

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/1846

af 4. juli 2016

vedrørende foranstaltning SA.41187 (tidligere 2015/C) (ex 2015/NN) gennemført af Ungarn om sundhedsbidrag fra tobaksindustrien

(meddelt under nummer C(2016) 4049)

(Kun den ungarske tekst er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108 stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62 stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Kommissionen blev i marts 2015 opmærksom på de nye sundhedsbidrag, Ungarn har pålagt tobaksindustrien. Kommissionen sendte den 13. april 2015 en anmodning om flere oplysninger om foranstaltningen til Ungarn, hvori den også underrettede de ungarske myndigheder om, at den overvejede at udstede et påbud om indstilling med henvisning til artikel 11 stk.1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽²⁾.
- (2) Ved skrivelse af 12. maj 2015 besvarede Ungarn denne anmodning om flere oplysninger. Ungarn fremsatte imidlertid ingen bemærkninger til Kommissionens eventuelle hensigt om at udstede et påbud om indstilling.
- (3) Den 15. juli 2015 underrettede Kommissionen Ungarn om sin beslutning om at indlede den procedure, der er fastlagt i artikel 108 stk. 2 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende »traktaten«) for så vidt angår det sundhedsbidrag, der pålægges tobaksindustrien (»åbningsafgørelsen«). I åbningsafgørelsen forlangte Kommissionen også, at foranstaltningen blev suspenderet øjeblikkeligt.
- (4) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Med denne afgørelse blev interesserede parter opfordret til at fremsætte deres bemærkninger til foranstaltningen.
- (5) Kommissionen modtog bemærkninger fra to interesserede parter. Den 20. oktober 2015 fremsendte Kommissionen disse bemærkninger til Ungarn, som fik lejlighed til at reagere. Ungarn har ikke reageret på disse henvendelser.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

- (6) Den 16. december 2014 vedtog det ungarske parlament lov XCIV af 2014 om tobaksindustriens sundhedsafgifter for året 2015 (»loven«). Loven lægger en afgift, der betegnes som et »sundhedsbidrag«, på den årlige omsætning fra produktion af og handel med tobaksvarer i Ungarn, og afgiften lægges oven i de eksisterende erhvervsskatter

⁽¹⁾ EUT C 277 af 21.8.2015, s. 24.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om den Europæiske unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

⁽³⁾ Jf. fodnote 1.

i Ungarn, navnlig selskabsskatten. Afgiften opkræves autoriserede oplagshavere, importører og registrerede forhandlere af tobaksvarer. Det erklærede formål med loven er at samle midler til finansiering af sundhedsvæsenet og dermed øge kvaliteten af sundhedsydelserne.

- (7) Sundhedsbidragsafgiften beregnes af den årlige omsætning hidrørende fra produktion af og handel med tobaksvarer i Ungarn i det foregående indkomstår, forudsat at omsætningen fra disse aktiviteter tegner sig for mindst 50 % af en virksomheds samlede årlige omsætning. Der indregnes ikke fradrag for udgifter, bortset fra udgifter til visse investeringer i indkomståret. Sundhedsbidragsafgiften er progressiv. Afgiften beregnes på grundlag af den afgiftspligtiges årlige omsætning på denne måde:
- For den del af omsætningen, der er under 30 mia. HUF: 0,2 % med et minimum på 30 mio. HUF
 - For den del af omsætningen, der er mellem 30 mia. og 60 mia. HUF: 2,5 %
 - For den del af omsætningen, der er over 60 mia. HUF: 4,5 %
- (8) I henhold til lovens artikel 6, stk. 6, kan sundhedsbidragsafgiften reduceres med op til 80 %, hvis virksomheden foretager investeringer, som er i overensstemmelse med definitionen i artikel 3, stk. 4, nr. 7, i lov C af 2000 om regnskaber ⁽⁴⁾. Reduktionen svarer til den positive difference mellem 30 % af, hvad der er bogført som investering i et skatteår, og størrelsen af statens eller EU's tilskud til investeringsprojektet.
- (9) Loven fastsætter, at selvangivelsen skal være indsendt den 30. juni 2015, og at sundhedsafgiften skal være betalt inden for 30 dage efter denne frist.
- (10) Loven trådte i kraft den 1. februar 2015 og skulle oprindeligt gælde midlertidigt frem til den 31. december 2015. Den 24. juni 2015 blev der imidlertid offentliggjort en lovændring i det ungarske statstidende, som gjorde sundhedsbidraget permanent.

3. DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

3.1. Begrundelse for at indlede den formelle undersøgelsesprocedure

- (11) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure, fordi den nåede den foreløbige konklusion, at progressiviteten i sundhedsbidragsafgiften (afgifts- og omsætningssatserne) og bestemmelserne om en reduktion af afgiftstilsvaret på betingelse af visse investeringer (i det følgende under ét benævnt »den anfægtede foranstaltning«) udgjorde ulovlig og uforenelig statsstøtte.
- (12) Kommissionen var af den opfattelse, at når de progressive afgiftssatser, der er fastsat i loven, skelner mellem virksomheder på grundlag af deres omsætning, får virksomheder med en mindre omsætning, dvs. mindre virksomheder, en selektiv fordel. Kommissionen var ikke overbevist om, at virksomheder med større omsætning har mulighed for at påvirke produktmarkedet og forårsage negative tobaksrelaterede virkninger på helbredet i en sådan grad, at det kan begrunde anvendelsen af progressive afgiftssatser, sådan som de ungarske myndigheder havde argumenteret.
- (13) Kommissionen var af den opfattelse, at muligheden for at reducere en skatteydere afgiftstilsvaret, på betingelse af at vedkommende investerer, giver en selektiv fordel for virksomheder, der har foretaget sådanne investeringer. Kommissionen påpegede endvidere, at muligheden for at reducere afgiftstilsvaret på grundlag af investeringer, der sigter mod at øge virksomheders produktion og konkurrenceevne, synes at være i uoverensstemmelse med den erklærede hensigt med sundhedsbidraget, nemlig at skaffe midler til sundhedssystemet og forbedre kvaliteten af sundhedsydelserne, i og med at rygning er en vigtig faktor i udviklingen af mange sygdomme og i høj grad bidrager til de stigende sundhedsudgifter.

⁽⁴⁾ Ifølge denne lov omfatter »investering« køb eller dannelse af et materielt anlægsaktiv, produktion af materielle anlægsaktiver i egen virksomhed, aktiviteter med henblik på at installere eller anvende materielle aktiver til deres formål, indtil de er installeret eller taget i normal brug for første gang (transport, fortoldning, mellemliggende aktiviteter, forberedelser, installation og alle aktiviteter i forbindelse med køb af materielle aktiver, herunder design, udarbejdelse, arrangement, låntagning og forsikring); investeringer omfatter også aktiviteter, der resulterer i opgradering af et eksisterende materielt aktiv, ændring af dens formål, ombygninger eller aktiviteter med henblik på at forlænge dets levetid eller øge kapaciteten, i sammenhæng med de andre ovennævnte aktiviteter og i forbindelse med sådanne aktiviteter.

- (14) Kommissionen nåede på den baggrund til den foreløbige konklusion, at den anfægtede foranstaltning ikke synes retfærdiggjort af hverken skattesystemets karakter eller indre logik, og at den heller ikke er forenelig med det indre marked.

3.2. De interesserede parter bemærkninger

- (15) Kommissionen modtog bemærkninger fra to interesserede parter, der glædede sig over åbningsafgørelsen og erklærede sig enige i Kommissionens foreløbige statsstøttevurdering. De udtrykte deres bekymringer for, at de ungarske myndigheder ville ændre loven og gennemføre andre lignende foranstaltninger.
- (16) En af de interesserede parter understregede, at reduktionen af afgiftstilsvaret på grundlag af visse investeringer udelukkende ville gælde for investeringer i Ungarn, eftersom det ifølge ungarsk skattelov kun er virksomheder med administrationskontor i Ungarn, der kan få licens til at sælge eller producere tobaksvarer i Ungarn. Derfor er de investeringer, loven omfatter, investeringer foretaget i Ungarn enten af ungarske virksomheder eller af ungarsk-hjemmehørende datterselskaber af udenlandske, multinationale selskaber.

3.3. De ungarske myndigheders standpunkter

- (17) De ungarske myndigheder accepterer ikke resultaterne af Kommissionens undersøgelse og benægter, at der er tale om statsstøtte. De anfører, at foranstaltningerne ikke er selektive. Vedrørende progressionen i afgiften er det de ungarske myndigheders påstand, at referencerammen for de offentlige skatter udgøres af det pågældende beskatningsgrundlag og den pågældende skatteprocent (herunder et system med progressive skattesatser) samlet set, og at virksomheder med samme omsætning således er i samme faktuelle situation. Det vil sige, at enheder i et progressivt system med faste afgiftssatser beskattes med samme beskatningsgrundlag efter de samme satser, og deres afgiftstilsvaret er således også det samme. Det er derfor de ungarske myndigheders standpunkt, at det progressive afgiftssystem ikke forskelsbehandler, da virksomheder i samme juridiske og faktuelle situation skal betale den samme, og dermed ikke-selektive, afgiftsprocent.
- (18) Angående det forhold, at investeringer kan sænke afgiftstilsvaret, hævder de ungarske myndigheder, at loven ikke skelner mellem investeringernes type eller værdi og ikke tager hensyn til, hvem der foretager en investering. Virksomheder, der foretager investeringer af samme værdi, er i samme juridiske og faktuelle situation. De understreger, at afgiftsreduktionen ikke udelukkende gælder investeringer i Ungarn, og at værdien af alle investeringer kan tages i betragtning ved beregningen. De ungarske myndigheder anfører desuden, at beregningen af investeringens værdi sker efter de definitioner og beregninger af investeringens værdi, der er fastlagt i regnskabsloven, som falder uden for loven om tobaksindustriens sundhedsbidrag.

