

BESLUIT (EU) 2016/1848 VAN DE COMMISSIE**van 4 juli 2016****betreffende de door Hongarije ten uitvoer gelegde staatssteunmaatregel SA.40018 (2015/C)
(ex 2015/NN) over de in 2014 ingevoerde wijziging van de Hongaarse vergoeding voor de
inspectie van de voedselketen***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 4056)***(Slechts de tekst in de Hongaarse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de hierboven genoemde artikelen ⁽¹⁾ te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Door in december 2014 gepubliceerde persartikelen kreeg de Commissie weet van de in 2014 ingevoerde wijziging van de Hongaarse wet betreffende de voedselketen van 2008, waarbij de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen wordt geregeld. Bij brief van 17 maart 2015 stuurde de Commissie een verzoek om informatie naar de Hongaarse autoriteiten, die antwoordden bij brief van 16 april 2015.
- (2) Bij brief van 15 juli 2015 deelde de Commissie Hongarije mee dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „het Verdrag” genoemd) in te leiden met betrekking tot de steunmaatregel („het inleidingsbesluit”). In het inleidingsbesluit beval de Commissie ook de onmiddellijke schorsing van de maatregel overeenkomstig artikel 11, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 ⁽²⁾.
- (3) Het inleidingsbesluit werd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽³⁾ bekendgemaakt. De Commissie nodigde de belanghebbenden uit hun opmerkingen over de steunmaatregel te maken.
- (4) De Commissie ontving opmerkingen van één belanghebbende. Bij brief van 13 oktober 2015 stuurde de Commissie de opmerkingen door naar Hongarije, dat de gelegenheid kreeg hierop te reageren. Hongarije heeft niet gereageerd op deze opmerkingen.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**2.1. De wet betreffende de voedselketen van 2008 waarbij een vergoeding voor de inspectie van de voedselketen wordt vastgesteld**

- (5) De artikelen die van toepassing zijn op de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen zijn vastgesteld in wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht hierop (hierna „de voedselketenwet”

⁽¹⁾ PB C 277 van 21.8.2015, blz. 12.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

genoemd) en in decreet nr. 40 van 27 april 2012 van de minister van Plattelandsontwikkeling betreffende de regels voor de aangifte en de betaling van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen. Ondernemingen die op grond van de voedselketenwet als exploitanten in de voedselketen worden beschouwd, moeten de vergoeding betalen op basis van de omzet die zij met bepaalde activiteiten hebben behaald. De wet bevat een lijst met activiteiten ⁽⁴⁾ waarvoor de ondernemingen de inspectievergoeding moeten betalen.

- (6) Alle in Hongarije actieve ondernemingen (vennootschappen en andere rechtspersonen, maar ook particulieren die hun activiteiten als eenmanszaak of primaire producent uitoefenen) die in het jaar voorafgaand aan de aangifte met de vermelde activiteiten omzet behaalden, zijn onderworpen aan de betaling van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen. Het doel van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen is het dekken van de kosten van het nationaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (een overheidsagentschap) voor de taken in verband met bepaalde regelgevende en toezichthoudende activiteiten met betrekking tot de voedselketen. De toezichtvergoeding wordt per jaar berekend en de persoon die onderworpen is aan de vergoeding moet een aangifte indienen en betalen, ongeacht of er specifieke officiële controles ter plaatse werden uitgevoerd.
- (7) Tot 31 december 2014 luidde de regel van de voedselketenwet dat alle exploitanten in de voedselketen op hun relevante omzet de vergoeding moesten betalen tegen een vast tarief van 0,1 %.
- (8) De opgehaalde vergoeding voor de inspectie van de voedselketen mag uitsluitend worden besteed aan in de strategie voor de veiligheid van de voedselketen beschreven taken en de activiteiten van de voedselketenautoriteit.

2.2. De wijziging van 2014 van de voedselketenwet

- (9) Door de wijziging van artikel 47/B van de voedselketenwet bij wet LXXIV van 2014 ⁽⁵⁾, die van kracht werd op 1 januari 2015 (hierna „de wijziging van 2014” genoemd), werden specifieke regels ingevoerd voor de berekening van de inspectievergoeding die wordt geheven op de omzet van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid ⁽⁶⁾ verkopen op de Hongaarse markt.
- (10) De wijziging van 2014 van de voedselketenwet voert een progressieve vergoedingsstructuur in voor exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen ⁽⁷⁾, met tarieven tussen 0 % en 6 %. Meer bepaald gelden de volgende tarieven voor omzet die onderworpen is aan de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen:
 - 0 % op het deel van de omzet dat niet hoger is dan 500 miljoen HUF (ongeveer 1,6 miljoen EUR);
 - 0,1 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 500 miljoen HUF, maar niet hoger is dan 50 miljard HUF (ongeveer 160,6 miljoen EUR);
 - 1 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 50 miljard HUF, maar niet hoger is dan 100 miljard HUF (ongeveer 321,2 miljoen EUR);

⁽⁴⁾ De Hongaarse autoriteiten verklaren dienaangaande in hun antwoordbrief van 16 april 2015 aan de Commissie het volgende: „De volgende activiteiten worden beschouwd als activiteiten die onderworpen zijn aan de inspectievergoeding:

- distributie van dieren die voor voedselproductie, fok of experimentele doeleinden worden gehouden;
- distributie van planten, zaden, plantproducten en voortplantings- en plantgoed die voor voedsel- of diervoederproductie worden gekweekt;
- voedselproductie of -distributie, met inbegrip van restaurants en publieke catering;
- productie of distributie van diervoeder;
- productie of distributie van diergeneeskundige bereidingen en producten;
- productie of distributie van pesticiden, opbrengstvermeerderende stoffen of EG-meststoffen;
- behandeling, gebruik, verwerking en vervoer van bijproducten van dierlijke oorsprong of op de markt brengen van producten die daaruit zijn gemaakt;
- uitbating van een onderneming voor het vervoer van vee, een voorziening voor het wassen en desinfecteren van voertuigen voor het vervoer van vee, een quarantainestation voor het ontvangen van dieren uit buitenlandse veestapels, een voorziening voor het laden van dieren, een verzamelstation, een handelsvestiging, een voeder- en waterstation, een ruststation of een dierenmarkt;
- productie of opslag van teeltmaterialen;
- uitbating van een fytosanitair, diergeneeskundig of voedsel- of diervoederanalyzelaboratorium;
- distributie van toestellen voor het merken van dieren.”

