne tilregnes staten.

Udtrykket "staten" fortolkes særdeles bredt og skal forstås som alle afdelinger under en medlemsstat – altså både lokale, centrale og regionale myndigheder. Derudover er organer udpeget af staten, også selvom disse er private, omfattet af statsbegrebet<sup>36</sup>. Selvom der er anlagt en bred definition, har EU-Domstolen med PreussenElektra-sagen<sup>37</sup> trukket en grænse for brugen af statsbegrebet ved en statsstøttevurdering.

---

<sup>35</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 45.

<sup>36</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 13.

<sup>37</sup> C-379/98, PreussenElektra AG mod Schleswag AG, dom.

I PreussenElektra-sagen var private virksomheder ved lov blevet pålagt at købe miljørigtig energi til en pris over markedsprisen af en bestemt (privat) producent af denne energi. Den private producent opnåede derved gennem lovgivningen støtte til sin produktion. Domstolen slog dog fast, at der i sagen ikke skete nogen overførsel af statsmidler til den private virksomhed, hverken direkte eller indirekte. Dermed var ordningen ikke i strid med TEUF artikel 107, stk. 1 og altså ikke uforenelig med det indre marked. En fordel givet ved statens mellemkomst, er altså ikke *nødvendigvis* et udtryk for statsstøtte.

Afgrænsningen af statsbegrebet blev yderligere indsnævret i forhold til støtteinitiativer iværksat af en offentlig virksomhed, med Stardust-sagen<sup>38</sup>. Efter denne dom er det ikke længere tilstrækkeligt at støtten er iværksat af en offentlig virksomhed – den skal også kunne tilregnes staten. Efter denne sag tager en vurdering af om støtten kan tilregnes staten udgangspunkt i følgende 4 kriterier<sup>39</sup>:

- 1) Hvorvidt den pågældende offentlige virksomhed kan træffe den relevante beslutning uden at tage hensyn til krav fra offentlige myndigheder,
- 2) Hvorvidt den offentlige virksomhed er integreret i den offentlige forvaltning,
- 3) Karakteren af den offentlige virksomheds aktiviteter og om disse udøves på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse fra private erhvervsdrivende,
- 4) Udstrækningen af de offentlige myndigheders kontrol med administrationen af organet/virksomheden.

Helt overordnet bliver en test i forhold til hvorvidt statsstøtte kan tilregnes staten, toledet som opstillet herunder.

- a. Først skal det vurderes, om midlerne kommer direkte eller indirekte fra staten. Såfremt dette kan svares bekræftende,
- b. Om midlerne kan tilregnes staten i henhold til de 4 kriterier opstillet ved EU-Domstolens afgørelse i Stardust-sagen jf. ovenfor.

Slutteligt skal det tilføjes, at økonomisk støtte givet af en privat virksomhed hvor staten har kontrollerende indflydelse kan også konstituere statsstøtte<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (Stardust).

<sup>39</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 14.

<sup>40</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehandbog, 2010, s. 13.

---

*(2) Er der tildelt en fordel?*

Problemstillingens kerne i relation til ulovlig statsstøtte er, at der bliver tildelt en sektor eller en virksomhed en fordel, som konkurrerende sektorer eller virksomheder ikke får. Det resulterer (måske) i en markedspåvirkning til ugunst for den begunstigedes konkurrenter. Udtrykket "fordel" i forhold til statsstøttebegrebet fortolkes bredt og defineres efter retspraksis som "... 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..."<sup>41</sup>

Fordelen behøver ikke tilfalde den begunstigede i form af kapitaltilskud. En fordel kan også opstå som følge af eksempelvis selektive skattelettelser<sup>42</sup>. Opsummeret betragtes alle fordele som en virksomhed ikke selv kunne have opnået på almindelige forretningsmæssige vilkår, som værende uforenelige med det indre marked jf. TEUF artikel 107, stk. 1, i henhold til fordelskriteriet.

Ud over skattefordele, kan også statsgarantier og lån ydet af staten på bedre vilkår end markedsvilkårene, betragtes som fordele der kan indgå i en statsstøttevurdering.

Staten har dog ret til at agere som investor jf. det markedøkonomiske investorprincip<sup>43</sup>. I tilfælde hvor en medlemsstat investerer i et marked på samme vilkår som private og andre ikke statslige virksomheder, tillades dette når målet med investeringen er profit.

I Stardust-sagen udtalte EU-Domstolen at "... det fremgår af princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder, at den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte ... Der skal derfor, som det ligeledes fremgår af Domstolens faste praksis, foretages en vurdering af, om en privat investor af en størrelse, der kan sammenlignes med orga-

---

<sup>41</sup> C-280/00, Altmark, præmis 84; sag C-6/97, Italien mod Kommissionen, præmis 16.

<sup>42</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 15.

<sup>43</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 16.

ner som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at ville have indskudt en kapital af den omhandlede størrelse ..., navnlig under hensyn til de oplysninger, som var tilgængelige, og den forventede udvikling på datoen for kapitalindskuddet.”<sup>44</sup>

En medlemsstat kan altså godt agere som markedsinvestor, så længe dette sker på armslængdevilkår.

---

(3) *Er ordningen selektiv?*

Som nævnt tidligere, er en ordning selektiv hvis den begunstiger en sektor eller en virksomhed(s type). I så fald, vil ordningen kunne være udtryk for statsstøtte. Er den ikke selektiv, må det modsætningsvist slutes at den er generel. Generelle ordninger (lige, objektive og ikke-diskriminerende vilkår) vil som hovedregel være forenelige med EU-retten jf. ovenfor.

Grænsen mellem selektive og generelle ordninger kan være svær at definere. Skatteordninger der skaber fordele for bestemte virksomheder eller produktioner, kan være komplicerede at vurdere i forhold til selektivitetskravet. Hvis en generel ordning kan reguleres af en skønsbeføjelse og/eller et budgetloft, betyder det at der konkret er *mulighed* for at tildele støtten selektivt. Det er tilstrækkeligt at ordningen kan fordreje konkurrencen – den behøver ikke faktisk at gøre det<sup>45</sup>. En ordning er dog ikke nødvendigvis selektiv, blot fordi det kun er visse virksomheder der kan drage fordel af den – så længe den er generel for disse begunstigede virksomheder<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, præmis nr. 69 og 70.

<sup>45</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 24.

<sup>46</sup> Ibid.

### Kriterier ved selektivitetsvurderingen som er anerkendt af EU-domstolen<sup>47</sup>

- a. Fremstår ordningen som en undtagelse til det almindelige system, er der en formodning om, at ordningen er selektiv.
- b. Tildeles de virksomheder der er omfattet af ordningen en fordel i forhold til de virksomheder der ikke er omfattet, er der en formodning om, at ordningen er selektiv.
- c. Overlades den støttetildelende myndighed en skønsbeføjelse, vil ordningen såfremt de to første punkter er opfyldt, med overvejende sandsynlighed være selektiv.

Som det ses af ovenstående, anlægges der en bred fortolkning som gør det svært at afgrænse selektivitetskriteriet. Som eksempel kan nævnes *Ladbroke-sagen*<sup>48</sup>, hvor en generel ordning blev dømt som værende uforenelig med det indre marked, dog ikke på baggrund af en statsstøttebetragtning. I sagen skulle ordningen ikke behandles efter TEUF artikel 107 om statsstøtte, men efter harmoniseringsbestemmelserne i TEUF artikel 116 og 117.

EU-Domstolen udtalte i forhold til selektivitetskriteriet ved behandling af *Adria-Wien Pipeline-dommen*<sup>49</sup> følgende:

“... hverken den omstændighed, at ordningen omfatter et stort antal virksomheder, eller at disse virksomheder hører til i forskelligartede og store erhvervssektorer, gør det muligt at fastslå, at en statslig foranstaltning udgør en generel økonomisk-politisk foranstaltning.”

Der var i sagen tale om en ordning, hvorved alle virksomheder der producerede materielle goder, opnåede en fordel i form af energiafgiftsgodtgørelse. Denne godtgørelse blev af Kommissionen anset som værende statsstøtte, da andre virksomheder der ikke leverede materielle goder, ikke kunne få den samme godtgørelse. Sagen tjener som et udmærket ek-

---

<sup>47</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 25.

<sup>48</sup> Sag T-67/94, *Ladbroke mod Kommissionen*.

<sup>49</sup> C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH mod Finanzlandesdirektion für kärnten*.

sempel på en ordning, som umiddelbart kan virke generel, men som bliver vurderet som værende selektiv af EU-Domstolen.

### Selektivitetsvurdering i forhold til skattesystemet

Skattemæssige foranstaltninger skal særligt vurderes i forhold til selektivitetskriteriet. Det hører almindeligvis under medlemsstaternes suverænitet at bestemme og fastlægge egne skattepolitikker og strukturer.

Det betyder dog som angivet længere oppe ikke, at skatteområdet er fritaget fra statsstøttere reglerne. Skattemæssige initiativers forenelighed med TEUF artikel 107 og retspraksis, skal altså vurderes på samme måde som andre offentlige udgiftsinitiativer<sup>50</sup>.

Hvis en skatteforanstaltning udgør en generel ordning eller system, er denne ikke et udtryk for statsstøtte.

Almindelige, ikke-selektive, skatteforanstaltninger jf. Kommissionsmeddelelse<sup>51</sup> er:

- 1) Generelle skattetekniske foranstaltninger (Fastsættelse af skatteprocent, generelle regler i forhold til afskrivninger m.v.)
- 2) Foranstaltninger, der forfølger en målsætning under den almindelige økonomiske politik for at nedbringe skattebyrden i forbindelse med visse produktionsomkostninger som forskning, innovation, miljø og uddannelse.

Hvis en foranstaltning skal undtages fra statsstøttebestemmelserne med henvisning til skattesystemets karakter og forvaltning eller systemets natur og logik, afhænger det af hvorvidt foranstaltningernes økonomiske begrundelser gør dem nødvendige eller funktionelle i for-

---

<sup>50</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 25f.

<sup>51</sup> Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10/12/1998, s. 3-9.

hold til skattesystemets effektivitet. De enkelte medlemsstater vil skulle give en begrundelse – kriteriet er dog ikke præcist afklaret i praksis<sup>52</sup>.

Det kan tillades at decentrale myndigheder selvstændigt kan fastlægge særlige skatteniveauer uden at det i sig selv konstituerer statsstøtte. Det spørgsmål tog EU-Domstolen stilling til i Azorerne-sagen<sup>53</sup>, hvor domstolen i sagen opstiller tre kriterier som skal være opfyldt, for at en regional eller lokal skatteforanstaltning *ikke* er selektiv.

- a. Beslutningen skal være truffet af en lokal eller regional myndighed, der forfatningsmæssigt, politisk og administrativt har en separat status i forhold til de centrale statsmyndigheder,
- b. Beslutningen skal være truffet uden de centrale myndigheder har haft mulighed for direkte at påvirke beslutningens indhold, og
- c. De regionale eller lokale myndigheder skal selv bære den finansielle byrde forbundet med afvigelse fra det nationale system.