3.4. Ungarns bemærkninger til de interesserede parter bemærkninger

- (19) Ungarn har ikke reageret på bemærkningerne fra interesserede parter, som blev fremsendt ved skrivelse af 20. oktober 2015.

4. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE

4.1. Tilstedeværelse af statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1

- (20) I henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten er statsstøtte eller støtte, som en medlemsstat yder med statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner i et omfang, der påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, uforenelig med det indre marked bortset fra visse i traktaterne hjemlede undtagelser.
- (21) Følgende kumulative betingelser skal være opfyldt, før en foranstaltning kan klassificeres som støtte efter denne bestemmelse: i) Den kan tilregnes staten og er finansieret ved hjælp af statsmidler, ii) den giver modtageren en fordel, iii) fordelene er selektive, og iv) den fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

4.1.1. Statsmidler og tilregning til staten

- (22) Der er tale om statsstøtte, når en foranstaltning finansieres med statsmidler, og når den kan tilregnes en medlemsstat.
- (23) Da den anfægtede foranstaltning er et resultat af en lov vedtaget i Ungarns parlament, kan den tilregnes den ungarske stat.
- (24) Hvad angår betingelsen om, at foranstaltningen skal være finansieret med statsmidler, anses en foranstaltning, der indebærer, at en stat giver afkald på indtægter, som den normalt ellers ville have opkrævet af en virksomhed under normale forhold, for at opfylde denne betingelse ⁽⁵⁾. I den foreliggende sag giver den ungarske stat afkald på indtægter, den normalt ville opkræve virksomheder med en lavere omsætning (dvs. mindre virksomheder), hvis de havde været pålagt det samme sundhedsbidrag som virksomheder med en højere omsætning (dvs. større virksomheder).

4.1.2. Fordel

- (25) I henhold til Domstolens retspraksis omfatter begrebet støtte ikke kun direkte begunstigelser, men også foranstaltninger, der på forskellige måder mindsker de betalinger, der normalt afholdes over en virksomheds budget ⁽⁶⁾. Der kan gives en fordel gennem forskellige lempelser af virksomhedens skattebyrde og især gennem en reduktion af den gældende skattesats, beskatningsgrundlaget eller i størrelsen af den skyldige afgift ⁽⁷⁾. Selv om skattenedsættelser ikke indebærer en direkte overførsel af midler fra staten, skaber de en fordel, fordi de giver den virksomhed, der nyder godt af nedsættelserne, en mere fordelagtig finansiel situation end andre skatteydere og medfører et tab af indtægter til staten ⁽⁸⁾.
- (26) Loven indfører progressive afgiftssatser, der anvendes på den årlige omsætning fra produktion af og handel med tobaksvarer i Ungarn, afhængigt af hvilken omsætningskategori virksomheden hører hjemme i. Satsernes progressive karakter bevirker, at den procentvise afgift på en virksomheds omsætning stiger gradvist, efterhånden som omsætningen når op i en højere kategori. Det betyder, at virksomheder med lav omsætning (dvs. mindre virksomheder) beskattes til en væsentligt lavere gennemsnitssats end virksomheder med høj omsætning (dvs. større virksomheder). I medfør af traktatens artikel 107, stk. 1, får de mindre virksomheder en betydelig fordel i forhold til de større, fordi virksomheder med mindre omsætning på den måde bliver beskattet betydeligt mere lempeligt end virksomheder med høj omsætning.
- (27) Desuden giver lovens mulighed for at reducere en virksomheds afgiftstilsvær med op til 80 % på grundlag af investeringer foretaget i indkomståret en fordel for virksomheder, der har foretaget sådanne investeringer, da det reducerer deres skattegrundlag og dermed deres skattetryk sammenlignet med virksomheder, der ikke kan drage fordel af denne reduktion.

4.1.3. Selektivitet

- (28) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er en foranstaltning selektiv, hvis den begunstiger visse virksomheder eller produktion af visse varer. Hvad skatteordninger angår, har Domstolen fastslået, at en foranstaltnings selektivitet principielt bør vurderes ved hjælp af en tretrinsanalyse ⁽⁹⁾. For det første skal medlemsstatens normale eller almindelige skattesystem identificeres: »referencesystemet«. For det andet skal det fastslås, om en given foranstaltning udgør en undtagelse fra det pågældende system, i det omfang den skelner mellem økonomiske aktører, som i lyset af systemets iboende formål er i en sammenlignelig faktisk og juridisk situation. Hvis den pågældende foranstaltning ikke udgør en undtagelse fra referencesystemet, er den ikke selektiv. Hvis den gør

⁽⁵⁾ Sag C-83/98 P, Frankrig mod Ladbroke Racing og Kommissionen, ECLI:EU:C:2000:248, præmis 48-51. Ligeledes kan en foranstaltning, som giver visse virksomheder en skattenedsættelse eller en udsættelse med betaling af skatter, udgøre statsstøtte, jf. forenede sager C-78/08 til C-80/08, Paint Graphos m.fl., ECLI:EU:C:2011:550, præmis 46.