⁽⁵⁾ Wet LXXIV van 2014 tot wijziging van specifieke belastingwetten, andere daaraan gerelateerde wetten en wet CXXII van 2010 inzake de nationale douane- en belastingadministratie.

⁽⁶⁾ Verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid worden in artikel 2, lid 18a, van de Handelwet als volgt gedefinieerd: „verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid: met uitzondering van in de cateringindustrie verkochte goederen, voedingsproducten, cosmetica, drogisterijproducten, huishoudelijke schoonmaakproducten en chemische producten, hygiënapapierproducten die tegemoetkomen aan de dagelijkse noden en behoeften van de bevolking die de consument normaal gezien binnen het jaar consumeert, verbruikt of vervangt”. Volgens artikel 2, lid 18b, van de Handelwet zijn „winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen winkels waarbij verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid de overgrote meerderheid van de omzet uitmaken”.

⁽⁷⁾ In het kader van dit besluit omvat een verwijzing naar exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, alle ondernemingen die onderworpen zijn aan de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen op basis van de omzet die wordt behaald in winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen.

- 2 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 100 miljard HUF, maar niet hoger is dan 150 miljard HUF (ongeveer 481,8 miljoen EUR);
 - 3 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 150 miljard HUF, maar niet hoger is dan 200 miljard HUF (ongeveer 642,4 miljoen EUR);
 - 4 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 200 miljard HUF, maar niet hoger is dan 250 miljard HUF (ongeveer 803 miljoen EUR);
 - 5 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 250 miljard HUF, maar niet hoger is dan 300 miljard HUF (ongeveer 963,5 miljoen EUR);
 - 6 % op het deel van de omzet dat hoger is dan 300 miljard HUF.
- (11) Op grond van de wijziging van 2014 van de voedselketenwet bleven alle andere exploitanten in de voedselketen onderworpen aan de vergoeding berekend op basis van de relevante omzet tegen een vast tarief van 0,1 %.
- (12) Noch in de gewijzigde bepaling van de Hongaarse voedselketenwet, noch in de toelichting wordt verwezen naar de redenen voor de invoering van de specifieke regels met betrekking tot het tarief van de vergoeding voor winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen. Er wordt evenmin toegelicht hoe de verschillende omzetschijven en de overeenkomstige tarieven van de vergoeding zijn bepaald.
- (13) Met het oog op de heffing van de vergoeding moet de exploitant in de voedselketen een aangifte indienen. De vergoeding moet jaarlijks worden betaald in twee gelijke tranches vóór 31 juli en vóór 31 januari. De wet voorziet ook in vereenvoudigde procedures in gevallen waar de vergoeding minder bedraagt dan 1 000 HUF (ongeveer 3,20 EUR). In dat geval moet nog steeds een aangifte worden ingediend, maar de vergoeding hoeft niet te worden betaald.
- (14) Als een inspectievergoeding niet is betaald op de vervaldag, moet een boete voor laattijdige betaling worden betaald. Een forfaitaire boete kan worden opgelegd als de personen of entiteiten die onderworpen zijn aan de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, hun verplichting om een aangifte in te dienen, niet of te laat nakomen of met onjuiste gegevens.

3. DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

3.1. Redenen voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure

- (15) De Commissie leidde de formele onderzoeksprocedure in omdat zij in dat stadium van mening was dat de progressieve vergoedingenstructuur (tarieven en omzetschijven) die door de wijziging van 2014 werd ingevoerd, onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormde.
- (16) De Commissie was met name van mening dat de progressieve tarieven die door de wijziging van 2014 werden ingevoerd, een onderscheid maken tussen ondernemingen op basis van hun omzet en dus op basis van hun omvang en een selectief voordeel verlenen aan ondernemingen met een lage omzet en dus kleinere ondernemingen. Hongarije had niet aangetoond dat de progressieve vergoedingenstructuur die geldt voor winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, zoals supermarkten, overeenkomt met een analoog progressief patroon in de kosten die door het nationaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen voor de inspectie van die winkels worden gedragen. Hongarije had dus niet aangetoond dat de maatregel gerechtvaardigd was door de aard of de algemene opzet van het belastingstelsel. Daarom was de Commissie van mening dat de maatregel staatssteun vormde, omdat alle andere in artikel 107, lid 1, van het Verdrag vastgelegde voorwaarden vervuld leken.
- (17) Ten slotte betwijfelde de Commissie of de maatregel verenigbaar was met de interne markt. De Commissie herinnerde er met name aan dat zij een staatssteunmaatregel die een inbreuk vormt op andere regels van het Unierecht, zoals de fundamentele vrijheden die in het Verdrag of de bepalingen van verordeningen en richtlijnen van de Unie zijn vastgesteld, niet verenigbaar kan verklaren. In dat stadium kon de Commissie niet uitsluiten dat de maatregel hoofdzakelijk gericht was tegen buitenlandse ondernemingen, wat een inbreuk kan vormen op artikel 49 van het Verdrag waarin de fundamentele vrijheid van vestiging is vastgesteld, en betwijfelde zij ook of de verschillen inzake fiscale behandeling ten gevolge van de maatregel noodzakelijk waren en in verhouding stonden tot de doelstelling die in Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁸⁾ vastgestelde verplichtingen na te komen.

⁽⁸⁾ Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1).

3.2. Wijzigingen van de wettelijke basis van de vergoeding voor de inspectie na het inleiden van de formele onderzoeksprocedure

- (18) Op 27 oktober 2015 diende de Hongaarse regering bij het Hongaarse parlement een wetsvoorstel in tot wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht hierop. Op 17 november 2015 nam het Hongaarse parlement wet CLXXXII van 2015 aan tot wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht hierop, die in het Hongaarse staatsblad (*Magyar Közlöny*) nr. 182/2015 van 26 november 2015 werd gepubliceerd. De nieuwe wet trad in werking op de 31e dag volgende op die van haar bekendmaking, d.w.z. op 27 december 2015.
- (19) De wijziging van november 2015 schaft de bij de wijziging van 2014 ingevoerde progressieve vergoedingsstructuur af en voert opnieuw een vaste inspectievergoeding van 0,1 % in voor alle exploitanten in de voedselketen, zoals het geval was vóór de wijziging van 2014 van de wet.

