

DECYZJA KOMISJI (UE) 2016/1848

z dnia 4 lipca 2016 r.

w sprawie środka SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Węgry dotyczącego poprawki z 2014 r. w węgierskiej opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego*(notyfikowana jako dokument nr C(2016) 4056)***(Jedynie tekst w języku węgierskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Z opublikowanych w grudniu 2014 r. artykułów prasowych Komisja dowiedziała się o wprowadzonej w 2014 r. poprawce do węgierskiej ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego z 2008 r., regulującej kwestię opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego. Pismem z dnia 17 marca 2015 r. Komisja zwróciła się o udzielenie informacji do władz węgierskich, które odpowiedziały pismem z dnia 16 kwietnia 2015 r.
- (2) Pismem z dnia 15 lipca 2015 r. Komisja powiadomiła Węgry o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „Traktatem”) dotyczącego środka pomocy („decyzja o wszczęciu postępowania”). Ponadto w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nakazała niezwłoczne zawieszenie przedmiotowego środka zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 ⁽²⁾.
- (3) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat przedmiotowego środka pomocy.
- (4) Komisja otrzymała uwagi od jednej zainteresowanej strony. Pismem z dnia 13 października 2015 r. Komisja przekazała otrzymane uwagi Węgrom, aby mogły się do nich odnieść. Węgry nie odniosły się do otrzymanych uwag.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY**2.1. Ustawa w sprawie łańcucha żywnościowego z 2008 r. wprowadzająca opłatę z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego**

- (5) Przepisy dotyczące opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego zawarte są w ustawie nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim („ustawa w sprawie łańcucha żywnościowego”) oraz w rozporządzeniu nr 40 z dnia 27 kwietnia 2012 r. Ministra Rozwoju Obszarów Wiejskich w sprawie zasad składania deklaracji dotyczących opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego i uiszczania

⁽¹⁾ Dz.U. C 277 z 21.8.2015, s. 12.⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).⁽³⁾ Zob. przypis 1.

tej opłaty. Przedsiębiorstwa będące podmiotami łańcucha żywnościowego w rozumieniu ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego zobowiązane są do uiszczania opłaty od obrotu pochodzącego z określonej działalności. Ustawa zawiera wykaz rodzajów działalności⁽⁴⁾, od której przedsiębiorcy obowiązani są uiszczać opłatę z tytułu kontroli.

- (6) Wszystkie przedsiębiorstwa (spółki i inne osoby prawne, a także osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą lub producenci produktów pierwotnych) działające na terenie Węgier, które uzyskały obrót w ramach działalności objętej wykazem w roku poprzedzającym złożenie deklaracji, podlegają obowiązkowi uiszczenia opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego. Opłata z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego ma na celu pokrycie kosztów wypełniania przez Krajowy Urząd Bezpieczeństwa Łańcucha Żywnościowego (organ państwa) zadań w zakresie niektórych działań regulacyjnych i nadzorczych dotyczących łańcucha żywnościowego. Opłata nadzorcza jest naliczana corocznie, a podlegająca jej osoba ma obowiązek złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty niezależnie od tego, czy faktycznie przeprowadzone zostały szczegółowe kontrole urzędowe na miejscu.
- (7) Do dnia 31 grudnia 2014 r. obowiązywał przepis ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego, zgodnie z którym wszystkie podmioty łańcucha żywnościowego uiszczały od danego obrotu opłatę według stawki ryczałtowej 0,1 %.
- (8) Pobrana opłata z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego może zostać przeznaczona wyłącznie na realizację zadań określonych w strategii bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego i działania organu ds. łańcucha żywnościowego.

2.2. Poprawka z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego

- (9) Na mocy zmiany art. 47/B ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego ustawą nr LXXIV z 2014 r.⁽⁵⁾, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2015 r. (zwanej dalej „poprawką z 2014 r.”), wprowadzono szczególne zasady obliczania opłaty z tytułu kontroli sklepów sprzedających towary szybko zbywalne⁽⁶⁾ na rynku węgierskim.
- (10) Poprawka z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego wprowadza progresywną strukturę opłaty mającą zastosowanie do podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne⁽⁷⁾, o stawkach w przedziale od 0 % do 6 %. W szczególności do obrotu podlegającego opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego zastosowanie miały następujące stawki:
 - 0 % od części obrotu nieprzekraczającej kwoty 500 mln HUF (ok. 1,6 mln EUR),
 - 0,1 % od części obrotu przekraczającej kwotę 500 mln HUF, lecz nieprzekraczającej kwoty 50 mld HUF (ok. 160,6 mln EUR),
 - 1 % od części obrotu przekraczającej kwotę 50 mld HUF, lecz nieprzekraczającej kwoty 100 mld HUF (ok. 321,2 mln EUR),