⁽⁶⁾ Sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 38.

⁽⁷⁾ Se sag C-66/02, Italien mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2005:768, præmis 78; sag C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., ECLI:EU:C:2006:8, præmis 132; sag C-522/13, Ministerio de Defensa og Navantia, ECLI:EU:C:2014:2262, præmis 21-31. Se også punkt 9 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3).

⁽⁸⁾ Forenede sager C-393/04 og C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, ECLI:EU:C:2006:403, præmis 30, og sag C-387/92, Banco Exterior de España, ECLI:EU:C:1994:100, præmis 14.

⁽⁹⁾ Jf. f.eks. sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene, ECLI:EU:C:2011:551; sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline ECLI:EU:C:2001:598, samlede sager C-78/08 og C-80/08, Paint Graphos m.fl., ECLI:EU:C:2011:550, sag C-308/01, GIL Insurance, ECLI:EU:C:2004:252.

(og derfor prima facie er selektiv), skal det i analysens tredje trin fastslås, om undtagelsen kan begrundes i referenceskattesystemets karakter eller indre logik ⁽¹⁰⁾. Hvis en umiddelbart selektiv foranstaltning kan begrundes i referencesystemets karakter eller indre logik, kan den ikke betragtes som selektiv og falder derfor uden for traktatens artikel 107, stk. 1.

4.1.3.1. Referencesystem

- (29) I den foreliggende sag er referencesystemet de særlige sundhedsbidrag, som virksomhederne skal betale på grundlag af deres omsætning fra aktiviteter inden for produktion af og handel med tobaksvarer i Ungarn. Kommissionen finder ikke, at sundhedsbidragets progressive satsstruktur passer ind i dette referencesystem.
- (30) Domstolen har fastslået ⁽¹¹⁾, at det ikke altid er tilstrækkeligt at begrænse selektivitetsanalysen til, om en foranstaltning afviger fra referencesystemet, som det er fastlagt af medlemsstaten. Det er også nødvendigt at vurdere, om medlemsstaten har udviklet et konsekvent system, eller om det tværtimod indebærer en vilkårlig eller skævvridende begunstigelse af visse virksomheder. I stedet for at fastlægge overordnede regler, der gælder alle virksomheder, og hvortil der indføres en undtagelse for visse virksomheder, kunne medlemsstaten opnå det samme resultat, og således omgå reglerne om statsstøtte, ved at justere eller kombinere reglerne således, at anvendelsen heraf resulterer i forskellige grundlag for forskellige virksomheder ⁽¹²⁾. Det er her særligt vigtigt at erindre om, at Domstolen i sin retspraksis konsekvent har fastslået, at traktatens artikel 107, stk. 1, ikke sonderer mellem statsstøttens årsager eller formål, men definerer dem i relation til deres virkning og dermed uafhængigt af de anvendte metoder ⁽¹³⁾.
- (31) En fast afgiftsstruktur på grundlag af den årlige omsætning fra produktion af og handel med tobaksvarer i Ungarn ville være en hensigtsmæssig måde at finansiere sundhedsvæsenet på, hvorimod den progressive afgiftsstruktur, som loven indfører, forekommer at være bevidst udformet til at begunstige visse virksomheder frem for andre. Den progressive afgiftsstruktur, som loven indfører, betyder, at virksomheder bliver underlagt forskellige afgiftssatser, der gradvist stiger til 4,5 % afhængigt af den omsætningskategori, virksomheden befinder sig i. De virksomheder, der skal betale sundhedsbidraget, pålægges således forskellige satser, som progressivt stiger til 4,5 %, afhængigt af deres omsætning (dvs. på grundlag af omsætningskategorierne i loven).
- (32) Da virksomhederne beskattes efter forskellige satser, kan Kommissionen ikke udpege én enkelt referencesats for sundhedsbidragene. Ungarn har heller ikke kunnet pege på nogen specifik sats som reference- eller »normal«-satsen og har heller ikke forklaret, hvilke særlige omstændigheder der kan begrunde højere satser for virksomheder med høj omsætning og lavere satser for virksomheder med mindre omsætning.
- (33) Lovens progressive satsstruktur indebærer derfor, at forskellige virksomheder beskattes forskelligt (udtrykt som andel af deres samlede årlige omsætning) afhængigt af deres størrelse, da en virksomheds omsætning til en vis grad hænger sammen med virksomhedens størrelse. Imidlertid er den erklærede målsætning med sundhedsbidraget at finansiere sundhedsvæsenet og øge kvaliteten af sundhedsydelser i Ungarn, i betragtning af at rygning er en vigtig faktor i udviklingen af mange sygdomme og afgørende bidrager til større sundhedsudgifter. Kommissionen mener ikke, at sundhedsbidragets progressive satsstruktur afspejler forbindelsen mellem de negative sundhedseffekter som følge af aktiviteten blandt handlende og producenter af tobaksvarer og deres omsætning.
- (34) På den baggrund er det Kommissionens vurdering, at alle de erhvervsdrivende, der skal betale sundhedsbidraget, befinder sig i en sammenlignelig juridisk og faktuel situation, uafhængigt af deres omsætning, og at Ungarn ikke har givet en overbevisende begrundelse for forskelsbehandlingen af den type virksomheder, når det drejer sig om

⁽¹⁰⁾ Se også Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne.

