

OTSUSED

KOMISJONI OTSUS (EL) 2016/1846,

4. juuli 2016,

meetme SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) kohta, mida Ungari on rakendanud tubakatööstuse ettevõtjate ravikindlustusmaksu suhtes

(teatavaks tehtud numbri C(2016) 4049 all)

(Ainult ungarikeelne tekst on autentne)

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA KOMISJON,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 108 lõike 2 esimest lõiku,

võttes arvesse Euroopa Majanduspiirkonna lepingut, eriti selle artikli 62 lõike 1 punkti a,

olles kutsunud huvitatud isikuid üles esitama oma märkusi eespool nimetatud sätete ⁽¹⁾ kohaselt ja võttes arvesse nende märkusi

ning arvestades järgmist:

1. MENETLUS

- (1) 2015. aasta märtsis sai komisjon teada uuest ravikindlustusmaksust, mille Ungari on kehtestanud tubakatööstuse ettevõtjatele. Komisjon saatis 13. aprillil 2015. aastal Ungarile kirja, milles küsis selle meetme kohta teavet, ja teatas Ungari ametiasutustele, et kaalub nõukogu määruse (EÜ) nr 659/1999 ⁽²⁾ artikli 11 lõike 1 alusel abi peatamise korralduse tegemist.
- (2) Ungari vastas teabepäringule 12. mai 2015. aasta kirjas. Ungari ei esitanud samas mingeid märkusi võimaluse kohta, et komisjon teeb abi peatamise korralduse.
- (3) Komisjon teatas Ungarile 15. juulil 2015. aastal, et on otsustanud algatada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 lõikega 2 ette nähtud menetluse tubakatööstuse ettevõtjatele kehtestatud ravikindlustusmaksu suhtes („menetluse algatamise otsus“). Komisjon nõudis menetluse algatamise otsuses meetme rakendamise viivitamatut peatamist.
- (4) Menetluse algatamise otsus avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* ⁽³⁾. Selles otsuses kutsus komisjon huvitatud isikuid esitama meetme kohta oma märkusi.
- (5) Komisjon sai märkusi kahelt huvitatud isikult. 20. oktoobril 2015. aastal saatis komisjon need märkused Ungarile ja andis võimaluse neile vastata. Ungari ei vastanud nimetatud märkustele.

2. MEETME ÜKSİKASJALIK KIRJELDUS

- (6) Ungari parlament kiitis 16. detsembril 2014 heaks 2014. aasta XCIV seaduse tubakatööstuse ettevõtjate suhtes 2015. aastal kohaldatava ravikindlustusmaksu kohta (edaspidi „seadus“). Seadusega kehtestatakse maks, mida nimetatakse „ravikindlustusmaksuks“ ning millega maksustatakse Ungaris tubakatoodete tootmise ja

⁽¹⁾ ELT C 277, 21.8.2015, lk 24.

⁽²⁾ Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (EÜTL 83, 27.3.1999, lk 1).

⁽³⁾ Vt joonealune märkus 1.

turustamisega seoses tekkinud aastakäivet. Maks lisandub Ungaris kehtivatele ettevõtlusmaksudele, milleks on eelkõige ettevõtte tulumaks. Maksukohustuslased on volitatud laopidajad, importijad ja tubakatoodetega kauplejaks registreeritud ettevõtjad. Seaduse väidetav eesmärk on koguda vahendeid tervishoiusüsteemi rahastamiseks, et parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti.

- (7) Ravikindlustusmaks tuleb tasuda maksustamisaastale eelnenud aasta käibelt, mis on tekkinud seoses tubakatoodete tootmise ja turustamisega Ungaris, tingimusel, et nende tegevusvaldkondade käive moodustab vähemalt 50 % ettevõtja aastasest kogukäibest. Kulude mahaarvamise võimalus puudub, välja arvatud teatavate maksustamisaastal tehtud investeeringute puhul. Ravikindlustusmaksu määr on progresseeruv. Tasutav maks sõltub maksumaksja aastakäibest järgmiselt:
- käibeosa kuni 30 miljardit Ungari forintit: 0,2 % miinimummääruga 30 miljonit Ungari forintit;
 - käibeosa 30–60 miljardit Ungari forintit: 2,5 %;
 - 60 miljardit Ungari forintit ületav käibeosa: 4,5 %.
- (8) Seaduse paragrahvi 6 lõike 6 järgi võib ravikindlustusmaksust tulenevat maksukohustuse summat vähendada kuni 80 % juhul, kui ettevõtja teeb investeeringuid, mis vastavad 2000. aasta raamatupidamiseseaduse C artikli 3 lõike 4 punktis 7 esitatud määratlusele (*). Vähendamise määr võrdub maksustamisaastal investeeringuteks arvestatud summa 30 % ning investeerimisprojekti teostamiseks kasutatud riigi või ELi toetuse summa positiivse vahega.
- (9) Seaduse kohaselt tuleb maksudeklaratsioon esitada 30. juuniks 2015 ja ravikindlustusmaks tuleb tasuda sellele tähtpäevale järgneva 30 päeva jooksul.
- (10) Seadus jõustus 1. veebruaril 2015 ja pidi esialgse versiooni kohaselt kehtima ajutiselt kuni 31. detsembrini 2015. 24. juunil 2015 avaldati Ungari Riigi Teatajas seaduse muudatus, millega muudeti ravikindlustusmaks püsivaks.

