

# ROZHODNUTÍ

## ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2016/1846

ze dne 4. července 2016

**o opatření SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) provedeném Maďarskem ve věci příspěvku podniků tabákového průmyslu na zdravotní péči**

(oznámeno pod číslem C(2016) 4049)

(Pouze maďarské znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 108 odst. 2 první pododstavec této smlouvy,

s ohledem na Dohodu o evropském hospodářském prostoru, a zejména na čl. 62 odst. 1 písm. a) této dohody,

poté, co vyzvala zúčastněné strany, aby podle výše uvedených ustanovení <sup>(1)</sup> předložily své připomínky, a s ohledem na tyto připomínky,

vzhledem k těmto důvodům:

### 1. POSTUP

- (1) V březnu 2015 se Komise dozvěděla o novém příspěvku na zdravotní péči, který Maďarsko uložilo podnikům tabákového průmyslu. Dopisem ze dne 13. dubna 2015 Komise zaslala Maďarsku žádost o informace o uvedeném opatření, kterou maďarské orgány rovněž informovala, že zvažuje vydání rozhodnutí o příkazu k pozastavení podpory podle čl. 11 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 <sup>(2)</sup>.
- (2) Maďarsko na uvedenou žádost o informace reagovalo dopisem ze dne 12. května 2015. Maďarsko však nepředložilo žádné připomínky týkající se možnosti Komise vydat příkaz k pozastavení podpory.
- (3) Dne 15. července 2015 Komise informovala Maďarsko, že se rozhodla zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“), pokud jde o příspěvek na zdravotní péči uložený podnikům tabákového průmyslu („rozhodnutí o zahájení řízení“). V rozhodnutí o zahájení řízení Komise rovněž nařídila okamžité pozastavení opatření.
- (4) Rozhodnutí o zahájení řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* <sup>(3)</sup>. Uvedeným rozhodnutím Komise vyzvala zúčastněné strany, aby k opatření předložily své připomínky.
- (5) Komise obdržela připomínky od dvou zúčastněných stran. Dne 20. října 2015 Komise tyto připomínky postoupila Maďarsku, aby na ně mohlo reagovat. Maďarsko na uvedené připomínky nereagovalo.

### 2. PODROBNÝ POPIS OPATŘENÍ

- (6) Dne 16. prosince 2014 schválil maďarský parlament zákon XCIV z roku 2014 o příspěvcích podniků tabákového průmyslu na zdravotní péči pro rok 2015 (dále jen „zákon“). Zákon ukládá daň označovanou jako „příspěvek na zdravotní péči“, která je vybírána z ročního obrátu z výroby a obchodu tabákových výrobků v Maďarsku

<sup>(1)</sup> Úř. věst. C 277, 21.8.2015, s. 24.

<sup>(2)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1).

<sup>(3)</sup> Viz poznámka pod čarou 1.

a uplatní se vedle stávajících podnikatelských daní v Maďarsku, zejména daně z příjmu právnických osob. Daň se ukládá oprávněným skladovatelům, dovozcům a registrovaným obchodníkům s tabákovými výrobky. Deklarovaným účelem zákona je získat finanční prostředky pro financování systému zdravotnictví, aby se zvýšila kvalita zdravotních služeb.

- (7) Daňový příspěvek na zdravotní péči se platí z ročního obrátu z výroby a obchodu tabákových výrobků v Maďarsku dosaženého v roce předcházejícím daňovému roku za předpokladu, že obrát z těchto činností představuje nejméně 50 % celkového ročního obrátu podniku. Neodečítají se žádné náklady s výjimkou určitých investičních nákladů v příslušném daňovém roce. Daňový příspěvek na zdravotní péči je svou povahou progresivní. Použitelný příspěvek závisí na ročním obrátu daňového poplatníka, a to takto:
- obrát do výše 30 miliard HUF: 0,2 % při minimálním obrátu 30 milionů HUF,
  - část obrátu v rozmezí od 30 miliard HUF do 60 miliard HUF: 2,5 %,
  - část obrátu přesahující 60 miliard HUF: 4,5 %.
- (8) Podle § 6 odst. 6 zákona lze daňovou povinnost vyplývající z daňového příspěvku na zdravotní péči snížit až o 80 % z výše splatného příspěvku, pokud společnost provádí investice, které jsou v souladu s definicí stanovenou v § 3 odst. 4 bodě 7 zákona C o účetnictví z roku 2000 <sup>(4)</sup>. Snížení se rovná kladnému rozdílu mezi 30 % částky vyúčtované jako investice v daňovém roce a výši státní dotace nebo dotace EU použité při provádění investičního projektu.
- (9) Zákon stanoví, že daňové přiznání musí být předloženo do 30. června 2015 a daňový příspěvek na zdravotní péči musí být zaplacen do 30 dnů od této lhůty.
- (10) Zákon vstoupil v platnost dne 1. února 2015 a ve svém původním znění měl dočasně platit do 31. prosince 2015. Dne 24. června 2015 byla v maďarském úředním věstníku zveřejněna změna zákona, která stanovila trvalou povinnost platit příspěvek na zdravotní péči.