⁽¹¹⁾ Forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, Kommissionen og Spanien mod Gibraltars og Det Forenede Kongeriges regering.

⁽¹²⁾ Ibidem, præmis 92.

⁽¹³⁾ Sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 85 og 89 og den deri nævnte retspraksis og sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 51.

opkrævning af sundhedsbidraget. Kommissionen henviser i den forbindelse til betragtning 42-48 nedenfor. Ungarn har altså bevidst udformet sundhedsbidraget således, at det vilkårligt begunstiger visse virksomheder, nemlig dem med en lavere omsætning (dvs. mindre virksomheder), og stiller andre virksomheder ringere, nemlig de større ⁽¹⁴⁾.

- (35) Referencesystemet er derfor i sin konstruktion selektivt på en måde, der ikke er berettiget i lyset af målsætningen for sundhedsbidraget, nemlig at finansiere det ungarske sundhedssystem. Det relevante referencesystem i den foreliggende sag må derfor være et sundhedsbidrag, der pålægges virksomheder i Ungarn på grundlag af deres omsætning, uden indførelsen af en progressiv satsstruktur.

4.1.3.2. Afvigelser fra referencesystemet

- (36) Som næste skridt er det nødvendigt at fastslå, om foranstaltningen afviger fra referencesystemet til fordel for bestemte virksomheder, som i lyset af referencesystemets iboende formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og juridisk situation.
- (37) Det fremgår af betragtning 31, at sundhedsbidragsafgiftens iboende formål er at finansiere sundhedsvæsenet og øge kvaliteten af Ungarns sundhedsordninger. Det fremgår yderligere af betragtning 34, at alle aktører, der er involveret i produktion af og handel med tobaksvare, i lyset af referencesystemets iboende formål bør anses for at befinde sig i en sammenlignelig juridisk og faktisk situation, uanset deres størrelse og størrelsen af deres omsætning.
- (38) Progressiviteten i sundhedsbidragsatsen fører derfor til forskelsbehandling mellem virksomheder, der er aktive inden for produktion af og handel med tobaksvare i Ungarn baseret på deres størrelse.
- (39) Satsernes progression betyder, at virksomheder med en omsætning i de lave kategorier skal betale betydeligt lavere marginalskat end virksomheder med en omsætning i de høje kategorier. Det betyder, at virksomheder med lav omsætning både skal betale betydeligt lavere marginalskat og betydeligt lavere gennemsnitlig skat end virksomheder med en høj omsætning, og de beskattes derfor langt mindre af de samme aktiviteter. Derfor mener Kommissionen, at den progressive satsstruktur, loven indebærer, afviger fra et referencesystem, der består i at pålægge alle aktører involveret i produktion af og handel med tobaksvare i Ungarn et sundhedsbidrag, til fordel for virksomheder med lavere omsætning.
- (40) På samme måde betyder lovens mulighed for at nedbringe en virksomheds afgiftstilsvær med op til 80 % på grundlag af investeringer, at der forskelsbehandles mellem virksomheder, der investerer, og virksomheder, der ikke investerer. Set i lyset af sundhedsbidragsafgiftens iboende formål som beskrevet ovenfor befinder virksomheder, der har foretaget investeringer, sig i en sammenlignelig faktisk og juridisk situation som virksomheder, der ikke har foretaget investeringer, eftersom det forhold at en virksomhed foretager investeringer eller ej på ingen måde indvirker på de negative sundhedsvirkninger, som rygning forårsager. Tværtimod synes muligheden for at reducere en virksomheds afgiftstilsvær på grundlag af investeringer, der skal styrke virksomhedens produktion og konkurrenceevne, at være i direkte modstrid med sundhedsbidragsafgiftens iboende formål. Kommissionen finder derfor, at lovens bestemmelser om at reducere afgiften på grundlag af investeringer forskelsbehandler mellem virksomheder, der i lyset af sundhedsbidragets iboende formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og juridisk situation, og derfor afviger fra referencesystemet.
- (41) Derfor betragter Kommissionen foranstaltningerne som åbenlyst selektive.

