

SKLEPI

SKLEP KOMISIJE (EU) 2016/1846

z dne 4. julija 2016

o ukrepu SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN), ki ga je Madžarska izvedla v zvezi z zdravstvenim prispevkom podjetij iz tobačne industrije

(notificirano pod dokumentarno številko C(2016) 4049)

(Besedilo v madžarskem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti prvega pododstavka člena 108(2) Pogodbe,

ob upoštevanju Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru in zlasti člena 62(1)(a) Sporazuma,

po pozivu zainteresiranim stranem, naj predložijo svoje pripombe v skladu z navedenima določbama ⁽¹⁾, in ob upoštevanju teh pripomb,

ob upoštevanju naslednjega:

1. POSTOPEK

- (1) Komisija se je marca 2015 seznanila z novim zdravstvenim prispevkom, ki ga je Madžarska naložila podjetjem v tobačni industriji. Z dopisom z dne 13. aprila 2015 je Madžarski poslala zahtevo po informacijah o navedenem ukrepu in hkrati obvestila madžarske organe, da bo preučila možnost izdaje odredbe o začasnem odlogu v skladu s členom 11(1) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 ⁽²⁾.
- (2) Madžarska je na navedeno zahtevo po informacijah odgovorila z dopisom z dne 12. maja 2015. Vendar ni predložila pripomb v zvezi z možnostjo, da Komisija izda odredbo o začasnem odlogu.
- (3) Komisija je 15. julija 2015 Madžarsko obvestila o odločitvi (v nadaljnjem besedilu: sklep o začetku postopka), da v zvezi z zdravstvenim prispevkom, naloženim podjetjem v tobačni industriji, začne postopek iz člena 108(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Pogodba). Komisija je v sklepu o začetku postopka zahtevala tudi takojšen začasni odlog izvajanja ukrepa.
- (4) Sklep o začetku postopka je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* ⁽³⁾. Komisija je z navedenim sklepom zainteresirane strani pozvala, naj predložijo pripombe v zvezi z ukrepom.
- (5) Komisija je prejela pripombe dveh zainteresiranih strani. Dne 20. oktobra 2015 jih je posredovala Madžarski in ji dala možnost, da nanje odgovori. Madžarska na pripombe ni odgovorila.

2. PODROBEN OPIS UKREPA

- (6) Madžarski parlament je 16. decembra 2014 sprejel zakon XCIV iz leta 2014 o zdravstvenem prispevku podjetij iz tobačne industrije za leto 2015 (v nadaljnjem besedilu: zakon). Z zakonom se nalaga davek, imenovan zdravstveni prispevek, na letni promet od proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov na Madžarskem, velja pa

⁽¹⁾ UL C 277, 21.8.2015, str. 24.

⁽²⁾ Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe ES (UL L 83, 27.3.1999, str. 1).

⁽³⁾ Glej opombo 1.

poleg obstoječih davkov na dohodek na Madžarskem, zlasti davka od dohodkov pravnih oseb. Davek se obračuna odobrenim imetnikom skladišč, uvoznikom in registriranim prodajalcem tobačnih izdelkov. Opredeljeni namen zakona je zbiranje sredstev za financiranje zdravstvenega sistema, da bi se izboljšala kakovost zdravstvenih storitev.

- (7) Davek za zdravstveni prispevek se plača na letni promet od proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov na Madžarskem, ustvarjen v letu pred davčnim letom, če promet od teh dejavnosti znaša najmanj 50 % skupnega letnega prometa podjetja. Določen ni noben odbitek stroškov, razen stroškov nekaterih naložb v davčnem letu. Davek za zdravstveni prispevek je progresiven. Veljavni prispevek je odvisen od letnega prometa davčnega zavezanca, kot sledi:
- za promet pod 30 milijardami HUF: 0,2 %, pri čemer je spodnja meja vsaj 30 milijonov HUF,
 - za promet od 30 milijard HUF do 60 milijard HUF: 2,5 %,
 - za promet nad 60 milijardami HUF: 4,5 %.
- (8) V skladu z oddelkom 6(6) zakona se lahko davčna obveznost na podlagi davka za zdravstveni prispevek zmanjša za največ 80 % prispevka, ki ga je treba plačati, če podjetje izvede naložbe, ki so v skladu z opredelitvijo iz oddelka 3(4)(7) zakona C o računovodstvu iz leta 2000 ⁽⁴⁾. Zmanjšanje je enako pozitivni razliki med 30 % zneska, ki se šteje kot naložba v davčnem letu, in zneskom državne subvencije ali subvencije EU, ki se uporabi za izvedbo naložbenega projekta.
- (9) Zakon določa, da je treba davčno napoved oddati do 30. junija 2015, davek za zdravstveni prispevek pa plačati v 30 dneh po tem roku.
- (10) Zakon je začel veljati 1. februarja 2015, v prvotni različici pa naj bi začasno veljal do 31. decembra 2015. Dne 24. junija 2015 je bila v madžarskem uradnem listu objavljena sprememba zakona, s katero je davek za zdravstveni prispevek postal stalen.