### 3. FORMÁLNÍ VYŠETŘOVACÍ ŘÍZENÍ

#### 3.1. Důvody pro zahájení formálního vyšetřovacího řízení

- (11) Komise zahájila formální vyšetřovací řízení, protože dospěla k předběžnému závěru, že progresivní struktura příspěvku na zdravotní péči (sazby a rozmezí obrátu) a ustanovení o snížení daňové povinnosti pod podmínkou provedení určitých investic (společně dále jen „sporná opatření“) představují protiprávní a neslučitelnou státní podporu.
- (12) Komise se domnívala, že progresivní sazby daně stanovené zákonem rozlišují podniky na základě jejich obrátu a poskytují selektivní výhodu podnikům s nízkým obrátem, a tedy menším podnikům. Komise nebyla přesvědčena, že podniky s vyšším obrátem jsou schopny ovlivnit výrobní trh a vytvořit závažnější negativní zdravotní dopady související s kouřením do takové míry, která by odůvodňovala použití progresivních sazeb daně, jak tvrdily maďarské orgány.
- (13) Stejně tak Komise zastávala názor, že možnost snížení daňové povinnosti daňového poplatníka podmíněná provedením investic poskytuje selektivní výhodu podnikům, které takovéto investice provedly. Komise dále konstatovala, že možnost snížení daňové povinnosti v případě investice, jejímž cílem je zvýšení výrobní a obchodní kapacity podniku, se zdá být v rozporu s deklarovaným cílem daňového příspěvku na zdravotní péči, kterým je získat finanční prostředky na systém zdravotnictví a zvýšit kvalitu zdravotních služeb s ohledem na skutečnost, že kouření hraje významnou úlohu při vzniku četných onemocnění a významně přispívá k vyšším nákladům na zdravotní péči.

<sup>(4)</sup> Podle uvedeného zákona „investice“ zahrnuje nákup nebo vytváření hmotných aktiv, výrobu hmotných aktiv přímo daným podnikem, činnost prováděnou za účelem zřízení nebo použití hmotných aktiv zakoupených pro zamýšlený účel až do doby vlastní instalace nebo prvního řádného použití (přepravu, celní řízení, zprostředkovatelskou činnost, položení základů, instalaci a jakoukoli jinou činnost související s nákupem hmotných aktiv včetně návrhu, přípravy, uspořádání, vypůjčení a pojištění); investice zahrnují také činnosti, jejichž výsledkem je modernizace stávajících hmotných aktiv, změna jejich účelu, jejich přeměna nebo přímé prodloužení jejich životnosti nebo výkonnosti spolu s činnostmi uvedenými výše a které s takovou činností souvisí.

- (14) Komise proto dospěla k předběžnému závěru, že sporná opatření se nezdají být odůvodněná povahou nebo obecným režimem referenčního daňového systému ani slučitelná s vnitřním trhem.

### 3.2. Přípomínky zúčastněných stran

- (15) Komise obdržela připomínky od dvou zúčastněných stran, které přivítaly rozhodnutí o zahájení řízení a souhlasily s předběžným posouzením státní podpory Komisí. Vyjádřily své obavy ohledně možných změn zákona a jakýchkoli dalších obdobných opatření, která by mohla být přijata maďarskými orgány.
- (16) Jedna ze zúčastněných stran zdůraznila, že snížení daňové povinnosti v případě určitých investic by se týkalo výlučně investic v Maďarsku, neboť podle maďarských předpisů v oblasti spotřební daně musí být společnost nejdříve zaregistrována a mít sídlo vedení v Maďarsku, aby zde získala licenci k prodeji a výrobě tabáku. Investicemi zohledněnými pro účely uvedeného zákona jsou tedy investice provedené v Maďarsku buď maďarskými společnostmi vlastněnými domácím kapitálem, nebo dceřinými společnostmi cizích nadnárodních společností, které jsou rezidenty v Maďarsku.

### 3.3. Stanovisko maďarských orgánů

- (17) Maďarské orgány nesouhlasí se zjištěním Komise, že sporná opatření představují státní podporu. V podstatě tvrdí, že opatření nejsou selektivní. Pokud jde o progresivitu sazeb daně, maďarské orgány tvrdí, že v případě veřejných břemen je referenční rámec dán společně daňovým základem a daňovou sazbou (včetně systému progresivních sazeb daně) a že společnosti v téže skutkové situaci jsou ty, jejichž obrat je stejný. V tomto smyslu se v rámci progresivního systému sazeb při použití daňových rozmezí na subjekty s tímto předpokládaným daňovým základem vztahuje tatáž sazba a vypočítaná výše daně je rovněž identická. Podle názoru maďarských orgánů tedy progresivní systém sazeb daně nevytváří rozdíly, protože na společnosti v téže právní a skutkové situaci se vztahuje tatáž sazba daně, a není tedy selektivní.
- (18) Pokud jde o snížení daňové povinnosti v případě investice, maďarské orgány tvrdí, že zákon nerozlišuje podle typu nebo hodnoty investice a mezi subjekty, které provedou investici, se nedělají žádné rozdíly. Podniky, které provedou investici v téže hodnotě, jsou v téže právní a skutkové situaci. Zdůrazňují, že snížení se nevztahuje výlučně na investice, které se provedou v Maďarsku, a že pro výpočet může být vzata v potaz hodnota všech investic. Maďarské orgány dále konstatují, že na výpočet hodnoty investice se vztahuje definice investice a výpočet hodnoty investice podle zákona o účetnictví, který překračuje rámec zákona o příspěvku podniků tabákového průmyslu na zdravotní péči.