⁽¹⁴⁾ Forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, — Kommissionen og Spanien mod Gibraltars og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regering ECLI:EU:C:2011:732. Se også analogt, sag C-385/12 Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft. ECLI:EU:C:2014:47, hvor EU-Domstolen udtaler: »Artikel 49 TEUF og 54 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning om afgift på omsætningen fra detailhandel fra forretninger, der forpligter de afgiftspligtige personer, som inden for en selskabskoncern udgør »forbundne virksomheder« i denne lovgivnings forstand, til at sammenlægge deres omsætning med henblik på anvendelsen af en meget progressiv sats, og derefter at fordele det således beregnede afgiftsbeløb imellem sig i forhold til deres reelle omsætning, for så vidt som — hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve — de afgiftspligtige personer, der tilhører en selskabskoncern, og som er omfattet af det øverste særavgiftstrin, i de fleste tilfælde er »forbundne« med selskaber med hjemsted i en anden medlemsstat«

4.1.3.3. Begrundelse

- (42) En foranstaltning, der fraviger fra referencesystemet, er ikke selektiv, hvis den kan berettiges med systemets karakter og iboende formål. Dette er tilfældet, hvis den er resultatet af iboende mekanismer, der er nødvendige, for at systemet fungerer effektivt ⁽¹⁵⁾. Det påhviler medlemsstaterne at give en sådan begrundelse. Medlemsstaterne kan her ikke anvende eksterne politiske målsætninger — f.eks. regional-, miljø- eller industri-politiske målsætninger — til at begrunde en forskelsbehandling af virksomheder i et bestemt system.
- (43) De ungarske myndigheder har anført, at sundhedsbidraget pålægges produktion af og handel med produkter, der indebærer en sundhedsrisiko, og at det ikke er knyttet til aktørernes overskud, eftersom afgiftsprocenten er justeret efter de afgiftspligtiges betalingsevne. Efter de ungarske myndigheders opfattelse er virksomhedernes betalingsevne og den risiko, de genererer, mere et resultat af deres markedsandele og førende markedsposition, og således af deres prisbestemmende rolle, end af deres overskud. Overskuddet er det dårligste grundlag for beregningen af et sundhedstilskud, der er begrundet i de helbredsskader, som aktørerne forårsager med deres aktiviteter. Sammenlignet med virksomheder med lav omsætning er virksomheder med høj omsætning og store markedsandele langt bedre i stand til at påvirke markedet for et produkt, end forskellen mellem deres omsætning er det. I lyset af sundhedsbidragets formål betyder det, at en økonomisk operatør, som genererer en større omsætning på markedet for tobaksvarer, også vil skabe eksponentielt flere rygerrelaterede sundhedsproblemer.
- (44) I den foreliggende sag og i betragtning af de store, relative stigninger i den progressive afgiftssats mener Kommissionen ikke, at betalingsevnen kan være det styrende princip for en skat, der hviler på omsætningen. I modsætning til skatter på overskud ⁽¹⁶⁾ tager en omsætningsbaseret afgift ikke højde for omkostningerne i forbindelse med generering af denne omsætning. Derfor, og i mangel af konkrete beviser for det modsatte, synes det tvivlsomt, at omsætningen i sig selv — uanset de dermed forbundne omkostninger — afspejler en virksomheds betalingsevne. Desuden er Kommissionen ikke overbevist om, at virksomheder med større omsætning har så meget bedre muligheder end virksomheder med lavere omsætning for at påvirke markedet og pr. automatik at generere så mange flere tobaksrelaterede helbredsskader, at det kan begrunde anvendelsen af de progressive afgiftssatser for omsætning, som loven indebærer.
- (45) Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at selv om betalingsevne og den negative indvirkning på sundheden kunne betragtes som iboende principper for det omsætningsbaserede sundhedsbidrag, ville det kun begrunde en lineær beskatning, medmindre det påvises, at betalingsevne og generering af negative helbreds-virkninger stiger i samme takt som en stigning i omsætningen. Kommissionen mener, at progressive afgiftssatser på omsætningen kun kan være berettigede, hvis de konkrete mål med afgiften faktisk berettiger progressive afgiftssatser, dvs. f.eks. hvis det godtgøres, at de forhold, der er et resultat af den aktivitet, og som afgiften skal afhjælpe, også stiger progressivt. Desuden skal progressivitetens systematik være begrundet. I særdeleshed bør det forklares, hvordan en omsætning på 60 mia. HUF kan have 22 gange så store sundhedsmæssige konsekvenser som en omsætning på under 30 mia. HUF. Ungarn har ikke givet en sådan begrundelse.
- (46) Kommissionen er ikke overbevist om, at de sundhedsmæssige skader fra produktion af og handel med tobaksprodukter stiger proportionalt med omsætningen og i takt med de afgiftsforhøjelser, der er indført med foranstaltningen. Desuden synes selve den forudsætning, at omsætningen fra produktion af og handel med tobaksvarer skal udgøre mindst 50 % af den samlede årlige omsætning, før en virksomhed kan pålægges sundhedsbidraget, også at være i konflikt med begrundelsen for afgiftsprogressivitet baseret på tobaksvarers helbreds-virkninger. I lyset af afgiftens formål betyder dette, at tobaksvarer, der markedsføres af virksomheder, hvis omsætning fra produktion af og handel med tobaksvarer tegner sig for mindre end 50 %, ikke har nær så negative virkninger på sundheden som virksomheder, der henter en større andel af deres omsætning i produktion af og handel med tobaksvarer. Denne forudsætning må derfor anses for at være uforenelig med det påståede formål med foranstaltningen.
- (47) Hvad angår reduktionen af afgiftstilsvaret på grundlag af investeringer, kan det hverken begrundes med afgiftssystemets karakter eller ind logik. Kommissionen betragter ikke muligheden for at reducere afgiftstilsvaret med op til 80 % på grundlag af investeringer for at være i overensstemmelse med sundhedsbidragsafgiftens iboende formål. Formålet med afgiften er at finansiere sundhedsvæsenet og øge kvaliteten af sundhedsydelserne

⁽¹⁵⁾ Forenede sager C-78/08 og C-80/08 *Paint Graphos m.fl.* ECLI:EU:C:2011:550, præmis 69.

