

# ODLUKE

## ODLUKA KOMISIJE (EU) 2016/1846

od 4. srpnja 2016.

**o mjeri SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je provela Mađarska u pogledu zdravstvenog doprinosa poduzeća u sektoru duhanske industrije**

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2016) 4049)

(Vjerodostojan je samo tekst na mađarskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama <sup>(1)</sup> i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

### 1. POSTUPAK

- (1) U ožujku 2015. Komisija je saznala za novi zdravstveni doprinos koji je Mađarska odredila poduzećima u sektoru duhanske industrije. Dopisom od 13. travnja 2015. Komisija je Mađarskoj poslala zahtjev za informacije o toj mjeri kojim je također obavijestila mađarska nadležna tijela da će razmotriti izdavanje naloga za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 <sup>(2)</sup>.
- (2) Dopisom od 12. svibnja 2015. Mađarska je odgovorila na taj zahtjev za informacije. Međutim Mađarska nije iznijela primjedbe na mogućnost da će Komisija izdati nalog o obustavi.
- (3) Komisija je 15. srpnja 2015. obavijestila Mađarsku da je odlučila pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: „Ugovor”) u pogledu zdravstvenog doprinosa određenog poduzećima u sektoru duhanske industrije („odluka o pokretanju postupka”). Komisija je u odluci o pokretanju postupka naložila i neposrednu obustavu mjere.
- (4) Odluka o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* <sup>(3)</sup>. Komisija je u toj odluci pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe na mjeru.
- (5) Komisija je zaprimila primjedbe od dviju zainteresiranih strana. Komisija je 20. listopada 2015. prosljedila te primjedbe Mađarskoj koja je dobila priliku na njih odgovoriti. Mađarska nije odgovorila na te primjedbe.

### 2. DETALJNI OPIS MJERE

- (6) Mađarski parlament donio je 16. prosinca 2014. Zakon br. XCIV iz 2014. o zdravstvenom doprinosu poduzeća u sektoru duhanske industrije za 2015. godinu („Zakon”). Zakonom se određuje porez, pod nazivom „zdravstveni doprinos”, koji se naplaćuje na godišnji promet od proizvodnje i trgovine duhanskim proizvodima u Mađarskoj i primjenjuje se uz postojeće poreze koje plaćaju poduzeća u Mađarskoj, posebno porez na dobit. Porez se

<sup>(1)</sup> SL C 277, 21.8.2015., str. 24.

<sup>(2)</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 83, 27.3.1999., str. 1.).

<sup>(3)</sup> Vidjeti bilješku 1.

naplaćuje ovlaštenim voditeljima skladišta, uvoznicima i registriranim trgovcima duhanskim proizvodima. Navedena svrha zakona jest prikupiti sredstva za financiranje zdravstvenog sustava u cilju poboljšanja kvalitete zdravstvenih usluga.

- (7) Porez za zdravstveni doprinos plaća se na temelju godišnjeg prometa ostvarenog u Mađarskoj od proizvodnje duhanskih proizvoda i njihove prodaje u godini koja prethodi poreznoj godini pod uvjetom da promet od tih djelatnosti čini najmanje 50 % ukupnog godišnjeg prometa tog poduzetnika. Nije predviđeno odbijanje troškova, osim troškova određenih ulaganja u poreznoj godini. Porez za zdravstveni doprinos progresivne je prirode. Primjenjivi doprinos ovisi o godišnjem prometu poreznog obveznika kako slijedi:
- Za dio prometa niži od 30 milijardi HUF: 0,2 % uz minimum od 30 milijuna HUF
  - Za dio prometa između 30 milijardi HUF i 60 milijardi HUF: 2,5 %
  - Za dio prometa koji premašuje 60 milijardi HUF: 4,5 %
- (8) U skladu s člankom 6. stavkom 6. Zakona, porezna obveza koja proizlazi iz poreza za zdravstveni doprinos može se smanjiti za do 80 % plativog doprinosa ako trgovačko društvo izvrši ulaganja koja su u skladu s definicijom iz članka 3. stavka 4. točke 7. Zakona C o računovodstvu iz 2000. <sup>(4)</sup>. Smanjenje je jednako pozitivnoj razlici između 30 % iznosa obračunanog kao ulaganje u poreznoj godini i iznosa državne subvencije ili subvencije EU-a koja se upotrebljava za provedbu investicijskog projekta.
- (9) Zakonom je predviđeno da se porezna prijava mora podnijeti do 30. lipnja 2015. te da se porez za zdravstveni doprinos mora platiti u roku od 30 dana nakon tog roka.
- (10) Zakon je stupio na snagu 1. veljače 2015. i njegova početna verzija trebala se privremeno primjenjivati do 31. prosinca 2015. Izmjena Zakona objavljena je u mađarskom Službenom listu 24. lipnja 2015. čime je porez za zdravstveni doprinos postao trajan.