3. FORMALNI POSTOPEK PREISKAVE

3.1 Razlogi za začetek formalnega postopka preiskave

- (11) Komisija je začela formalni postopek preiskave, ker je predhodno ugotovila, da progresivna struktura zdravstvenega prispevka (stopnje in razponi prometa) in določbe o zmanjšanju davčne obveznosti v primeru naložb (v nadaljnjem besedilu skupaj: sporna ukrepa) pomenijo nezakonito in nezdržljivo državno pomoč.
- (12) Menila je, da progresivne davčne stopnje, določene z zakonom, razlikujejo med podjetji glede na njihov promet ter dajejo selektivno prednost podjetjem z majhnim prometom – torej manjšim podjetjem. Ni bila prepričana, da lahko podjetja z večjim prometom toliko bolj vplivajo na proizvodni trg in ustvarijo toliko večje negativne posledice za zdravje, povezane s kajenjem, da bi to upravičevalo uporabo progresivnih davčnih stopenj, kot so trdili madžarski organi.
- (13) Komisija je menila tudi, da možnost zmanjšanja davčne obveznosti davčnega zavezanca v primeru naložb dodeljuje selektivno prednost podjetjem, ki so izvedla take naložbe. Ugotovila je še, da se zdi možnost zmanjšanja davčne obveznosti v primeru naložbe, ki je namenjena povečanju proizvodne in trgovinske zmogljivosti podjetja, neskladna z opredeljenim ciljem davka za zdravstveni prispevek, tj. zbiranjem sredstev za financiranje zdravstvenega sistema in izboljšanjem kakovosti zdravstvenih storitev, glede na to, da ima kajenje pomembno vlogo pri razvoju številnih bolezni in precej prispeva k povišanju stroškov za zdravstvo.

⁽⁴⁾ V skladu s tem zakonom „naložba“ pomeni nakup ali ustvarjanje opredmetenih osnovnih sredstev, proizvodnjo opredmetenih osnovnih sredstev z lastnim podjetjem, dejavnost za namestitve ali uporabo opredmetenega osnovnega sredstva, kupljenega za predvideni namen, do njegove namestitve ali prve običajne uporabe (prevoz, carinjenje, dejavnost posredovanja, postavitve temeljev, namestitve in vse dejavnosti, povezane z nakupom opredmetenega osnovnega sredstva, vključno z zasnovo, pripravo, dogovorom, posojilom in zavarovanjem); naložba pomeni tudi dejavnosti za nadgradnjo obstoječega opredmetenega osnovnega sredstva, spremembo njegovega namena, njegovo pretvorbo ali neposredno podaljšanje njegove življenjske dobe ali zmogljivosti ter druge dejavnosti, ki so navedene zgoraj in povezane s tako dejavnostjo.

- (14) Komisija je zato predhodno ugotovila, da sporna ukrepa očitno nista utemeljena z naravo ali splošno shemo davčnega sistema niti nista združljiva z notranjim trgom.

3.2 Pripombe zainteresiranih strani

- (15) Komisija je prejela pripombe dveh zainteresiranih strani, ki sta pozdravili sklep o začetku postopka in se strinjali s predhodno oceno državne pomoči, ki jo je podala Komisija. Izrazili sta pomisleke glede morebitnih sprememb zakona in drugih podobnih ukrepov, ki bi jih lahko sprejeli madžarski organi.
- (16) Ena od zainteresiranih strani je poudarila, da bi zmanjšanje davčne obveznosti v primeru nekaterih naložb veljalo izključno za naložbe na Madžarskem, saj mora imeti v skladu z madžarskimi predpisi o trošarini podjetje sedež in upravo na Madžarskem, da pridobi dovoljenje za prodajo ali proizvodnjo tobaka na Madžarskem. Zato so naložbe, ki se upoštevajo za namene zakona, tiste, ki jih na Madžarskem izvedejo madžarska podjetja v domači lasti ali podružnice tujih multinacionalk s sedežem na Madžarskem.

3.3 Mnenje madžarskih organov

- (17) Madžarski organi se ne strinjajo z ugotovitvami Komisije, da sporna ukrepa pomenita državno pomoč. V bistvu trdijo, da ukrepa nista selektivna. Kar zadeva progresivnost davčnih stopenj, menijo, da se v primeru javnih bremen referenčni okvir določi z davčno osnovo in davčno stopnjo (vključno s sistemom progresivnih davčnih stopenj) skupaj in da so podjetja v enakem dejanskem položaju tista z enakim prometom. V tem smislu na podlagi progresivnega sistema stopenj, v katerem se uporabljajo davčni razredi, za subjekte z enako predvideno davčno osnovo velja enaka stopnja, enak pa je tudi izračunani znesek davka. Zato po mnenju madžarskih organov progresivni sistem davčnih stopenj ne ustvarja razlikovanja, saj za podjetja v enakem pravnem in dejanskem položaju velja enaka davčna stopnja, torej ni selektiven.
- (18) Kar zadeva zmanjšanje davčne obveznosti v primeru naložb, madžarski organi trdijo, da zakon ne razlikuje glede na vrsto ali vrednost naložbe in da se vsi gospodarski subjekti, ki izvedejo naložbo, obravnavajo enako. Podjetja, ki izvedejo naložbe enake vrednosti, so v enakem pravnem in dejanskem položaju. Poudarjajo, da zmanjšanje ne velja izključno za naložbe, izvedene na Madžarskem, in da se lahko pri izračunu upoštevajo vrednosti vseh naložb. Madžarski organi opozarjajo tudi, da se vrednost naložbe izračuna v skladu z opredelitvijo naložbe in izračunom vrednosti naložbe na podlagi zakona o računovodstvu, ki presega področje uporabe zakona o zdravstvenem prispevku podjetij iz tobačne industrije.