3.3. Opmerkingen van Hongarije

- (20) Hongarije stuurde de Commissie geen opmerkingen in antwoord op het inleidingsbesluit.
- (21) In plaats daarvan stuurde Hongarije de Commissie een voorstel voor een gewijzigde vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, bij brief van 16 september 2015 gericht aan de commissaris voor Mededinging. Volgens dat voorstel zou het tarief van 0 % worden ingetrokken en in plaats van de progressieve vergoedingsstructuur met acht tarieven (tussen 0 % en 6 %) zou een stelsel met twee tarieven worden ingevoerd (0,1 % voor exploitanten in de detailhandel met een lage omzet en 0,3 % voor exploitanten in de detailhandel met een hogere omzet).
- (22) Bij brief van 7 oktober 2015 deelden de diensten van de Commissie Hongarije mee dat het verschil tussen de tarieven van de vergoeding in het nieuwe voorstel weliswaar kleiner werd, maar dat de voorgestelde nieuwe vergoeding nog steeds door een progressieve structuur zou worden gekenmerkt, wat uit staatssteunperspectief problematisch zou zijn als die structuur niet werd gerechtvaardigd door de leidende beginselen van het stelsel van inspectievergoedingen.
- (23) Bij brief van 7 oktober 2015 stuurde Hongarije aanvullende informatie en gegevens om de tweeledige progressieve vergoedingsstructuur te rechtvaardigen op basis van de kosten van het toezicht op grote marktspelers en andere commerciële eenheden. Hongarije voerde met name aan dat grote spelers een complexe structuur hebben, wat een meer gecompliceerde controle vereist en veel meer middelen van de autoriteit die dergelijke controles uitvoert.
- (24) Nadat Hongarije feedback had gevraagd over het voorstel in zijn brief van 16 september 2015 en over de aanvullende informatie in zijn brief van 7 oktober 2015, deelden de diensten van de Commissie Hongarije in een brief van 17 maart 2016 mee dat de verstrekte gegevens niet aantonen dat de kosten van de controles uitgedrukt als een aandeel van de omzet in dezelfde mate toenemen als de tarieven van de vergoeding. De diensten van de Commissie bevestigden met name hun standpunt dat de verstrekte cijfers niet aantoonde dat de kosten van de inspecties bij ondernemingen die onder het tarief van 0,3 % vallen, driemaal hoger zijn — voor elke forint van de gecontroleerde omzet — dan de kosten van de inspecties bij ondernemingen die onder het tarief van 0,1 % vallen. Daarom zou de tweeledige progressieve vergoedingsstructuur moeten worden geacht een selectief voordeel te verlenen aan de ondernemingen die in de lagere schijf vallen.
- (25) Uiteindelijk diende Hongarije zijn wetsvoorstel tot wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht hierop niet bij het Hongaarse Parlement in.

3.4. Opmerkingen van belanghebbenden

- (26) De Commissie ontving opmerkingen van één belanghebbende. Die belanghebbende is actief op de Hongaarse markt en is het eens met de beoordeling van de Commissie in het inleidingsbesluit. Die belanghebbende voert aan dat de maatregel werd ontworpen om specifiek buitenlandse ondernemingen te treffen, wat volgens hem mogelijk is door de structuur van de Hongaarse detailhandelsmarkt. Volgens hem baten buitenlandse ondernemingen in de detailhandel in Hongarije eigen vestigingen of dochtermaatschappijen uit, waardoor het niveau van hun (geconsolideerde) omzet stijgt. Hongaarse ondernemingen daarentegen zijn georganiseerd volgens een franchisesysteem, waarbij elke afzonderlijke winkel — of een klein aantal winkels — wordt uitgebaat door een andere juridische entiteit die geen deel uitmaakt van de vennootschapsstructuur of de groep van de franchisegever.

Volgens door de belanghebbende verstrekte ramingen zouden de buitenlandse detailhandelaren (ondernemingsgroepen) momenteel samen in Hongarije een marktaandeel van ongeveer 50 % hebben, maar dragen zij ongeveer 95 % van het volume aan inspectievergoedingen, terwijl de Hongaarse detailhandelaren over het algemeen binnen de tariefschijf van 0 % of 0,1 % vallen op grond van artikel 47/B van de voedselketenwet.

- (27) De Hongaarse voedseldetailhandelen vallen met andere woorden vanwege hun organisatie volgens een franchise-systeem automatisch onder de lagere tariefschijven (tarieven van 0 % of 0,1 %), terwijl de vestigingen/dochterondernemingen van buitenlandse EU-moedermaatschappijen die niet volgens een franchisesysteem zijn georganiseerd, over het algemeen door de hogere tarieven van de vergoeding worden getroffen. Volgens de belanghebbende verleent de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen dus een selectief voordeel zowel aan kleinere ondernemingen als aan ondernemingen die in de detailhandel actief zijn en niet in een systeem met eigen vestigingen zijn georganiseerd, d.w.z. aan Hongaarse tegenover buitenlandse ondernemingen.

3.5. Opmerkingen van Hongarije over de opmerkingen van de belanghebbenden

- (28) De Commissie heeft geen antwoord van Hongarije ontvangen op de opmerkingen van de enige belanghebbende, die bij brief van 13 oktober 2015 waren doorgestuurd.

4. BEOORDELING VAN DE STEUN

- (29) De Commissie beperkt haar beoordeling in dit besluit tot de bepalingen van de wijziging van 2014 van de voedselketenwet, meer bepaald tot de gewijzigde bepaling waarbij een progressieve vergoedingsstructuur wordt ingevoerd (tarieven en omzetschijven) voor winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen in Hongarije, zoals uiteengezet in de overweging 10 hierboven.

4.1. Aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag

- (30) In artikel 107, lid 1, van het Verdrag is het volgende bepaald: „Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”
- (31) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden gekwalificeerd, moet bijgevolg voldaan zijn aan de volgende cumulatieve voorwaarden: i) de maatregel moet toerekenbaar zijn aan de staat en met staatsmiddelen worden bekostigd; ii) hij moet de begunstigde een voordeel verschaffen; iii) dat voordeel moet selectief zijn, en iv) de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