### 3. FORMALNI ISTRAŽNI POSTUPAK

#### 3.1. Osnove za pokretanje formalnog istražnog postupka

- (11) Komisija je pokrenula formalni istražni postupak jer je donijela preliminarni zaključak da progresivna struktura zdravstvenog doprinosa (stope i skupine po iznosu prometa) i odredbe kojima se porezne obveze smanjuju pod uvjetom provođenja određenih ulaganja (dalje u tekstu zajedno: „sporne mjere”) čine nezakonitu i nespojivu državnu potporu.
- (12) Komisija je smatrala da se progresivnim poreznim stopama propisanim Zakonom stvara razlika među poduzetnicima na temelju njihova prometa i da se osigurava selektivna prednost poduzetnicima s malim obujmom prometa, odnosno manjim poduzetnicima. Komisija nije bila uvjerena da poduzetnici s većim prometom mogu utjecati na tržište proizvoda i stvarati toliko više negativnih učinaka na zdravlje povezanih s pušenjem da bi bila opravdana primjena progresivnih poreznih stopa, kako su tvrdila mađarska nadležna tijela.
- (13) Komisija je smatrala i da se mogućnošću smanjenja porezne obveze poreznog obveznika pod uvjetom da on dodijeli bespovratna sredstva za ulaganja osigurava selektivna prednost poduzetnicima koji su izvršili takva ulaganja. Komisija je osim toga primijetila da se čini da mogućnost smanjenja porezne obveze u slučaju ulaganja, čiji je cilj povećanje proizvodne i trgovačke sposobnosti poduzetnika, nije u skladu s navedenim ciljem poreza za zdravstveni doprinos, odnosno s prikupljanjem sredstava za zdravstveni sustav i povećanjem kvalitete zdravstvenih usluga budući da pušenje ima veliki utjecaj na razvoj brojnih bolesti i znatno pridonosi povećanim troškovima u zdravstvu.

<sup>(4)</sup> U skladu s tim zakonom „ulaganje” uključuje kupnju ili stvaranje materijalne imovine, proizvodnju materijalne imovine u vlastitom poduzeću, aktivnost koja se obavlja u cilju postavljanja ili uporabe materijalne imovine koja je kupljena za svoju namijenjenu svrhu do njezina postavljanja ili prve uobičajene uporabe (prijevoz, carinjenje, posredne aktivnosti, postavljanje temelja, postavljanje opreme i sve aktivnosti povezane s kupnjom materijalne imovine, uključujući oblikovanje, pripremu, dogovor, posuđivanje i osiguranje), ulaganja uključuju i aktivnosti koje su rezultat nadogradnje postojeće materijalne imovine, promjenu njezine svrhe, njezino pretvaranje ili izravno povećanje korisnog vijeka trajanja ili kapaciteta, zajedno s drugim prethodno navedenim aktivnostima koje su povezane s tom aktivnošću.

- (14) Komisija je stoga donijela preliminarni zaključak da se čini da sporne mjere nisu opravdane prirodom ili općom strukturom poreznog sustava ni spojive s unutarnjim tržištem.

### 3.2. Primjedbe zainteresiranih strana

- (15) Komisija je zaprimila primjedbe dviju zainteresiranih strana koje su pozdravile odluku o pokretanju postupka i složile se s Komisijinom preliminarnom procjenom državne potpore. One su izrazile zabrinutost u pogledu mogućih izmjena Zakona i ostalih sličnih mjera koje bi mađarska tijela mogla donijeti.
- (16) Jedna od zainteresiranih strana istaknula je da bi se smanjenje porezne obveze u slučaju određenih ulaganja primjenjivalo isključivo na ulaganja u Mađarskoj budući da, u skladu s mađarskim propisima o trošarinama, trgovačko društvo mora biti osnovano u Mađarskoj i u njoj imati sjedište da bi moglo dobiti dozvolu za prodaju ili proizvodnju duhana u Mađarskoj. Stoga su ulaganja koja se uzimaju u obzir za potrebe ovog Zakona ulaganja koja su Mađarskoj izvršila mađarska trgovačka društva ili društva kćeri stranih multinacionalnih društava koja su rezidenti u Mađarskoj.

### 3.3. Stav mađarskih nadležnih tijela

- (17) Mađarska nadležna tijela ne slažu se s Komisijinim zaključcima da sporne mjere čine državnu potporu. Ona u osnovi tvrde da mjere nisu selektivne. Kada je riječ o progresivnosti poreznih stopa, mađarska nadležna tijela tvrde da se u slučaju javnih obveza referentni okvir utvrđuje na temelju porezne osnovice i porezne stope (uključujući sustav progresivnih poreznih stopa) zajedno i da su trgovačka društva u sličnoj situaciji ona koja ostvaruju jednaki promet. U tom smislu, u okviru progresivnog sustava stopa i primjene poreznih razreda, subjekti s jednakom predviđenom poreznom osnovicom podliježu istoj stopi pa je stoga i izračunani iznos poreza jednak. Stoga mađarska nadležna tijela smatraju da se progresivnim sustavom poreznih stopa ne stvara razlika jer se na trgovačka društva u istoj pravnoj i činjeničnoj situaciji primjenjuje jednaka porezna stopa i stoga on nije selektivan.
- (18) U pogledu smanjenja porezne obveze u slučaju ulaganja, mađarska tijela tvrde da u Zakonu ne postoji razlika između vrste ili vrijednosti ulaganja i da se ne stvara razlika između subjekata koji ulažu. Poduzeća koja provode ulaganje iste vrijednosti nalaze se u istoj pravnoj i činjeničnoj situaciji. Ona ističu da se smanjenje ne primjenjuje isključivo na ulaganja koja se provode u Mađarskoj i da se za izračun mora uzeti u obzir vrijednost svih ulaganja. Mađarska nadležna tijela dalje napominju da se na izračun vrijednosti ulaganja primjenjuje definicija ulaganja i izračun vrijednosti ulaganja u skladu sa Zakonom o računovodstvu, što je izvan područja primjene Zakona o zdravstvenom doprinosu za poduzeća u sektoru duhanske industrije.