3.4 Pripombe Madžarske k pripombam zainteresiranih strani

- (19) Madžarska ni odgovorila na pripombe zainteresiranih strani, ki so ji bile posredovane z dopisom z dne 20. oktobra 2015.

4. OCENA POMOČI

4.1 Obstoje državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU

- (20) Člen 107(1) Pogodbe določa, da „[r]azen če Pogodbi ne določata drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami“.
- (21) Da se ukrep šteje za pomoč v smislu te določbe, morajo biti izpolnjeni naslednji kumulativni pogoji: (i) ukrep je mogoče pripisati državi in se financira iz državnih sredstev; (ii) prejemniku mora dodeliti prednost; (iii) navedena prednost mora biti selektivna in (iv) ukrep mora izkrivljati ali bi lahko izkrivljal konkurenco in vplivati na trgovino med državami članicami.

4.1.1 Državna sredstva in pripisljivost državi

- (22) Da bi ukrep pomenil državno pomoč, se mora financirati iz državnih sredstev in ga mora biti mogoče pripisati državi članici.
- (23) Ker sporna ukrepa izhajata iz akta madžarskega parlamenta, je jasno, da ju je mogoče pripisati Madžarski.
- (24) Kar zadeva financiranje ukrepa z državnimi sredstvi, kadar je posledica ukrepa ta, da se država odreče prihodkom, ki bi jih sicer pobrala od podjetja v normalnih okoliščinah, je tudi navedeni pogoj izpolnjen ⁽⁵⁾. V tem primeru se je Madžarska odpovedala sredstvom, ki bi jih drugače morala pobrati od podjetij z manjšim prometom (in torej manjših podjetij), če bi zanje veljal enak zdravstveni prispevek kot za podjetja z večjim prometom (in torej večja podjetja).

4.1.2 Prednost

- (25) V skladu s sodno prakso sodišč Unije v pojem pomoči niso zajete le pozitivne dajatve, ampak tudi ukrepi, ki v različnih oblikah znižujejo stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja ⁽⁶⁾. Prednost se lahko dodeli z različnimi vrstami zmanjšanja davčnega bremena podjetja in še zlasti z znižanjem davčne stopnje, davčne osnove ali zneska dolgovane davka ⁽⁷⁾. Čeprav ukrep znižanja davka ne zajema pozitivnega prenosa državnih sredstev, upravičencu prinese prednost zaradi dejstva, da podjetja, za katere velja, postavlja v ugodnejši finančni položaj kot druge davčne zavezance, posledica pa je izguba prihodka za državo ⁽⁸⁾.
- (26) Zakon določa progresivne stopnje obdavčitve, ki veljajo za letni promet od proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov na Madžarskem, glede na razpon, v katerega spada promet podjetja. Progresivna narava navedenih stopenj deluje tako, da se delež davka, ki se obračuna na promet podjetja, postopno povečuje glede na število razponov, v katere spada navedeni promet. Podjetja z majhnim prometom (manjša podjetja) so zato obdavčena po precej nižji povprečni stopnji kot podjetja z velikim prometom (večja podjetja). Zaradi obdavčitve po tej bistveno nižji povprečni davčni stopnji se znižajo stroški podjetij z majhnim prometom v primerjavi s podjetji z velikim prometom, kar pomeni prednost v korist manjših podjetij glede na večja podjetja za namene člena 107(1) Pogodbe.
- (27) Podobno možnost do 80-odstotnega zmanjšanja davčne obveznosti podjetja na podlagi zakona v primeru naložb, izvedenih v davčnem letu, pomeni prednost za podjetja, ki so izvedla take naložbe, saj zmanjša njihovo davčno osnovo in s tem davčno breme v primerjavi s podjetji, ki tega zmanjšanja ne morejo izkoristiti.

4.1.3 Selektivnost

- (28) Ukrep je selektiven, če daje prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga v smislu člena 107(1) Pogodbe. Kar zadeva davčne sheme, je Sodišče razsodilo, da bi bilo treba selektivnost ukrepa običajno presojati z analizo v treh korakih ⁽⁹⁾. Najprej je treba opredeliti skupno ali običajno davčno ureditev, ki se uporablja v zadevni državi članici: „referenčni sistem“. Drugič, treba bi bilo ugotoviti, ali zadevni ukrep pomeni odstopanje od zadevnega sistema, tako da različno obravnava gospodarske subjekte, ki so z vidika ciljev,

⁽⁵⁾ Zadeva C-83/98 P, Francija/Ladbroke Racing Ltd in Komisija, EU:C:2000:248, točke 48–51. Enako lahko pomeni državno pomoč ukrep, ki nekaterim podjetjem priznava znižanje davka ali odlog plačila normalno zapadlega davka, glej združene zadeve od C-78/08 do C-80/08, Paint Graphos in drugi, EU:C:2011:550, točka 46.

⁽⁶⁾ Zadeva C-143/99, Adria-Wien Pipeline, EU: C: 2001:598, točka 38.

⁽⁷⁾ Glej zadevo C-66/02, Italija/Komisija, EU:C:2005:768, točka 78; zadevo C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze in drugi, EU:C:2006:8, točka 132; zadevo C-522/13, Ministerio de Defensa in Navantia, EU: C:2014:2262, točke 21–31. Glej tudi točko 9 Obvestila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka (UL C 384, 10.12.1998, str. 3).