### 3.4. Vyjádření Maďarska k připomínkám zúčastněných stran

- (19) Maďarsko nereagovalo na připomínky zúčastněných stran, které byly předloženy dopisem ze dne 20. října 2015.

## 4. POSOUZENÍ PODPORY

### 4.1. Existence státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU

- (20) Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak“.
- (21) Označení určitého opatření za podporu ve smyslu tohoto ustanovení proto vyžaduje, aby byly současně splněny všechny tyto podmínky: i) opatření musí být možné přičíst státu a musí být financováno ze státních prostředků; ii) musí přinášet výhodu příjemci; iii) tato výhoda musí být selektivní a iv) opatření musí narušovat hospodářskou soutěž nebo hrozit jejím narušením a musí ovlivňovat obchod mezi členskými státy.

#### 4.1.1. Státní prostředky a přičitatelnost státu

- (22) Má-li určité opatření představovat státní podporu, musí být financováno ze státních prostředků a být přičitatelné státu.
- (23) Jelikož sporná opatření vyplývají ze zákona maďarského parlamentu, lze je jasné přičíst maďarskému státu.
- (24) Pokud jde o financování opatření ze státních prostředků, je-li výsledkem opatření skutečnost, že se stát vzdává příjmů, které by jinak za normálních okolností musel od podniku vybrat, je uvedená podmínka rovněž splněna <sup>(5)</sup>. V tomto případě se maďarský stát zříká prostředků, které by jinak musel vybrat od podniků s nižší úrovní obrátu (a tedy menších podniků), pokud by se na ně vztahoval tentýž příspěvek na zdravotní péči jako na podniky s vyšší úrovní obrátu (a tedy větší podniky).

#### 4.1.2. Zvýhodnění

- (25) Podle judikatury soudů Unie koncept podpory zahrnuje nejen pozitivní plnění, ale také opatření různými způsoby snižující náklady, které obvykle zatěžují rozpočet podniku <sup>(6)</sup>. Výhodu lze poskytnout různou formou snížení daňové zátěže společnosti, a zejména snížením použitelné daňové sazby, daňového základu nebo výše splatné daně <sup>(7)</sup>. Ačkoliv opatření spočívající ve snížení daně nezahrnuje pozitivní převod státních prostředků, zakládá zvýhodnění z titulu skutečnosti, že staví podniky, na které se vztahuje, do výhodnější finanční situace oproti ostatním poplatníkům a pro stát znamená ztrátu příjmů <sup>(8)</sup>.
- (26) Zákon stanoví progresivní sazby zdanění, které se použijí na roční obrat z výroby a obchodu tabákových výrobků v Maďarsku v závislosti na rozmezí, do kterého obrat podniku spadá. Progresivní charakter těchto sazeb má za následek, že procento daně vybírané z obrátu podniku se progresivně zvyšuje v závislosti na počtu rozmezí, do nichž daný obrat spadá. To vede k tomu, že podniky s nízkým obrátem (menší podniky) se zdaňují podstatně nižší průměrnou sazbou než podniky s vysokým obrátem (větší podniky). Zdanění touto podstatně nižší průměrnou sazbou daně snižuje náklady, které musí nést podniky s nízkým obrátem v porovnání s podniky s vysokým obrátem, a představuje tedy zvýhodnění ve prospěch menších podniků oproti větším podnikům pro účely čl. 107 odst. 1 Smlouvy.
- (27) Obdobně možnost snížení daňové povinnosti podniku podle uvedeného zákona až o 80 % v případě investic provedených v daném daňovém roce představuje zvýhodnění pro podniky, které takovéto investice provedly, neboť v porovnání s podniky, které uvedeného snížení využít nemohou, snižuje jejich daňový základ, a tím jejich daňové zatížení.

#### 4.1.3. Selektivita

- (28) Opatření je selektivní, pokud zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy. Pokud jde o daňové režimy, Soudní dvůr stanovil, že selektivita opatření by měla být v zásadě posuzována třístupňovou analýzou <sup>(9)</sup>. Zaprvé se určí obecný nebo obvyklý daňový režim, který se používá v daném členském státě: „referenční systém“. Zadruhé je zapotřebí určit, zda se dané opatření od uvedeného systému odchyluje tím, že rozlišuje mezi hospodářskými subjekty, které se nacházejí s ohledem na cíle sledované

<sup>(5)</sup> Věc C-83/98 P, *Francie v. Ladbroke Racing Ltd a Komise*, EU:C:2000:248, body 48 až 51. Stejně tak může státní podporu představovat opatření, které určitým podnikům přiznává snížení daně nebo odklad zaplacení obvykle splatné daně, viz spojené věci C-78/08 až C-80/08, *Paint Graphos a další*, bod 46.

<sup>(6)</sup> Věc C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598, bod 38.

<sup>(7)</sup> Viz věc C-66/02, *Itálie v. Komise*, EU:C:2005:768, bod 78; věc C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze a další*, EU:C:2006:8, bod 132; věc C-522/13, *Ministerio de Defensa a Navantia*, EU:C:2014:2262, body 21 až 31. Viz také bod 9 sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti (Úř. věst. C 384, 10.12.1998, s. 3).