### 3.4. Primjedbe Mađarske na primjedbe zainteresiranih strana

- (19) Mađarska nije odgovorila na primjedbe zainteresiranih strana koje su joj proslijeđene dopisom od 20. listopada 2015.

## 4. PROCJENA POTPORE

### 4.1. Postojanje državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora

- (20) U skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora, „Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.
- (21) Stoga da bi se mjera mogla razvrstati kao potpora u smislu ove odredbe moraju biti zadovoljeni sljedeći kumulativni uvjeti: i. mjera se mora moći pripisati državi i financirati državnim sredstvima; ii. njome se mora davati prednost njezinom primatelju; iii. ta prednost mora biti selektivna i iv. mjerom se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje ili da će utjecati na trgovinu među državama članicama.

#### 4.1.1. Državna sredstva i odgovornost države

- (22) Kako bi mogla činiti državnu potporu, mjera se mora financirati državnim sredstvima i mora se moći pripisati državi.
- (23) Budući da je mjera posljedica Zakona koji je donio mađarski parlament, jasno je da se može pripisati mađarskoj državi.
- (24) Kada je riječ o financiranju mjere državnim sredstvima, ako je rezultat mjere odricanje države od prihoda koje bi inače u uobičajenim okolnostima morala naplatiti od poduzetnika, ispunjen je i taj uvjet <sup>(5)</sup>. U ovom slučaju mađarska država odriče se sredstava koje bi inače morala naplatiti od poduzetnika s manjim obujmom prometa (odnosno malih poduzetnika) da su oni morali platiti isti zdravstveni doprinos kao i poduzetnici s većim obujmom prometa (odnosno veći poduzetnici).

#### 4.1.2. Prednost

- (25) Prema sudskoj praksi sudova Unije pojmom potpore obuhvaćene su ne samo pozitivne koristi, već i mjere kojima se, u različitim oblicima, umanjuju troškovi koji su obično uključeni u poduzetnikov proračun <sup>(6)</sup>. Prednost se može osigurati različitim vrstama smanjenja poreznog opterećenja trgovačkog društva te, posebno, smanjenjem primjenjive porezne stope, porezne osnovice ili iznosa poreznog duga <sup>(7)</sup>. Iako se mjera smanjenja poreza ne sastoji od pozitivnog prijenosa sredstava iz državnog proračuna, njome se osigurava prednost jer se poduzetnike na koje se primjenjuje stavlja u povoljniji financijski položaj od ostalih poreznih obveznika i uzrokuje se gubitak državnih prihoda <sup>(8)</sup>.
- (26) Zakonom su propisane progresivne stope poreza koje se primjenjuju na godišnji promet ostvaren proizvodnjom duhanskih proizvoda i trgovine tim proizvodima u Mađarskoj, ovisno o skupinama u koje se može razvrstati promet poduzetnika. Zbog progresivnog karaktera tih stopa postotak poreza koji se naplaćuje na promet poduzeća postupno se povećava ovisno o broju skupina u koje se promet može razvrstati. Zbog toga poduzetnici s manjim prometom (manji poduzetnici) plaćaju porez po znatno nižim prosječnim stopama od poduzetnika s većim prometom (veliki poduzetnici). Plaćanjem poreza po toj znatno nižoj stopi smanjuju se naknade koje poduzetnici s manjim obujmom prometa moraju plaćati za razliku od poduzetnika s većim prometom i to stoga čini prednost u korist manjih poduzetnika u odnosu na veće poduzetnike za potrebe članka 107. stavka 1. Ugovora.
- (27) Slično tomu, mogućnošću smanjenja porezne obveze poduzetnika u skladu sa Zakonom do 80 % u slučaju ulaganja provedenih tijekom porezne godine stavljaju se u povoljniji položaj poduzetnici koji su provodili takva ulaganja jer se smanjuje njihova porezna osnovica i njihovo porezno opterećenje u odnosu na poduzetnike koji takvo smanjenje ne mogu ostvariti.

#### 4.1.3. Selektivnost

- (28) Mjera je selektivna ako se njome određeni poduzetnici ili proizvodnja određene robe stavljaju u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Sud EU-a utvrdio je da se za fiskalne sustave selektivnost mjere u načelu treba ocjenjivati primjenom analize od tri koraka <sup>(9)</sup>. Prvo se utvrđuje uobičajeni ili redovni porezni režim koji se primjenjuje u državi članici: „referentni sustav”. Drugo, treba utvrditi odstupanja li mjera od tog referentnog sustava ako se njome stvara razlika između gospodarskih subjekata koji su, u svjetlu ciljeva svojstvenih sustavu, u sličnoj

<sup>(5)</sup> Predmet C-83/98 P *Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije* EU:C:2000:248, točke 48. do 51. Isto tako, državnu potporu može činiti i mjera kojom se određenim poduzetnicima dopušta smanjenje iznosa poreza ili odgoda plaćanja poreza koji bi inače platili, vidjeti spojene predmete C-78/08 do C-80/08 *Paint Graphos i ostali*, točka 46.

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

<sup>(7)</sup> Vidjeti predmet C-66/02, *Italija protiv Komisije*, EU: C: 2005:768, točka 78. Predmet C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze i ostali*, EU: C: 2006:8, točka 132. Predmet C-522/13, *Ministerio de Defensa and Navantia*, EU: C: 2014:2262, točke 21. do 31. Vidjeti i točku 9. Obavijesti Komisije o primjeni propisa o državnim potporama na mjere koje se odnose na izravno oporezivanje poduzetnika (SL C 384, 10.12.1998., str. 3.).