4.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (32) Om van staatssteun te kunnen spreken, moet een maatregel met staatsmiddelen worden gefinancierd en kunnen worden toegerekend aan een lidstaat.
- (33) Aangezien de maatregel volgt uit een handeling van het Hongaarse parlement, kan hij duidelijk worden toegerekend aan de Hongaarse staat. Het argument van Hongarije dat de wettelijke basis van de vergoeding Verordening (EG) nr. 882/2004 is, waardoor de vergoeding niet kan worden toegerekend aan de Hongaarse staat, kan niet worden aanvaard.
- (34) De rechterlijke instanties van de Unie hebben zich eerder op het standpunt gesteld dat een fiscale vrijstelling die is aangenomen door een lidstaat die een richtlijn van de Unie uitvoert overeenkomstig zijn verplichtingen uit hoofde van het Verdrag, niet aan die lidstaat kan worden toegerekend, maar uit een handeling van de wetgever van de Unie voortvloeit en dus geen staatssteun vormt ⁽⁹⁾. Verordening (EG) nr. 882/2004 legt de lidstaten echter algemene verplichtingen op en verplicht hen niet om voor de uitvoering van de controles progressieve vergoedingen op basis van de omzet vast te stellen, zodat niet kan worden gesteld dat de wijziging van 2014 uit een handeling van de wetgever van de Unie voortvloeit. Artikel 26 van Verordening (EG) nr. 882/2004 bepaalt het volgende: „De lidstaten zorgen, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of

⁽⁹⁾ Zaak T-351/02, Deutsche Bahn/Commissie, ECLI:EU:T:2006:104, punt 102.

door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles.” Volgens artikel 27, lid 1, kunnen de lidstaten vergoedingen of heffingen innen ter dekking van de kosten van officiële controles. Het is dus de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lidstaten om het bedrag van de vergoedingen vast te stellen binnen de grenzen van de vermelde wetgeving en in het bijzonder overeenkomstig artikel 27. Elke keuze die in dit verband wordt gemaakt, kan dus aan de Hongaarse staat worden toegerekend.

- (35) Wat de financiering van de maatregel met staatsmiddelen betreft, waarbij het resultaat van een maatregel is dat de staat afziet van inkomsten die hij anders had moeten ontvangen van een onderneming in normale omstandigheden, ook deze voorwaarde is vervuld ⁽¹⁰⁾. In deze zaak doet de Hongaarse staat afstand van inkomsten die hij anders had moeten ontvangen van exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen met een lagere omzet (en dus kleinere ondernemingen), als zij waren onderworpen aan dezelfde inspectievergoeding als de exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen met een hogere omzet.

4.1.2. Voordeel

- (36) Overeenkomstig de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de Unie omvat het begrip steun niet enkel positieve prestaties, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken ⁽¹¹⁾. Hoewel een maatregel waarbij een verlaging van een belasting of een heffing wordt verleend, geen positieve overdracht van staatsmiddelen vormt, verleent hij een voordeel omdat de financiële situatie van de begunstigde ondernemingen verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen en tot een inkomstenderving voor de staat leidt ⁽¹²⁾. Een voordeel kan worden toegekend op basis van verschillende soorten kortingen op de fiscale lasten van een vennootschap en, in het bijzonder, door middel van een verlaging van het geldende belastingtarief, de belastinggrondslag of het bedrag van de verschuldigde belasting ⁽¹³⁾.
- (37) De wijziging van 2014 van de voedselketenwet stelt een progressieve vergoedingsstructuur vast die van toepassing is op exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, volgens de schijf waarin hun omzet valt. Het progressieve karakter van die vergoedingen heeft tot gevolg dat het gemiddelde percentage van de vergoeding die wordt geheven op de omzet van een winkel, hoger wordt wanneer de omzet van die winkel stijgt en de volgende hogere schijf bereikt. Dit heeft tot gevolg dat ondernemingen met een lage omzet (kleinere ondernemingen) onderworpen worden aan een vergoeding tegen aanzienlijk lagere gemiddelde tarieven dan ondernemingen met een hoge omzet (grotere ondernemingen). Het feit onderworpen te zijn aan een vergoeding tegen dat aanzienlijk lagere gemiddelde tarief verlicht de lasten die door ondernemingen met een lage omzet moeten worden gedragen in vergelijking met ondernemingen met een hoge omzet, en vormt dus een voordeel ten gunste van kleinere ondernemingen ten opzichte van grotere ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

4.1.3. Selectiviteit

- (38) Een maatregel is selectief als deze bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen bevoordeelt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.
- (39) Voor fiscale regelingen heeft het Hof van Justitie verklaard dat de selectiviteit van een maatregel in beginsel moet worden beoordeeld aan de hand van een onderzoek in drie stappen ⁽¹⁴⁾. Om te beginnen moet de in de lidstaat geldende algemene of normale belastingregeling worden bepaald: „het referentiestelsel”. In de tweede plaats moet worden nagegaan of een bepaalde maatregel van dat stelsel afwijkt, voor zover deze differentiaties invoert tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de aan het stelsel inherente doelstellingen, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Als de betrokken maatregel geen afwijking van het referentiestelsel vormt, is deze niet selectief. Als dat wel het geval is (en de maatregel dus op het eerste gezicht selectief is), moet in de derde stap van het onderzoek worden bepaald of de afwijkende maatregel gerechtvaardigd wordt door de aard of de

⁽¹⁰⁾ Zaak C-83/98 P, France/Ladbroke Racing Ltd en Commissie, ECLI:EU:C:2000:248, punten 48 tot en met 51. Ook kan een maatregel die bepaalde ondernemingen in de gelegenheid stelt een belastingvermindering te genieten of de betaling uit te stellen van de belasting die zij normaliter zouden moeten betalen, gelijk staan aan staatssteun, zie gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, Paint Graphos e.a., ECLI:EU:C:2011:550, punt 46.

⁽¹¹⁾ Zaak C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, punt 38.

⁽¹²⁾ Gevoegde zaken C-393/04 en C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, ECLI:EU:C:2006:403, punt 30, en zaak C-387/92, Banco Exterior de Espana, ECLI:EU:C:1994:100, punt 14.

⁽¹³⁾ Zie zaak C-66/02, Italië/Commissie, ECLI:EU:C:2005:768, punt 78; zaak C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., ECLI:EU:C:2006:8, punt 132, en zaak C-522/13, Ministerio de Defensa en Navantia, ECLI:EU:C:2014:2262, punten 21 tot en met 31. Zie ook punt 9 van de mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3).