3. AMETLIK UURIMISMENETLUS

3.1. Ametliku uurimismenetluse algatamise põhjused

- (11) Komisjon algatas ametliku uurimismenetluse põhjusel, et tema esialgse järelduse kohaselt on ravikindlustusmaksu progresseeruva struktuuri (määrad ja käibevahemikud) ning teatavate investeeringute korral lubatud maksukohustuse vähendamise (edaspidi ühiselt „vaidlustatud meetmed“) näol tegemist ebaseadusliku ja siseturuga kokkusobimatu riigiabiga.
- (12) Komisjon oli seisukohal, et seaduses sätestatud progresseeruv maksumäär eristab ettevõtjaid nende käibe järgi ning annab valikulise eelise väikese käibega ehk väiksematele ettevõtjatele. Komisjon ei olnud veendunud, et oluliselt suurema käibega ettevõtjatel on võimalik tooteturgu mõjutada ja põhjustada inimtervisele suitsetamisest tingitud kahjulikke tagajärgi sellisel määral, mis õigustaks progresseeruva maksumäära kohaldamist, nagu Ungari ametiasutused väitsid.
- (13) Komisjon oli samuti seisukohal, et võimalus vähendada maksumaksja maksukohustust investeeringute korral annab valikulise eelise ettevõtjatele, kes on selliseid investeeringuid teinud. Komisjon märkis lisaks, et võimalus vähendada maksukohustust investeeringute korral, mille eesmärk on suurendada ettevõtja tootmis- ja kauplemisvõimekust, ei näi olevat kooskõlas ravikindlustusmaksu väidetava eesmärgiga, milleks on saada vahendeid tervishoiusüsteemile ning parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti, võttes arvesse, et suitsetamine soodustab paljude haiguste teket ja suurendab märkimisväärselt tervishoiukulutusi.

(*) Nimetatud seaduse kohaselt tähendab investeering materiaalse põhivara soetamist või loomist, materiaalse põhivara tootmist oma ettevõttes ning soetatud materiaalse põhivara otstarbekohaseks paigaldamiseks või kasutamiseks tehtavat tegevust kuni selle paigaldamise või esimese tavapärase kasutamiseni (transport, tollivormistus, vahendustegevus, vundamendi rajamine, paigaldamine ning materiaalse põhivara soetamisega seotud mis tahes tegevus, sh projekteerimine, ettevalmistus, korraldamine, laenamine ja kindlustamine); investeerimise mõiste hõlmab ka tegevusi, mis on vajalikud selleks, et olemasolevat materiaalselt põhivara uuendada, selle otstarvet muuta, teisendada või selle kasulikkude tööga või võimsust otseselt suurendada koos vastavate eespool loetletud seotud tegevustega.

- (14) Seetõttu jõudis komisjon esialgsele järeldusele, et vaidlustatud meetmed ei näi olevat õigustatud maksusüsteemi olemuse või üldise ülesehitusega ega kooskõlas siseturuga.

3.2. Huvitatud isikute märkused

- (15) Komisjon sai märkused kahelt huvitatud isikult, kes tervitasid menetluse algatamise otsust ja nõustusid komisjoni esialgse hinnanguga riigiabi kohta. Nad väljendasid muret seaduse võimalike muudatuste pärast ja muude samalaadsete meetmete pärast, mille Ungari ametiasutused võivad heaks kiita.
- (16) Üks huvitatud isik rõhutas, et maksukohustuse vähendamine teatavate investeeringute korral kehtiks ainult Ungaris tehtud investeeringute suhtes, kuna Ungari aktsiisieskirjade järgi saab Ungaris tubaka müümiseks või tootmiseks loa anda vaid sellisele ettevõttele, mis on asutatud ja mille juhatuse asukoht on Ungaris. Seetõttu võetakse seaduse kohaldamisel arvesse ainult investeeringuid, mille on Ungaris teinud kodumaised ettevõtjad või hargmaiste ettevõtjate Ungaris tegutsevad tütarettvõtjad.

3.3. Ungari ametiasutuste seisukoht

- (17) Ungari ametiasutused ei nõustu komisjoni järeldusega, et vaidlustatud meetmed kujutavad endast riigiabi. Nad väidavad sisuliselt seda, et meetmed ei ole valikulised. Progresseeruva maksumäära küsimuses on Ungari ametiasutused seisukohal, et avalike koormiste korral määravad võrdlusraamistiku kindlaks nii maksubaas kui ka -määr (sealhulgas progresseeruva maksumääraga süsteem) ning faktiliselt samas olukorras on need ettevõtjad, kellel on ühesugune käive. Selles mõttes kehtib progresseeruva maksumäära ja maksuvahemikega süsteemis ühesuguse prognoositava maksubaasiga ettevõtjatele sama maksumäär ning ka arvatatud maksusumma on sama. Seetõttu ei tekita progresseeruva maksumääraga süsteem Ungari ametiasutuste arvates eristust, sest samas õiguslikus ja faktilises olukorras olevate ettevõtjate suhtes kohaldatakse sama maksumäära ning seega ei ole kohaldamine valikuline.
- (18) Investeeringute korral maksukohustuse vähendamise küsimuses väidavad Ungari ametiasutused, et seaduses ei tehta eristusi investeeringu liigi või väärtuse järgi ning samuti ei eristata investeeringuid tegevaid ettevõtjaid. Samas väärtuses investeerivad ettevõtjad on samas õiguslikus ja faktilises olukorras. Ungari ametiasutused rõhutavad, et vähendamine ei piirdu ainult Ungaris tehtud investeeringutega ja arvutamisel võidakse arvesse võtta kõigi investeeringute väärtust. Lisaks märgivad Ungari ametiasutused, et investeeringu väärtuse arvutamise aluseks on raamatupidamisseaduses esitatud investeeringu mõiste ja investeeringu väärtuse arvutamise kord, mis ei kuulu tubakatööstuse ettevõtjate ravikindlustusmaksleid käsitleva seaduse reguleerimisalasse.