⁽¹⁶⁾ Se også punkt 24 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte virksomhedsbeskatning. Henvisningen til den omfordelingslogik, som kan retfærdiggøre en progressiv beskatningsskala, gælder udtrykkeligt kun beskatning af (netto)indkomst/indtjening, ikke beskatning af omsætningen.

i Ungarn, eftersom rygning er en vigtig faktor i udviklingen af mange sygdomme og afgørende bidrager til større sundhedsudgifter. Kommissionen mener derfor, at muligheden for at reducere afgiftstilsvaret på grundlag af investeringer, der sigter mod at styrke virksomhedens produktion og konkurrenceevne, er uforenelig med denne målsætning, idet sådanne investeringer, som allerede nævnt i betragtning 40, snarere vil øge virksomhedens produktion og dermed de problemer, som sundhedsbidragsafgiften skal afhjælpe. Desuden burde afgiftsbidrag, der er baseret på omsætningen, ikke tage hensyn til omkostninger.

- (48) Kommissionen finder derfor ikke, at afgiftssystemets karakter og opbygning kan berettigg foranstaltningerne. Foranstaltningerne bør derfor anses for at indebære en selektiv fordel for tobaksvirksomheder med en lavere omsætning (dvs. mindre virksomheder) og for virksomheder, der har foretaget investeringer, der berettiger til reduktion af deres afgiftstilsvaret for sundhedsbidragsafgiften.

4.1.4. Konkurrencefordrejning og indvirkning på EU-samhandelen

- (49) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal en foranstaltning fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke EU-samhandelen, før den kan siges at udgøre statsstøtte. Foranstaltningerne gælder for alle virksomheder med en omsætning fra produktion af og handel med tobak i Ungarn. Den ungarske tobaksindustri er åben for konkurrence og den er kendetegnet ved en tilstedeværelse af både EU-aktører og internationale aktører, således at enhver støtte til fordel for bestemte aktører sandsynligvis påvirker samhandelen i EU. I den udstrækning foranstaltningerne fritager virksomheder med lavere omsætning og virksomheder, der foretager kvalificerede investeringer, for et afgiftstilsvaret, de ville have haft, hvis de havde høj omsætning og ikke havde foretaget den type investeringer, så udgør den støtte, der ydes i henhold til disse foranstaltninger, driftsstøtte, fordi den fritager disse virksomheder for en afgift, de normalt skulle betale af deres daglige drift eller normale aktiviteter. Ifølge Domstolens faste retspraksis fordrejer driftsstøtte konkurrencen ⁽¹⁷⁾, og enhver form for støtte til disse virksomheder skal derfor antages at fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene ved at styrke deres finansielle position på det ungarske tobaksmarked. Foranstaltningerne fordrejer derfor eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen inden for hele EU.

4.1.5. Konklusion

- (50) Da alle betingelserne i traktatens artikel 107, stk. 1, er opfyldt, finder Kommissionen, at sundhedsbidragsafgiften på tobaksindustrien, som pålægger tobaksvirksomhederne en progressiv skat og giver mulighed for at nedbringe skattetilsvaret på grundlag af bestemte investeringer, udgør statsstøtte i medfør af denne bestemmelse.

4.2. Statsstøttens forenelighed med det indre marked

- (51) Statsstøtte kan betragtes som forenelig med det indre marked, hvis det falder ind under en af kategorierne i traktatens artikel 107, stk. 2 ⁽¹⁸⁾, og kan betragtes som forenelig med det indre marked, hvis Kommissionen finder, at den falder ind under kategorierne i traktatens artikel 107, stk. 3 ⁽¹⁹⁾. Det er imidlertid den støtteydende medlemsstat, der har ansvaret for at påvise, at statsstøtte er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 2, eller 107, stk. 3 ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Sag C-172/03, Heiser ECLI:EU:C:2005:130, præmis 55. Se også sag C-494/06 P, Kommissionen mod Italien og Wam, ECLI:EU:C:2009:272, præmis 54, og den deri nævnte retspraksis samt C-271/13 P, Rousse Industry mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2014:175, præmis 44. Forenede sager C-71/09 P, C-73/09 P, C-76/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:368, præmis 136. Se også sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2000:467, præmis 30, og den deri nævnte retspraksis.

⁽¹⁸⁾ Undtagelserne i traktatens artikel 107, stk. 2, omfatter: a) støtte af social karakter til enkelte forbrugere, b) støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre exceptionelle begivenheder, c) støtteforanstaltninger til visse områder i Tyskland.