Besvares de tre ovenstående punkter positivt, vil den decentrale myndighed kunne fastsætte særlige skatteinitiativer ved siden af den nationale skattemyndighed.

---

*(4) Fordrejer eller risikerer ordningen at fordreje konkurrencevilkårene?*

Der stilles ikke krav om at støtten faktisk har fordrejet konkurrencen på det indre marked. Det er nok at risikoen foreligger, for at der kan være tale om statsstøtte efter artikel 107, stk. 1. At andre virksomheder modtager ulovlig eller potentielt ulovlig statsstøtte, kan ikke ret-

---

<sup>52</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2010, s. 27.

<sup>53</sup> C-88/03, Azorerne.

færdiggøre at den forurettede medlemsstat tildeler kompenserende statsstøtte. Denne må i stedet klage til Kommissionen som har til opgave at handle på baggrund af klagen.

EU-Domstolen anlagde i Philip Morris-sagen en bred fortolkning i forhold til vurderingen af fordrejede konkurrencevilkår<sup>54</sup>.

Sagsøger gjorde i sagen gældende, at Kommissionen (sagsøgte) ved afgørelse af hvorvidt en bestemt støtte var uforenelig med EU-retten, i første række burde anvende de kriterier der i henhold til TEUF artikel 101 og 102<sup>55</sup> er afgørende for, om der foreligger konkurrencebegrænsninger. Grundet sagsøgers dominerende stilling på hjemmemarkedet, samt at størstedelen af dennes produktion af cigaretter ville blive eksporteret til resten af fællesskabet, kunne EU-Domstolen uden nærmere undersøgelse fastslå, at konkurrencevilkårene på det indre marked (potentielt) var påvirket, hvorfor Kommissionen blev frifundet.

Domstolen udtalte, at når støtte styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder som den konkurrerer med i samhandelen inden for fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten.

---

*(5) Er der samhandelspåvirkning?*

Dette kriterium udgør det sidste element i vurderingen af hvorvidt kriterierne for statsstøtte er opfyldt, og det ligger i naturlig forlængelse af kriterium nr. 4. Hvis en virksomhed modtager støtte, anses denne for at kunne påvirke samhandelsvilkårene, når den pågældende virksomhed er aktiv på et marked der er åbent for samhandel på det indre marked<sup>56</sup>.

Det at en medlemsstat giver støtte til en virksomhed som kun agerer nationalt, kan altså ikke i sig selv begrunde at støtten falder uden for artikel 107, stk. 1, jf. bl.a. Philip Morris-sagen ovenfor.

---

<sup>54</sup> C-730/79, Philip Morris mod Kommissionen.

<sup>55</sup> Om henholdsvis forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling.

<sup>56</sup> C-102/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1988 I, s. 4067.



I den situation vil støtten til den nationale virksomhed potentielt forhindre andre virksomheder i at penetrere det nationale marked, og derved vil der være tale om en samhandelspåvirkning. Ved en vurdering af samhandelspåvirkningen, følger det af AITEC-sagen<sup>57</sup>, at Kommissionen ikke alene skal se på en foranstaltnings umiddelbare effekt på det indre marked, men også skal se på foranstaltningens fremtidige potentielle effekter.

Uanset hvor lille en støtte er, kan den potentielt påvirke samhandelen. Dog gælder særlige regler for såkaldt *de minimis*-støtte. Ved denne støtteform er der almindeligvis tale om støtte på maksimalt 200.000 euro over en periode på 3 regnskabsår. Det følger af praksis, at de *de minimis*-støtte skal være kategoriseret som sådan fra starten af, samt overholde betingelserne i de *de minimis*-forordningen.

Ligesom konkurrencefordrejningskriteriet vil samhandelskriteriet ofte være opfyldt, så snart en selektiv støtte kan tilregnes medlemsstaten. Kriteriet fortolkes altså bredt. I Altmark Trans-sagen udtalte EU-Domstolen følgende vedrørende samhandelskriteriet:

"... i henhold til Domstolens faste praksis findes der ikke en grænseværdi eller en procent-sats, hvorunder samhandelen mellem medlemsstater ikke vil blive påvirket. Den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker således ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket."<sup>58</sup>

I henhold til EU-Domstolens praksis, er det altså uvæsentligt hvor lille støtten er. Hvis der er en teoretisk mulighed for at støtten har påvirket samhandelen, antages den at have gjort det<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> AITEC-sagen (forenede sager T-447-449/93), AITEC mod Kommissionen.

<sup>58</sup> C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, præmis 81.

<sup>59</sup> Sag 730/79, Phillip Morris mod Kommissionen, præmis 11 og sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, præmis 17.

## 6.4. LOVLIG, MULIGVIS LOVLIG, ULOVLIG OG MISBRUGT STATSSTØTTE

Lovlig statsstøtte er givet i overensstemmelse med EU-rettens statsstøtteregler og meddelt Kommissionen med dennes accept til følge. Falder statsstøtten ind under den generelle gruppefritagelsesforordning, er meddelelse til Kommissionen ikke nødvendig jf. ovenfor. Støtte som kan henføres til rammebestemmelserne skal jf. 6.2.2. ovenfor anmeldes til Kommissionen, men formodes at være forenelig med det indre marked.

Efter Altmark Trans-sagen<sup>60</sup> falder statsstøtte givet til en virksomhed som har fået til opgave at udfører offentlige tjenester, udenfor artikel 107, stk. 1s anvendelsesområde for så vidt følgende 4 kriterier er opfyldt:

- 1) Virksomheden skal være pålagt klart definerede forpligtelser til opfyldelse af offentlige tjenester.
- 2) Kriterierne som danner grundlag for beregningen af compensationen skal være fastlagt på forhånd, på en objektiv og transparent måde og undgå, at compensationen indebærer en økonomisk fordel der kan begunstige den pågældende virksomhed i forhold til de konkurrerende virksomheder.
- 3) Den givne compensation må ikke dække ud over hvad der er nødvendigt for at dække de udgifter den begunstigede virksomhed har i forbindelse med den påtagne public-service forpligtelse, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter samt en rimelig fortjeneste.
- 4) Størrelsen af compensationen skal fastlægges på baggrund af en analyse af de omkostninger som en veldrevet gennemsnitsvirksomhed med de nødvendige aktiver til rådighed, ville have ved at opfylde forpligtelserne. Der skal tages hensyn til, at virksomheden skal levnes en rimelig fortjeneste ved opfyldelse af tjenesteydelsen.

---

<sup>60</sup> C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, præmis 89 – 93.

Udgangspunktet er som nævnt, at statsstøtte ikke er foreneligt med fællesskabsretten jf. artikel 107, stk. 1. Det følger dog af artikel 107, stk. 2- og 3, at visse former for statsstøtte alligevel kan være forenelige med fællesskabsretten, uden at disse nødvendigvis skal henføres til en særordning som f.eks. gruppefritagelsesforordningen.

---

#### 6.4.1. ARTIKEL 107, STK. 2. OM AUTOMATISK UNDTAGELSE (LOVLIG STATSSTØTTE)

Artiklens stk. 2, litra a, b og c, fritager automatisk 3 kategorier af støtte fra hovedreglen i artikel 107, stk. 1. Der er tale om:

- a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, forudsat at den ydes uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse. Denne støttefritagelse er også indskrevet i gruppefritagelsesforordningens 6. afdeling.
- b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder.
- c) støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder, som er påvirket af Tysklands deling, i det omfang de er nødvendige for at opveje de økonomiske ulemper, som denne deling har forårsaget. Fem år efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse kan Rådet på forslag af Kommissionen vedtage en afgørelse om ophævelse af denne litra (Dette er endnu ikke sket).

---

#### 6.4.2. ARTIKEL 107, STK. 3 OM MULIGE UNDTAGELSER (MULIGVIS LOVLIG STATSSTØTTE)

Stk. 3 opstiller i litra a – e, 5 kategorier som *kan* være undtaget fra hovedreglen.

- a) Støtte til fremme af 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, under hensyn til deres strukturelle, økonomiske og sociale situation.
- b) Støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.
- c) Støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrane eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- d) Støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser.
- e) Andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag af Kommissionen træffer afgørelse.

Særligt litra c- og d har relevans for støtteordninger vedtaget i Danmark<sup>61</sup>. Udgiftsinitiativer som ellers må kategoriseres som statsstøtte, kan herved undtages med hjemmel i stk. 3.

---

<sup>61</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 34.

---

### 6.4.3. ULOVLIG STATSSTØTTE

Ulovlig statsstøtte er støtte, der tilkendes direkte eller indirekte uden at den på forhånd er anmeldt til og godkendt af Kommissionen<sup>62</sup>. Sager om ulovlig statsstøtte opstår som regel på baggrund af klage fra tredjepart eller fordi Kommissionen tager sagen af egen drift (ex officio). Hvis det af Kommissionen vurderes at en medlemsstat giver ulovlig statsstøtte, har denne kompetence til at suspendere støtten indtil der er truffet afgørelse i sagen. Ved samme lejlighed kan der træffes beslutning om tilbagebetaling. Denne problemstilling behandles herunder i kapitel 6.6.

---

### 6.4.4. MISBRUGT STATSSTØTTE

Misbrugt statsstøtte er støtte, som er godkendt, men som efterfølgende ikke udbetales i overensstemmelse med Kommissionens godkendelse af en støtteordning. Ved mistanke om en sådan støtte indledes ind undersøgelsessag med hjemmel i procedureforordningens artikel 16.

## 6.5. BALANCETESTEN

Når en statsstøtteordning anmeldes til Kommissionen, udfører denne en såkaldt balancetest på ordningen. Helt grundlæggende er testens formål, at vægte ordningens positive og negative effekter på det indre marked. Hvis resultatet af denne afvejning ender i plus, kan støtteordningen anses som værende forenelig med det indre marked. De positive elementer i ordningen skal altså som minimum opveje de negative. Balancetesten undersøger bl.a. hvorvidt støtten er proportional og nødvendig.

Ved anvendelse af testen i forhold til positive elementer, kigger Kommissionen særligt på<sup>63</sup>:

---

<sup>62</sup> Forbrugerstyrelsen, 2010, s. 86.

<sup>63</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøttehandbog, 2010, s. 36.

- at ordningen skal have som formål at rette en identificeret markedsfejl eller forfølge et mål af fælles interesse inden for det europæiske fællesskab.
- om støtten er et velegnet middel til at opfylde ovenstående. Om støtten er velegnet, vurderes bl.a. ud fra om støttemodtageren tilskyndes til at ændre adfærd og om støtten størrelse er nødvendig og rimelig relativt til den søgte forandring.
- om støttens negative effekter (konkurrencefordrejning og samhandelspåvirkning) er så begrænsede støttens effekt overordnet er positiv.