3.4. Ungari märkused huvitatud isikute märkuste kohta

- (19) Ungari ei vastanud huvitatud isikute märkustele, mis edastati Ungarile kirjaga 20. oktoobril 2015.

4. ABI HINDAMINE

4.1. ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikele 1 vastava riigiabi esinemine

- (20) Lepingu artikli 107 lõikes 1 öeldakse: „Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune EÜ liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatavaid ettevõtjaid või teatavate kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kui see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.“
- (21) Seega, selleks et meetet saaks liigitada osutatud sätte tähenduses abiks, peavad olema täidetud järgmised kumulatiivsed tingimused: i) meede peab olema seostatav riigiga ja rahastatud riigi ressurssidest; ii) see peab andma saajale eelise; iii) nimetatud eelis peab olema valikuline ning iv) meede peab kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi ja liikmesriikidevahelist kaubandust.

4.1.1. Riigi ressursid ja seostatavus riigiga

- (22) Meede saab olla riigiabi juhul, kui seda rahastatakse riigi ressurssidest ja seda saab seostada liikmesriigiga.
- (23) Kuna vaidlustatud meetmed tulenevad Ungari parlamendi seadusest, saab neid selgelt seostada Ungari riigiga.
- (24) Tingimus, et meede peab olema rahastatud riigi ressurssidest, on samuti täidetud olukorras, kus riik loobub meetme tagajärjel tulust, mille ta peaks tavaolukorras ettevõtjalt sisse nõudma ⁽⁵⁾. Kõnealusel juhul loobub Ungari riik ressurssidest, mille ta peaks muul juhul väiksema käibega (ja seega väiksematel) ettevõtjatel sisse nõudma, kui neile kehtiv ravikindlustusmaks oleks sama suur nagu suurema käibega (ja seega suurematel) ettevõtjatel.

4.1.2. Eelis

- (25) Liidu kohtute praktika kohaselt hõlmab abi mõiste peale positiivsete eeliste meetmeid, millega eri viisil vähendatakse tavaliselt ettevõtja eelarves kajastuvaid kulusid ⁽⁶⁾. Eelise võivad anda erinevad ettevõtja maksukoormuse vähendused, eelkõige kohaldatava maksumäära, maksustatava väärtuse või tasumisele kuuluva maksu summa vähendamine ⁽⁷⁾. Kuigi maksu vähendamise meetmega ei kaasne riigi ressursside otsest ülekandmist, annab see eelise seeläbi, et asetab ettevõtjad, kelle suhtes seda kohaldatakse, muude maksumaksjatega võrreldes rahaliselt soodsamasse olukorda, ja selle tagajärjel väheneb riigi tulu ⁽⁸⁾.
- (26) Seaduses sätestatakse progresseeruv maksumäär, mida kohaldatakse tubakatoodete tootmise ja turustamisega seoses Ungaris tekkinud aastakäibe suhtes vastavalt ettevõtja käibevahemikule. Maksumäära progresseeruvuse tagajärjel suureneb ettevõtja käibe maksustatav protsent progresseeruvalt olenevalt sellest, mitmesse käibevahemikku ettevõtja käive langeb. Selle tulemusena maksustatakse väikese käibega (väiksemaid) ettevõtjaid oluliselt madalama keskmise määraga kui suure käibega (suuremaid) ettevõtjaid. Sellise oluliselt madalama keskmise määraga maksustamine vähendab väikese käibega ettevõtjate kulusid võrreldes suure käibega ettevõtjatega ning kujutab endast seega väiksematele ettevõtjatele suurematega võrreldes antud eelist ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses.
- (27) Samuti annab seadusega ette nähtud võimalus vähendada ettevõtja maksukohustust maksustamisaastal tehtud investeeringute korral kuni 80 % eelise neile ettevõtjatele, kes on selliseid investeeringuid teinud, sest see vähendab nende maksubaasi ja sellest tulenevat maksukoormust võrreldes ettevõtjatega, kes ei saa seda vähendust kasutada.

4.1.3. Valikulisus

- (28) Meede on ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses valikuline, kui see soodustab teatavaid ettevõtjaid või teatavate kaupade tootmist. Seoses maksumeetmete kavadega on Euroopa Kohus otsustanud, et meetme valikulisust tuleks põhimõtteliselt hinnata kolmeosalise analüüsiga ⁽⁹⁾. Esiteks tehakse kindlaks liikmesriigis kohaldatav üldine või tavaline maksurežiim: „võrdlussüsteem“. Teiseks tuleks kindlaks teha, kas vaatlusalune meede kujutab endast selle süsteemi erandit, kuna see eristab ettevõtjaid, kes on süsteemi sisemisi eesmärke arvestades võrreldavas faktilises ja õiguslikus olukorras. Kui vaatlusalune meede ei kujuta endast võrdlussüsteemi

⁽⁵⁾ Kohtuasi C-83/98 P: *Prantsusmaa vs. Ladbroke Racing Ltd ja komisjon*, EU:C:2000:248, punktid 48–51. Samuti võib riigiabiks osutada meede, millega teatavatele ettevõtjatele lubatakse maksuvähendust või tavaolukorras tasumisele kuuluvate maksude tasumise edasilükkamist, vt liidetud kohtuasjad C-78/08 kuni C-80/08: *Paint Graphos ja teised*, punkt 46.

⁽⁶⁾ Kohtuasi C-143/99: *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598, punkt 38.