<sup>(8)</sup> Spojené věci C-393/04 a C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium*, EU:C:2006:403 a EU:C:2006:216, bod 30, a věc C-387/92, *Banco Exterior de España*, EU:C:1994:100, bod 14.

<sup>(9)</sup> Viz například věc C-279/08 P, *Komise v. Nizozemsko (NOx)*, EU:C:2011:551; věc C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598; spojené věci C-78/08 až C-80/08, *Paint Graphos a další*, EU:C:2011:550; věc C-308/01, *GIL Insurance*, EU:C:2004:252.

uvedeným režimem ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Pokud se předmětné opatření od referenčního systému neodchyluje, není selektivní. Pokud se odchyluje (a je tedy *prima facie* selektivní), musí být ve třetím stupni analýzy stanoveno, zda je odchylné opatření odůvodněno povahou nebo obecným režimem referenčního daňového systému <sup>(10)</sup>. Pokud je *prima facie* selektivní opatření odůvodněno povahou nebo obecným režimem systému, nebude považováno za selektivní, a nebude se na něj tedy vztahovat čl. 107 odst. 1 Smlouvy.

#### 4.1.3.1. Referenční systém

- (29) V tomto případě referenční systém představuje uplatnění zvláštního příspěvku podniků na zdravotní péči s ohledem na obrat z výroby a obchodu tabákových výrobků v Maďarsku. Komise se nedomnívá, že progresivní struktura sazeb příspěvku na zdravotní péči může být součástí uvedeného referenčního systému.
- (30) Jak rozhodl Soudní dvůr <sup>(11)</sup>, ne vždy postačuje omezit selektivní analýzu na to, zda se opatření odchyluje od referenčního systému stanoveného členským státem. Je také nezbytné vyhodnotit, zda hranice uvedeného systému byly členským státem vymezeny důsledně nebo naopak jednoznačně svévolným nebo předpojatým způsobem s cílem zvýhodnit určité podniky oproti jiným. Jinak by namísto stanovení obecných pravidel použitelných na všechny podniky, ze kterých je provedena odchylka ve prospěch některých podniků, členský stát mohl dosáhnout téhož výsledku, a vyhnout se přitom pravidlům pro státní podporu, tím, že bude přizpůsobovat a kombinovat daňová pravidla takovým způsobem, že samotné jejich použití povede k různému daňovému zatížení pro různé podniky <sup>(12)</sup>. V tomto ohledu je zvláště důležité připomenout, že Soudní dvůr opakovaně shledal, že čl. 107 odst. 1 Smlouvy nerozlišuje podle důvodů nebo cílů státních zásahů, ale definuje je podle jejich účinků, a tedy nezávisle na použitých prostředcích <sup>(13)</sup>.
- (31) Zatímco použití paušální daně vybírané z ročního obrátu z výroby a obchodu s tabákovými výrobky v Maďarsku je vhodným prostředkem k získávání finančních prostředků pro financování systému zdravotnictví, progresivní daňová struktura zavedená zákonem byla Maďarskem zřejmě úmyslně koncipována pro zvýhodnění určitých podniků oproti jiným. Podle progresivní daňové struktury zavedené zákonem se na podniky podléhající této dani vztahují různé sazby daně, jež se progresivně zvyšují směrem k 4,5 % v závislosti na rozmezích, do nichž jejich obrat spadá. Z tohoto důvodu se na podniky podléhající příspěvku na zdravotní péči vztahuje různá průměrná sazba daně v závislosti na úrovni jejich obrátu (na tom, zda překračuje prahové hodnoty stanovené zákonem).
- (32) Jelikož je každá společnost zdaňována odlišnou sazbou, nemůže Komise v příspěvku na zdravotní péči určit jednu referenční sazbu. Maďarsko dále nepředložilo žádnou konkrétní sazbu jako sazbu referenční nebo sazbu „obvyklou“ a také neobjasnilo, proč by v případě podniků s vysokou úrovní obrátu byla vyšší sazba odůvodněna výjimečnými okolnostmi ani proč by se na podniky s nižšími úrovněmi obrátu měly vztahovat nižší sazby.
- (33) V důsledku progresivní struktury sazeb zavedené zákonem tak různé podniky platí různé úrovně daní (vyjádřené jako podíl z jejich celkového ročního obrátu) v závislosti na jejich velikosti, neboť výše obrátu dosahovaná podnikem do určité míry souvisí s velikostí daného podniku. Deklarovaným cílem příspěvku na zdravotní péči je však získat finanční prostředky pro systém zdravotnictví a zvýšit kvalitu zdravotních služeb v Maďarsku s ohledem na skutečnost, že kouření hraje významnou úlohu při vzniku četných onemocnění a významně přispívá k vyšším nákladům na zdravotní péči. Komise má za to, že progresivní struktura sazeb příspěvku na zdravotní péči neodráží vztah mezi negativními dopady na zdraví, které vytvářejí obchodníci s tabákovými výrobky a výrobci tabákových výrobků, a jejich obratem.
- (34) S ohledem na uvedený cíl má Komise za to, že všechny subjekty podléhající příspěvku na zdravotní péči jsou ve srovnatelné právní a skutkové situaci bez ohledu na úroveň jejich obrátu, a Maďarsko nepředložilo žádné přesvědčivé odůvodnění pro rozlišování mezi uvedenými druhy podniků v souvislosti s vybíráním příspěvku na

<sup>(10)</sup> Sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti.