Den generelle gruppefritagelsesforordning opstiller og definerer hvilken støtte, som på forhånd opfylder kravene til statsstøtte som forenelig med EU-retten. Støtte indeholdt i forordningen, kan derfor umiddelbart tildeles af en medlemsstat, uden at der skal ske anmeldelse til Kommissionen. Dog skal der stadig ske underretning senest 20 dage efter ordningen er trådt i kraft<sup>64</sup>.

Støtte givet efter Kommissionens rammebestemmelser, skal i hvert enkelt tilfælde underkastes balancetesten.

## 6.6. TILBAGEBETALING AF STATSSTØTTE

Hvis statsstøtte gives uden at denne er anmeldt til Kommissionen, såfremt dette har været et krav, er der risiko for at en af medlemsstatens nationale domstole vil kræve støtten tilbagebetalt hvis en 3. part, typisk en konkurrerende virksomhed fra en anden medlemsstat, klager over den givne støtte<sup>65</sup>. Alternativt kan klagen indgives direkte til Kommissionen som da kan indlede en undersøgelsessag i overensstemmelse med procedureforordningen.

Formålet med tilbagebetaling af ulovlig modtaget statsstøtte er, at reetablere markedssituationen som den var før støtten blev udbetalt.

---

<sup>64</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøtてhåndbog, 2010, s. 36.

<sup>65</sup> Forbrugerstyrelsen, Statsstøtてhåndbog, 2010, s. 96ff.

Dette følger bl.a. af sagen C-348/93, Italien mod Kommissionen, hvor at det af præmis 21 fremgår at "Ifølge fast retspraksis har forpligtelsen for staten til at ophæve en støtte, som af Kommissionen er fundet uforenelig med fællesmarkedet, til formål at genoprette den oprindelige situation ...".

Det er Kommissionens opfattelse, at en virksomheds tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte altid vil gavne markedskonkurrencen. Dette uanset at den pågældende virksomhed går konkurs. Kommissionen tillader ikke at tilbagebetaling af statsstøtte sker i rater. Tilbagebetaling skal altså ske over én gang i overensstemmelse med Kommissionens beslutning med tillæg af påløbne renter<sup>66</sup>.

Det er i første omgang de nationale domstoles pligt, at stoppe udbetalinger ved anmeldelse af et tvivlsomt forhold, samt kræve støttemidler tilbage fra den begunstigede hvis disse er givet på ulovligt grundlag. Hvis det viser sig allerede i designfasen at der kan sås tvivl om støttens forenelighed med EU's indre marked, bør der ske anmeldelse til Kommissionen – det også selvom støtteordningen umiddelbart synes at falde under en kategori som er fritaget for anmeldelse.

Kommissionens kompetence til at kræve tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte er ikke reguleret i TEUF. Kompetencen blev fastslået af den daværende EF-domstol ved sagen 70/72, Kommissionen mod Tyskland. Den direkte hjemmel blev skabt ved procedureforordningens tilblivelse. I dennes artikel 14, stk. 3, tilpligtes Kommissionen at pålægge de enkelte medlemsstater at tilbagesøge ulovlig tildelt statsstøtte.

Kommissionen har yderligere jf. procedureforordningens artikel 11, stk. 2 også *mulighed* for at søge statsstøtte givet på tvivlsomt grundlag midlertidigt tilbagebetalt under den formelle undersøgelsesprocedure. Denne mulighed kan Kommissionen benytte sig af såfremt der, hvis støtten opretholdes, er risiko for omfattende og uoprettelig skade for en konkurrerende virksomhed.

---

<sup>66</sup> Ibid.

Såfremt støtten under den formelle undersøgelsesprocedure findes at være uforenelig med det indre marked og ikke kan godkendes under TEUF artikel 107, stk. 2 eller 3 jf. ovenfor, er Kommissionen forpligtet til at kræve støtten tilbagebetalt, som den logiske konsekvens af at støtten er fundet ulovlig. Som eksempel herpå kan nævnes C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, præmis 16, der lyder: "Som det fremgår af Domstolens praksis, er tilbagesøgning af en ulovlig støtte den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig ... hvorved det ikke er afgørende, hvilken form støtten har antaget."

En af Kommissionen truffet beslutning om tilbagebetaling af statsstøtte, skal efterleves af den aktuelle medlemsstat, og denne skal træffe de nødvendige foranstaltninger herfor. Er en medlemsstat principielt uenig med Kommissionens beslutning, kan sagen prøves ved EU-Domstolen. Tilbagebetaling skal ske omgående, med mindre EU-Domstolen udsætter gennemførelsen af beslutning jf. TEUF artikel 278, 2. pkt.

## 7. FEDTAFGIFTSLOVEN

Lov nr. 247 om afgift af mættet fedt i visse fødevarer, blev vedtaget d. 30. marts 2011, med ikrafttrædelsesdato d. 1. oktober 2011. Den relativt sene ikrafttrædelsesdato skyldes en erkendelse fra Skatteministeriets side af, at de skattesubjekter som blev påvirket af afgiften skulle have mulighed for at forberede interne procedurer til at håndtere denne. Det oprindelige ikrafttrædelsestidspunkt var sat til d. 1. juli 2011<sup>67</sup>.

Folketinget ophævede fedtafgiftsloven igen d. 19. december 2012<sup>68</sup>, med virkning fra og med d. 1. januar 2013.

---

<sup>67</sup> Ændringsforslag til fedtafgiftsloven, stillet d. 16. marts 2011.

<sup>68</sup> L 82 Forslag til lov om ophævelse af fedtafgiftsloven og om ændring af ... flere love.



## 7.1. FEDTAFGIFTSLOVEN I FORHOLD TIL DET OVERORDNEDE PUNKTAFGIFTSSYSTEMET

Med undtagelse af de harmoniserede afgiftstyper inden for EU-retten, kan Danmark som medlemsstat i udgangspunktet selv regulere omfanget af punktafgiftsopkrævningen.

Som nævnt tidligere, er der på EU-niveau indført harmoniseringsdirektiver i forhold til afgifter på energi, tobak og alkohol. Derudover er det tillagt de enkelte medlemsstaters kompetente myndigheder at beramme, i hvilket omfang forskellige forbrugsgoder skal beskattes indirekte gennem punktafgifter. Det er således en medlemsstats ret, at pålægge afgift på f.eks. fødevarers indhold af mættet fedt, som det var tilfældet med fedtafgiftsloven. Der er i princippet ingen grænser for hvilke produkttyper en medlemsstat kan pålægge punktafgifter. Det skal dog af myndighederne grundigt overvejes, hvilke konsekvenser eventuel afgiftspåleggelse vil have for medlemsstatens økonomi og befolkning.

Det følger af grundlovens § 43, at ingen skatter, dvs. heller ikke punktafgifter, kan pålægges uden ved lov. Såfremt Danmarks lovgivende magt beslutter sig for at pålægge punktafgift på en bestemt produkttype, skal der altså stilles lovforslag herom hvorefter dette, hvis det stemmes igennem, kan træde i kraft efter forslagets 3. behandling i det Folketinget.

## 7.2. FORMÅLET MED FEDTAFGIFTEN

Det erklærede formål med fedtafgiftsloven var, at tilskynde til bedre kostvaner og dermed styrke befolkningens sundhed og forventede levetid, jf. bemærkningerne til lovforslag L 111 (fedtafgiftsloven). Dette mål blev fremsat allerede ved introduktionen af Forårspakke 2.0 fra februar 2009, under overskriften "Et sundere Danmark"<sup>69</sup>. Baggrunden for fedtafgiften var en rapport, udarbejdet af en i 2008 nedsat Forebyggelseskommission<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Forårspakke 2.0, 2009, s. 13.

<sup>70</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009.

Målet om at forbedre danskernes sundhed skulle nås ved at reducere befolkningens indtag af mættet fedt.

På tidspunktet for fremsættelsen af forårspakke 2.0, vurderedes sundhedsinitiativet at indbringe et merprovenu på ca. 1 mia. kroner inkl. moms p.a. i varig provenuvirkning<sup>71</sup>. Ved fremsættelsen af lovforslaget i 2010, var det estimerede merprovenu opjusteret til omkring 1,5 mia. kroner, inkl. moms<sup>72</sup>.

Afgiftens erklærede formål var først og fremmest, at promovere sundere kostvaner med henblik på at forbedre danskernes sundhed. Sekundært var formålet fiskalt, da loven skulle bidrage til finansieringen af Forårspakke 2.0. Afgiften var altså som så mange andre punktagifter toledet, som beskrevet indledningsvist i kapitel 5 ovenfor.

### 7.3. LOVENS KONSTRUKTION OG ANVENDELSESOMRÅDE

Fedtafgiftsloven kan i dens struktur opdeles i 2 sektioner.

1. sektion, lovens kapitel 1, regulerede afgiftens anvendelse i Danmark for danskproducerede fødevarer. Derudover oplistede kapitel 1 også udtømmende de efter loven afgiftspligtige skatteobjekter og skattesubjekter.

2. sektion behandlede håndteringen af importerede fødevarer til Danmark og blev udgjort af lovens kapitel 2. Da det i sagens natur ikke har været muligt for Danmark at pålægge afgift af ingredienserne medgået til sammensatte fødevarerprodukter ved import før disse blev sammensat, skulle der svares dækningsafgift af delementerne i de importerede produkter, for så vidt de var afgiftspligtige efter ingredienslisten i lovens § 1. Formålet var at sidestillede afgiftsbelastningen af de importerede varer med de indenlandskproducerede<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Forårspakke 2.0, 2009, s. 13.

<sup>72</sup> L 111 Forslag til lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (Resumé).

<sup>73</sup> Skatteministeriet, 2010, s. 7.

Ingredienslisten var udgangspunktet for afgiftens anvendelsesområde. Den vil blive redigert for umiddelbart herunder.

---

### 7.3.1. KAPITEL 1 - ALMINDELIGE BESTEMMELSER FOR NATIONAL AFGIFTSPÅLIGNING

Fedtafgiftsloven pålagde afgift på vægten af mættet fedt for følgende fødevarer, som anført i lovens § 1. De oplyste fødevarer fra nr. 2 – 6 blev identificeret ved positionerne i bilag 1 til forordningen om EU's kombinerede nomenklatur<sup>74</sup>.

Der gjaldt særlige regler for afgiftspåligning af kødprodukter. Disse blev reguleret i fedtafgiftslovens bilag 1, hvor der var angivet en række standardsatser for afgiftspåligning af forskellige typer af kødprodukter.

Kød var oprindeligt undtaget fra fedtafgiftsloven på baggrund af Forebyggelseskommissionens anbefalinger<sup>75</sup>, men blev inddraget, da de danske myndigheder fik påbud herom af Kommissionens statsstøttekontor<sup>76</sup>. Grunden til den oprindelige anbefaling om fritagelse var, at det ikke ved beregning af afgiftsgrundlaget ville være muligt at skelne mellem forskellige udskæringer af de pågældende dyr i forhold til variationen af disses fedtindhold<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Forordning EØF nr. 2658/87, told- og statistiknomenklaturen og Den Fælles Toldtarif.