⁽⁷⁾ Vt kohtuasi C-66/02: *Itaalia vs. komisjon*, EU:C:2005:768, punkt 78; kohtuasi C-222/04: *Cassa di Risparmio di Firenze ja teised*, EU:C:2006:8, punkt 132; kohtuasi C-522/13: *Ministerio de Defensa ja Navantia*, EU:C:2014:2262, punktid 21–31. Vt ka komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta äriühingute otsese maksustamisega seotud meetmete suhtes, punkt 9 (EÜT C 384, 10.12.1998, lk 3).

⁽⁸⁾ Liidetud kohtuasjad C-393/04 ja C-41/05: *Air Liquide Industries Belgium*, EU:C:2006:403 ja EU:C:2006:216, punkt 30, ja kohtuasi C-387/92: *Banco Exterior de España*, EU:C:1994:100, punkt 14.

⁽⁹⁾ Vt näiteks kohtuasi C-279/08 P: *komisjon vs. Madalmaad (NOx)*, EU:C:2011:551; kohtuasi C-143/99: *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598, liidetud kohtuasjad C-78/08 kuni C-80/08: *Paint Graphos ja teised*, EU:C:2011:550; kohtuasi C-308/01: *GIL Insurance*, EU:C:2004:252.

erandit, siis see ei ole valikuline. Kui see kujutab endast erandit (ja on seetõttu esmapilgul valikuline), tuleb analüüsi kolmanda osana kindlaks teha, kas erandlik meede on õigustatud võrdlusmaksusüsteemi üldise ülesehitusega⁽¹⁰⁾. Kui esmapilgul valikuline meede on õigustatud maksusüsteemi üldise ülesehitusega, ei peeta seda valikuliseks ja see ei kuulu ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 reguleerimisalasse.

4.1.3.1. Võrdlussüsteem

- (29) Vaatlusalusel juhul on võrdlussüsteem ettevõtjate eraldi ravikindlustusmaks käibelt, mis on tekkinud seoses tubakatoodete tootmise ja turustamisega Ungaris. Komisjon leiab, et ravikindlustusmaksu progresseeruv ülesehitus ei saa olla selle võrdlussüsteemi osa.
- (30) Euroopa Kohtu seisukoha⁽¹¹⁾ järgi ei piisa valikulisuse analüüsis alati sellest, kui uuritakse üksnes seda, kas meede kujutab endast liikmesriigi määratletud võrdlussüsteemi erandit. Peale selle tuleb hinnata, kas liikmesriik on süsteemi piirid kindlaks määranud ühetaoliselt või hoopis selgelt meelevaldselt või kallutatult, et soosida teatavaid ettevõtjaid rohkem kui teisi. Muidu saaks liikmesriik saavutada sama tulemuse ka riigiabi eeskirju vältides ning ilma, et ta kehtestaks kõigile ettevõtjatele üldised eeskirjad, millest tehakse teatavatele ettevõtjatele erandeid. Selle asemel saaks ta kohandada ja kombineerida oma eeskirju nii, et juba nende kohaldamine paneb eri ettevõtjatele erineva koormise⁽¹²⁾. Seoses sellega on eriti oluline meenutada, et Euroopa Kohus on asunud järjekindlalt seisukohale, et ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 ei eristata riigi sekkumisi nende põhjuste ega eesmärkide põhjal, vaid määratletakse need seoses nende mõjuga ja seega olenemata kasutatavatest meetoditest⁽¹³⁾.
- (31) Kui tubakatoodete tootmise ja turustamisega seoses Ungaris tekkinud aastakäibele kindla maksumäära kohaldamine on sobiv võimalus koguda vahendeid tervishoiusüsteemi rahastamiseks, siis seadusega kehtestatud progresseeruv maks näib olevat Ungari poolt teadlikult välja töötatud nii, et see soosiks teatavaid ettevõtjaid rohkem kui teisi. Seadusega kehtestatud progresseeruva maksu korral kohaldatakse maksukohustuslastest ettevõtjatele eri maksumäärasid kuni 4,5 % tasemeni olenevalt sellest, millisesse vahemikku nende käive langeb. Järelikult kehtivad ravikindlustusmaksu tasuma kohustatud ettevõtjatele erinevad keskmised maksumäärad olenevalt nende käibe suurusest (kas see ületab seaduses sätestatud künniseid).
- (32) Kuna iga ettevõtte suhtes kohaldatakse eri määra, ei ole komisjonil võimalik kindlaks teha ravikindlustusmaksu ühte kindlat võrdlusmäära. Lisaks ei esitanud Ungari ühtegi määra kui võrdlus- või normaal-määra ega selgitanud, miks suurema käibega ettevõtjate kõrgem määr on erakorraliste asjaolude tõttu põhjendatud või miks tuleks väiksema käibega ettevõtjate suhtes kohaldada madalamat määra.
- (33) Seega maksavad eri ettevõtjad seadusega kehtestatud progresseeruva määra mõjul olenevalt oma suurusest eri tasemel makse (osakaaluna nende aastakäibes), kuna ettevõtja saavutatud käive on teatava piirini korrelatsioonis selle ettevõtja suurusega. Samas on ravikindlustusmaksu väidetav eesmärk koguda vahendeid tervishoiusüsteemi jaoks ja parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti Ungaris, võttes arvesse, et suitsetamine soodustab paljude haiguste teket ning suurendab märkimisväärselt tervishoiukulutusi. Komisjon leiab, et ravikindlustusmaksu progresseeruv määr ei peegelda tubakatoodete turustajate ja tootjate põhjustatava kahjuliku tervisemõju ning nende käibe seost.
- (34) Seda eesmärki arvestades leiab komisjon, et kõik ravikindlustusmaksu tasuma kohustatud ettevõtjad on võrreldavas õiguslikus ja faktilises olukorras, olenemata nende käibest, ning Ungari ei ole esitanud ühtegi veenvat põhjendust, miks tuleks seda liiki ettevõtjaid ravikindlustusmaksu kohaldamisel eristada. Komisjon osutab seoses

⁽¹⁰⁾ Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta äriühingute otsese maksustamisega seotud meetmete suhtes.