<sup>(11)</sup> Spojené věci C-106/09 P a C-107/09 P, Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království, EU:C:2011:732.

<sup>(12)</sup> Tamtéž, bod 92.

<sup>(13)</sup> Věc C-487/06 P, British Aggregates v. Komise, EU:C:2008:757, body 85 a 89 a citovaná judikatura, a věc C-279/08 P, Komise v. Nizozemsko (NOx), EU:C:2011:551, bod 51.

zdravotní péči. V tomto ohledu se Komise odvolává na níže uvedený 42. až 48. bod odůvodnění. Maďarsko proto příspěvek na zdravotní péči záměrně koncipovalo tak, aby svévolně zvýhodnilo určité podniky, konkrétně podniky s nižší úrovní obrátu (a tedy menší podniky), a znevýhodnilo jiné, konkrétně větší podniky <sup>(14)</sup>.

- (35) Referenční systém je tedy vzhledem ke své podobě selektivní tím, že není odůvodněn s ohledem na cíl příspěvku na zdravotní péči, jehož účelem je získat finanční prostředky pro maďarský systém zdravotnictví. V tomto případě je tedy vhodným referenčním systémem uložení příspěvku na zdravotní péči podnikům působícím v Maďarsku na základě jejich obrátu, aniž by součástí uvedeného systému byla progresivní struktura sazeb.

#### 4.1.3.2. Odchylna od referenčního systému

- (36) Jako druhý krok je zapotřebí určit, zda se opatření odchyluje od referenčního systému ve prospěch určitých podniků, které jsou s ohledem na vlastní cíl referenčního systému v obdobné skutkové a právní situaci.
- (37) Jak je vysvětleno v 31. bodě odůvodnění, vlastním cílem daňového příspěvku na zdravotní péči je financovat systém zdravotnictví a zvýšit kvalitu zdravotních služeb v Maďarsku. Jak je dále vysvětleno ve 34. bodě odůvodnění, všechny subjekty zapojené do výroby a obchodu tabákových výrobků by měly být s ohledem na uvedený cíl považovány za subjekty ve srovnatelné právní a skutkové situaci bez ohledu na jejich velikost a úroveň jejich obrátu.
- (38) Progresivita struktury sazeb příspěvku na zdravotní péči proto vytváří rozdíly mezi podniky, které provozují výrobní a obchodní činnost v oblasti tabákových výrobků v Maďarsku, na základě jejich velikosti.
- (39) Ve skutečnosti z důvodu progresivní povahy sazeb stanovených zákonem podniky s obrátem spadajícím do nižších rozmezí podléhají podstatně nižšímu zdanění než podniky s obrátem spadajícím do vyšších rozmezí. Výsledkem je, že v porovnání s podniky s vysokou úrovní obrátu podléhají podniky s nízkým obrátem jak podstatně nižším mezním sazbám daně, tak podstatně nižším průměrným sazbám daně, a tedy podstatně nižšímu zdanění těchto činností. Komise má tedy za to, že progresivní struktura sazeb zavedená zákonem se odchyluje od referenčního systému tím, že spočívá v uložení příspěvku na zdravotní péči všem subjektům zapojeným do výroby a obchodu tabákových výrobků v Maďarsku ve prospěch podniků s nižším obrátem.
- (40) Obdobně možnost snížení daňové povinnosti podniku podle zákona až o 80 % v případě investice rozlišuje mezi podniky, které provedly investice, a podniky, které investice neprovedly. S ohledem na výše uvedený vlastní cíl daňového příspěvku na zdravotní péči jsou podniky, které provedly investice, a podniky, které investice neprovedly, ve srovnatelné skutkové a právní situaci, neboť skutečnost, že podnik provede investice, nesnižuje negativní externalitu způsobovanou kouřením. Naopak možnost snížení daňové povinnosti podniku v případě investic, kdy je cílem zvýšení výrobní a obchodní kapacity podniku, se zdá být v rozporu s vlastním cílem daňového příspěvku na zdravotní péči. Komise má tedy za to, že ustanovení zákona, která stanoví snížení daňové povinnosti v případě investice, rozlišují mezi podniky, které jsou s ohledem na vlastní cíl příspěvku na zdravotní péči ve srovnatelné skutkové a právní situaci, a tím vytvářejí odchylku od referenčního systému.
- (41) Komise se proto domnívá, že daná opatření jsou *prima facie* selektivní.

<sup>(14)</sup> Spojené věci C-106/09 P a C-107/09 P, *Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království*, EU:C:2011:732. Viz také analogicky věc C-385/12, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft.*, EU:C:2014:47, v níž Soudní dvůr rozhodl takto: „články 49 SFEU a 54 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání právním předpisům členského státu týkajícím se daně z obrátu z maloobchodní činnosti v prodejnách, která ukládá osobám povinným k dani, které tvoří v rámci skupiny společností „propojené podniky“ ve smyslu těchto právních předpisů, sečíst jejich obrát s cílem použít silně progresivní sazbu a následně rozložit mezi ně takto získanou částku daně v poměru k jejich skutečnému obrátu, když – což přísluší ověřit předkládajícímu soudu – osoby povinné k dani patřící ke skupině společností a spadající do nejvyššího pásma zvláštní daně jsou ve většině případů „propojeny“ se společnostmi, jejichž sídlo je v jiném členském státě“.