<sup>75</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 144.

<sup>76</sup> (Skatteministeriet, 2010, s. 15).

<sup>77</sup> Ibid.

Loven fandt anvendelse på følgende fødevarer til brug ved produktion:

- 1) Kød (Lovens bilag 1)
- 2) Mejeriprodukter (0401-0406)
- 3) Animalsk fedt der er udsmeltet eller på andre måder ekstraheret (1501-1504 + 1526)
- 4) Spiseolier og fedtstoffer (1507-1516)
- 5) Margarine og andre fødevarer (1517)
- 6) Smørbare blandingsprodukter (2106)
- 7) 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 nr. 1-6.

Ovenstående afgiftspligtige fødevarer, nr. 2 - 7, blev i lovens § 1 modificeret af en bagatelgrænse på 2,3 %. Kun såfremt et fødevarerprodukt havde en mættet fedtprocent på over 2,3 %, (baseret på produktets individuelle afgiftspligtige bestanddele), skulle producenterne svare afgift heraf.

Det fremgår, særligt med opsamlingsbestemmelsen i nr. 7, at fedtafgiftslovens anvendelsesområde var betydeligt i sit omfang. De enkelte nomenklaturpositioner kan dække over adskillige forskellige råmaterialer. Eksempelvis dækker positionen 0406 (mejeriprodukter) 43 forskellige varebeskrivelser. § 1, nr. 7 afgiftspålægger altså også alle andre fødevarer der kan betragtes som erstatningsvarer for de fødevarer som er oplyst under positionerne i nomenklaturen.

Ved lovens endelige vedtagelse d. 30. marts 2011, udgjorde afgiften 16 kr. pr. kilo mættet fedt i fødevarer, jf. lovens § 2.

Skattesubjekterne blev afgrænset i lovens § 3. Efter denne bestemmelse, skulle erhvervsdrivende fysiske og juridiske personer svare fedtafgift efter § 1, nr. 1 – 7, hvis de,

- fremstillede fødevarer i Danmark
- modtog fødevarer i Danmark fra et andet EU-land
- indførte fødevarer fra områder inden for EU, der ikke var omfattet af EU's afgiftsområde eller fra et 3. land
- solgte fødevarer ved fjernsalg fra et andet EU-land, hvis virksomheden var registreret efter momslovens § 47, stk. 2

Udover erhvervsdrivende, var også ikke-erhvervsdrivende varemodtagere som modtog varer fra et andet EU-land, forpligtet til at svare afgift ved køb af disse varer. Det samme gjaldt ikke-erhvervsdrivende som indførte fødevarer fra 3. lande.

Virksomheder med en årlig omsætning af afgiftspligtige varer efter § 1, på 50.000 kroner eller derunder, var ikke forpligtet til at blive registreret eller svare afgiften jf. lovens § 4, stk. 6. Afgiftsgrundlaget og opgørelsesmetoden herfor blev reguleret i §§ 6- og 7 henholdsvis.

---

### 7.3.2. KAPITEL 2 - DÆKNINGSAFGIFT PÅ INDFØRTE VARER SAMT REGISTRINGSBESTEMMELSER

Det fastsættes i § 8, at der ved indførsel af (sammensatte) fødevarer til Danmark skulle svares dækningsafgift af heraf, når disse eller disses ingredienser var omfattet af anvendelsesområdet i lovens § 1.

I § 9 præciseres de dækningsafgiftspligtige skattesubjekter i forhold til loven. Ved dækningsafgift, forstås afgiftsmæssig påligning af en eller flere bestanddele i et produkt.

**Eksempel på dækningsafgift:** En importør indfører et parti ispinde til Danmark. Ispindene indeholder et stykke tyggegummi. Isen er i sig selv afgiftspligtig som konsum-is. Tyggegummiet er omfattet af chokoladeafgift jf. chokoladeafgiftslovens § 1, stk. 1, nr. 5. Udover afgiften for konsum-is som overordnet afgiftsregulerer produktet, skal der også svares dækningsafgift af ispindens indhold af tyggegummi, da denne bestanddel er afgiftspligtig efter selvstændig lovgivning<sup>78</sup>.

§§ 10 og 11 oplister registreringskravene i forhold til § 9 om de afgiftspligtige skattesubjekter og §§ 12- og 13 regulerede afgiftsgrundlaget og opgørelsen af dette ved indføring af varer til Danmark.

---

### 7.3.3. LOVENS KAPITEL 3 OG 4 - FÆLLES BESTEMMELSER

Angivelse og afregning af afgift og dækningsafgift blev reguleret i §§ 14-16. Afgiftsperioden var angivet til måneden.

Fradrag, godtgørelse og øvrig fritagelse fra afgiften blev reguleret i lovens §§ 17- og 18.

I §§ 19-25 reguleredes faktura- og regnskabsbestemmelser, kontrol og straf ved ikke-overholdelse af loven.

Lovens kapitel 4 regulerede lovens overgang og ikrafttræden.

---

<sup>78</sup> SKAT, 2015, E.A.2.4.3. Varer omfattet af reglerne for dækningsafgift, s. 1.

## 7.4. DE PRAKTISKE PROBLEMSTILLINGER VED FEDTAFGIFTSLOVENS IKRAFTTRÆDEN

Det fremgår at forarbejderne til fedtafgiftsloven samt Forebyggelseskommissionens forslag hertil<sup>79</sup>, at afgiften skulle pålignes så langt tilbage i produktionskæden som muligt. Grunden herfor var, at de administrative byrder forbundet med håndteringen af afgiften skulle minimeres. Dette kunne dog kun lade sig gøre i forhold til fødevarer produceret i Danmark, hvilket gav anledning til udfordringer ved import af varer fra andre EU-lande eller 3. lande.

Disse udfordringer vil blive afdækket i afsnit 7.4.2. herunder. En række danske brancheorganisationer forudså bl.a. denne problemstilling mens lovforslaget blev behandlet i Folketinget. Det affødte en række høringssvar fra disse brancheorganisationer, som vil blive inddraget umiddelbart herunder, i det omfang de er relevante for specialets problemformulering jf. kapitel 2.

---

### 7.4.1. ADVARSLER FRA DANSKE BRANCHEORGANISATIONER

Ved lovens behandling i Folketinget, blev der ultimo 2010 og primo 2011 indsendt høringssvar fra en række danske organisationer. Flere af disse udtrykte bekymringer i forhold til lovens konsekvenser for deres medlemmer.

Enkelte brancheorganisationer opfordrede endda til, at lovforslaget skulle frafalde, eller i hvert fald genopbygges fra bunden. Mange høringssvar kunne overordnet støtte ønsket om at forbedre danskernes sundhed gennem bedre kostvaner, som afgiften på mættet fedt efter planen skulle resultere i.

---

<sup>79</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 143.

De fleste hørings svar tilkendegav dog i forlængelse af den indledende anerkendelse af afgiftens formål, at afgift på mættet fedt ikke var en hensigtsmæssig tilgang til at løse problemet, grundet de meget store administrative byrder for de afgiftspligtige personer og en tvivlsom sundhedsmæssig effekt som følge af afgiften<sup>80</sup>. Enkelte hørings svar gav eksplicit udtryk for, at fedtafgiftsloven primært blev skabt med henblik på at skabe provenu for staten og at det anførte formål derfor ikke var reelt<sup>81</sup>.

Nedenfor vil følge en gennemgang af de for dette speciale væsentlige kritikpunkter som blev rejst af de hørte organisationer.

- 1) Fedtafgiften udgør statsstøtte, grundet udeladelse af visse produkter. Derudover er loven også diskriminerende og den udgør en handelshindring efter TEUF.
  
- 2) Det er enklere for danske producenter at administrere afgiften i forhold til udenlandske producenter som sælger til danske varemodtagere og forbrugere. Danske handlende har mulighed for at oplægge afgiftspligtige varer inden et salg, og opnår herved en likviditetsmæssig fordel. Importører rammes særligt hårdt, da de ikke opnår samme likviditetsmæssige fordel som indenlandske producenter og mellemhandlere.

Forskelsbehandlingen af indenlandske producenter og importører støtter op om påstanden vedrørende ordningens uoverensstemmelser med EU-retten og er derfor nævnt her. Det primære punkt i forhold til undersøgelsessagen og dette speciale er statsstøtteproblematikken, hvorfor forskelsbehandlingen jf. afgrænsningen i kapitel 3, ikke vil blive analyseret i forbindelse med gennemgangen af fedtafgiftsloven i forhold til statsstøttereglerne.

---

<sup>80</sup> Høringskema, j.nr. 2010-231-0038, s. 8.

<sup>81</sup> Høringskema, j.nr. 2010-231-0038, s. 3.



---

#### 7.4.2. ADMINISTRATION AF AFGIFTEN

Afgiften blev, som nævnt ovenfor, konstrueret således, at den skulle berigtiges så langt tilbage i produktionskæden som muligt, altså ved råvareproducenterne. Dette var som nævnt for at minimere de administrative byrder som ville opstå i kølvandet på denne. Der skulle i Danmark svares afgift af de i lovens § 1 nævnte ingredienser til brug for produktion af fødevarer, såfremt indholdet af mættet fedt oversteg 2,3 %. Det var derfor aldrig nødvendigt for de danske myndigheder at pålægge en dækningsafgift på indenlandsk produktion, da fødevarerne (ingredienserne) allerede var blevet beskattet i deres "rene" form.

Ved import til Danmark af varer fra andre EU-lande eller 3. lande, skulle der betales dækningsafgift, således at de importerede produkter blev beskattet med samme intensitet som de danskproducerede. Der var 3 måder at opgøre afgiftsgrundlaget på. Nr. 2 og 3 henholdsvis skulle anvendes, såfremt det ikke var muligt at indhente de nødvendige informationer for at kunne opgøre afgiftsgrundlaget efter den prioriterede metode.

Mulighederne i prioriteret rækkefølge var:

- 1) at opgøre mængden af mættet fedt i de bestanddele som var medgået til fremstilling af produktet.
- 2) at opgøre det totale fedtindhold af de bestanddele der er medgået til fremstilling af produktet.
- 3) at lave en opgørelse på baggrund af fødevarens nettovægt.

## 7.5. OPHÆVELSE OG ÅRSAG

D. 19. december 2012, blev lov om ophævelse af fedtafgiftsloven og om ændring af lov om afgift af elektricitet, ligningsloven, personskatteloven med flere love, vedtaget i Folketinget. Af Folketingets 179 medlemmer stemte 109 om loven. Loven blev vedtaget med 72 stemmer for og 37 imod<sup>82</sup>.

Efter at loven havde været i kraft i godt et år, havde den lovgivende magt nået en erkendelse af, at afgiften var administrativt (for) tung, og dermed dyr for det danske erhvervsliv at administrere<sup>83</sup>. De sundhedsmæssige resultater af fedtafgiften blev ikke inddraget i diskussionen ved afskaffelsen<sup>84</sup>. Loven om ophævelse af fedtafgiftsloven blev vedtaget med et bredt flertal jf. ovenfor.