⁽¹¹⁾ Liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P: *komisjon ja Hispaania vs. Gibraltar valitsus ja Ühendkuningriik*, EU:C:2011:732.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, punkt 92.

⁽¹³⁾ Kohtuasi C-487/06 P: *British Aggregates vs. komisjon*, EU:C:2008:757, punktid 85 ja 89 ning osutatud kohtupraktika, kohtuasi C-279/08 P: *komisjon vs. Madalmaad (NOx)*, EU:C:2011:551, punkt 51.

sellega allpool toodud põhjendustele 42–48. Seega on Ungari töötanud ravikindlustusmaksu teadlikult välja nii, et soosida meelevaldselt teatavaid ettevõtjaid – neid, kellel on väiksem käibe (ja kes on seega väiksemad) – ning panna teised (suuremad ettevõtjad) ebasoodsamasse olukorda ⁽¹⁴⁾.

- (35) Seega on võrdlussüsteem ülesehituselt valikuline ja seda ei saa põhjendada ravikindlustusmaksu eesmärgiga, milleks on koguda vahendeid Ungari tervishoiusüsteemile. Seega on sobiv võrdlussüsteem vaatlusalusel juhul ravikindlustusmaksu kehtestamine Ungaris tegutsevatele ettevõtjatele nende käibe põhjal, kasutamata selles süsteemis progresseeruvat maksumäära.

4.1.3.2. Erand võrdlussüsteemist

- (36) Teiseks tuleb kindlaks teha, kas meede kujutab endast võrdlussüsteemi erandit, mis soosib teatavaid ettevõtjaid, kes on võrdlussüsteemi sisemist eesmärki arvestades sarnases faktilises ja õiguslikus olukorras.
- (37) Põhjenduses 31 esitatud selgituse järgi on ravikindlustusmaksu sisemine eesmärk rahastada tervishoiusüsteemi ja parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti Ungaris. Põhjenduses 34 esitatud lisaselgituse järgi tuleks kõiki tubakatoodete tootmise ja turustamisega tegelevaid ettevõtjaid käsitada selle eesmärgi valguses võrreldavas õiguslikus ning faktilises olukorras olevana, olenemata nende suurusest ja käibest.
- (38) Seega tekitab ravikindlustusmaksu progresseeruv määr Ungaris tubakatoodete tootmise ja turustamisega tegelevate ettevõtjate vahel eristusi nende suuruse põhjal.
- (39) Seadusega kehtestatud progresseeruva maksumäära tõttu maksustatakse väiksemasse vahemikku jääva käibega ettevõtjaid märksa madalamalt kui suuremasse vahemikku jääva käibega ettevõtjaid. Selle tagajärjel on väiksema käibega ettevõtjate protsentuaalsed ja keskmised maksumäärad oluliselt väiksemad kui suurema käibega ettevõtjatel ning seega maksustatakse nende samu tegevusi oluliselt madalamalt. Seetõttu leiab komisjon, et seadusega kehtestatud progresseeruv maksumäär on väiksema käibega ettevõtjaid soosiv erand võrdlussüsteemist, mis seisneb ravikindlustusmaksu kehtestamises kõigile ettevõtjatele, kes tegelevad Ungaris tubakatoodete tootmise ja turustamisega.
- (40) Sarnaselt eristab seadusega loodud võimalus vähendada ettevõtja maksukohustust investeerimise korral kuni 80 % ettevõtjaid olenevalt sellest, kas nad on või ei ole investeringuid teinud. Samas on investeringuid teinud ja mitte teinud ettevõtjad eespool kindlaks tehtud ravikindlustusmaksu sisemist eesmärki arvestades võrreldavas faktilises ja õiguslikus olukorras, sest ettevõtja investeringute fakt ei vähenda kuidagi suitsetamisest tingitud kahjulikku välismõju. Lausa vastupidi: võimalus vähendada ettevõtja maksukohustust investeringute korral, mille eesmärk on suurendada ettevõtja tootmis- ja turustamisvõimekust, näib olevat vastuolus ravikindlustusmaksu sisemise eesmärgiga. Seega leiab komisjon, et investeringu korral maksukohustuse vähendamist võimaldavad seaduse sätted eristavad ettevõtjaid, kes on ravikindlustusmaksu sisemist eesmärki arvestades võrreldavas faktilises ja õiguslikus olukorras, ning loovad seega võrdlussüsteemi erandi.
- (41) Seetõttu on komisjon seisukohal, et meetmed on esmapilgul valikulised.

⁽¹⁴⁾ Liidetud kohtuasjad C-106/09 P ja C-107/09 P: komisjon ja Hispaania vs. Gibraltarri valitsus ja Ühendkuningriik, EU:C:2011:732. Vt ka analoogne kohtuasi C-385/12: *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft.*, EU:C:2014:47, milles Euroopa Kohus järeldas: „ELTLi artikleid 49 ja 54 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised kaupluses jaemüügiga tegelemisel tekkiva käibe suhtes kehtestatud maksu käsitlevad liikmesriigi õigusnormid, mis kohustavad maksukohustuslasi, kes on äriühingute kontsernis“ sidusettevõtjad „nimetatud õigusnormide tähenduses, äärmiselt progresseeruva maksumäära kohaldamiseks oma käibed summeerima ja nii saadud maksusumma seejärel omavahel jaotama vastavalt nende osale tegelikust käibest, juhul kui äriühingute kontserni kuuluvad maksukohustuslased, kelle suhtes kohaldatakse kõige kõrgemat erimaksumäära, on enamikul juhtudest teises liikmesriigis asuvate äriühingute“ sidusettevõtjad „– viimati nimetatud asjaolu tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul.“