⁽¹⁴⁾ Zie, bijvoorbeeld, zaak C-279/08 P, Commissie/Nederland (NOx), ECLI:EU:C:2011:551; zaak C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598; gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, Paint Graphos e.a., ECLI:EU:C:2011:550, en zaak C-308/01, GIL Insurance, ECLI:EU:C:2004:252.

algemene opzet van het fiscale (referentie)stelsel ⁽¹⁵⁾. Als een op het eerste gezicht selectieve maatregel door de aard of de algemene opzet van het stelsel gerechtvaardigd wordt, zal deze niet als selectief worden beschouwd en zal deze dus buiten de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vallen.

a) *Referentiestelsel*

- (40) In deze zaak beschouwt de Commissie de vergoeding voor de inspectie van in de voedselketen actieve ondernemingen in Hongarije als referentiestelsel ⁽¹⁶⁾. De Commissie is niet van oordeel dat de progressieve vergoedingsstructuur die door de wijziging van 2014 werd ingevoerd, deel kan uitmaken van dat referentiestelsel.
- (41) Zoals het Hof van Justitie heeft gesteld ⁽¹⁷⁾, volstaat het niet altijd om de selectiviteitsanalyse te beperken tot de vraag of de maatregel al of niet afwijkt van het referentiestelsel zoals de lidstaat dat heeft vastgesteld. Ook moet worden nagegaan of de grenzen van dat stelsel coherent zijn afgebakend door de lidstaat, dan wel op een duidelijk willekeurige of vooringenomen wijze, zodat bepaalde ondernemingen boven andere worden begunstigd. Anders zou een lidstaat, in plaats van algemene voorschriften voor alle ondernemingen vast te stellen, waarvan ten gunste van bepaalde ondernemingen wordt afgeweken, met omzeiling van de staatssteunregels tot eenzelfde resultaat kunnen komen door zijn regels aldus aan te passen en te combineren dat de loutere toepassing van die regels tot een verschillende belastingdruk voor de verschillende ondernemingen leidt ⁽¹⁸⁾. Het is bijzonder belangrijk om in dit verband eraan te herinneren dat het Hof van Justitie zich consequent op het standpunt heeft gesteld dat artikel 107, lid 1, van het Verdrag geen onderscheid maakt tussen de maatregelen van de staten naar de redenen of de doelstellingen ervan, maar ze definieert aan de hand van hun gevolgen en dus onafhankelijk van de gebruikte methoden ⁽¹⁹⁾.
- (42) De toepassing van een vast tarief op de omzet van de exploitanten in de voedselketen is een geschikte manier om de kosten van de Staat van zijn inspectieactiviteiten in het kader van Verordening (EG) nr. 882/2004 te dekken, maar de progressieve vergoedingsstructuur die bij de wijziging van 2014 van de voedselketenwet werd ingevoerd, lijkt met opzet door Hongarije te zijn ontworpen om bepaalde ondernemingen boven andere te begunstigen. Vóór de wijziging van 2014 moesten alle exploitanten in de voedselketen, met inbegrip van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, de vergoeding betalen op basis van hun omzet tegen een vast tarief van 0,1 %. Op grond van de progressieve vergoedingsstructuur die bij de wijziging van 2014 werd ingevoerd, worden exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, mogelijk onderworpen aan een reeks van acht verschillende tarieven voor de vergoeding, beginnend bij 0 % en progressief oplopend tot 6 %, volgens de schijf waarin hun omzet valt. Bijgevolg geldt ten gevolge van de wijziging van 2014 een verschillend gemiddeld belastingtarief voor ondernemingen die onderworpen zijn aan de vergoeding op grond van de aard van hun activiteiten (of zij al of niet winkels uitbaten die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen) en het niveau van hun omzet (of die hoger is dan de drempels die bij die wijziging zijn vastgesteld).
- (43) Omdat elke onderneming tegen een ander tarief wordt belast, is het voor de Commissie niet mogelijk om één enkel referentietarief in de vergoedingen, zoals gewijzigd in 2014, vast te stellen. Hongarije heeft evenmin een specifiek tarief als referentietarief of „normaal” tarief voorgesteld en heeft evenmin uitgelegd waarom een hoger tarief gerechtvaardigd zou zijn door uitzonderlijke omstandigheden van exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen met een hoge omzet, noch waarom lagere tarieven moeten gelden voor bepaalde categorieën van exploitanten of exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen met een lagere omzet.
- (44) Het gevolg van de wijziging van 2014 is daarom dat verschillende ondernemingen verschillende niveaus van belasting betalen (uitgedrukt als een aandeel van hun totale jaarlijkse omzet) op grond van hun activiteiten en, omdat de door een onderneming behaalde omzet tot op zekere hoogte van de omvang van die onderneming afhangt, hun omvang. De vergoeding voor de inspectie van de voedselketen heeft echter als doel de gezondheids- en veiligheidscontroles van voeding doorheen de voedselketen te financieren en de progressieve vergoedingsstructuur met tarieven tussen 0 % en 6 % is geen afspiegeling van het verband tussen de kosten van inspecties in de vestigingen van de ondernemingen waarop de maatregel van toepassing is, en hun omzet.
- (45) In het licht van die doelstelling is de Commissie van oordeel dat alle exploitanten in de voedselketen in het algemeen en alle exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen in het bijzonder, zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, ongeacht hun activiteiten of hun omzet, en dat Hongarije geen overtuigende rechtvaardiging heeft aangevoerd om tussen deze soorten ondernemingen een onderscheid te maken wanneer het gaat om het heffen van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen. De Commissie verwijst in dit verband naar de overwegingen 52 en 57 hieronder. Hongarije heeft dus met opzet de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen zodanig ontworpen dat bepaalde ondernemingen, met name de exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen

⁽¹⁵⁾ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3).

⁽¹⁶⁾ Zie voetnoot 4.

⁽¹⁷⁾ Gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, Commissie en Spanje/regering van Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:2011:732.

⁽¹⁸⁾ Ibidem, punt 92.

⁽¹⁹⁾ Zaak C-487/06 P, British Aggregates/Commissie, ECLI:EU:C:2008:757, punten 85 en 89 en de geciteerde jurisprudentie, en zaak C-279/08 P, Commissie/Nederland (NOx), ECLI:EU:C:2011:551, punt 51.

met een lage omzet (en dus kleinere ondernemingen) willekeurig worden bevoordeeld, en andere worden benadeeld, met name grotere ondernemingen, die doorgaans ook in buitenlandse handen zijn ⁽²⁰⁾.