---

<sup>82</sup> L 82 Forslag til lov om ophævelse af fedtafgiftsloven og om ændring af ... flere love.

<sup>83</sup> Betænkning afgivet af Skatteudvalget den 12. december 2012.

<sup>84</sup> Ibid.

## 8. UNDERSØGELSESSAGEN MOD DANMARK

På baggrund af redegørelserne i kapitel 5, 6 og 7, vil dette kapitel beskæftige sig med at analysere den åbnede undersøgelsessag mod Danmark i forhold til statsstøttebegrebet, med henblik på at konkludere på specialets problemformulering.

### 8.1. BAGGRUND FOR SAGEN

Da fedtafgiftsloven blev vedtaget d. 30. marts 2011, var det som nævnt ovenfor til betydelig utilfredshed for en række brancheorganisationer. Nogle af Brancheorganisationerne havde udtrykkeligt meddelt Skatteministeriet, at de ville indgive klage over fedtafgiftsloven til Kommissionen, såfremt denne blev vedtaget som forelagt. Skatteministeriet noterede sig dette, og udtalte at lovforslaget var udformet i overensstemmelser med drøftelser herom med Kommissionens statsstøttekontor<sup>85</sup>.

Kommissionen modtog klagen d. 9. juni 2011 og fremsendte denne til de danske myndigheder<sup>86</sup>. Ved samme lejlighed udbad Kommissionen sig yderligere oplysninger om loven fra Danmark<sup>87</sup>. Det efterkom Danmark d. 7. september 2011, altså knap en måned før lovens ikrafttrædelsesdato<sup>88</sup>. Frem til d. 30. november 2012 indsendte klageren løbende oplysninger til støtte for sin påstand om at fedtafgiftsloven var i strid med EU-retten<sup>89</sup>. Danmark sendte senest yderligere bemærkninger vedrørende klagen d. 13. september 2012<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Skatteministeriet, Høringskema 2010, s. 15.

<sup>86</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, s. 1.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, s. 2.

<sup>90</sup> Ibid.

## 8.2. SAGENS SUBSTANS

På baggrund af klagen, har Kommissionen ved brev d. 4. februar 2015 meddelt Danmark, at den har besluttet sig for at indlede en undersøgelsessag i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4 i procedureforordningen<sup>91</sup>. Efter TEUF artikel 108, stk. 2, har Kommission bedt Danmark om at fremsende bemærkninger og øvrige relevante oplysninger for sagens oplysning.

På baggrund af klagen over fedtafgiftsloven, har Kommissionen identificeret 6 potentielle fællesskabsstridige foranstaltninger i denne. Det er primært foranstaltning nr. 1 og 2 som har relevans i forhold til dette speciale, da de andre foranstaltninger ikke (potentielt) er i strid med EU-retten efter artikel 107, stk. 1. I overensstemmelse med specialets afgrænsning, vil de 4 resterende foranstaltninger ikke blive behandlet yderligere i analysen.

1. Undtagelse af visse fødevarer fra listen over afgiftspligtige fødevarer. Kommissionen betragter p.t. forholdet som værende i strid med EU-retten.
2. Afgiftsfritagelse af fødevarer med et indhold af mætte fedt på højst 2,3 %. Kommissionen betragter p.t. forholdet som værende i strid med EU-retten.
3. Afgiftsfritagelse for virksomheder med en årlig omsætning af afgiftspligtige fødevarer på eller under 50.000 kroner. Kommissionen hælder til at anerkende forholdet som værende i overensstemmelse med EU-retten. Behandles ikke yderligere.
4. Fritagelse for produkter, som ikke er bestemt til menneskeføde, f.eks. dyrefoder. Forholdet er godkendt af Kommissionen.
5. Forskelsbehandling mellem indenlandske og indførte varer med hensyn til hvordan og hvornår afgiften skulle betales. Kommissionen betragter p.t. forholdet som værende i strid med EU-retten.
6. Ordningerne for afgiftsudskydelse og fradrag. Kommissionen betragter p.t. forholdet som værende i strid med EU-retten.

---

<sup>91</sup> Om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (Nu artikel 108).

---

### 8.2.1. KOMMISSIONENS TILGANG TIL SAGEN

Det er Kommissionens opfattelse, at foranstaltningerne som opstillet ovenfor med undtagelse af nr. 4, potentielt er i strid med EU-retten, bl.a. TEUF artikel 107, stk. 1. De danske myndigheder er derfor blevet bedt om at redegøre for, at foranstaltningerne skal kunne accepteres som værende forenelige med det indre marked, bl.a. med hjemmel i TEUF artikel 107, stk. 2- og 3.

Kommissionen konkluderer indledende i undersøgelsessagen, at foranstaltning nr. 4, fritagelse for produkter som ikke er bestemt til menneskeføde, *ikke* efter Kommissionen opfattelse udgør en foranstaltning som er uforenelig med fællesskabsretten. Det skyldes, at fritagelsen kan begrundes i fedtafgiftslovens karakter eller indre logik<sup>92</sup>.

De resterende foranstaltninger vurderes af Kommission til at opfylde alle betingelserne for at kunne kendes uforenelig med EU-retten. Som nævnt vil kun foranstaltningerne nr. 1 og 2 som relaterer sig til statsstøtteforbuddet i TEUF artikel 107, stk. 1 blive analyseret.

Statsstøtteforanstaltningerne som identificeret af Kommissionen vil blive redegjort for herunder. Gennemgangen er udtryk for Kommissionen umiddelbare forståelse af foranstaltningerne, efterfulgt af Danmarks foreløbige forsvar for foranstaltningerne.

---

### FORANSTALTNINGER I FEDTAFGIFTSLOVEN SOM KAN KVALIFICERES SOM STATSSTØTTE

Såfremt Kommissionen finder at nedenstående statsstøtteforanstaltninger er uforenelige med det indre marked, kan den i henhold til artikel 14 i procedureforordningen afgøre at den begunstigende medlemsstat, Danmark, skal facilitere at den ulovlige (indirekte) tildelte statsstøtte gennem afgiftsfritagelse kræves efterbetalt af de begunstigede virksomheder. Statsstøtteforanstaltningerne dækker som tidligere nævnt nr. 1 og 2 af de i alt 6 identificerede foranstaltninger i fedtafgiftsloven.

---

<sup>92</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, s. 2.

## UNDTAGELSE AF VISSE FØDEVARER FRA LISTEN OVER AFGIFTSPLIGTIGE FØDEVARER

---

Flere fødevarer, bl.a. æg og fisk, var ikke omfattet af fedtafgiftslovens afgiftsområde jf. ingredienslisten i lovens § 1. Visse fødevarer, bl.a. fisk, brød og korn, har et betydeligt indhold af mættet fedt som overstiger lovens bagatelgrænse på 2,3 %. Disse bidrager i høj grad til indtaget af mættet fedt, men blev ikke beskattet da de som nævnt ikke var omfattet af lovens anvendelsesområde<sup>93</sup>. Kommissionen fremfører, at det virker logisk i henhold til fedtafgiftslovens formål, også at pålægge afgift på disse fødevarer. En ikke udtømmende liste af fødevarerprodukter undtaget efter fedtafgiftslovens § 1, er<sup>94</sup>:

a) æg	d) brød og korn	g) frugt
b) nødder	e) kartofler	h) sukker
c) plantefrø	f) grønsager	i) kosttilskud, vitaminer mm.

Visse af de fritagne produkter er substituerbare med ikke-fritagne produkter. Eksempelvis er fisk (fritaget) i konkurrence med kød (ikke fritaget). Den klagende part anfører overfor Kommissionen, at den afgiftsfritagne fisk, i overvejende grad tegner sig for et lige så stort indtag af mættet fedt som afgiftspligtigt fjerkræ. Til understøttelse af denne påstand, følger herunder en oversigt over kilderne til danskernes indtag af mættet fedt<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 98.

<sup>94</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 30.

<sup>95</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 31, henvisning til "Danskernes kostvaner 2003 – 2008", DTU Fødevarerinstitutionen.

Vare	Bidrag til det samlede indtag af mættet fedt
<b>Mælk</b>	8 %
<b>Andre mejeriprodukter</b>	8 %
<b>Ost</b>	14 %
<b>Brød og korn</b>	6 %
<b>Kartofler</b>	1 %
<b>Grøntsager</b>	2 %
<b>Frugt</b>	1 %
<b>Kød (udover fisk og fjerkræ)</b>	18 %
<b>Fjerkræ</b>	1 %
<b>Fisk</b>	1 %
<b>Æg</b>	1 %
<b>Fedt</b>	32 %
<b>Sukker og slik</b>	6 %
<b>Total</b>	<b>99 %</b>

På baggrund af ovenstående lægges det til grund, at  $\leq 1$  % af det samlede indtag af mættet fedt må tilskrives kosttilskud, vitaminer og tilsætningsstoffer<sup>96</sup>.

Det fremgår af tabellen, at fritagne produkter som brød og korn, udgør en ikke ubetydelig andel af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark.

---

<sup>96</sup> Ibid.

Den klagende part har udover at indsende en ikke udtømmende liste over fødevarergrupper som var undtaget af ingredienslisten i fedtafgiftslovens § 1, fremført følgende påstand<sup>97</sup>:

*De undtagne fødevarer tegner sig, ifølge de danske myndigheder selv, på 12 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark.*

Det er Kommissionens umiddelbare konklusion, at fødevarer undtaget fra fedtafgiftsloven befinder sig i en lignende faktisk og retlig situation, som fødevarer omfattet af loven. Kommissionen har ikke på baggrund af sagens for øjeblikket oplyste grundlag, identificeret nogle særlige faktiske eller retlige kendetegn ved de fritagne varegrupper som gør, at disse varer ikke bør betragtes som værende i en tilsvarende faktisk og retslige situation som de afgiftspålagte<sup>98</sup>. Fritagelsen af disse fødevarer efter anvendelsesområdet i fedtafgiftslovens § 1, kan derfor efter Kommissionens opfattelse umiddelbart konstituere statsstøtte.

Danmark lægger som forsvar for afgiftsfritagelserne til grund, at bl.a. æg er fritaget, da 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<sup>99</sup>. Derudover indeholder æg store mængder af bl.a. protein, som er sundt for mennesker, hvorfor det ikke i overensstemmelse med lovens formål er hensigtsmæssigt at gøre fødevarer mindre tilgængelig.

Dette gælder også de andre fødevarer som er undtaget fra lovens § 1, hvor disse indeholder mættet fedt som overstiger lovens bagatelgrænse. Da formålet med loven var at forbedre danskernes sundhed, følger det derfor af lovens indre logik, at disse fødevarer kan udelukkes, eftersom disse varers indhold af mættet fedt har en meget lille negativ indflydelse på danskernes sundhed<sup>100</sup>. Argumentet tager ikke umiddelbart stilling til problemstillingen i forhold til afgiftspligtige substituerende produkter. Kommissionen godkender ikke forsvars argumentationen og har anmodet Danmark om at indsende yderligere oplysninger.