## 4.1.3.3. Odůvodnění

- (42) Opatření, které se odchyluje od referenčního systému, není selektivní, pokud je odůvodněno povahou nebo obecným režimem uvedeného systému. Tak je tomu v případě, kdy je opatření výsledkem vlastních mechanismů, které jsou nezbytné pro fungování a účinnost systému<sup>(15)</sup>. Je na členském státě, aby to odůvodnil. Za tímto účelem se členské státy při odůvodňování odlišného přístupu k podnikům v rámci určitého režimu nemohou opírat o vnější politické cíle – například regionální, environmentální nebo průmyslové politické cíle.
- (43) Maďarské orgány argumentovaly, že příspěvek na zdravotní péči se platí z výroby a obchodu výrobků, které představují zdravotní riziko, a není spojen se ziskem hospodářských subjektů, zatímco sazba daně se upravuje podle schopnosti daňových subjektů nést zátěž. Podle mínění maďarských orgánů se schopnost platit a míra rizika, které vytvářejí podniky, odráží v jejich podílu na trhu a vedoucím postavení na trhu, a tedy v jejich cenově orientované úloze, spíše než v jejich ziskovosti. Zisk jako základ příspěvku je nejméně vhodným faktorem pro vyjádření újmy na zdraví způsobené subjekty příspěvku prostřednictvím jejich činnosti. Dále ve srovnání s podniky s nízkým obrátem jsou podniky s vyšším obrátem a podílem na trhu mnohem více schopny ovlivňovat trh určitého výrobku než rozdíl mezi jejich úrovněmi obrátu. S přihlédnutím k cíli příspěvku to tedy bude rovněž znamenat, že hospodářský subjekt dosahující vyššího obrátu na trhu tabákových výrobků bude zároveň vytvářet exponenciálně vyšší negativní dopady na zdraví spojené s kouřením.
- (44) V tomto případě se vzhledem k podstatnému relativnímu zvýšení progresivní sazby daně Komise nedomnívá, že platební schopnost může sloužit jako vodítko pro zdanění založené na obrátu. Na rozdíl od daní vycházejících ze zisku<sup>(16)</sup> daň na základě obrátu nepřihlíží k nákladům, které vzniknou při dosahování uvedeného obrátu. Pokud tedy chybí konkrétní důkazy opaku, zdá se nepravděpodobné, že pouhá výše obrátu dosaženého jako takového – bez ohledu na vzniklé náklady – odráží schopnost podniku platit. Komise navíc není přesvědčena, že ve srovnání s podniky s nižším obrátem mohou podniky s vyšším obrátem ovlivnit výrobní trh a vytvořit závažnější negativní zdravotní dopady související s kouřením do takové míry, která by odůvodňovala použití progresivních sazeb daně v závislosti na obrátu přijatých podle uvedeného zákona.
- (45) V každém případě má Komise za to, že i když schopnost platit a negativní dopady na zdraví mohou být považovány za zásady, které jsou vlastní příspěvku na zdravotní péči na základě obrátu, odůvodňovalo by to pouze lineární sazbu daně, pokud se neprokáže, že schopnost platit a vytváření negativních dopadů na zdraví se progresivně zvyšují s nárůstem obrátu. Komise má za to, že progresivní sazby daní z obrátu mohou být odůvodněny pouze v případě, že konkrétní cíl sledovaný daní skutečně vyžaduje progresivní daně, tj. například pokud se ukáže, že externalita vytvořená činnostmi, kterých se má daň týkat, se zvyšují rovněž progresivně. Odůvodněn by musel být i model progresivity. Zejména by muselo být objasněno, proč obrát přesahující 60 miliard HUF má 22násobný dopad na zdraví než obrát nižší než 30 miliard HUF. Maďarsko žádné takové odůvodnění neposkytl.
- (46) Komise není přesvědčena, že újma na zdraví způsobená výrobou a obchodem tabákových výrobků by se zvyšovala progresivně s dosahovaným obrátem a v souladu se zvyšováním sazeb daně použitelných v rámci opatření. Kromě toho podmínka, aby se příspěvek na zdravotní péči vztahoval pouze na obrát z výroby a obchodu tabákových výrobků představující nejméně 50 % celkového ročního obrátu dosahovaného podnikem, je zjevně v rozporu s odůvodněním daňové progresivity založené na dopadu tabákových výrobků na zdraví. S ohledem na daňový cíl by tento požadavek znamenal, že tabákové výrobky uváděné na trh společnostmi, jejichž obrát z výroby a obchodu tabákových výrobků představuje méně než 50 %, nemají negativní dopad na zdraví jako výrobky uváděné na trh společnostmi, na jejichž obrátu se tabákové výrobky podílejí vyšší měrou. Zdá se tedy, že tento požadavek je v rozporu s údajným cílem opatření.
- (47) Pokud jde o snížení daňové povinnosti v případě investic, nemůže být toto snížení odůvodněno ani povahou a obecným režimem daňového systému. Komise má za to, že možnost snížení daňové povinnosti až o 80 % v případě investice je v rozporu s vnitřním cílem daňového příspěvku na zdravotní péči. Cílem daňového příspěvku na zdravotní péči je získat finanční prostředky pro systém zdravotnictví a zvýšit kvalitu zdravotních

<sup>(15)</sup> Viz například spojené věci C-78/08 až C-80/08, *Paint Graphos a další*, EU:C:2011:550, bod 69.