⁽⁸⁾ Združeni zadevi C-393/04 in C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, EU:C:2006:403 in EU:C: 2006:216, točka 30, ter zadeva C-387/92, Banco Exterior de España, EU:C:1994:100, točka 14.

⁽⁹⁾ Glej na primer zadevo C-279/08 P, Komisija/Nizozemska (NOx), EU:C:2011:551; zadevo C-143/99, Adria-Wien Pipeline, EU: C:2001:598; združene zadeve od C-78/08 do C-80/08, Paint Graphos in drugi, EU:C:2011:550; zadevo C-308/01, GIL Insurance, EU: C:2004:252.

ki so lastni sistemu, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Če zadevni ukrep ne pomeni odstopanja od referenčnega sistema, ni selektiven. Če od tega sistema odstopa (in je zato selektiven *prima facie*), je treba v tretjem koraku analize ugotoviti, ali je ukrep, ki odstopa od sistema, utemeljen z naravo ali splošno shemo referenčnega davčnega sistema ⁽¹⁰⁾. Če je ukrep, ki je selektiven *prima facie*, utemeljen z naravo ali splošno shemo sistema, se ne obravnava kot selektiven in torej ne spada na področje uporabe člena 107(1) Pogodbe.

4.1.3.1 Referenčni sistem

- (29) V tem primeru je referenčni sistem uporaba posebnega zdravstvenega prispevka za podjetja glede na promet od proizvodnje in prodaje tobaknih izdelkov na Madžarskem. Po mnenju Komisije struktura progresivnih stopenj zdravstvenega prispevka ne more biti del navedenega referenčnega sistema.
- (30) Kot je presodilo Sodišče ⁽¹¹⁾, ni vedno dovolj, da se analiza selektivnosti omeji na vprašanje, ali ukrep odstopa od referenčnega sistema, kot ga je opredelila država članica. Treba je tudi oceniti, ali je država članica meje navedenega sistema oblikovala dosledno ali pa, v nasprotnem primeru, očitno samovoljno ali pristransko, da bi dala nekaterim podjetjem prednost pred drugimi. Namesto da bi država članica določila splošna pravila za vsa podjetja in odstopanje od teh pravil za nekatera podjetja, bi lahko ob izogibanju pravil o državni pomoči dosegla enak rezultat s spremembo in kombiniranjem svojih pravil tako, da njihova sama uporaba vodi v različno davčno breme za različna podjetja ⁽¹²⁾. V zvezi s tem je treba zlasti opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 107(1) Pogodbe med ukrepi državnega posredovanja ne razlikuje glede na njihove vzroke ali cilje, ampak jih opredeljuje glede na njihove učinke in torej ne glede na uporabljene tehnike ⁽¹³⁾.
- (31) Uporaba pavšalnega davka na letni promet od proizvodnje in prodaje tobaknih izdelkov na Madžarskem je primeren način za zbiranje sredstev za financiranje zdravstvenega sistema, za progresivno strukturo davka, uvedeno z zakonom, pa se zdi, da jo je Madžarska namerno oblikovala, da bi dala nekaterim podjetjem prednost pred drugimi. Na podlagi progresivne strukture davka, uvedene z zakonom, se za podjetja, za katera velja davek, obračunavajo različne davčne stopnje, ki se postopno višajo do 4,5 % glede na razpona, v katerega spada promet podjetij. Zato se za podjetja, za katera velja zdravstveni prispevek, uporablja različna povprečna davčna stopnja, ki je odvisna od višine njihovega prometa (ali promet presega prage, določene z zakonom).
- (32) Vsako podjetje je obdavčeno po drugačni stopnji, zato Komisija za zdravstveni prispevek ne more določiti ene same referenčne stopnje. Madžarska tudi ni za nobeno posebno stopnjo navedla, da je referenčna ali „običajna“ stopnja, niti ni pojasnila, zakaj bi bila zaradi izjemnih okoliščin upravičena višja stopnja za podjetja z večjim prometom ali zakaj bi morale za podjetja z manjšim prometom veljati nižje stopnje.
- (33) Učinek strukture progresivnih stopenj, uvedene z zakonom, je torej ta, da različna podjetja plačujejo različne stopnje davka (izražene kot delež ustvarjenega skupnega letnega prometa), ki so odvisne od njihove velikosti, saj je znesek ustvarjenega prometa podjetja deloma povezan z velikostjo zadevnega podjetja. Vendar je opredeljeni cilj zdravstvenega prispevka zbiranje sredstev za sistem zdravstvene oskrbe in izboljšanje kakovosti zdravstvenih storitev na Madžarskem glede na dejstvo, da ima kajenje pomembno vlogo pri razvoju številnih bolezni in precej prispeva k povišanju stroškov za zdravstvo. Komisija meni, da struktura progresivnih stopenj zdravstvenega prispevka ne odraža povezave med negativnimi posledicami za zdravje, ki jih ustvarijo prodajalci in proizvajalci tobaknih izdelkov, ter prometom teh prodajalcev in proizvajalcev.
- (34) Ob upoštevanju navedenega cilja meni, da so vsi gospodarski subjekti, za katere velja zdravstveni prispevek, v primerljivem pravnem in dejanskem položaju ne glede na višino njihovega prometa, Madžarska pa ni prepričljivo utemeljila razlikovanja med navedenimi vrstami podjetij, kar zadeva obračunavanje zdravstvenega prispevka.

⁽¹⁰⁾ Obvestilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka.