---

<sup>97</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 52.

<sup>98</sup> Domstolens ræsonnement ses i de forenede sager C-78/08 til C-80/08, Paint Graphos m.fl., præmis nr. 61.

<sup>99</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 96.

<sup>100</sup> Oplysninger indsendt af Danmark d. 13. september 2012.



## AFGIFTSFRITAGELSE AF FØDEVARER MED ET INDHOLD AF MÆTTET FEDT PÅ HØJST 2,3 %

---

Det fremgår specifikt at lovens § 1, at afgiften betales af vægten af mættet fedt i de afgiftspligtige fødevarer efter ingredienslisten, såfremt indholdet overstiger 2,3 % af vægten. Det er Kommissionens opfattelse, at særligt den danske mejerisektor- og branche har været begunstiget af denne fritagelse<sup>101</sup>.

Der blev som nævnt ovenfor i 2008 nedsat en Forebyggelseskommission, som i 2009 kom med en række forslag til forbedring af lovforslaget om afgift af mættet fedt i visse fødevarer. En del af disse anbefalinger til forbedringer omfattede en afgift på mælkeprodukter<sup>102</sup>. Den oprindelige bagatelgrænse var sat til 3,5 %<sup>103</sup>. Den ved lovens vedtagelse fastsatte grænse på 2,3 % resulterede i, at den meste mælk var afgiftsfri. Som nævnt ovenfor vurderer Kommissionen for nuværende, at det primært at den danske mejerisektor- og branche som er blevet begunstiget af fritagelse som følge af bagatelgrænsen. Kommissionens forståelse af den danske mejerisektor- og branche som lægges til grund ved undersøgelsessagen, bliver redegjort for herunder.

### Den danske mejerisektor

På baggrund af undersøgelsen "Danskernes kostvaner 2003 – 2008", er det anslået at ca. 16 % af danskernes samlede indtag af mættet fedt kommer fra mejeriprodukter, hvor omkring halvdelen heraf stammer fra mælk og mejeriprodukter med et indhold af mættet fedt på eller under 2,3 %. I henhold til mejerisektoren, kan det altså umiddelbart udledes, at ca. 8 % procent af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark, alene fra mejerisektoren, var undtaget qua bagatelgrænsen på 2,3 %<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 33.

<sup>102</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 147.

<sup>103</sup> Skatteministeriet, Høringsskema med svar, 2010.

<sup>104</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 34.

## Den danske mejeribranche

Branchen består primært af Arla Foods, som forarbejder mere end 90 % af den indenlandskproducerede mælk i Danmark. Arla Foods er en international mejerikoncern, som også er aktiv på andre europæiske markeder og er Europas største mejerikoncern<sup>105</sup>. Derudover består branchen i Danmark også af 30 mindre mejerivirksomheder. En stor del af den danske produktion eksporteres af specialiserede eksportører<sup>106</sup>.

Det påvises i undersøgelsessagen, at det danske marked i forhold til mejeriprodukter i høj grad forbruger indenlandskproducerede fødevarer. I forhold til ost og yoghurt, udgør den indenlandske produktion henholdsvis 75- og 80 % af varerne på nationalmarkedet, hvor indenlandsk produceret og forarbejdet mælk udgør ca. 95 % af det indenlandske forbrug<sup>107</sup>. Import sker altså i beskedent omfang<sup>108</sup>. Til gengæld bliver store mængder mejeriprodukter eksporteret. Eksport af mejeriprodukter tegner sig for over 20 % af den samlede danske landbrugseksport, og de øvrige medlemsstater i unionen det største marked for den danske mejeriekseport<sup>109</sup>.

Den klagende part har overfor Kommissionen anført nedenstående påstand<sup>110</sup>.

*Det var især visse mejeriprodukter (hovedsagelig mælk), der undgik afgiften grundet et indhold af mættet fedt på eller under 2,3 %. Selvom grænsen på 2,3 % var et gennemsigtigt og objektivt kriterium, var virkningen selektiv, da det kun var én produktgruppe der faldt ind under kriteriet. Bagatelgrænsen begunstigede i overvejende grad mælkeproducenterne.*

---

<sup>105</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 35.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> EMB, 2015.

<sup>108</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 36.

<sup>109</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 37.

<sup>110</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 50.

Som støtte for sin påstand, har den klagende part indsendt dokumentation til Kommission som påviser, at de afgiftspligtige fødevarer som er undtaget ved bagatelgrænsen på 2,3 %, tegner sig for ca. 8 % af det samlede indtag af mættet fedt i Danmark<sup>111</sup>.

Kommissionen vurderer i skrivende stund, at mælkeproducenter og muligvis også kødproducenter, har haft størst fordel af undtagelsen, da disses produkter gennemgående vil have været undtaget eller være blevet indrømmet afgiftslempelse i forhold til fedtafgiftsloven<sup>112</sup>. Det er derfor Kommissionens umiddelbare holdning, at fødevarer undtaget fra fedtafgiftsloven grundet bagatelgrænsen, befinder sig i en lignende faktisk og retlig situation som de ikke-undtagne fødevarer, set i lyset af referenceordningens iboende formål om at forbedre danskernes sundhed ved at mindske befolkningens indtag af mættet fedt. Kommissionen vurderer foreløbigt, at da de undtagne varer bør betragtes som værende i en tilsvarende faktisk og retslige situation som de ikke-undtagne, kan fritagelsen derfor umiddelbart udgøre statsstøtte jf. TEUF artikel 107, stk. 1.

Kommissionen har pålagt Danmark at indsende en analyse af mælke- og kød sektorerne for at afklare fordelene ved at fritage varer med et indhold af mættet fedt på 2,3 % eller derunder, samt fremsende de ekspertanbefalinger som lægger til grund for bagatelgrænsen. Danmark bedes også redegøre yderligere for, hvorfor bagatelgrænsen på 2,3 % var den bedste måde at imødekomme disse anbefalinger på<sup>113</sup>.

Danmark anfører, at det var nødvendigt at fastsætte en bagatelgrænse, for at minimere antallet af fedtfattige fødevarer der var omfattet af fedtafgiftsloven. Grænsen udgør ikke statsstøtte, da den gjaldt generelt for alle fødevarer med et indhold af mættet fedt på op til 2,3 %. Danmark anfører endvidere, at grænsen er i overensstemmelse med lovens formål samt administrativt begrundet. Grænsen er sat på 2,3 % for at undgå afgiftsopkrævning af sødmælk og mindre fedtholdige mælketyper, da mælk er både sundt og nødvendig for en

---

<sup>111</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 51.

<sup>112</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 103.

<sup>113</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 113.

god opvækst og folkesundheden generelt<sup>114</sup>. Danmark forholder sig ikke til det faktum, at Forebyggelseskommissionens rapport som fedtafgiftsloven udspringer af, anbefalede at mælkeprodukter skulle være omfattet af afgiften, da mælk udgør en væsentlig kilde til danskernes indtag af mættet fedt.

### 8.3. KOMMISSIONENS FORELØBIGE KONKLUSION

Til at starte med har Kommissionen vurderet den påståede støtteordning ved foranstaltning nr. 1 og 2, i forhold til kapitel 6,3 ovenfor, hvor 5 kriterier skal være opfyldt for at ordningen kan konstituere statsstøtte.

Først skal Kommissionen afklare, hvorvidt den påståede støtte kan *tilregnes den danske stat*. Den påståede støtte kom ikke direkte fra staten som udgående pengestrømme fra statskassen. Det, at ordningen fritager visse producenter fra at skulle erlægge afgiften ved at friholde en række fødevarer fra loven og ved anlægge bagatelgrænsen på 2,3 %, resulterede i at staten mistede skatteindtægter som ellers ville være blevet opkrævet. Med dette udgangspunkt, kan støtten altså tilregnes staten som være givet (på bekostning af skatteprovenu) ved statsmidler og dermed er kriterium nr. 1 opfyldt.

For det andet, vurderes om der er tildelt støttemodtageren en *fordel*.

Retspraksis tilsiger jf. kapitel 6,3 ovenfor, at enhver foranstaltning som direkte eller indirekte begunstiger visse varer eller virksomheder, eller som må anses som en økonomisk fordel som den begunstigede ikke ville have været i stand til at opnå under sædvanlige markedsvilkår, er et udtryk for statsstøtte. Det er Kommissionens opfattelse, at særligt den danske mejerisektor- og branche er blevet tildelt et fordel på bekostning af konkurrerende, afgiftspligtige produkter. Altså kan også dette kriterium kan besvares positivt.

---

<sup>114</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 104, 105 og 106.

For det tredje, skal det vurderes om ordningen er *selektiv*. Her er det afgørende spørgsmål jf. kapitel 6,3 om ordningen begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.

Begunstigelsen skal ses i relation til andre virksomheder og produktioner som befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation og under hensyntagen til foranstaltningens formål<sup>115</sup>. Kommissionen undersøger skatteforanstaltningens materielle selektivitet i 3 etaper som vist umiddelbart herunder.

---

#### (1) REFERENCEORDNINGEN SKAL IDENTIFICERES

I undersøgelsessagen er referenceordningen i forhold til det danske skattesystem, selve fedtafgiftsloven. Afgiftspligtige varer der indeholder mættet fedt, var i princippet underlagt denne. Fedtafgiftsloven pålagde jf. lovens § 2, de afgiftspligtige personer at betale 16 kroner pr. kilo mættet fedt i de af loven afgiftspligtige fødevarer efter dennes ingrediensliste i § 1 som angav lovens anvendelsesområde.

---

#### (2) FORANSTALTNINGENS SELEKTIVE KARAKTER SKAL FASTLÆGGES

Hvis den fordel, der er ydet ved ordningens (skattemæssige) foranstaltning formodes at have en selektiv karakter, skal denne undersøges og fastlægges. Formålet er at vise, at den skattemæssige foranstaltning udgør en *undtagelse* til referenceordningen, i det omfang den differentierer mellem økonomiske aktører, hvis de i henhold til det formål ordningen opstiller, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation relativt til hinanden.

Gennem de ca. 14 måneder fedtafgiftsloven var i kraft, blev der indrømmet en række danske producenter afgiftsfritagelse fra loven og afgiftsundtagelse jf. bagatelgrænsen på 2,3 % i

---

<sup>115</sup> C-143/99 *Adria-Wien Pipeline*, præmis 41.

lovens § 1. Der er altså på flere parametre blevet tildelt en fordel til indenlandsk produktion af visse varer og visse indenlandske producenter.

Det er Kommissionens foreløbige holdning, at foranstaltningerne som nævnt ovenfor, udgør en undtagelse til referenceordningen, da det kun var nogle producenter som kunne drage fordel af dem. Altså er foranstaltningerne umiddelbart selektive i deres karakter.