(4) Zgodnie ze stanowiskiem władz węgierskich przedstawionym w odpowiedzi skierowanej do Komisji pismem z dnia 16 kwietnia 2015 r.: „Za działalność podlegającą opłacie z tytułu kontroli uznaje się:

- dystrybucję zwierząt przeznaczonych do produkcji żywności, hodowli lub celów eksperymentalnych;
- dystrybucję roślin, nasion do siewu, produktów roślinnych oraz materiałów rozmnożeniowych i nasadzeniowych do celów produkcji żywności lub produkcji pasz dla zwierząt;
- produkcję lub dystrybucję żywności, w tym gastronomię i usługi żywienia publicznego;
- produkcję lub dystrybucję pasz dla zwierząt;
- produkcję lub dystrybucję preparatów weterynaryjnych i produktów weterynaryjnych;
- produkcję lub dystrybucję pestycydów, materiałów zwiększających wydajność lub nawozów WE;
- obróbkę, stosowanie, dalsze przetwarzanie i transport produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub wprowadzanie na rynek wytworzonych z nich produktów;
- działalność przedsiębiorstwa zajmującego się transportem zwierząt gospodarskich, punktu mycia i dezynfekcji taboru do przewozu zwierząt gospodarskich, stacji kwarantanny wyznaczonej do przyjmowania zwierząt z hodowli zagranicznej, punktu załadunku zwierząt, punktu skupu, punktu sprzedaży, stacji żywienia i pojenia, stacji wypoczynkowej lub giełdy zwierzęcej;
- produkcję lub przechowywanie materiałów do reprodukcji;
- działalność analitycznego laboratorium fitosanitarnego, weterynaryjnego, żywnościowego lub paszowego;
- dystrybucję urządzeń do znakowania zwierząt”.

(5) Ustawa nr LXXIV z 2014 r. zmieniająca niektóre ustawy podatkowe, inne dotyczące ich ustawy oraz ustawę nr CXXII z 2010 r. w sprawie krajowej administracji podatkowo-celnej.

(6) Definicję towarów szybko zbywalnych zawiera art. 2 ust. 18a ustawy o handlu: „towary szybko zbywalne: z wyłączeniem produktów sprzedawanych w branży gastronomicznej, są to środki spożywcze, kosmetyki, produkty farmaceutyczne, środki czyszczące i chemikalia stosowane w gospodarstwie domowym, wyroby z bibułki higienicznej zaspokajające codzienne potrzeby i wymagania ludzkie, które konsument zazwyczaj wykorzystuje, zużywa lub wymienia w okresie jednego roku”. Zgodnie z art. 2 ust. 18b ustawy o handlu, za „sklepy sprzedające towary szybko zbywalne” uznaje się „sklepy, w przypadku których towary szybko zbywalne stanowią znaczną większość obrotu”.

(7) Stosowane w niniejszej decyzji odniesienia do podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne obejmują wszelkie przedsiębiorstwa podlegające opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego w związku z obrotem pochodzącym ze sklepów sprzedających towary szybko zbywalne.

- 2 % od części obrotu przekraczającej kwotę 100 mld HUF, lecz nieprzekraczającej kwoty 150 mld HUF (ok. 481,8 mln EUR),
 - 3 % od części obrotu przekraczającej kwotę 150 mld HUF, lecz nieprzekraczającej kwoty 200 mld HUF (ok. 642,4 mln EUR),
 - 4 % od części obrotu przekraczającej kwotę 200 mld HUF, lecz nieprzekraczającej kwoty 250 mld HUF (ok. 803 mln EUR),
 - 5 % od części obrotu przekraczającej kwotę 250 mld HUF, lecz nieprzekraczającej kwoty 300 mld HUF (ok. 963,5 mln EUR);
 - 6 % od części obrotu przekraczającej kwotę 300 mld HUF.
- (11) Zgodnie z poprawką z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego wszystkie pozostałe podmioty łańcucha żywnościowego w dalszym ciągu miały podlegać opłacie obliczanej od odnośnego obrotu według stawki ryczałtowej 0,1 %.
- (12) Ani w zmienionych przepisach węgierskiej ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego, ani w uzasadnieniu do tej ustawy nie wspomina się o przyczynach wprowadzenia szczególnych zasad dotyczących stawki opłaty w przypadku sklepów sprzedających towary szybko zbywalne. Nie przedstawiono wyjaśnień w kwestii ustalenia różnych przedziałów obrotów i odpowiadających im stawek opłaty.
- (13) Opłata podlega deklaracji ze strony podmiotów łańcucha żywnościowego. Jest ona uiszczana corocznie w dwóch równych ratach, do dnia 31 lipca i do dnia 31 stycznia. W przepisach przewidziano również procedury uproszczone w przypadkach, gdy kwota opłaty jest niższa niż 1 000 HUF (ok. 3,20 EUR). W takich przypadkach opłata również podlega deklaracji, ale nie musi zostać uiszczona.
- (14) W przypadku, gdy opłata z tytułu kontroli nie zostanie wniesiona w terminie, naliczana jest kara za zwłokę. W przypadku, gdy dana osoba fizyczna lub prawna podlegająca opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego nie dopełni obowiązku złożenia deklaracji, nie dopełni go w terminie, złoży deklarację niekompletną lub przedstawi dane niezgodne ze stanem faktycznym, może zostać nałożona kara za niewykonanie zobowiązania.