4.1.3.3. Selgitus

- (42) Võrdlussüsteemist erandit tegev meede ei ole valikuline, kui see on õigustatud süsteemi olemuse või üldise ülesehitusega. See on nii juhul, kui see tuleneb sisemistest mehhanismidest, mis on vajalikud süsteemi toimimiseks ja tõhususeks ⁽¹⁵⁾. Vastava põhjenduse peab esitama liikmesriik. Liikmesriik ei saa ettevõtjate erinevat kohtlemist teatavas režiimis põhjendada väliste poliitiliste eesmärkidega, näiteks regionaal-, keskkonna- või tööstuspoliitika eesmärkidega.
- (43) Ungari ametiasutused on väitnud, et ravikindlustusmaksu tasutakse tervist ohustavate toodete tootmiselt ja turustamiselt ning see ei ole seotud ettevõtjate kasumiga, samas kui maksumäär on kohandatud vastavalt maksukohustuslaste taluvusele. Ungari ametiasutuste seisukoha järgi näitab ettevõtja maksevõimet ja tema põhjustatud riski suurust eelkõige tema turuosa ja juhtpositsioon turul (ning sellest tulenev hindu suunav mõju), mitte aga tema kasumlikkus. Kasum on maksu arvestamise alusena kõige ebasobivam tegur, et väljendada maksukohustuslaste tegevusega põhjustatud kahjulikku mõju tervisele. Lisaks suudavad suurema käibe ja turuosaga ettevõtjad toote turgu mõjutada palju rohkem kui väikese käibega ettevõtjad ning selle mõjutamisvõime vahe on tunduvalt suurem kui nende käivete vahe. Ravikindlustusmaksu eesmärki arvestades tähendab see ühtlasi, et tubakatoodete turul suurema käibe saavutanud ettevõtja põhjustab ka eksponentsiaalselt suuremat suitsetamisega seotud kahjulikku mõju tervisele.
- (44) Vaatlusalusel juhul leiab komisjon progresseeruva maksumäära suhteliselt suuri astmeid arvestades, et maksevõime ei saa olla käibepõhise maksustamise juhtpõhimõtte. Erinevalt kasumipõhistest maksudest ⁽¹⁶⁾ ei võeta käibepõhise maksu puhul arvesse selle käibe saavutamiseks tehtud kulutusi. Seega näib täpsemate vastupidiste tõendite puudumise tingimustes kaheldav, et lihtsalt tekkinud käibe summa – tehtud kulutusi arvestamata – saaks näidata ettevõtja maksevõimet. Lisaks ei ole komisjon veendunud, et suurema käibega ettevõtjad suudavad toote turgu rohkem mõjutada kui väiksema käibega ettevõtjad ning põhjustavad suitsetamisega seotud kahjulikku mõju automaatselt sedavõrd palju rohkem, et see õigustaks käibe suhtes progresseeruva maksumäära kohaldamist nii, nagu see seadusega on kehtestatud.
- (45) Igal juhul leiab komisjon, et isegi kui maksevõimet ja kahjulikku mõju tervisele võiks käsitada käibepõhise ravikindlustusmaksu sisemiste põhimõtetenä, saaks see õigustada ainult lineaarset maksumäära, kui ei ole näidatud, et maksevõime ja kahjulik mõju tervisele suurenevad progresseeruvalt koos käibe kasvamisega. Komisjon leiab, et käibe suhtes kohaldatav progresseeruv maksumäär saab olla õigustatud üksnes juhul, kui maksuga taotletav konkreetne eesmärk eeldab tõepoolest progresseeruvat määra, nt kui näidatakse, et maksu objektiks oleva tegevuse välismõjud suurenevad samuti progresseeruvalt. Progresseeruv muster vajaks samuti selgitamist. Täpsemalt tuleks selgitada, miks 60 miljardit Ungari forintit ületav käive avaldab tervisele 22 korda suuremat mõju kui alla 30 miljardi Ungari forintit jääv käive. Ungari ei ole sellist selgitust esitanud.
- (46) Komisjon ei ole veendunud, et tubakatoodete tootmise ja turustamise põhjustatud tervisekahjustused suurenevad progresseeruvalt koos käibe kasvuga ning meetme alusel kohaldatava maksumäära astmete järgi. Lisaks näib tingimus, et tubakatoodete tootmise ja turustamisega seoses tekkinud käive peab moodustama vähemalt 50 % ravikindlustusmaksu tasuma kohustatud ettevõtja aastakäibest, samuti olevat vastuolus osutusega tubakatoodete tervisemõjule kui progresseeruva maksu põhjendusele. Maksu eesmärki arvestades tähendaks see nõue, et nende ettevõtjate tubakatooted, kelle tubakatoodete tootmise ja turustamisega seoses tekkinud käive jääb alla 50 %, ei avalda tervisele samasugust kahjulikku mõju kui nende ettevõtjate tooted, kelle käibes tubakatooted moodustavad suurema osa. Seega näib kõnealune nõue olevat vastuolus meetme väidetava eesmärgiga.
- (47) Maksukohustuse vähendamine investeringute korral ei saa olla põhjendatud ka maksusüsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega. Komisjon leiab, et võimalus vähendada investeringu korral maksukohustust kuni 80 % on vastuolus ravikindlustusmaksu sisemise eesmärgiga. Ravikindlustusmaksu eesmärk on koguda vahendeid tervishoiusüsteemi jaoks ja parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti, võttes arvesse, et suitsetamine soodustab

⁽¹⁵⁾ Vt näiteks liidetud kohtuasjad C-78/08 kuni C-80/08: *Paint Graphos ja teised*, EU:C:2011:550, punkt 69.