### (3) KAN SELEKTIVITETEN FORSVARES VED SYSTEMS KARAKTER ELLER LOGIK

Hvis foranstaltningen efter de første 2 etaper forekommer at være selektiv, undersøges i 3. etape hvorvidt differentieringen kan forklares og forsvares af referenceordningens karakter eller indre logik. Bevisbyrden for at differentieringen eventuelt følger direkte af de grundlæggende eller ledende principper i referenceordningen, påhviler Danmark<sup>116</sup>.

Retspraksis tilsiger, at en selektiv ordning *kan* begrundes med systemets "karakter eller forvaltning"<sup>117</sup>. Hvis en tilstrækkelig begrundelse kan gives, vil ordningen ikke være at betragte som statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1. Foranstaltninger hvis økonomiske rationale gør dem nødvendige for skattesystemets funktionalitet eller effektivitet, kan begrunde en undtagelse ud fra systemets karakter eller logik<sup>118</sup>.

Det følger af EU-Domstolens praksis, at specifikke bestemmelser som ikke indeholder noget skønsmæssigt element, kan være berettiget følgende en ordnings karakter eller indre logik. Det kan f.eks. være ansættelse af skat på et fast grundlag inden for landbrug og fiskeri<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> C-143/99, Adria-Wien Pipeline.

<sup>117</sup> C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 62.

<sup>118</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 87.

<sup>119</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 88.

Hvis en skattemæssig foranstaltning fritages fra TEUF artikel 107, stk. 1 med begrundelse i ordningens karakter eller indre logik, vil der være tale om en undtagelse til hovedreglen. Når en sådan betragtning anlægges, skal denne betragtning derfor fortolkes strengt<sup>120</sup>.

Fedtafgiftens formål var at fremme bedre kostvaner samt forbedre danskernes sundhed og gennemsnitlige levealder. Det er Kommissionens foreløbige holdning, at dette formål ikke fritager ordningen fra at blive anset som statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1 i henhold til selektivitetskriteriet. Derudover udtrykker Kommissionen i undersøgelsessagen tvivl om hvorvidt ordningen overhovedet var i overensstemmelse med dennes påståede formål<sup>121</sup>.

Ordnningen vurderes altså foreløbig til at, medmindre den danske stat kan retfærdiggøre undtagelse fra hovedreglen, være selektiv i sin virkning. Dermed er kriterium nr. 3 også opfyldt.

For det fjerde og femte, skal der være konstateret henholdsvis en *fordrejning af konkurrencevilkårene* på det indre marked og en *påvirkning af samhandelen*. Det følger af Phillips Morris-sagen, at såfremt en virksomheds markedsmæssige stilling bliver styrket via statsmidler, hvis den altså opnår en økonomisk fordel som ikke ville have været i stand til at opnå under normale forretningsvilkår, peger dette forhold alene mod en konkurrenceforvridning.

Som redegjort for i kapitel 6.3, fortolkes samhandelsbegrebet særdeles bredt. Såfremt konkurrencen er blevet fordrejet på en medlemsstats nationale marked, antages dette, jf. EU-Domstolens retspraksis, også potentielt at kunne påvirke samhandelsvilkårene på det indre marked<sup>122</sup>. At en virksomhed styrkes på et nationalt marked, må efter retspraksis anses som en påvirkning af samhandelen, i det omfang at virksomheden er i konkurrence med andre europæiske virksomheder. Kriterierne nr. 4 og 5 anses derfor af Kommissionen også som værende opfyldte.

---

<sup>120</sup> T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava e.a. mod Kommissionen, præmis 250.

<sup>121</sup> 2015/C 094/02, Undersøgelsessagen, betragtning 92.

<sup>122</sup> Forenede sager T-447 og C-449/93 AITEC mod Kommissionen.

Det er for nuværende Kommissionens opfattelse, at de 2 identificerede foranstaltninger som kan udgøre statsstøtte efter TEUF artikel 107, stk. 1, *ikke* umiddelbart er forenelige med EU-retten. Foranstaltningerne nr. 1 og 2 er umiddelbart udtryk for uanmeldt statsstøtte og skal derfor sanktioneres i henhold til bestemmelserne herom.

## 8.4. SAMMENFATTENDE PÅ BAGGRUND AF KOMMISSIONENS KONKLUSION

Det fremstår ved Kommissionens gennemgang af de 2 mulige statsstøtteforanstaltninger, at de begge udgør en undtagelse til referenceordningen og at de begge friholder fødevarer fra fedtafgiften, hvor disse befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlige situation som afgiftspålagte fødevarer.

Foranstaltningerne opfylder alle 5 kriterier for statsstøtte som redegjort for i kapitel 6.3 og er umiddelbart i overensstemmelse med TEUF artikel 107, stk. 1. Foranstaltningerne vil altså tilsyneladende kunne udgøre statsstøtte, medmindre Danmark kan godtgøre at en undtagelsesbestemmelse kan finde anvendelse i forhold til ordningen.

Denne forfatter ser ingen fejlslutninger i forhold til Kommissionens rationale ved dennes afdækning af sagens forhold.

Foranstaltning nr. 1 som fritager en række varer fra lovens anvendelsesområde, søges forsvaret af Danmark med den argumentation, at de fritagne varer ikke er en hovedkilde til mættet fedt og i deres næringsindhold bidrager væsentlig til folkesundheden. Det er gennem analysen afdækket, at fritagne fødevarer i nogle tilfælde udgør en tilsvarende stor kilde til danskernes indtag af mættet fedt, som ikke-fritagne fødevarer. Ligeledes er det påvist, at fødevarer som var fritaget fra lovens anvendelsesområde, samlet set udgør en ikke uvæsentlig andel af danskernes indtag af mættet fedt. Foranstaltningen udgør derfor en undtagelse til referenceordningens formål.



Danmark søger at forsvare foranstaltning nr. 2, undtagelse af afgiftspligtige fødevarer med indhold af mættet fedt under bagatelgrænsen på 2,3 %, med, at det for at opfylde ordningens mål om at fremme danskernes sundhed, har været nødvendigt, ikke at fordyre fødevarer som er sunde og nødvendige for bl.a. børns opvækst. Undtagelsen vil altså jf. Danmarks argumentation, kunne accepteres på baggrund af lovens indre logik, som skal vurderes i forhold til selektivitetskriteriet.

Dette argument er udfordret af det faktum, at de undtagne fødevarer på baggrund af bagatelgrænsen, udgør den ubetingede majoritet af mælk produceret i Danmark. Denne mælkeproduktion udgør en ikke ubetydelig andel af den samlede mængde mættet fedt indtaget i Danmark jf. kapitel 8.2 ovenfor, hvorfor Forebyggelseskommissionen i sit oprindelige forslag til fedtafgiftsloven forudsatte afgiftspålæggelse på mælkeprodukter ved beregning af fedtafgiftslovens effekter i forhold til folkesundhed og statsprovenu.

Såfremt det efter undersøgelsessagen konkluderes at fedtafgiftsloven var udtryk for statsstøtte, har Danmark ikke anmeldt denne i overensstemmelse med anmeldelseskravet herom i TEUF artikel 108, stk. 3, hvorfor den vil blive betragtet som ulovlig.

Hvis ikke den danske stat kan retfærdiggøre undtagelserne i forhold til de almindelige regler om statsstøtte, er støtten derfor ulovlig jf. artikel 1, litra f i procedureforordningen og skal sanktioneres i overensstemmelse med forordningens artikel 14.

## 9. KONKLUSION

Det er gennem specialet blevet fastslået, at en ordning skal opfylde de 5 følgende kriterier for at indeholde statsstøtte. Kriterierne er her opstillet i kronologisk rækkefølge. Støtten skal:

- (1) kunne tilregnes en medlemsstat som værende statsmidler
- (2) have resulteret i at støttemodtagerne har opnået en fordel
- (3) være selektiv i forhold til støttemodtagerne
- (4) risikere at fordreje konkurrencevilkårene på det indre marked
- (5) resultere i en (mulig) samhandelspåvirkning

Som beskrevet i kapitel 5, kan Danmark som medlemsstat i udgangspunktet selv fastlægge punktafgiftsretlige ordninger ved lov, i det omfang afgiftsområdet for lovens vedkommende ikke allerede er reguleret af EU-retlige harmoniseringsdirektiver. Denne autonomitet gælder kun for så vidt, at punktafgiftsloven ikke kommer i strid med fællesskabsretten. Det er her tvisten opstår i forhold til fedtafgiftsloven.

Det er evident, at de danske lovgivere med fedtafgiftsloven har friholdt og en række fødevarer fra lovens anvendelsesområde jf. ingredienslisten i lovens § 1, som gennemgået i kapitel 8.2.

Derudover blev række fødevarer undtaget af lovens bagatelgrænse på 2,3 %, hvilket ditto beskrives i kapitel 8.2.

Som redegjort for i kapitel 6.3 om fordelsbegrebet, kan selektive skattelettelser konstituere indirekte statsstøtte, da den lempende stat da giver afkald på skatteindtægter.

I undersøgelsessagen som gennemgået i kapitel 8, lægger Kommissionen til grund, at fedtafgiftsloven indeholder adskillelige foranstaltninger som umiddelbart strider mod EU-

retten. Kommissionen har indledende analyseret statsstøtteforanstaltningerne i forhold til statsstøttekriterierne.

Skattefritagelserne af visse varer, og dermed visse producenter, har nødvendigvis tildelt nogle virksomheder en fordel på den danske stats bekostning, dersom denne har givet afkald på skatteprovenu. Virksomheder handlende med afgiftsfritagne produkter, har opnået en fordel ved fritagelsen, da de ikke af fedtafgiftsloven er blevet belastet på administration og likviditet. Støtten har været selektiv i sin virkning, da nogle produkter er blevet beskattet, hvor andre konkurrerende produkter er blevet fritaget fra fedtafgiftsloven eller undtaget fra lovens afgiftsområde qua bagatelgrænsen. Det har muligvis resulteret i en konkurrencefordrejning, med heraf afledt samhandelspåvirkning.

Fedtafgiftsloven var ikke udformet i overensstemmelse med EU-retten og ikke anmeldt til Kommissionen som statsstøtte, som den ellers burde have været. De danske myndigheder var før lovens vedtagelse behørigt advaret om, at fedtafgiftsloven måtte forventes at være i strid med fællesskabsretten. Det virker derfor lidet plausibelt, at myndighederne ikke ved lovens vedtagelse var opmærksomme på de mulige statsstøtteelementer i ordningen.

Som redegjort for i kapitel 6.1.2. om godkendelsesprocessen i forhold til offentlige udgiftsinitiativer, burde ordningen derfor allerede i overvejelsesfasen have været anmeldt til vurdering ved Kommissionen, som må formodes at have afvist godkendelse af lovforslaget.

Det følger af ovenstående, at specialets problemformulering "Er den tidligere lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer (fedtafgiftsloven) i overensstemmelse med EU-rettens regler vedr. statsstøtte?" skal besvares negativt.