⁽¹⁹⁾ Undtagelserne i traktatens artikel 107, stk. 3, omfatter: a) støtte til fremme af udviklingen i visse regioner, b) støtte til visse vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller til afhjælpning af alvorlige rystelser i et medlemslands økonomi, c) støtte til udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner; d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, og e) støtte efter rådsafgørelse.

⁽²⁰⁾ Sag T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2007:253, præmis 34.

- (52) Kommissionen bemærker, at de ungarske myndigheder ikke har argumenter for, hvorfor foranstaltningerne er forenelige med det indre marked, og at Ungarn ikke har kommenteret den tvivl, der blev givet udtryk for i åbningsafgørelsen, hvad angår foranstaltningernes forenelighed. Kommissionen mener ikke, at nogen af undtagelserne i de nævnte traktatbestemmelser kan anvendes, eftersom foranstaltningerne ikke synes at have nogle af de mål, der er nævnt i disse bestemmelser. Derfor må foranstaltningerne erklæres uforenelige med det indre marked.

4.3. Tilbagesøgning af støtte

- (53) Tobaksindustriens sundhedsbidrag er aldrig blevet anmeldt til Kommissionen eller erklæret forenelige med det indre marked af Kommissionen. Da sundhedsafgiftens progressivitet og bestemmelserne om, at visse investeringer kan reducere afgiftstilsvaret, udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, og »ny støtte« i henhold til artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ⁽²¹⁾, og da foranstaltningerne desuden er blevet gennemført i strid med udsættelsespligten i traktatens artikel 108, stk. 3, udgør disse foranstaltninger også ulovlig statsstøtte som omhandlet i artikel 1, litra f), i forordning (EU) 2015/1589.
- (54) Konsekvensen af, at der er tale om ulovlig og uforenelig statsstøtte, er, at støtten skal tilbagesøges hos modtagerne i henhold til artikel 16 i forordning (EU) 2015/1589.
- (55) Imidlertid bekræftede Ungarn, at landet havde suspenderet implementeringen af tobaksindustriens sundhedsbidrag efter Kommissionens indstillingspåbud i åbningsafgørelsen.
- (56) Der er derfor ikke blevet givet støtte i henhold til foranstaltningerne. Derfor er der ikke behov for tilbagesøgning.

5. KONKLUSION

- (57) Kommissionen finder, at sundhedsbidragsafgiften på tobaksindustrien med de progressive afgiftssatser og muligheden for at reducere afgiftstilsvaret ved at foretage visse investeringer udgør statsstøtte, sådan som statsstøtte er defineret i traktatens artikel 107, stk. 1, og at Ungarn har ydet den pågældende støtte i strid med traktatens artikel 108, stk. 3.
- (58) Denne afgørelse berører ikke eventuelle undersøgelser af, om foranstaltningen er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i traktaten, først og fremmest den frie etableringsret, som er garanteret i traktatens artikel 49 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den progressive afgiftsstruktur på tobaksindustrien og bestemmelserne om en reduktion af afgiftstilsvaret på betingelse af visse investeringer, som Ungarn har indført med lov XCIV af 2014 om tobaksindustriens sundhedsbidrag, udgør statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som er ulovligt indført i Ungarn i strid med denne traktats artikel 108, stk. 3.

⁽²¹⁾ Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af detaljerede regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

Artikel 2

Individuel støtte, der ydes i henhold til ordningen i artikel 1, udgør ikke støtte, hvis den, på det tidspunkt hvor den ydes, opfylder betingelserne i en forordning, der er vedtaget i henhold til artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 ⁽²²⁾ eller (EU) 2015/1588 ⁽²³⁾, alt efter hvad der er gældende på det tidspunkt, hvor støtten gives.

Artikel 3

Individuel støtte, der ydes i henhold til ordningen i artikel 1, der på det tidspunkt, hvor den ydes, opfylder betingelserne i en forordning, der er vedtaget i henhold til artikel 1 i forordning (EF) nr. 994/98, som er ophævet og erstattet af forordning (EU) 2015/1588, eller anden godkendt støtteordning, er forenelig med det indre marked op til det maksimale støtteomfang for denne type støtte.

Artikel 4

Ungarn skal annullere alle udestående støttebetalinger under ordningen i artikel 1 med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

Artikel 5

Ungarn skal sikre, at denne afgørelse gennemføres inden for fire måneder efter datoen for meddelelsen af denne afgørelse.

Artikel 6

1. Senest to måneder efter meddelelsen af nærværende afgørelse forelægger Ungarn en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse.
2. Ungarn holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse. På anmodning fra Kommissionen fremsender Ungarn straks oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse.

Artikel 7

Denne afgørelse er rettet til Ungarn.

Udfærdiget i Bruxelles, den 4. juli 2016.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

⁽²²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142 af 14.5.1998, s. 1).

⁽²³⁾ Rådets forordning (EU) 2015/1588 af 13. juli 2015 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på visse former for horisontal statsstøtte (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 1).