⁽¹¹⁾ Združeni zadevi C-106/09 P in C-107/09 P, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, EU:C:2011:732.

⁽¹²⁾ Glej prejšnjo opombo, točka 92.

⁽¹³⁾ Zadeva C-487/06 P, British Aggregates/Komisija, EU:C:2008:757, točki 85 in 89 ter navedena sodna praksa; zadeva C-279/08 P, Komisija/Nizozemska (NOx), EU:C:2011:551, točka 51.

Komisija se v zvezi s tem sklicuje na uvodne izjave 42 do 48. Madžarska je torej zdravstveni prispevek namerno oblikovala tako, da samovoljno daje prednost nekaterim podjetjem, tj. tistim z manjšim prometom (in torej manjšim podjetjem), in prikraja druga, tj. večja podjetja ⁽¹⁴⁾.

- (35) Referenčni sistem je torej po zasnovi selektiven, saj ni upravičen ob upoštevanju cilja zdravstvenega prispevka, tj. zbiranja sredstev za financiranje madžarskega zdravstvenega sistema. Zato je v tem primeru za podjetja, ki poslujejo na Madžarskem, ustrezen referenčni sistem uvedba zdravstvenega prispevka na podlagi prometa podjetij, pri čemer struktura progresivnih stopenj ni del navedenega sistema.

4.1.3.2 Odstopanje od referenčnega sistema

- (36) Kot drugi korak je treba ugotoviti, ali ukrep odstopa od referenčnega sistema v korist posameznih podjetij, ki so v podobnem dejanskem in pravnem položaju glede na cilj, ki je del referenčnega sistema.
- (37) Kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 31, je resnični cilj davka za zdravstveni prispevek financiranje zdravstvenega sistema in izboljšanje kakovosti zdravstvenih storitev na Madžarskem. Kot je nadalje pojasnjeno v uvodni izjavi 34, bi bilo treba za vse gospodarske subjekte, ki sodelujejo pri proizvodnji in prodaji tobačnih izdelkov, ob upoštevanju navedenega cilja šteti, da so v primerljivem pravnem in dejanskem položaju ne glede na svojo velikost ali višino prometa.
- (38) Zaradi progresivnosti strukture stopenj zdravstvenega prispevka se torej med podjetji, ki opravljajo dejavnost proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov na Madžarskem, vzpostavlja razlikovanje na podlagi njihove velikosti.
- (39) Dejansko so zaradi progresivne narave stopenj, določenih z zakonom, podjetja s prometom, ki spada v nižje razpone, precej manj obdavčena od podjetij s prometom, ki spada v višje razpone. Za podjetja z majhnim prometom zato veljajo precej nižje mejne davčne stopnje in precej nižje povprečne davčne stopnje v primerjavi s podjetji z velikim prometom in so torej za iste dejavnosti precej manj obdavčena. Komisija zato meni, da struktura progresivnih stopenj, uvedena z zakonom, v korist podjetij z nižjim prometom odstopa od referenčnega sistema, ki obsega uvedbo zdravstvenega prispevka za vse gospodarske subjekte, ki sodelujejo pri proizvodnji in prodaji tobačnih izdelkov na Madžarskem.
- (40) Podobno se zaradi možnosti do 80-odstotnega zmanjšanja davčne obveznosti podjetja na podlagi zakona v primeru naložb razlikuje med podjetji, ki so izvedla take naložbe, in podjetji, ki jih niso. Vendar so ob upoštevanju resničnega cilja davka za zdravstveni prispevek podjetja, ki so izvedla naložbe, in podjetja, ki jih niso, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, saj dejstvo, da podjetje izvaja naložbe, ne prispeva k zmanjšanju negativnih zunanjih učinkov, ki jih povzroča kajenje. Ravno nasprotno, možnost zmanjšanja davčne obveznosti podjetja v primeru naložb, ki je namenjena povečanju proizvodne in trgovinske zmogljivosti podjetja, se zdi neskladna z resničnim ciljem davka za zdravstveni prispevek. Komisija zato meni, da določbe zakona, ki zagotavljajo zmanjšanje davčne obveznosti v primeru naložb, razlikujejo med podjetji, ki so ob upoštevanju resničnega cilja zdravstvenega prispevka v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, s tem pa nastane odstopanje od referenčnega sistema.
- (41) Komisija zato meni, da sta ukrepa selektivna *prima facie*.

⁽¹⁴⁾ Združeni zadevi C-106/09 P in C-107/09 P, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo, EU:C:2011:732. Po analogiji glej tudi zadevo C-385/12 Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft., EU:C:2014:47, v kateri je Sodišče odločilo: „[Č]lena 49 PDEU in 54 PDEU [je] treba razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji države članice, ki se nanaša na prometni davek na dejavnost trgovine na drobno v prodajalnah in ki davčne zavezance, ki znotraj skupine družb sestavljajo 'povezane družbe' v smislu te zakonodaje, zavezuje, da svoj promet seštejejo, da bi se uporabila zelo progresivna davčna stopnja, nato pa tako ugotovljeni znesek davka razdelijo sorazmerno s svojim dejanskim prometom, če so – kar mora ugotoviti predložitveno sodišče – davčni zavezanci, ki so del skupine družb in spadajo v najvišji razred posebnega davka, večinoma 'povezani' z družbami s sedežem v drugi državi članici.“