- (46) Het referentiestelsel is dus selectief in zijn opzet op een manier die niet gerechtvaardigd is in het licht van de doelstelling van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, namelijk de financiering van gezondheids- en veiligheidscontroles van voeding doorheen de voedselketen. Bijgevolg is het passende referentiestelsel in deze zaak het opleggen van een inspectievergoeding aan ondernemingen die in Hongarije in de voedselketen actief zijn op basis van hun omzet, zonder dat de progressieve vergoedingsstructuur deel uitmaakt van dat stelsel.

b) Afwijking van het referentiestelsel

- (47) Als tweede stap moet worden bepaald of de maatregel afwijkt van het referentiestelsel in het voordeel van bepaalde ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden in het licht van de intrinsieke doelstelling van het referentiestelsel.
- (48) Zoals uiteengezet in overweging 44 is de intrinsieke doelstelling van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen de financiering van de gezondheids- en veiligheidscontroles van voeding doorheen de voedselketen in Hongarije. Zoals verder uitgelegd in die overweging moeten alle exploitanten in de voedselketen in het algemeen en alle exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen in het bijzonder, worden geacht zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie te bevinden in het licht van die doelstelling, ongeacht hun activiteiten of hun omzet.
- (49) Zoals uitgelegd in overweging 37 heeft de progressieve vergoedingsstructuur die volgens de wijziging van 2014 enkel van toepassing is op exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, tot gevolg dat ondernemingen met een hogere omzet onderworpen zijn aan zowel aanzienlijk hogere marginale inspectievergoedingen als aanzienlijk hogere gemiddelde tarieven voor de inspectievergoedingen in vergelijking met exploitanten van winkels met een lagere omzet en andere exploitanten in de voedselketen. De bij de wijziging van 2014 ingevoerde progressieve vergoedingsstructuur maakt met andere woorden een onderscheid tussen ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden in het licht van de doelstelling van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, op basis van hun activiteiten en hun omvang.
- (50) De Commissie merkt met name op dat de tarieven van de vergoeding die bij de wijziging van 2014 van de voedselketenwet zijn vastgesteld, en de schijven waarop ze van toepassing zijn, ertoe leiden dat ondernemingen die onderworpen zijn aan de vergoeding op grond van hun omzet uit bepaalde activiteiten en dus hun omvang, een hogere vergoeding moeten betalen. Het marginale tarief van de vergoeding bedraagt 0,1 % voor ondernemingen die een omzet van meer dan 500 miljoen HUF maar niet meer dan 50 miljard HUF realiseren. Dat marginale tarief wordt vermenigvuldigd met 60 en bereikt 6 % voor ondernemingen die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, die een omzet van meer dan 300 miljard HUF realiseren. Het gevolg van die verhoging van het marginale tarief van de vergoeding is dat voor een winkel met een omzet in de hoogste schijf het gemiddelde tarief van de vergoeding aanzienlijk hoger is dan het tarief voor ondernemingen met een lagere omzet (en dus kleinere ondernemingen).
- (51) Bijgevolg wijkt de bij de wijziging van 2014 ingevoerde progressieve tariefstructuur af van het referentiestelsel, doordat op ondernemingen die actief zijn in de voedselketen in Hongarije een vergoeding voor de inspectie van de voedselketen wordt geheven die in het voordeel is van de exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen met een lagere omzet (en dus kleinere ondernemingen). De Commissie is dan ook van oordeel dat de betwiste maatregel op het eerste gezicht selectief is.

c) Rechtvaardiging

- (52) Een maatregel die van het referentiestelsel afwijkt, is niet selectief als hij gerechtvaardigd is door de aard of de algemene opzet van dat stelsel. Dit is het geval indien de selectieve behandeling het resultaat is van inherente mechanismen die nodig zijn voor de werking en de doeltreffendheid van het stelsel ⁽²¹⁾. Daartoe kan de lidstaat

⁽²⁰⁾ Gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, Commissie en Spanje/regering van Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk, ECLI:EU:C:2011:732. Zie ook bij analogie zaak C-385/12, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft., ECLI:EU:C:2014:47, waarin het Hof van Justitie zich op het standpunt heeft gesteld dat de artikelen 49 VWEU en 54 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een wettelijke regeling van een lidstaat betreffende een belasting over de omzet van de detailhandel in vestigingen, waarbij de belastingplichtigen die binnen een vennootschapsgroep „verbonden ondernemingen” in de zin van deze wettelijke regeling vormen, verplicht zijn hun omzetcijfers op te tellen met het oog op de toepassing van een sterk progressief belastingtarief en daarna het aldus verkregen bedrag aan belasting om te slaan naar verhouding van hun werkelijke omzetcijfer, wanneer — hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan — de belastingplichtigen die tot een vennootschapsgroep behoren en in de hoogste schijf van de bijzondere belasting vallen, voor het merendeel „verbonden” zijn met vennootschappen met zetel in een andere lidstaat.

⁽²¹⁾ Zie bijvoorbeeld gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, Paint Graphos e.a., ECLI:EU:C:2011:550, punt 69.

zich echter niet beroepen op externe beleidsdoelstellingen — zoals doelstellingen van regionaal beleid, milieubeleid of industrieel beleid — om de gedifferentieerde behandeling van ondernemingen in een bepaalde regeling te rechtvaardigen. Het is aan de lidstaat, d.w.z. aan de Hongaarse autoriteiten, om een rechtvaardiging te verstrekken.

- (53) De Hongaarse autoriteiten hebben aangevoerd dat de afwijking tot doel heeft ervoor te zorgen dat het tarief van de inspectievergoeding meer in verhouding staat tot de middelen die de autoriteit nodig heeft voor de inspectie van belangrijke marktspelers (bv. certificaten, nodige tijd voor inspectie met IT- en kwaliteitssystemen, aantal vestigingen van de onderneming, gebruik van deskundigen en voertuigkosten). Volgens de Hongaarse autoriteiten moeten exploitanten in de voedselketen met een hogere omzet of die een groter risico vormen omdat zij met meer consumenten in contact komen, meer bijdragen tot de financiering van de inspectie van de voedselketen.
- (54) De Commissie is van oordeel dat progressieve tarieven op basis van de omzet uitsluitend gerechtvaardigd kunnen zijn indien de specifieke doelstelling die door de vergoeding wordt nagestreefd, dergelijke progressieve tarieven vereist, d.w.z. als de kosten die de vergoeding wordt verondersteld te dekken of de negatieve externe effecten die door een activiteit worden veroorzaakt en die de vergoeding eveneens wordt verondersteld te dekken, ook stijgen — en meer dan in verhouding ⁽²²⁾ stijgen — met de omzet. Aangezien de vergoeding voor het toezicht op de detailhandel verondersteld wordt de gezondheids- en veiligheidscontroles van voeding doorheen de voedselketen te financieren, heeft de Commissie geen reden gevonden waarom de kosten van dergelijke controles meer dan in verhouding moeten stijgen met de omzet van grotere ondernemingen.
- (55) Zo heeft Hongarije geen bewijs geleverd dat verklaart waarom de exploitant van een winkel met een aanzienlijke omzet die, bijvoorbeeld, een pak suiker verkoopt, zestig keer meer gevaar zou betekenen, of controles zou rechtvaardigen die zestig keer duurder zijn in vergelijking met een exploitant van een kleine supermarkt met een lage omzet die datzelfde pak suiker verkoopt. Terwijl de omzet die volgt uit de verkoop van dat pak suiker voor beide ondernemingen dezelfde is, is de vergoeding voor elke forint van de omzet die door de verkoop van dat pak suiker wordt behaald, zestig keer minder voor de exploitant van de kleine supermarkt.
- (56) De Commissie merkt voorts op dat de door Hongarije aangevoerde rechtvaardiging dat exploitanten in de voedselketen met een hogere omzet meer moeten bijdragen aan de financiering van de inspectie van de voedselketen, wordt ondermijnd door het feit dat een winkel die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkoopt en een hoge omzet behaalt, onderworpen is aan hogere tarieven op die omzet dan exploitanten in de voedselketen die geen verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen en dezelfde omzet behalen maar onderworpen blijven aan een vaste vergoeding van 0,1 %.
- (57) Bijgevolg is de Commissie niet van oordeel dat de maatregel gerechtvaardigd is op grond van de aard en de algemene opzet van het referentiestelsel. De maatregel moet daarom worden geacht een selectief voordeel te verlenen aan ondernemingen die winkels uitbaten die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen met een lagere omzet (en dus kleinere ondernemingen).