<sup>(16)</sup> Viz sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti, bod 24. Prohlášení týkající se účelu přerozdělování, který může odůvodnit progresivní sazbu daně, se činí výslovně pouze v souvislosti s daní ze zisku nebo (čistého) příjmu, nikoli v souvislosti s daní z obrátu.

služeb s ohledem na skutečnost, že kouření hraje významnou úlohu při vzniku četných onemocnění a významně přispívá k vyšším nákladům na zdravotní péči. Komise proto považuje možnost snížení daňové povinnosti v případě investice, jejímž cílem je zvýšení výrobní a obchodní kapacity podniku, za neslučitelnou s uvedeným cílem, neboť jak již bylo uvedeno ve 40. bodě odůvodnění, takovéto investice by spíše zvýšily výrobní a obchodní kapacity podniku, a tím negativní externality, které se daňový příspěvek na zdravotní péči snaží řešit. Příspěvek založený na zdanění obrátu by navíc neměl zohledňovat žádné náklady.

- (48) Komise proto nepovažuje opatření za odůvodněné povahou a obecným režimem daňového systému. Mělo by se tedy mít za to, že uvedená opatření poskytují selektivní výhodu tabákovým podnikům s nižší úrovní obrátu (a tedy menším podnikům) a podnikům, které provedly investice způsobilé pro snížení daňové povinnosti v rámci daňového příspěvku na zdravotní péči.

#### 4.1.4. Narušení hospodářské soutěže a vliv na obchod v Unii

- (49) Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy opatření musí narušovat hospodářskou soutěž nebo hrozit jejím narušením a ovlivňovat obchod v rámci Unie, aby představovalo státní podporu. Opatření se vztahují na všechny podniky dosahující obrátu z výroby a obchodu tabákových výrobků v Maďarsku. Maďarský tabákový průmysl je otevřený hospodářské soutěži a vyznačuje se přítomností subjektů z jiných členských států, jakož i mezinárodních subjektů, takže jakákoli pomoc ve prospěch určitých hospodářských subjektů pravděpodobně ovlivní obchod v rámci Unie. Pokud opatření osvobodí podniky s nižší úrovní obrátu a podniky, které provádějí způsobilé investice, od daňové povinnosti, kterou by jinak měly, pokud by se na ně vztahoval stejný příspěvek na zdravotní péči jako na podniky s vysokou úrovní obrátu a podniky, které neprovádějí investice, podpora poskytnutá podle takovýchto opatření představuje podporu na provoz tím, že osvobozuje uvedené podniky od nákladů, které by obvykle musely vynaložit v rámci svého běžného hospodaření nebo běžných činností. Soudní dvůr opakovaně shledal, že podpora na provoz narušuje hospodářskou soutěž<sup>(17)</sup>, a proto jakákoli podpora poskytnutá uvedeným podnikům by měla být považována za podporu, která narušuje nebo by mohla narušit hospodářskou soutěž posílením jejich finančního postavení na maďarském tabákovém trhu. Opatření tedy narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod uvnitř Unie.

#### 4.1.5. Závěr

- (50) Jelikož podmínky stanovené v čl. 107 odst. 1 Smlouvy jsou splněny, Komise má za to, že daňový příspěvek na zdravotní péči pro podniky tabákového průmyslu, kterým se stanoví progresivní daňová struktura pro podniky tabákového průmyslu a snížení daňové povinnosti podmíněné provedením určitých investic, představuje státní podporu ve smyslu uvedeného opatření.

### 4.2. Slučitelnost podpory s vnitřním trhem

- (51) Státní podpora je považována za slučitelnou s vnitřním trhem, pokud spadá do některé z kategorií uvedených v čl. 107 odst. 2 Smlouvy<sup>(18)</sup>, a může být považována za slučitelnou s vnitřním trhem, pokud Komise zjistí, že spadá do kterékoli z kategorií uvedených v čl. 107 odst. 3 Smlouvy<sup>(19)</sup>. Skutečnost, že státní podpora je slučitelná s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 2 nebo čl. 107 odst. 3 Smlouvy<sup>(20)</sup>, však musí prokázat členský stát, který podporu poskytuje.

<sup>(17)</sup> Věc C-172/03, *Heiser*, EU:C:2005:130, bod 55. Viz také věc C-494/06 P, *Komise v. Itálie a Wam*, EU:C:2009:272, bod 54 a citovaná judikatura, a C-271/13 P, *Rousse Industry v. Komise*, EU:C:2014:175, bod 44. Spojené věci C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, *Comitato „Venezia vuole vivere“ a další v. Komise*, EU:C:2011:368, bod 136. Viz také věc C-156/98, *Německo v. Komise*, EU:C:2000:467, bod 30 a citovaná judikatura.

<sup>(18)</sup> Výjimky stanovené v čl. 107 odst. 2 SFEU se týkají: a) podpor sociální povahy poskytovaných individuálním spotřebitelům; b) podpor určených k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi a c) podpor poskytovaných hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo.

<sup>(19)</sup> Výjimky stanovené v čl. 107 odst. 3 SFEU se týkají: a) podpor, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji určitých oblastí; b) podpor, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu; c) podpor, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí; d) podpor určených na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví a e) podpor, které určí Rada rozhodnutím.