4.1.3.3 Utemeljitev

- (42) Ukrep, ki odstopa od referenčnega sistema, ni selektiven, če je utemeljen z naravo ali splošno shemo navedenega sistema. To se zgodi, kadar je posledica mehanizmov, ki so del sistema ter so potrebni za njegovo delovanje in učinkovitost ⁽¹⁵⁾. Takšno utemeljitev mora predložiti država članica. Države članice se za ta namen ne morejo sklicevati na zunanje cilje politike, kot so cilji regionalne, okoljske ali industrijske politike, da bi s tem utemeljile različno obravnavo podjetij v okviru posamezne ureditve.
- (43) Madžarski organi so trdili, da se zdravstveni prispevek obračuna na proizvodnjo in prodajo izdelkov, ki povzročajo tveganje za zdravje, in ni povezan z dobičkom gospodarskih subjektov, medtem ko je davčna stopnja prilagojena obremenitvi, ki jo obdavčljivi subjekti zmorejo prenesti. Po njihovem mnenju plačilna sposobnost in stopnja tveganja, ki ga ustvarijo podjetja, nista razvidni iz donosnosti podjetij, ampak iz njihovih tržnih deležev in vodilnega položaja na trgu ter posledično vloge, ki jo imajo pri usmerjanju cen. Dobiček kot podlaga za prispevek je najmanj primeren dejavnik za izražanje škode za zdravje, ki jo subjekti, za katere velja prispevek, ustvarijo s svojo dejavnostjo. Poleg tega lahko podjetja z večjim prometom in tržnim deležem v primerjavi s podjetji z majhnim prometom precej bolj vplivajo na trg izdelka kot razlika med njihovimi stopnjami prometa. Zato ob upoštevanju cilja prispevka iz navedenega izhaja tudi, da bo gospodarski subjekt z večjim prometom na trgu tobačnih izdelkov ustvaril tudi precej večje negativne posledice za zdravje, povezane s kajenjem.
- (44) Glede na znatno relativno naraščanje progresivnih davčnih stopenj v tem primeru Komisija ne meni, da je lahko zmožnost plačila vodilno načelo pri obdavčitvi na podlagi prometa. Pri davku na podlagi prometa se v nasprotju z davki na podlagi dobička ⁽¹⁶⁾ ne upoštevajo stroški, ki nastanejo pri ustvarjanju tega prometa. Zato se brez konkretnih nasprotnih dokazov zdi dvomljivo, da bi bila plačilna sposobnost podjetja razvidna le iz višine ustvarjenega prometa, in to ne glede na nastale stroške. Poleg tega Komisija ni prepričana, da lahko podjetja z večjim prometom v primerjavi s podjetji z manjšim prometom toliko bolj vplivajo na proizvodni trg in samodejno ustvarijo toliko večje negativne posledice za zdravje, povezane s kajenjem, da bi to upravičevalo uporabo progresivnih davčnih stopenj za promet, kot so bile sprejete z zakonom.
- (45) Komisija vsekakor meni, da bi se lahko s plačilno sposobnostjo in negativnimi posledicami za zdravje, če bi se lahko šteli za načela zdravstvenega prispevka na podlagi prometa, utemeljila le linearna davčna stopnja, razen če se dokaže, da se plačilna sposobnost in ustvarjanje negativnih posledic za zdravje postopno povečujeta s povečanjem prometa. Poleg tega meni, da so lahko progresivne stopnje za prometne davke upravičene le, če naj bi se z njimi dosegel poseben cilj, za katerega si prizadeva davek, ki dejansko zahteva progresivne stopnje, tj. če se na primer dokaže, da se negativni zunanji učinki, ki nastanejo zaradi dejavnosti in naj bi jih davek odpravil, prav tako postopno povečujejo. Utemeljiti bi bilo treba tudi vzorec progresivnosti. Zlasti bi bilo treba pojasniti, zakaj ima promet nad 60 milijardami EUR 22-krat večje posledice za zdravje kot promet pod 30 milijardami EUR. Madžarska take utemeljitve ni predložila.
- (46) Komisija ni prepričana, da bi se škoda za zdravje, ki je posledica proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov, postopno povečala z ustvarjenim prometom in v skladu z naraščanjem davčne stopnje, ki velja na podlagi ukrepa. Poleg tega se zdi, da je pogoj, da zdravstveni prispevek velja le za podjetja, katerih promet od proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov znaša najmanj 50 % skupnega letnega prometa, prav tako v nasprotju z utemeljitvijo progresivnosti davka na podlagi učinkov tobačnih izdelkov na zdravje. Ob upoštevanju cilja davka bi ta zahteva pomenila, da tobačni izdelki, ki jih tržijo podjetja, katerih promet od proizvodnje in prodaje tobačnih izdelkov znaša manj kot 50 %, nimajo negativnih posledic za zdravje kot izdelki, ki jih tržijo podjetja, ki so s tobačnimi izdelki ustvarila večji delež prometa. Ta zahteva se zato ne zdi skladna z domnevnim ciljem ukrepa.
- (47) Tudi zmanjšanja davčne obveznosti v primeru naložb ni mogoče utemeljiti z naravo in splošno shemo davčnega sistema. Po mnenju Komisije je možnost do 80-odstotnega zmanjšanja davčne obveznosti podjetja v primeru naložb neskladna z resničnim ciljem davka za zdravstveni prispevek. Cilj davka za zdravstveni prispevek je ustvariti sredstva za zdravstveni sistem in izboljšanje kakovosti zdravstvenih storitev, glede na to, da ima kajenje

⁽¹⁵⁾ Glej na primer združene zadeve od C-78/08 do C-80/08, Paint Graphos in drugi, EU:C:2011:550, točka 69.