<sup>(8)</sup> Spojeni predmeti C-393/04 i C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium* EU: C: 2006:403 i EU: C: 2006:216, stavak 30. i predmet C-387/92 *Banco Exterior de España* EU: C: 1994:100, točka 14.

<sup>(9)</sup> Vidjeti, na primjer, predmet C-279/08 P *Komisija protiv Nizozemske (NOx)* [2011.] EU:C:2011:551; Predmet C-143/99 *Adria-Wien Pipeline*, EU: C: 2001:598, spojeni predmeti C-78/08 to C-80/08, *Paint Graphos i ostali* EU:C:2011:550, predmet C-308/01 *GIL Insurance* EU:C:2004:252.

činjeničnoj i pravnoj situaciji. Ako se predmetnom mjerom ne odstupa od referentnog sustava, ona nije selektivna. Ako se odstupa (i stoga je *prima facie* selektivna), u trećem koraku analize mora se utvrditi je li mjera kojom se odstupa opravdana prirodom (referentnog) poreznog sustava ili njegovom općom strukturom<sup>(10)</sup>. Ako je mjera koja je *prima facie* selektivna opravdana zbog prirode sustava ili njegove opće strukture, ona se neće smatrati selektivnom i stoga se članak 107. stavak 1. Ugovora neće na nju primjenjivati.

#### 4.1.3.1. Referentni sustav

- (29) U ovom slučaju referentni sustav je primjena posebnog zdravstvenog doprinosa na poduzetnike u pogledu prometa koji su ostvarili proizvodnjom duhanskih proizvoda i trgovinom tim proizvodima u Mađarskoj. Komisija smatra da progresivna struktura zdravstvenog doprinosa ne može biti dio referentnog sustava.
- (30) Kako je naveo Sud EU-a<sup>(11)</sup>, nije uvijek dovoljno ograničiti analizu selektivnosti na to odstupa li mjera od referentnog sustava kako ga je definirala država članica. Treba također ocijeniti je li država članica odredila granice tog sustava na usklađen način ili na arbitraran ili pristran način kojim se određeni poduzetnici stavljaju u povoljniji položaj. Umjesto propisivanja općih pravila koja se primjenjuju na sve poduzetnike i od kojih određeni poduzetnici mogu odstupati, država članica mogla bi ostvariti isti rezultat, zaobilazeći pravila o državnim potporama, prilagodbom i kombiniranjem svojih pravila na način da se njihovom primjenom različiti poduzetnici opterećuju u različitoj mjeri<sup>(12)</sup>. Posebno je važno u tom pogledu podsjetiti da je Sud EU-a dosljedno smatrao da se u članku 107. stavku 1. Ugovora ne razlikuje između mjera državne intervencije upućivanjem na njihove uzroke ili ciljeve, već se one definiraju prema njihovim učincima i stoga neovisno o tehnikama koje se upotrebljavaju<sup>(13)</sup>.
- (31) Dok je primjena paušalnog iznosa poreza koji se naplaćuje na godišnji promet ostvaren proizvodnjom duhanskih proizvoda i trgovinom tim proizvodima u Mađarskoj odgovarajući način za prikupljanje sredstava za financiranje zdravstvenog sustava, čini se da je Mađarska namjerno oblikovala progresivnu poreznu strukturu kako bi određene poduzetnike stavila u povoljniji položaj u odnosu na ostale poduzetnike. U skladu s progresivnom poreznom strukturom koja je uvedena Zakonom, poduzetnici na koje se primjenjuje porez podliježu različitim poreznim stopama koje se postupno povećavaju prema 4,5 % ovisno o skupinama u koje je razvrstan njihov promet. Stoga se na poduzetnike koji podliježu plaćanju zdravstvenog doprinosa primjenjuje različita prosječna porezna stopa ovisno o obujmu njihova prometa (ovisno o tome prekoračuje li prag propisan Zakonom).
- (32) Budući da se svako trgovačko društvo opozrežuje po različitoj stopi, Komisija ne može utvrditi jednu referentnu stopu među zdravstvenim doprinosima. Mađarska nije navela određenu stopu kao referentnu ili „uobičajenu” stopu i nije objasnila zašto bi viša stopa zbog iznimnih okolnosti bila opravdana za poduzetnike s većim obujmom prometa, a ni zašto bi se na poduzetnike s manjim obujmom prometa trebale primjenjivati niže stope.
- (33) Stoga je učinak progresivne porezne strukture uvedene Zakonom da različiti poduzetnici plaćaju različite stope poreza (izražene kao udio u njihovom općem godišnjem prometu) ovisno o njihovoj veličini budući da je iznos ostvarenog prometa poduzetnika u određenoj mjeri povezan s njegovom veličinom. Međutim, navedeni cilj zdravstvenog doprinosa jest prikupiti sredstva za sustav zdravstvene skrbi i poboljšati kvalitetu zdravstvenih usluga u Mađarskoj u svjetlu činjenice da pušenje ima istaknutu ulogu u razvoju brojnih bolesti te da znatno pridonosi povećanju troškova zdravstvene skrbi. Komisija smatra da se struktura progresivnih stopa zdravstvenog doprinosa ne temelji na odnosu između negativnih učinaka na zdravstvo koje stvaraju prodavači i proizvođači duhanskih proizvoda i njihova prometa.
- (34) S obzirom na taj cilj Komisija smatra da su svi subjekti na koje se primjenjuje zdravstveni doprinos u sličnom pravnom i činjeničnom položaju neovisno o njihovu prometu i Mađarska nije dostavila uvjerljivo obrazloženje za razlikovanje između tih vrsta poduzetnika u pogledu naplate zdravstvenog doprinosa. Komisija u tom pogledu upućuje na uvodne izjave 42. i 48. u nastavku. Mađarska je stoga namjerno osmislila zdravstveni doprinos na

<sup>(10)</sup> Obavijest Komisije o primjeni propisa o državnim potporama na mjere koje se odnose na izravno oporezivanje poduzetnika.