## 10. PERSPEKTIVERING

Hvis Kommissionen som forventet på baggrund af ovenstående konklusion træffer afgørelse om at fedtafgiftsloven ikke var i overensstemmelse med EU-retten, specifikt TEUF artikel 107, stk. 1, skal den indirekte ydede støtte erlægges til støtteyderen, dvs. den danske stat. Erlæggelsen skal ske som hvis de afgiftsfritagne produkter havde været omfattet af fedtafgiftsloven ved dennes vedtagelse. Hvis støtten kendes efterbetalt af støttemodtagerne når disse er identificeret, rejser det i sig selv en række problemstillinger.

Først skal statsstøttemodtagerne som nævnt identificeres hvilket, i det omfang det overhovedet lader sig gøre, må forventes at være bekosteligt for den danske stat og potentielt overstige hvad en eventuel efterbetaling vil kunne indbringe af provenu til statskassen.

Selv under den forudsætning, at alle de fødevareproducenter som var friholdt i forhold til fedtafgiftslovens § 1 kan identificeres, vil en tilbagesøgning ramme disse virksomheder langt hårdere, end hvis de havde været afgiftspligtige i lovens virkningsperiode. Afgiftspligtige fødevareproducenter under fedtafgiftsloven, overvæltede afgiftsbyrden på forbrugerne via prisstigninger. Dette er i sagens natur ikke en mulighed for de virksomheder som eventuelt rammes af et efterbetalingskrav fra den danske stat.

Slutteligt er der ikke umiddelbart hjemmel i dansk lovgivning til at gennemføre et sådant efterbetalingskrav. EU-Domstolens retspraksis viser dog at kun *faktisk* umulighed kan undskylde at et af Kommissionen afsagt tilbagesøgningspåbud (her efterbetalingspåbud) ikke gennemføres og at EU-retten udfylder den manglende hjemmel til tilbagesøgning i national lovgivning<sup>123</sup>.

Derudover bør det, på baggrund af de ved nærmere undersøgelse klare statsstøtteelementer i fedtafgiftsloven og de vedholdende advarsler fra erhvervslivet op til dennes vedtagelse, på det kraftigste kritiseres at loven blev vedtaget til at starte med. Da fedtafgiftsloven blev ophævet d. 17. december 2012, var det da også med bred opbakning i Folketinget.

---

<sup>123</sup> C-303/88, Italien mod Kommissionen, præmis 58 og C-94/87, Kommissionen mod Tyskland, præmis 9.

Som gennemgået i specialet, havde lovgiverne nået en erkendelse af, at loven kort og godt var skadelig for Danmark. Derudover havde afgiften ikke haft en umiddelbar sundhedseffekt og grænsehandlen var øget.

Venstres ordfører var ganske klar i mælet da denne i sin ordførertale konstaterede, at fedtafgiftsloven var en fejl. Det blev bl.a. udtalt, at "... fedtafgiften er skadelig for Danmark og den skal afskaffes."<sup>124</sup>

Grunden til at blot 66 % af de stemmende repræsentanter stemte for loven om ophævelse af fedtafgiftsloven som nævnt i kapitel 7.5 var, at ophævelsesloven samtidig indeholdt skatte­stigninger (via reduceret personfradrag) på 2,4 milliarder kroner for at finansiere afskaffelsen af fedtafgiftsloven. Venstre og Konservative var imod, da det årlige provenu ved fedtafgiftsloven "blot" var opgjort til omkring 1,5 milliard kroner<sup>125</sup>.

Fedtafgiftslovens erklærede formål om at styrke danskernes sundhed var baseret på udtalelser fra Forebyggelseskommissionen som viste, at fedtafgiftsloven (optimistisk set) på længere sigt kunne øge danskernes levetid med 0,031 år, svarende til godt 11 dage<sup>126</sup>.

Selv i bedste fald, ville den langsigtede sundhedsmæssige effekt være til at overse. Til gengæld har fedtafgiftsloven været en væsentlig del af finansieringen af Forårspakke 2.0, hvor den, som nævnt ovenfor, har bidraget med ca. 1,5 milliard kroner pr. år. Det er denne forfatters opfattelse, at fedtafgiftsloven udelukkende blev indført med fiskalt formål for øje, under dække af at ville sikre en ønskelig sundhedspåvirkning gennem ændrede forbrugsmønstre hos borgerne. Den pludselige vilje til at ophæve loven *kan* skyldes, at Kommissionens indledende undersøgelse i 2012 havde gjort lovgiverne opmærksomme på, at en potentiel statsstøttesag var under optræk<sup>127</sup>. Afskaffelsen af loven kan derfor have været et forsøg på at få Kommissionen til at opgive at opbygge sagen mod Danmark.

---

<sup>124</sup> Folketinget, 2012, Torsten Schack Pedersen (V).

<sup>125</sup> Betænkning over forslag til lov om ophævelse af fedtafgiftsloven.

<sup>126</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 151.

<sup>127</sup> N. Gjertsen, 2012.

## 11. ABSTRACT

The purpose of this thesis was to determine whether or not the now repealed Danish tax on saturated fat (The Saturated Fat-tax Act) was in compliance with the regulations of the EU law regarding state aid. Other measures in possible non-compliance with the EU law found in the fat-tax act was not subject to analysis but merely mentioned to make the reader aware of their existence.

Throughout the thesis it has been stated that a public undertaking, in order to constitute state aid, has to fulfill the following 5 criteria. State aid has to:

- (1) be derived from a member state
- (2) has resulted in the recipient achieving a competitive advantage
- (3) be selective in relation to the recipient
- (4) risk distorting the field of competition of the internal market of the EU
- (5) result in an effect of trade within the EU

It's in the thesis made clear that a member state, as a rule of thumb, is allowed to create internal regulations regarding excise legal regimes as far as the excise regulations aren't already covered by European harmonization directives. This common prerogative is further tested if a national excise regulation is clashing with other aspects of sovereign European regulation. That's the challenge regarding the now repealed fat-tax act.

It's evident when beholding the construction of Saturated Fat Tax Act, that the Danish parliament has exempted a variety of foods from the act, following the act's section 1.

Furthermore, a variety of foods, which was otherwise covered by the Act, was exempted through the 2.3 % threshold regulation in the act, also found in section 1 hereof.

It is in the thesis demonstrated how selective tax exemption- and reliefs can constitute state aid according to the TFEU, as the result of exemption is less tax revenue gained for the member state in question.

The decision to initiate a formal investigational procedure regarding the fat-tax act was made public on the 4<sup>th</sup> of February 2015. The case document was released to the public on the 20<sup>th</sup> of March 2015. The case material is analyzed in chapter 8 of the thesis. The European Commission has per the 20<sup>th</sup> of March 2015 reached a preliminary conclusion that states, that the act contained several measures which appears to be clashing with the EU law. Two of these measures, as mentioned above, concerns indirect state aid. The Commission set off by analyzing the measures comparatively to the common criteria of state aid. This author sees no faults in the logic of the Commissions preliminary conclusion based on the analysis of the measures.

The tax-exemption of certain foods, and thereby certain companies, has made it so that some companies have presumably received an advantage over the non-exempted competitors, paid by the Danish state by it renouncing the revenue. The aid has been selective in its effect as i.e. competing products has been taxed differently than the products exempted from the act. This has possibly resulted in a distortion of competition and affected the trade within the union.

The saturated fat tax act was not constructed in accordance with the EU law and not notified to the European Commission as being state aid which it should have been. The Danish authorities were warned multiple times that the fat-tax act should be expected to not be in accordance with the EU law. Therefore, it does not seem likely that the Danish authorities, when passing the act, were unaware about the possible state aid measure contained within the act.

The question raised by this thesis "Is the now repealed act of excise duty on saturated fat in certain food products (The Saturated Fat Tax Act) in accordance with the EU law's regulations regarding state aid?" has to be answered negatively based on the above.

## 12. BIBLIOGRAFI

### ANVENDT LITTERATUR

---

E. Sørensen, K. o. (2010). EU-retten 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

E. Sørensen, K., R. Nielsen, P., & H. Danielsen, J. (2014). Uddrag af EU-retten. Gylling: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Pedersen, J. S.-S. (2004). Skatteretten 1. Forlaget Thomson A/S, København.



## RETSPRAKSIS

---

C-41/90, Höfner og Elser

C-183/91, Kommissionen mod  
Grækenland

C-205/03 P, Fenin - Dom

C-205/03 P, Fenin - Generaladvoka-  
tens forslag

C-280/00, Altmark Trans GmbH og  
Regierungspräsidium Magdeburg  
mod Nahverkehrsgesellschaft Alt-  
mark GmbH

C-173/73, Italien mod Kommissio-  
nen

C-303/88, Italien mod Kommissio-  
nen

C-350/93, Italien mod Kommissio-  
nen

C-6/97, Italien mod Kommissionen

C-482/99, Stardust

C-730/79, Phillip Morris mod  
Kommissionen

C-379/98, PreussenElektra AG mod  
Schleswag AG

C-482/99, Frankrig mod Kommissi-  
onen

C-143/99, Adria-Wien Pipeline  
GmbH mod Finanzlandesdirektion  
für Kärnten

Sag T-67/94, Ladbroke mod Kom-  
missionen

C-88/03, Azorerne

C-102/87, Frankrig mod Kommissi-  
onen

De forenede sager T-447 og C-  
449/93, AITEC mod Kommissionen.

C-94/87, Kommissionen mod Tysk-  
land

2015/C 094/02, Undersøgelsessa-  
gen mod Danmark

C-26/62, Van Gend en Loos

## LOVGIVNING

---

Fedtafgiftsloven (Lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer)

Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde

Cirkulationsdirektivet (Direktiv 2008/118)

Procedureforordningen (Kommissionens forordning Nr. 651/2014)

Chokoladeafgiftsloven (Lov om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m.)

Grundloven

## ARTIKEL

---

N. GJERTSEN, M. (03. November 2012). *Jyllands-Posten*. Hentede Maj 2015 fra <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE4895846/EU+blander+sig+i+fedtafgiften/>

## ANDRE KILDER

---

SKAT. Den juridiske vejledning, 2015-1.

Forbrugerstyrelsen, K. o. (2010). *Statsstøttehåndbog*. Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Forebyggelseskommissionen. (2009). *Vi kan leve længere og sundere - Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*. Forebyggelseskommissionen.

Regeringen, V. (2009). *Forårspakke 2.0 - Vækst, klima, lavere skat*.

Folketinget. (2012). Betænkning over forslag til lov om ophævelse af fedtafgiftsloven.

EMB. (u.d.). Hentede Marts 2015 fra [www.europeanmilkboard.org](http://www.europeanmilkboard.org)

Folketinget. (2012). *Samling: 2012-13*. Hentet fra Folketingets hjemmeside: <http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L82/BEH3-39/forhandling.htm#videoPlayerDivAnchor>

Skatteministeriet. (2010). Høringsskema, j.nr. 2010-231-0038. **(Bilag 2)**