<sup>(20)</sup> Věc T-68/03, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. Komise*, EU:T:2007:253, bod 34.

- (52) Komise uvádí, že maďarské orgány nepředložily žádné argumenty ohledně toho, proč by opatření byla slučitelná s vnitřním trhem, a že se Maďarsko nevyjádřilo k pochybnostem vyjádřeným v rozhodnutí o zahájení řízení, pokud jde o slučitelnost opatření. Komise má za to, že se nepoužije žádná z výjimek stanovených ve výše uvedených ustanoveních Smlouvy, neboť cílem opatření zjevně není dosáhnout cílů stanovených v uvedených předpisech. Z tohoto důvodu opatření nemohou být prohlášena za slučitelná s vnitřním trhem.

#### 4.3. Navrácení podpory

- (53) Příspěvek podniků tabákového průmyslu na zdravotní péči nebyl nikdy oznámen ani Komisí prohlášen za slučitelný s vnitřním trhem. Jelikož progresivní struktura příspěvku na zdravotní péči a ustanovení o snížení daňové povinnosti pod podmínkou provedení určitých investic představují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy a novou podporu ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení Rady (EU) 2015/1589 <sup>(21)</sup> a jelikož byly provedeny v rozporu s povinností zdržet se jednání stanovenou v čl. 108 odst. 3 Smlouvy, tato opatření také představují protiprávní podporu ve smyslu čl. 1 písm. f) nařízení (EU) 2015/1589.
- (54) V důsledku zjištění, že opatření představují protiprávní a neslučitelnou státní podporu, musí být podpora jejími příjemci navrácena podle článku 16 nařízení (EU) 2015/1589.
- (55) V návaznosti na příkaz k pozastavení vydaný Komisí v rozhodnutí o zahájení řízení však Maďarsko potvrdilo, že provádění příspěvku tabákových podniků na zdravotní péči pozastavilo.
- (56) Žádná státní podpora tedy ve skutečnosti nebyla v rámci opatření poskytnuta. Z tohoto důvodu není navrácení nutné.

#### 5. ZÁVĚR

- (57) Komise konstatuje, že daňový příspěvek podniků tabákového průmyslu na zdravotní péči, kterým se stanoví progresivní daňová struktura pro tabákové podniky a snížení daňové povinnosti podmíněné provedením určitých investic, představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy a že Maďarsko provedlo dotčenou podporu protiprávně v rozporu s čl. 108 odst. 3 Smlouvy.
- (58) Tímto rozhodnutím nejsou dotčena případná šetření souladu opatření se základními svobodami stanovenými ve Smlouvě, zejména se svobodou usazování zaručenou článkem 49 Smlouvy,

PŘIJALA TOTO ROZHODUTÍ:

#### Článek 1

Progresivní struktura sazeb daně pro podniky tabákového průmyslu a ustanovení o snížení daňové povinnosti podmíněném provedením určitých investic, které Maďarsko zavedlo zákonem XCIV z roku 2014 o příspěvcích podniků tabákového průmyslu na zdravotní péči, představují státní podporu, která je neslučitelná s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, a byly Maďarskem zavedeny protiprávně v rozporu s čl. 108 odst. 3 této smlouvy.

<sup>(21)</sup> Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 9).

## Článek 2

Jednotlivá podpora poskytnutá v rámci režimu uvedeného v článku 1 nepředstavuje podporu, pokud v době, kdy je poskytnuta, splňuje podmínky stanovené nařízením přijatým podle článku 2 nařízení Rady (ES) č. 994/98 <sup>(22)</sup> nebo nařízením (EU) 2015/1588 <sup>(23)</sup> podle toho, které je použitelné v době, kdy je podpora poskytnuta.

## Článek 3

Jednotlivá podpora poskytnutá na základě režimu uvedeného v článku 1, která v době poskytnutí splňuje podmínky stanovené nařízením přijatým podle článku 1 nařízení (ES) č. 994/98, které bylo zrušeno a nahrazeno nařízením (EU) 2015/1588, nebo v rámci jiného schváleného režimu podpory je slučitelná s vnitřním trhem do výše maximální intenzity podpory použitelné pro daný druh podpory.

## Článek 4

Maďarsko s účinkem ode dne přijetí tohoto rozhodnutí zruší všechny neprovedené platby v režimu podpory uvedeném v článku 1.

## Článek 5

Maďarsko zajistí, aby toto rozhodnutí bylo provedeno do čtyř měsíců ode dne oznámení tohoto rozhodnutí.

## Článek 6

1. Do dvou měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí Maďarsko předloží podrobný popis opatření již přijatých a plánovaných k dosažení souladu s tímto rozhodnutím.
2. Maďarsko bude Komisi průběžně informovat o vývoji vnitrostátních opatření přijatých s cílem provést toto rozhodnutí. Na žádost Komise poskytne Maďarsko neprodleně informace o opatřeních již přijatých a plánovaných k dosažení souladu s tímto rozhodnutím.

## Článek 7

Toto rozhodnutí je určeno Maďarsku.

V Bruselu dne 4. července 2016

Za Komisi  
Margrethe VESTAGER  
členka Komise

---

<sup>(22)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. L 142, 14.5.1998, s. 1).

<sup>(23)</sup> Nařízení Rady (EU) 2015/1588 ze dne 13. července 2015 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 1).