<sup>(11)</sup> Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P *Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine* EU:C:2011:732.

<sup>(12)</sup> Isto vidjeti točku 92.

<sup>(13)</sup> Predmet C-487/06 P *British Aggregates protiv Komisije* EU:C:2008:757, točke 85. i 89. i navedena sudska praksa i predmet C-279/08 P *Komisija protiv Nizozemske (NOx)* EU:C:2011:551, točka 51.

način kojim se određeni poduzetnici proizvoljno stavljaju u povoljniji položaj, posebno oni s manjim prometom (odnosno manji poduzetnici), dok se drugi, posebno veći poduzetnici, stavljaju u nepovoljni položaj <sup>(14)</sup>.

- (35) Referentni sustav stoga je sam po sebi selektivan jer nije opravdan u svjetlu cilja zdravstvenog doprinosa, odnosno prikupljanja sredstava za mađarski zdravstveni sustav. Stoga je u ovom slučaju odgovarajući referentni sustav određivanje zdravstvenog doprinosa poduzetnicima koji posluju u Mađarskoj na temelju njihova prometa te struktura progresivne pristojbe ne bi trebala biti dio tog sustava.

#### 4.1.3.2. Odstupanje od referentnog sustava

- (36) U drugom koraku nužno je utvrditi odstupa li se mjerom od referentnog sustava u korist određenih poduzetnika koji su u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na svojstveni cilj referentnog sustava.
- (37) Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 31., svojstveni cilj poreza za zdravstveni doprinos jest financirati sustav zdravstvene skrbi i povećati kvalitetu usluga zdravstvene skrbi u Mađarskoj. Kako je daljnje objašnjeno u uvodnoj izjavi 34., za sve subjekte koji su uključeni u proizvodnju duhanskih proizvoda i trgovinu tim proizvodima trebalo bi se smatrati da se, s obzirom na taj cilj, nalaze u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, neovisno o njihovoj veličini i prometu.
- (38) Progresivnom strukturom stope zdravstvenog doprinosa stoga se stvara razlika na temelju veličine među poduzetnicima koji obavljaju djelatnost proizvodnje duhanskih proizvoda i trgovine tim proizvodima u Mađarskoj.
- (39) Zbog progresivnih obilježja stopa propisanih Zakonom, poduzetnici čiji je promet u nižim razredima plaćaju niže poreze od poduzetnika razvrstanih u više razrede. Posljedica toga jest da se na poduzetnike s manjim prometom primjenjuju znatno niže granične porezne stope i znatno niže prosječne porezne stope nego na poduzetnike s većim obujmom prometa, pa oni stoga plaćaju i znatno niže poreze za te iste djelatnosti. Komisija stoga smatra da se progresivnom strukturom stope koja je uvedena Zakonom odstupa od referentnog sustava koji se sastoji od određivanja zdravstvenog doprinosa svim subjektima koji su uključeni u proizvodnju duhanskih proizvoda u Mađarskoj i trgovinu tim proizvodima u korist poduzetnika s manjim obujmom prometa.
- (40) Slično tomu, mogućnošću smanjenja porezne obveze poduzetnika u skladu sa Zakonom do 80 % u slučaju ulaganja stvara se razlika između poduzetnika koji su ulagali i onih koji to nisu učinili. Međutim, u svjetlu svojstvenog cilja prethodno utvrđenog poreza za zdravstveni doprinos, poduzetnici koji su ulagali i oni koji nisu nalaze se u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji jer činjenica da poduzetnik ulaže ne utječe na smanjenje negativnih posljedica uzrokovanih pušenjem. Čak naprotiv, čini se da mogućnost smanjenja porezne obveze poduzetnika u slučaju ulaganja, čiji je cilj povećanje proizvodnje i tržišne sposobnosti poduzetnika, nije u skladu s osnovnim ciljem poreza za zdravstveni doprinos. Komisija stoga smatra da se odredbama Zakona u kojima je predviđeno smanjenje porezne obveze u slučaju ulaganja stvara razlika između poduzetnika u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na osnovni cilj zdravstvenog doprinosa i tako se odstupa od referentnog sustava.
- (41) Komisija stoga smatra da su mjere *prima facie* selektivne.

<sup>(14)</sup> Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P *Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine* EU:C:2011:732. Vidjeti isto, po analogiji, predmet C-385/12 *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft.* EU:C:2014:47, u kojem je Sud EU-a naveo sljedeće: „Članci 49. i 54. UFEU-a moraju se tumačiti na način da se im se protivni propis države članice o porezu na promet trgovine na malo kojim se pravne osobe koje u okviru grupe čine 'povezane poduzetnike' u smislu tog zakonodavstva obvezuju da objedine svoj promet za potrebe primjene visoke progresivne pristojbe i potom da ukupni iznos poreza podijele među sobom prema stvarnom prometu ako su – a to će utvrditi sud kojem je upućen predmet – porezni obveznici obuhvaćeni najvišim razredom posebnog poreza 'povezani', u većini slučajeva, s trgovačkim društvima koja imaju registrirano sjedište u drugoj državi članici.”