⁽¹⁶⁾ Glej Obvestilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka, odstavek 24. Izjava o prerazporeditvenem namenu, s katero se lahko upraviči progresivna davčna stopnja, se izrecno nanaša le na davke na dobiček ali (neto) prihodek, ne pa na prometne davke.

pomembno vlogo pri razvoju številnih bolezni in precej prispeva k povišanju stroškov za zdravstvo. Zato se zdi Komisiji možnost zmanjšanja davčne obveznosti podjetja v primeru naložbe, katere namen je povečanje proizvodne in trgovinske zmogljivosti podjetja, neskladna z zadevnim ciljem davka, saj bi take naložbe, kot je navedeno že v uvodni izjavi 40, prej povečale proizvodno in trgovinsko zmogljivost podjetja in s tem negativne zunanje učinke, ki se poskušajo odpraviti z davkom za zdravstveni prispevek. Poleg tega se v prispevku, ki temelji na obdavčitvi prometa, stroški ne bi smeli upoštevati.

- (48) V skladu s tem Komisija ne meni, da sta ukrepa utemeljena z naravo in splošno shemo referenčnega sistema. Za ukrepa bi bilo zato treba šteti, da dodeljujeta selektivno prednost tobačnim podjetjem z manjšim prometom (in torej manjšim podjetjem) in podjetjem, ki so izvedla naložbe, zaradi katerih so upravičena do zmanjšanja davčne obveznosti v okviru davka za zdravstveni prispevek.

4.1.4 Izkrivljanje konkurence in vpliv na trgovino znotraj Unije

- (49) Da bi ukrep v skladu s členom 107(1) Pogodbe pomenil državno pomoč, mora izkrivljati konkurenco ali bi jo lahko izkrivljal in vplivati na trgovino znotraj Unije. Ukrepa se uporabljata za vsa podjetja, ki ustvarijo promet s proizvodnjo in prodajo tobačnih izdelkov na Madžarskem. Madžarska tobačna industrija je odprta za konkurenco, zanjo pa je značilna prisotnost gospodarskih subjektov iz drugih držav članic in mednarodnih gospodarskih subjektov, zato bi lahko vsaka pomoč v korist nekaterih gospodarskih subjektov vplivala na trgovino znotraj Unije. Kolikor ukrepa podjetja z manjšim prometom in podjetja, ki so izvedla upravičene naložbe, razbremenita davčne obveznosti, ki bi jo drugače morala plačati, če bi zanje veljal enak zdravstveni prispevek kot za podjetja z večjim prometom in podjetja, ki niso izvedla naložb, pomoč, dodeljena na podlagi navedenih ukrepov, pomeni pomoč za tekoče poslovanje, saj se z njo navedenim podjetjem znižajo stroški, ki bi jih sicer imela pri izvajanju tekočih poslov ali običajnih dejavnosti. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pomoč za tekoče poslovanje izkrivlja konkurenco⁽¹⁷⁾, zato bi bilo treba za vsako pomoč, dodeljeno navedenim podjetjem, šteti, da izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco s krepitvijo njihovega finančnega položaja na madžarskem trgu tobaka. Zato ukrepa izkrivljata ali bi lahko izkrivljala konkurenco in vplivata na trgovino znotraj Unije.

4.1.5 Sklepne ugotovitve

- (50) Vsi pogoji iz člena 107(1) Pogodbe so izpolnjeni, zato Komisija meni, da davek za zdravstveni prispevek za podjetja iz tobačne industrije, ki določa progresivno strukturo davka za tobačna podjetja, in zmanjšanje davčne obveznosti v primeru nekaterih naložb pomenita državno pomoč v smislu navedene določbe.

4.2 Združljivost pomoči z notranjim trgovom

- (51) Državna pomoč se šteje za združljivo z notranjim trgovom, če spada v katero od kategorij iz člena 107(2) Pogodbe⁽¹⁸⁾, za združljivo z notranjim trgovom pa se lahko šteje tudi, če Komisija ugotovi, da spada v katero od kategorij iz člena 107(3) Pogodbe⁽¹⁹⁾. Vendar je država članica, ki je dodelila pomoč, tista, ki mora dokazati, da je državna pomoč, ki jo je dodelila, združljiva z notranjim trgovom v skladu s členom 107(2) ali 107(3) Pogodbe⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Zadeva C-172/03, Heiser, EU:C:2005:130, točka 55 (poudarek dodan). Glej tudi zadevo C-494/06 P, Komisija/Italija in Wam, EU:C:2009:272, točka 54 in navedena sodna praksa, ter zadevo C-271/13 P, Rousse Industry/Komisija, EU:C:2014:175, točka 44. Združene zadeve C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, EU:C:2011:368, točka 136. Glej tudi zadevo C-156/98, Nemčija/Komisija, EU:C:2000:467, točka 30 in navedena sodna praksa.

⁽¹⁸⁾ Izjeme iz člena 107(2) PDEU se nanašajo na: (a) pomoč socialnega značaja, dodeljeno posameznim potrošnikom; (b) pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki in (c) pomoč, dodeljeno nekaterim območjem Zvezne republike Nemčije.