⁽¹⁶⁾ Vt komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta äriühingute otsese maksustamisega seotud meetmete suhtes, punkt 24. Progresseeruvat maksumäära õigustav väide selle ümberjaotava eesmärgi kohta esitatakse sõnaselgelt ainult kasumi või (neto)tulu maksustamise, mitte käibe maksustamise kohta.

paljude haiguste teket ning suurendab märkimisväärselt tervishoiukulutusi. Seetõttu leiab komisjon, et võimalus vähendada maksukohustust investeringu korral, mille eesmärk on suurendada ettevõtja tootmis- ja turustamisvõimekust, on nimetatud eesmärgiga vastuolus, sest – nagu on juba öeldud põhjenduses 40 – sellised investeringud arvatavasti suurendavad ettevõtja tootmis- ja turustamisvõimekust ning seega ka kahjulikke välismõjusid, mida soovitakse ravikindlustusmaksuga vähendada. Lisaks ei tohiks käibe maksustamisel põhineva maksu arvestamisel arvesse võtta mis tahes kulusid.

- (48) Seega leiab komisjon, et meede ei ole maksusüsteemi olemuse ja üldise ülesehitusega põhjendatud. Seetõttu tuleks järeldada, et meetmega antakse valikuline eelis väiksema käibega (ja väiksematele) tubakaettevõtjatele ning neile ettevõtjatele, kes on teinud investeringuid, mis vastavad ravikindlustusmaksu kohustuse vähendamise tingimustele.

4.1.4. Konkurentsi moonutamine ja selle mõju liidusesele kaubandusele

- (49) ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 järgi on meede riigiabi, kui see kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi ja liidusisest kaubandust. Vaatlusaluseid meetmeid kohaldatakse kõigi ettevõtjate suhtes, kes saavad Ungaris tubakatoodete tootmiselt ja turustamiselt käivet. Ungari tubakatööstus on konkrentsile avatud ning sellele on iseloomulik teiste liikmesriikide ja rahvusvaheliste ettevõtjate kohalolu, mistõttu tööstuse teatavatele ettevõtjatele antav abi võib kahjustada liidusisest kaubandust. Kuivõrd meetmetega vabastatakse väiksema käibega ja tingimustele vastavaid investeringuid tegevad ettevõtjad maksukohustusest, mis oleks nende suhtes kehtinud juhul, kui nad oleksid pidanud tasuma sama suurt ravikindlustusmaksu nagu suure käibega ettevõtjad ja ettevõtjad, kes ei ole investeringuid teinud, siis kujutab kõnealuste meetmete alusel antud abi endast tegevusabi, sest see vabastab need ettevõtjad kulusid, mida nad oleksid tavaolukorras pidanud oma igapäevases juhtimises või tegevuses kandma. Euroopa Kohus on olnud järjekindlalt seisukohal, et tegevusabi kahjustab konkurentsi⁽¹⁷⁾ ja seega tuleks järeldada, et igasugune nende ettevõtjatele antav abi kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, kuna see tugevdab nende rahalist seisu Ungari tubakaturul. Järelikult meetmed kahjustavad või ähvardavad kahjustada konkurentsi ja liidusisest kaubandust.

4.1.5. Kokkuvõte

- (50) Kuna kõik ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud, leiab komisjon, et tubakatööstuse ettevõtjate ravikindlustusmaks, millega tubakaettevõtjatele kehtestatakse progresseeruv maksumäär ja võimalus vähendada teatavate investeringute tegemise korral maksukohustust, kujutab endast riigiabi osutatud sätte tähenduses.

4.2. Abi kokkusobivus siseturuga

- (51) Riigiabi sobib siseturuga kokku, kui see kuulub mõnda ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 2 loetletud kategooriasse,⁽¹⁸⁾ ja seda võib pidada siseturuga kokkusobivaks, kui komisjon leiab, et see kuulub mõnda ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 3 loetletud kategooriasse⁽¹⁹⁾. Kohustus tõendada, et riigiabi sobib ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 2 või 3 järgi siseturuga kokku, lasub abi andval liikmesriigil⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Kohtuasi C-172/03: *Heiser*, EU:C:2005:130, punkt 55. Vt ka kohtuasi C-494/06 P: *komisjon vs. Itaalia ja Wam*, EU:C:2009:272, punkt 54 ja osutatud kohtupraktika, ning C-271/13 P: *Rousse Industry vs. komisjon*, EU:C:2014:175, punkt 44. Liidetud kohtuasjad C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P: *Comitato Venezia vuole vivere' ja teised vs. komisjon*, EU:C:2011:368, punkt 136. Vt ka kohtuasi C-156/98: *Saksamaa vs. komisjon*, EU:C:2000:467, punkt 30 ja osutatud kohtupraktika.

⁽¹⁸⁾ ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 2 on esitatud järgmised erandid: a) üksiktarbijatele antav sotsiaalabi; b) loodusõnnetuste ja erakorraliste sündmuste tekitatud kahju korvamiseks antav abi; c) Saksamaa Liitvabariigi teatavatele piirkondadele antav abi.

⁽¹⁹⁾ ELi toimimise lepingu artikli 107 lõikes 3 on esitatud järgmised erandid: a) abi arengu edendamiseks teatavates piirkondades; b) abi üleeuroopalist huvi pakkuvate tähtsate projektide elluviimiseks või liikmesriigi majanduses tõsise häire kõrvaldamiseks; c) abi teatava majandustegevuse või teatavate majanduspiirkondade arendamiseks; d) abi kultuuri edendamiseks ja kultuuripärandi säilitamiseks ning e) nõukogu otsusega määratud abi.