## 4.1.3.3. Obrazloženje

- (42) Mjera koja odstupa od referentnog sustava nije selektivna ako je opravdana prirodom sustava ili njegovom općom strukturom. To je slučaj kada je to rezultat svojstvenih mehanizama koji su nužni za funkcioniranje sustava i njegovu učinkovitost <sup>(15)</sup>. Takvo obrazloženje moraju dostaviti države članice. Zbog toga se države članice ne mogu oslanjati na ciljeve vanjske politike, na primjer ciljeve regionalne, okolišne ili industrijske politike, kako bi opravdale različito postupanje prema poduzetnicima u okviru određenog sustava.
- (43) Mađarska nadležna tijela tvrdila su da se zdravstveni doprinos plaća na proizvodnju i trgovinu proizvodima koji predstavljaju rizik za zdravlje i nije povezan s dobiti gospodarskih subjekata, dok se porezna stopa prilagođava sposobnosti poreznih obveznika da snose opterećenje. Mađarska nadležna tijela smatraju da se sposobnost plaćanja i stupanj rizika poduzetnika temelje na njegovom tržišnom udjelu i vodećem položaju na tržištu te stoga i na njegovom utjecaju na cijene, a ne na njegovoj profitabilnosti. Dobit, kao osnova doprinosa, najmanje je prikladan čimbenik za izražavanje štete za zdravlje koja je nastala aktivnostima subjekata doprinosa. Nadalje, za razliku od poduzetnika s manjim prometom, poduzetnici s većim prometom i tržišnim udjelom mogu više utjecati na tržište proizvoda nego razlika između njihovog obujma prometa. Prema tome, ako se uzme u obzir cilj doprinosa, to će značiti da će gospodarski subjekt koji ostvaruje veći promet na tržištu duhanskih proizvoda stvarati eksponencijalno veće negativne učinke na zdravlje povezane s pušenjem.
- (44) U ovom slučaju, s obzirom na materijalno relativno povećanje progresivne porezne stope, Komisija smatra da mogućnost plaćanja ne može služiti kao vodeće načelo za oporezivanje na temelju prometa. Za razliku od poreza koji se temelji na dobiti <sup>(16)</sup>, porezom temeljenim na prometu uzimaju se u obzir troškovi nastali pri ostvarivanju tog prometa. Prema tome, budući da nema posebnih dokaza o suprotnome, javlja se sumnja u to je li iznos ostvarenog prometa, neovisno o nastalim troškovima, odraz poduzetnikove platne sposobnosti. Nadalje, Komisija nije uvjerena da poduzetnici s većim prometom, za razliku od poduzetnika s manjim prometom, mogu utjecati na tržište proizvoda i automatski stvarati više negativnih učinaka povezanih s pušenjem do mjere kojom bi se opravdala primjena progresivnih poreznih stopa u odnosu na promet kako je propisano Zakonom.
- (45) Komisija u svakom slučaju smatra da bi, čak i ako bi se mogućnost plaćanja i negativni učinci na zdravlje mogli smatrati svojstvenim načelima zdravstvenog doprinosa utemeljenog na prometu, time bila opravdana samo linearna porezna stopa, osim ako se dokaže da se mogućnost plaćanja i stvaranje negativnih učinaka na zdravlje progresivno povećavaju s povećanjem prometa. Komisija smatra da progresivne stope poreza na promet mogu biti opravdane samo ako su potrebne zbog posebnog cilja koji se nastoji ostvariti tim porezom, odnosno, na primjer, ako je dokazano da se progresivno povećavaju i vanjski rezultati aktivnosti koja bi se trebala financirati tim porezom. Trebalo bi obrazložiti i uzorak progresivnog povećavanja. Posebno bi trebalo objasniti zašto promet veći od 60 milijardi HUF ima 22 puta veći učinak na zdravlje od prometa manjeg od 30 milijardi HUF. Mađarska nije dostavila takvo obrazloženje.
- (46) Komisija nije uvjerena da bi se šteta za zdravlje koja nastaje proizvodnjom duhanskih proizvoda i trgovinom tim proizvodima progresivno povećavala u skladu s ostvarenim prometom i prema povećanjima primjenjive porezne stope u skladu s mjerom. Nadalje, čini se da je uvjet da promet ostvaren proizvodnjom duhanskih proizvoda i trgovinom tim proizvodima mora činiti najmanje 50 % ukupnog godišnjeg prometa poduzetnika da bi on imao obvezu plaćanja zdravstvenog doprinosa u suprotnosti s obrazloženjem progresivne primjene porezne stope na temelju učinaka duhanskih proizvoda na zdravlje. S obzirom na porezni cilj, taj zahtjev značio bi da duhanski proizvodi koje stavljaju na tržište trgovačka društva koja imaju udio prometa ostvarenog proizvodnjom duhanskih proizvoda i trgovinom tim proizvodima manji od 50 % nemaju negativne učinke na zdravlje kao proizvodi koje stavljaju na tržište trgovačka društva s većim udjelom duhanskih proizvoda u svojem prometu. Stoga se čini da taj zahtjev nije u skladu s navodnim ciljem mjere.
- (47) Kada je riječ o smanjenju porezne obveze u slučaju ulaganja, ona se ne može opravdati ni prirodom i općom strukturom poreznog sustava. Komisija smatra da mogućnost smanjenja porezne obveze do 80 % u slučaju ulaganja nije u skladu s osnovnim ciljem poreza za zdravstveni doprinos. Cilj je poreza za zdravstveni doprinos prikupiti sredstva za sustav zdravstvene skrbi i poboljšati kvalitetu zdravstvenih usluga budući da pušenje ima

<sup>(15)</sup> Vidjeti, na primjer, spojene predmete C-78/08 do C-80/08 *Paint Graphos i ostali* EU:C:2011:550, točka 69.