⁽¹⁹⁾ Izjeme iz člena 107(3) PDEU se nanašajo na: (a) pomoč za pospeševanje razvoja nekaterih območij; (b) pomoč za nekatere pomembne projekte skupnega evropskega interesa ali za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice; (c) pomoč za razvoj določenih gospodarskih dejavnosti ali območij; (d) pomoč za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine in (e) pomoč, ki jo Svet določi v sklepu.

⁽²⁰⁾ Zadeva T-68/03, Olympiaki Aeroporja Ypiresies/Komisija, EU:T:2007:253, točka 34.

- (52) Komisija ugotavlja, da madžarski organi niso predložili argumentov za združljivost ukrepov z notranjim trgov, in da Madžarska ni predložila pripomb k pomislekom glede združljivosti ukrepov, ki so bili izraženi v sklepu o začetku postopka. Po mnenju Komisije ne velja nobena od izjem iz navedenih določb Pogodbe, saj si ukrepa očitno ne prizadevata za doseganje katerega od ciljev iz navedenih določb. Zato ukrepov ni mogoče razglasiti za združljiva z notranjim trgov.

4.3 Vračilo pomoči

- (53) Zdravstveni prispevek podjetij iz tobačne industrije ni bil priglašen oziroma ga Komisija ni razglasila za združljivega z notranjim trgov. Progresivna struktura zdravstvenega prispevka in določbe o zmanjšanju davčne obveznosti v primeru nekaterih naložb pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) Pogodbe in novo pomoč v smislu člena 1(c) Uredbe Sveta 2015/1589 ⁽²¹⁾, ki se je izvedla ob kršitvi obveznosti mirovanja iz člena 108(3) Pogodbe, zato navedena ukrepa pomenita tudi nezakonito pomoč v smislu člena 1(f) Uredbe (EU) 2015/1589.
- (54) Če se ugotovi, da ukrepa pomenita nezakonito in nezdružljivo državno pomoč, morajo prejemniki pomoč vrniti v skladu s členom 16 Uredbe (EU) 2015/1589.
- (55) Vendar je Madžarska potrdila, da je zaradi odredbe o začasnem odlogu, ki jo je Komisija izdala v sklepu o začetku postopka, začasno odložila izvajanje zdravstvenega prispevka za tobačna podjetja.
- (56) Na podlagi ukrepov državna pomoč dejansko ni bila dodeljena. Zato ni treba zahtevati vračila.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

- (57) Komisija ugotavlja, da davek za zdravstveni prispevek za podjetja iz tobačne industrije, ki določa progresivno strukturo davka za tobačna podjetja, in zmanjšanje davčne obveznosti v primeru nekaterih naložb pomenita državno pomoč v smislu člena 107(1) Pogodbe in da je Madžarska pomoč izvedla nezakonito v nasprotju s členom 108(3) navedene Pogodbe.
- (58) Ta sklep ne vpliva na morebitne preiskave skladnosti ukrepov s temeljnimi svoboščinami iz Pogodbe, zlasti pravico do ustanavljanja, kot jo zagotavlja člen 49 Pogodbe –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Struktura progresivne davčne stopnje za tobačna podjetja in določbe o zmanjšanju davčne obveznosti v primeru naložb, ki jih je Madžarska uvedla z zakonom XCIV o zdravstvenem prispevku podjetij iz tobačne industrije iz leta 2014, pomenijo državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgov v smislu člena 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije in jo je Madžarska nezakonito začela izvajati v nasprotju s členom 108(3) navedene Pogodbe.

⁽²¹⁾ Uredba Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL L 248, 24.9.2015, str. 9).

Člen 2

Posamezna pomoč, dodeljena v skladu s shemo iz člena 1, ne pomeni pomoči, če v času, ko je dodeljena, izpolnjuje pogoje iz uredbe, sprejete v skladu s členom 2 Uredb Sveta (ES) št. 994/98 ⁽²²⁾ ali (EU) 2015/1588 ⁽²³⁾, odvisno od tega, katera se uporablja ob dodelitvi pomoči.

Člen 3

Posamezna pomoč, ki je dodeljena na podlagi sheme iz člena 1 in ob dodelitvi izpolnjuje pogoje iz uredbe, sprejete v skladu s členom 1 Uredbe (ES) št. 994/98, ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2015/1588, ali katere koli druge odobrene sheme pomoči, je združljiva z notranjim trgov do najvišje stopnje intenzivnosti pomoči, ki se uporablja za zadevno vrsto pomoči.

Člen 4

Madžarska z dnem sprejetja tega sklepa ustavi vsa neizvedena plačila pomoči na podlagi sheme iz člena 1.

Člen 5

Madžarska zagotovi izvršitev tega sklepa v štirih mesecih od datuma uradnega obvestila o tem sklepu.

Člen 6

1. Madžarska v dveh mesecih po uradnem obvestilu o tem sklepu predloži podroben opis že sprejetih in načrtovanih ukrepov za uskladitev s tem sklepom.
2. Madžarska redno obvešča Komisijo o napredku državnih ukrepov, sprejetih za izvajanje tega sklepa. Na zahtevo Komisije takoj predloži informacije o že sprejetih in načrtovanih ukrepih za uskladitev s tem sklepom.

Člen 7

Ta sklep je naslovljen na Madžarsko.

V Bruslju, 4. julija 2016

Za Komisijo
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije

⁽²²⁾ Uredba Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL L 142, 14.5.1998, str. 1).

⁽²³⁾ Uredba Sveta (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL L 248, 24.9.2015, str. 1).