4.1.4. *Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie*

- (58) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag moet een maatregel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig beïnvloeden om staatssteun te vormen. De maatregel geldt voor ondernemingen die hun omzet behalen uit bepaalde voedingsgerelateerde activiteiten en de verkoop van verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid op de Hongaarse markt, met inbegrip van exploitanten uit andere lidstaten. De markt die wordt bediend door ondernemingen die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, wordt — zowel in Hongarije als in andere lidstaten — gekenmerkt door de aanwezigheid van exploitanten uit andere lidstaten die daadwerkelijk op internationale schaal actief zijn of op internationale schaal hun activiteiten zouden kunnen ontwikkelen. Het progressieve karakter van de vergoeding op basis van omzet kan enkele van die exploitanten aanzienlijk bevoordelen ten nadele van andere en hun positie zowel op de Hongaarse markt als op de Europese markt als geheel versterken. De maatregel heeft daarom een invloed op de mededingingssituatie van de ondernemingen die onderworpen zijn aan de progressieve vergoeding, vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig.

4.1.5. *Conclusie*

- (59) Aangezien alle voorwaarden die in artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn vastgesteld, vervuld zijn, is de Commissie van oordeel dat de wijziging van 2014 van de voedselketenwet waarbij een progressieve tariefstructuur wordt vastgesteld voor ondernemingen die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, staatssteun vormt in de zin van die bepaling.

⁽²²⁾ Een vast tarief legt immers al een hogere vergoeding op aan winkels met een hogere omzet.

4.2. Verenigbaarheid van de steun met de interne markt

- (60) Staatssteun wordt als verenigbaar met de interne markt beschouwd indien hij in een van de in artikel 107, lid 2, van het Verdrag ⁽²³⁾ genoemde categorieën valt, en kan als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd als de Commissie van oordeel is dat hij in een van de in artikel 107, lid 3, van het Verdrag ⁽²⁴⁾ genoemde categorieën valt. Het is echter de lidstaat die de steun verleent, die moet aantonen dat de verleende staatssteun verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 2, of artikel 107, lid 3, van het Verdrag ⁽²⁵⁾.
- (61) De Commissie merkt op dat de Hongaarse autoriteiten geen argumenten hebben verstrekt waarom de wijziging van 2014 van de voedselketenwet verenigbaar zou zijn met de interne markt. Hongarije maakte geen opmerkingen over de twijfels uitgedrukt in het inleidingsbesluit met betrekking tot de verenigbaarheid van de maatregel en reageerde niet op de opmerkingen van de derde partij met betrekking tot verenigbaarheid ⁽²⁶⁾. De Commissie is van oordeel dat geen van de uitzonderingen die in de bovenstaande artikelen worden genoemd, van toepassing is aangezien de maatregel niet lijkt te zijn gericht op een van de in die bepalingen genoemde doelstellingen. Bijgevolg kan de maatregel niet verenigbaar met de interne markt worden verklaard.
- (62) De Commissie herinnert er voorts aan dat zij een staatssteunmaatregel niet verenigbaar kan verklaren als die een inbreuk vormt op andere regels van het Unierecht, zoals de fundamentele vrijheden die in het Verdrag of de bepalingen van verordeningen en richtlijnen van de Unie zijn vastgesteld. In dat verband zijn de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit heeft uitgedrukt, namelijk dat de maatregel hoofdzakelijk gericht is tegen buitenlandse ondernemingen, wat een inbreuk kan vormen op artikel 49 van het Verdrag waarin de fundamentele vrijheid van vestiging is vastgesteld, niet weggenomen. Hongarije maakte geen opmerkingen met betrekking tot de mogelijke inbreuk op artikel 49 van het Verdrag of de opmerkingen van de belanghebbende derde over dit aspect.
- (63) Hongarije stelde dat Verordening (EG) nr. 882/2004 de wettelijke basis is voor de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, zoals gewijzigd door de wijziging van 2014. Op basis van de door de Hongaarse autoriteiten verstrekte informatie ⁽²⁷⁾ is de Commissie het er niet mee eens dat de maatregel — zoals gewijzigd in 2014 — voldoet aan Verordening (EG) nr. 882/2004, en wel om de volgende vier redenen.
- (64) Om te beginnen werd op basis van de door Hongarije verstrekte informatie niet aangetoond dat de inspectievergoeding — zoals gewijzigd in 2014 — berekend was in overeenstemming met de criteria voor de berekening van vergoedingen die in Verordening (EG) nr. 882/2004 zijn opgenomen, noch dat die inspectievergoeding niet hoger is dan de totale kosten die door de bevoegde autoriteiten worden gedragen bij het uitvoeren van officiële controles, zoals uitdrukkelijk wordt vereist in artikel 27, lid 4, onder a), van die verordening.
- (65) Ten tweede lijken de kosten die in aanmerking werden genomen toen de berekeningsmethode van de inspectievergoeding werd vastgesteld, niet overeen te komen met de kosten waarnaar in artikel 27, lid 4, onder a), wordt verwezen in samenhang met bijlage VI bij Verordening (EG) nr. 882/2004. In de bijlage is met name vermeld dat de kosten die voor de berekening van vergoedingen in aanmerking moeten worden genomen, die voor het personeel dat „betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” kunnen omvatten, maar de Hongaarse autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat de inspectievergoeding die zij heffen ook de (ruimere) kosten omvat die volgen uit de bredere categorie van „salarissen van het personeel” ⁽²⁸⁾.
- (66) Ten derde hebben de Hongaarse autoriteiten overeenkomstig artikel 27, lid 4, onder b), van Verordening (EG) nr. 882/2004 het recht om vergoedingen tegen een vast tarief te heffen, maar zij hebben geen overtuigende rechtvaardiging gegeven voor de progressieve aard van de inspectievergoeding en voor de structuur daarvan (schijven en tarieven van de vergoeding). Hongarije heeft met name niet aangetoond dat de progressieve tariefstructuur (tarieven en omzetschijven) die van toepassing is op exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, overeenkomt met een soortgelijk progressief patroon dat wordt vastgesteld in de kosten die door het nationaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen worden gedragen voor de inspectie van die ondernemingen.