<sup>(16)</sup> Vidjeti Obavijest Komisije o primjeni propisa o državnim potporama na mjere koje se odnose na izravno oporezivanje poduzetnika, str. 24 Izjava o redistribucijskoj svrsi kojom se može opravdati progresivna porezna stopa daje se samo u pogledu poreza na dobit ili (neto) prihoda, ne u pogledu poreza na promet.

istaknutu ulogu u razvoju brojnih bolesti te da znatno pridonosi povećanju troškova zdravstvene skrbi. Komisija stoga smatra da mogućnost smanjenja porezne obveze u slučaju ulaganja, čiji je cilj povećanje proizvodne i tržišne sposobnosti poduzetnika, nije u skladu s tim ciljem jer bi se takvim ulaganjima, kako je već navedeno u uvodnoj izjavi 40., brže povećala proizvodna i tržišna sposobnost poduzetnika, a tako i negativni učinci koji se nastoje ukloniti porezom za zdravstveni doprinos. Nadalje, doprinosom koji se temelji na oporezivanju prometa ne bi se trebali uzimati u obzir nikakvi troškovi.

- (48) Komisija u skladu s time smatra da mjere nisu opravdane prirodom i općom strukturom poreznog sustava. Stoga bi se trebalo smatrati da se mjerama osigurava selektivna prednost proizvođačima duhana s manjim obujmom prometa (koji su stoga manja poduzeća) i poduzećima čija ulaganja zadovoljavaju uvjete za smanjenje njihove porezne obveze u skladu s porezom za zdravstveni doprinos.

#### 4.1.4. *Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu unutar Unije*

- (49) U skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora, da bi mjera činila državnu potporu, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje. Mjere se primjenjuju na sve poduzetnike koji ostvaruju promet na temelju proizvodnje duhanskih proizvoda i trgovine tim proizvodima u Mađarskoj. U mađarskoj duhanskoj industriji razvijeno je tržišno natjecanje i obilježava ju nazočnost subjekata iz drugih država članica te međunarodnih subjekata pa bi stoga bilo kakva potpora u korist određenih subjekata u industriji mogla utjecati na trgovinu unutar Unije. U mjeri u kojoj se mjerama poduzetnici s manjim obujmom prometa i poduzetnici koji izvršavaju prihvatljiva ulaganja oslobađaju od porezne obveze koju bi inače morali snositi da se na njih primjenjivao isti zdravstveni doprinos kao i na poduzetnike s velikim prometom i poduzetnike koji ne ulažu, potpora dodijeljena u okviru tih mjera čini državnu potporu jer se njome ti poduzetnici oslobađaju naknade koji bi inače morali snositi u svakodnevnom upravljanju ili redovnom radu. Sud EU-a dosljedno je smatrao da se operativnom potporom narušava tržišno natjecanje<sup>(17)</sup> pa bi se stoga trebalo smatrati da se svakom potporom dodijeljenom tim poduzetnicima narušava tržišno natjecanje ili prijeti da će se narušiti jačanjem njihovog financijskog položaja na mađarskom tržištu duhanskih proizvoda. Stoga se mjerama narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje i one utječu na trgovinu unutar Unije.

#### 4.1.5. *Zaključak*

- (50) Budući da su ispunjeni svi uvjeti iz članka 107. stavka 1. Ugovora, Komisija smatra da porezni zdravstveni doprinos poduzeća u sektoru duhanske industrije kojim je utvrđena progresivna porezna struktura za poduzeća u sektoru duhanske industrije i smanjenje porezne obveze pod uvjetom provođenja određenih ulaganja čini državnu potporu u smislu te odredbe.

## 4.2. **Spojivost potpore s unutarnjim tržištem**

- (51) Državna potpora smatra se spojivom s unutarnjim tržištem ako se može razvrstati u jednu od kategorija iz članka 107. stavka 2. Ugovora<sup>(18)</sup> i može se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem ako Komisija zaključi da pripada u jednu od kategorija iz članka 107. stavka 3. Ugovora<sup>(19)</sup>. Međutim, država članica koja odobrava potporu dužna je dokazati da je državna potpora koju je odobrila spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavcima 2. i 3. Ugovora<sup>(20)</sup>.

<sup>(17)</sup> Predmet C-172/03 *Heiser* EU:C:2005:130, stavak 55. Vidjeti isto predmet C-494/06 P *Komisija protiv Italije* i *Wama* EU:C:2009:272, točka 54. i citirana sudska praksa i C-271/13 P *Rousse Industry protiv Komisije* EU:C:2014:175, točka 44. Spojeni predmeti C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P *Comitato „Venezia vuole vivere” i ostali protiv Komisije* EU:C:2011:368, točka 136. Vidjeti isto predmet C-156/98 *Njemačka protiv Komisije* EU:C:2000:467, točka 30. i citiranu sudska praksu.

<sup>(18)</sup> Iznimke predviđene u članku 107. stavku 2. Ugovora odnose se na sljedeće: (a) potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima; (b) potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja; i (c) potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke.