⁽²⁰⁾ Kohtuasi T-68/03: *Olympiaki Aeroporia Ypiresies vs. komisjon*, EU:T:2007:253, punkt 34.

- (52) Komisjon märgib, et Ungari ametiasutused ei esitanud argumente, mis põhjendaksid meetmete kokkusobivust siseturuga, ja Ungari ei esitanud märkusi menetluse algatamise otsuses väljendatud kahtluste kohta seoses meetmete kokkusobivusega. Komisjon leiab, et ühtki ELi toimimise lepingu eespool osutatud erandit ei saa kohaldada, sest meetmetega nähtavasti ei taheta saavutada ühtegi osutatud sätetes loetletud eesmärkidest. Järelikult ei saa meetmeid tunnistada siseturuga kokkusobivaks.

4.3. Abi tagastamine

- (53) Tubakatööstuse ettevõtjate ravikindlustusmaksust ei ole teatatud ja komisjon ei ole seda siseturuga kokkusobivaks tunnistanud. Kuna ravikindlustusmaksu progresseeruv määr ning teatavate investeeringute korral maksukohustuse vähendamist võimaldavad sätted kujutavad endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses ja uut abi nõukogu määruse (EL) 2015/1589⁽²¹⁾ lõike 1 punkti c tähenduses ning nende rakendamisel ei ole järgitud ELi toimimise lepingu artikli 108 lõikes 3 sätestatud ootamiskohustust, on meetmete näol tegemist ka ebaseadusliku abiga määruse (EL) 2015/1589 artikli 1 punkti f tähenduses.
- (54) Järeldus, et meetmed kujutavad endast ebaseaduslikku ja siseturuga kokkusobimatut riigiabi, tähendab, et abi saajad peavad selle tagastama määruse (EL) 2015/1589 artikli 16 kohaselt.
- (55) Samas on Ungari kinnitanud, et ta peatas ravikindlustusmaksu kohaldamise tubakaettevõtjate suhtes seoses menetluse algatamise otsuses esitatud abi peatamise korraldusega.
- (56) Seega ei ole meetmete alusel riigiabi tegelikult antud. Nimetatud põhjusel puudub vajadus tagastamise järele.

5. KOKKUVÕTE

- (57) Komisjon leiab, et tubakatööstuse ettevõtjate ravikindlustusmaks, millega tubakaettevõtjatele kehtestatakse progresseeruv maksumäär ja antakse võimalus vähendada teatavate investeeringute tegemise korral maksukohustust, kujutab endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses ning et Ungari on seda abi ebaseaduslikult rakendanud, rikkudes sellega ELi toimimise lepingu artikli 108 lõike 3 nõudeid.
- (58) See otsus ei välista võimalikku uurimist, milles käsitletakse meetmete kooskõla ELi toimimise lepingus sätestatud põhivabadustega, eriti lepingu artikliga 49 tagatud asutamisoigusega,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Ungari tubakatööstuse ettevõtjate ravikindlustusmaksu käsitleva 2014. aasta XCIV seadusega tubakaettevõtjatele kehtestatud progresseeruv maksumäär ja võimalus vähendada teatavate investeeringute tegemise korral maksukohustust kujutavad endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses ning Ungari rikkus selle ebaseadusliku rakendamisega sama lepingu artikli 108 lõike 3 nõudeid.

⁽²¹⁾ Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määrus (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks (ELT L 248, 24.9.2015, lk 9).

Artikkel 2

Artiklis 1 osutatud kava alusel antud üksiktoetus ei kujuta endast abi, kui see vastab abi andmise ajal kohaldatava nõukogu määruse (EÜ) nr 994/98 ⁽²²⁾ artikli 2 või nõukogu määruse (EL) 2015/1588 ⁽²³⁾ artikli 2 kohaselt vastu võetud määruse tingimustele.

Artikkel 3

Artiklis 1 osutatud kava alusel antud üksiktoetus, mis andmise ajal vastab määruse (EÜ) nr 994/98 (kehtetuks tunnistatud ja asendatud määrusega (EL) 2015/1588) artikli 1 kohaselt vastu võetud määruse tingimustele, või mõne muu heakskiidetud abikava alusel antud toetus sobib siseturuga kokku kuni seda liiki abi suhtes kohaldatava maksimaalse abi osatähtsuseni.

Artikkel 4

Ungari tühistab alates käesoleva otsuse vastuvõtmise kuupäevast kõik artiklis 1 osutatud kava alusel tasumisele kuuluvad abimaksud.

Artikkel 5

Ungari tagab käesoleva otsuse rakendamise nelja kuu jooksul pärast otsusest teatamist.

Artikkel 6

1. Ungari esitab pärast käesolevast otsusest teatamist kahe kuu jooksul üksikasjaliku kirjelduse otsuse täitmiseks juba võetud ja kavandatud meetmetest.
2. Ungari hoiab komisjoni kursis otsuse täitmiseks võetud riigisiseste meetmete edenemisega. Ungari esitab komisjoni taotlusel viivitamata teabe käesoleva otsuse täitmiseks juba võetud ja kavandatud meetmete kohta.

Artikkel 7

Käesolev otsus on adresseeritud Ungarile.

Brüssel, 4. juuli 2016

Komisjoni nimel
komisjoni liige
Margrethe VESTAGER

⁽²²⁾ Nõukogu 7. mai 1998. aasta määrus (EÜ) nr 994/98, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (EÜTL 142, 14.5.1998, lk 1).

⁽²³⁾ Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määrus (EL) 2015/1588, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (ELT L 248, 24.9.2015, lk 1).