⁽²³⁾ De uitzonderingen waarin artikel 107, lid 2, van het Verdrag voorziet, hebben betrekking op: a) steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers; b) steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, en c) steunmaatregelen aan bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland.

⁽²⁴⁾ De uitzonderingen waarin artikel 107, lid 3, van het Verdrag voorziet, hebben betrekking op: a) steunmaatregelen ter bevordering van bepaalde streken; b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen; c) steunmaatregelen om bepaalde economische bedrijvigheid of economieën te ontwikkelen; d) steun om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en e) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad.

⁽²⁵⁾ Zaak T-68/03, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissie*, ECLI:EU:T:2007:253, punt 34.

⁽²⁶⁾ Zoals gezegd in overweging 4, werden die opmerkingen op 13 oktober 2015 naar Hongarije doorgestuurd met het oog op mogelijke opmerkingen.

⁽²⁷⁾ Informatie ingediend bij het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid bij brieven van respectievelijk 26 februari (Ares (2015)835210) en 19 mei 2015 (Ares(2015)2083309).

⁽²⁸⁾ Zie de brief van de Hongaarse autoriteiten van 7 oktober 2015 aan de diensten van de Commissie.

- (67) Ten slotte wordt aangevoerd dat het progressieve tarief gerechtvaardigd zou zijn op grond van Verordening (EG) nr. 882/2004 omdat de vergoeding in verhouding moet staan tot de hogere administratieve middelen die de bevoegde instanties moeten verkrijgen om bij grote marktdeelnemers controles uit te voeren, maar de Commissie ziet niet hoe gelet op de aard van de officiële controles de controle van verschillende vestigingen van grote handelaren duurder of complexer kan zijn dan de controle van verschillende vestigingen van franchisehouders (die echter onderworpen zijn aan aanzienlijk lagere inspectievergoedingen omdat de omzet van elke vestiging afzonderlijk veel lager ligt).
- (68) Gezien het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de verschillen in fiscale behandeling die door de maatregel worden veroorzaakt, niet noodzakelijk en evenredig zijn ten opzichte van de doelstelling die in Verordening (EG) nr. 882/2004 vastgestelde verplichtingen na te komen.

4.3. De gewijzigde wet op de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen

- (69) Zoals gezegd in punt 3.2 worden voor de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen zoals gewijzigd op 17 november 2015 niet langer progressieve tarieven toegepast. Wet CLXXXII van 2015 tot wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht hierop voorziet in plaats daarvan in een vast tarief van 0,1 % voor alle exploitanten in de voedselketen. De afschaffing van de progressieve structuur van de vergoeding komt tegemoet aan de in het inleidingsbesluit uiteengezette staatssteunbezwaren waartoe die progressieve structuur aanleiding gaf.

4.4. Terugvordering van de steun

- (70) De wijziging van 2014 werd nooit aangemeld noch door de Commissie verenigbaar met de interne markt verklaard. Aangezien de wijziging van 2014 staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, en nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ⁽²⁹⁾, die in strijd met de in artikel 108, lid 3, van het Verdrag vastgestelde standstill-verplichting tot uitvoering wordt gebracht, is deze maatregel ook onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EU) 2015/1589.
- (71) Het gevolg van de vaststelling dat de maatregel onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormt, is dat de steun moet worden teruggevorderd van de ontvangers ervan op grond van artikel 16 van Verordening (EU) 2015/1589.
- (72) Naar aanleiding van het bevel tot schorsing dat de Commissie in haar inleidingsbesluit had gegeven, bevestigde Hongarije echter dat het de betaling van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen had geschorst voor degenen die onderworpen zijn aan de relevante categorie van de progressieve inspectievergoeding.
- (73) Er werd dus niet daadwerkelijk staatssteun toegekend op grond van de maatregel. Daarom hoeft niet tot terugvordering te worden overgegaan.

5. CONCLUSIE

- (74) De Commissie stelt vast dat Hongarije de betrokken steunmaatregel onrechtmatig tot uitvoering heeft gebracht in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (75) Dit besluit doet geen afbreuk aan mogelijke onderzoeken inzake de overeenstemming van de maatregel met de fundamentele vrijheden die in het Verdrag zijn vastgesteld, met name de vrijheid van vestiging die door artikel 49 van het Verdrag wordt gewaarborgd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De progressieve vergoedingenstructuur (tarieven en omzetschijven) die van toepassing is op exploitanten van winkels die verbruiksgoederen met een hoge omloopsnelheid verkopen, die bij de wijziging door wet LXXIV van 2014 is ingevoerd voor de Hongaarse vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, vormt staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die onrechtmatig door Hongarije tot uitvoering werd gebracht in strijd met artikel 108, lid 3, van dat Verdrag.

⁽²⁹⁾ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

Artikel 2

Individuele steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling is toegekend, vormt geen staatssteun als deze op het tijdstip van toekenning voldoet aan de voorwaarden die zijn neergelegd in de verordening die wordt vastgesteld op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad ⁽³⁰⁾ of Verordening (EU) 2015/1588 ⁽³¹⁾, naargelang welke van toepassing is op het tijdstip van toekenning van de steun.

Artikel 3

Hongarije annuleert alle uitstaande betalingen van steun in het kader van de in artikel 1 bedoelde regeling vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 4

Hongarije zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan tot uitvoering wordt gebracht.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot Hongarije.

Gedaan te Brussel, 4 juli 2016.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

⁽³⁰⁾ Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 142 van 14.5.1998, blz. 1).

⁽³¹⁾ Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 1).