<sup>(19)</sup> Iznimke predviđene u članku 107. stavku 3. Ugovora odnose se na sljedeće: (a) potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja; (b) potpore za važne projekte od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice; (c) potpore za razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja; (d) potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine; i (e) druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom.

<sup>(20)</sup> Predmet T-68/03 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies protiv Komisije* EU:T:2007:253, točka 34.



- (52) Komisija napominje da mađarska nadležna tijela nisu dostavila argumente zašto bi mjere bile spojive s unutarnjim tržištem i da Mađarska nije dostavila svoje primjedbe na sumnje u spojivost mjera navedene u odluci o pokretanju postupka. Komisija smatra da se ne primjenjuje nijedna od iznimki iz prethodno navedenih odredaba Ugovora jer se čini da se mjerama ne ostvaruje nijedan od ciljeva navedenih u tim odredbama. Stoga se mjere ne mogu proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem.

#### 4.3. Povrat potpore

- (53) Zdravstveni doprinos poduzeća u sektoru duhanske industrije nikada nije prijavljen Komisiji i ona ga nikada nije proglasila spojivim s unutarnjim tržištem. Budući da progresivna struktura zdravstvenog doprinosa i odredbe o smanjenju porezne obveze pod uvjetom provođenja određenih ulaganja čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora i novu potporu u smislu članka 1. točke (c) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 <sup>(21)</sup> i provedene su protivno obvezi neprimjenjivanja iz članka 108. stavka 3. Ugovora, i te mjere čine nezakonitu potporu u smislu članka 1. točke (f) Uredbe (EU) 2015/1589.
- (54) Kada je donesen zaključak da mjere čine nezakonitu i nespojivu državnu potporu, mora se ostvariti povrat te potpore od njezinih primatelja u skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2015/1589.
- (55) Međutim, kao posljedicu naloga o obustavi koji je Komisija izdala u odluci o pokretanju postupka, Mađarska je potvrdila da je obustavila provedbu zdravstvenog doprinosa u pogledu poduzeća u sektoru duhanske industrije.
- (56) Prema tome, u okviru mjera nije stvarno dodijeljena nikakva državna potpora. Stoga nema potrebe za povratom.

#### 5. ZAKLJUČAK

- (57) Komisija zaključuje da zdravstveni doprinos za poduzeća u sektoru duhanske industrije kojim je utvrđena progresivna porezna struktura za poduzeća u sektoru duhanske industrije i smanjenje porezne obveze pod uvjetom provođenja određenih ulaganja čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora i da je Mađarska nezakonito provela predmetnu potporu protivno članku 108. stavku 3. Ugovora.
- (58) Ovom Odlukom ne dovode se u pitanje moguće istrage o spojivosti mjere s temeljnim slobodama utvrđenima u Ugovoru, posebno slobodom poslovnog nastana zajamčenom člankom 49. Ugovora,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

#### Članak 1.

Progresivna struktura porezne stope za poduzeća u sektoru duhanske industrije i odredbe o smanjenju porezne obveze pod uvjetom provođenja određenih ulaganja koje je Mađarska uvela Zakonom br. XCIV. iz 2014. o zdravstvenom doprinosu poduzeća u sektoru duhanske industrije čini državnu potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koje su u Mađarskoj nezakonito provedene protivno članku 108. stavku 3. Ugovora.

<sup>(21)</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

*Članak 2.*

Pojedinačna potpora dodijeljena u okviru programa iz članka 1. ne čini potporu ako u trenutku kad je dodijeljena ispunjava uvjete utvrđene Uredbom donesenom u skladu s člankom 2. uredba Vijeća (EZ) br. 994/98 <sup>(22)</sup> ili (EU) 2015/1588 <sup>(23)</sup>, ovisno o tome koja je bila primjenjiva u trenutku dodjele potpore.

*Članak 3.*

Pojedinačna potpora dodijeljena u okviru programa iz članka 1. koja je u trenutku dodjele ispunjavala uvjete utvrđene uredbom donesenom u skladu s člankom 1. Uredbe (EZ) br. 994/98 koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) 2015/1588 ili bilo kojim drugim odobrenim programom potpore spojiva je s unutarnjim tržištem do najvećeg stupnja intenziteta koji se primjenjuje za tu vrstu potpore.

*Članak 4.*

Mađarska obustavlja plaćanje svih neisplaćenih iznosa potpore u okviru programa potpora iz članka 1. s učinkom od dana donošenja ove Odluke.

*Članak 5.*

Mađarska osigurava provedbu ove Odluke u roku od četiri mjeseca od datuma obavijesti o njezinu donošenju.

*Članak 6.*

1. U roku od dva mjeseca nakon obavijesti o donošenju ove Odluke, Mađarska dostavlja detaljni opis poduzetih i planiranih mjera za usklađivanje s ovom Odlukom.
2. Mađarska obavješćuje Komisiju o napretku u provedbi nacionalnih mjera za provođenje ove Odluke. Na zahtjev Komisije odmah dostavlja podatke o već poduzetim i planiranim mjerama u svrhu ispunjavanja uvjeta iz ove Odluke.

*Članak 7.*

Ova je Odluka upućena Mađarskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 4. srpnja 2016.

Za Komisiju  
Margrethe VESTAGER  
Članica Komisije

<sup>(22)</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL L 142, 14.5.1998., str. 1.).

<sup>(23)</sup> Uredba Vijeća (EU) 2015/1588 od 13. srpnja 2015. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL L 248, 24.9.2015., str. 1.).