3. FORMALNE POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE

3.1. Przesłanki do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (15) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające, uznawszy na tym etapie, że progresywna struktura opłaty (stawki i przedziały obrotu) wprowadzona poprawką z 2014 r. stanowi pomoc państwa niezgodną z prawem i wspólnym rynkiem.
- (16) Komisja uznała w szczególności, że progresywne stawki wprowadzone poprawką z 2014 r. różnicują przedsiębiorstwa ze względu na osiągany obrót, tj. ze względu na ich wielkość, oraz są źródłem selektywnej korzyści dla przedsiębiorstw o niższych dochodach, tj. przedsiębiorstw mniejszych. Węgry nie przedstawiły żadnych dowodów na to, że progresywna struktura opłaty mająca zastosowanie do sklepów sprzedających towary szybko zbywalne, takich jak supermarkety, odpowiada podobnemu schematowi progresywnemu, jaki można by zaobserwować w kosztach ponoszonych przez Krajowy Urząd Bezpieczeństwa Żywnościowego w związku z kontrolą odnośnych sklepów. Tym samym Węgry nie wykazały, że przedmiotowy środek jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu opodatkowania. W związku z powyższym Komisja uznała, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa, z uwagi na fakt, iż wydawało się, że wszystkie kryteria określone w art. 107 ust. 1 Traktatu zostały spełnione.
- (17) Ponadto Komisja wyraziła wątpliwości w kwestii zgodności przedmiotowego środka z rynkiem wewnętrznym. Komisja przypomniała w szczególności, że nie może uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym środka pomocy państwa, który narusza inne zasady prawa unijnego, takie jak podstawowe wolności ustanowione Traktatem lub przepisy rozporządzeń i dyrektyw unijnych. Na tym etapie Komisja nie mogła wykluczyć, że przedmiotowy środek był wymierzony głównie w przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym – co stanowiłoby naruszenie art. 49 Traktatu ustanawiającego podstawową swobodę przedsiębiorczości – a ponadto wyraziła wątpliwość, czy wiążące się z przedmiotowym środkiem różnice w traktowaniu pod względem podatkowym są niezbędne i proporcjonalne w stosunku do celu wypełniania obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (*).

(*) Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 165 z 30.4.2004, s. 1).

3.2. Zmiany podstawy prawnej opłaty z tytułu kontroli po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego

- (18) W dniu 27 października 2015 r. rząd węgierski złożył w parlamencie Węgier projekt ustawy zmieniającej ustawę nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim. W dniu 17 listopada 2015 r. parlament Węgier przyjął ustawę nr CLXXXII z 2015 r. zmieniającą ustawę nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim, którą opublikowano w węgierskim dzienniku urzędowym (*Magyar Közlöny*) nr 182/2015 w dniu 26 listopada 2015 r. Nowe przepisy weszły w życie w 31. dniu od publikacji, tj. 27 grudnia 2015 r.
- (19) Poprawka z listopada 2015 r. znosi progresywną strukturę opłaty wprowadzoną poprawką z 2014 r. i ponownie wprowadza ryczałtową stawkę 0,1 % opłaty z tytułu kontroli w odniesieniu do wszystkich podmiotów łańcucha żywnościowego, tak jak w okresie przed zmianą ustawy poprawką z 2014 r.

3.3. Uwagi Węgry

- (20) Węgry nie przesłały Komisji żadnych uwag w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania.
- (21) Natomiast w piśmie z dnia 16 września 2015 r. skierowanym do komisarza do spraw konkurencji, Węgry przesłały Komisji projekt zmian opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego. Zgodnie z tym projektem stawka 0 % miała zostać zniesiona, a zamiast obejmującej osiem stawek (od 0 % do 6 %) progresywnej struktury opłaty miano wprowadzić system oparty na dwóch stawkach (0,1 % dla podmiotów z sektora detalicznego o niskim obrocie i 0,3 % dla podmiotów z sektora detalicznego o wyższym obrocie).
- (22) Pismem z dnia 7 października 2015 r. służby Komisji powiadomiły Węgry, że nawet jeśli w nowym projekcie różnica pomiędzy stawkami opłaty uległa zmniejszeniu, to zaproponowana nowa opłata nadal posiadałaby strukturę progresywną, co byłoby rozwiązaniem problematycznym z punktu widzenia pomocy państwa, o ile nie uzasadniałyby go zasady przewodnie systemu opłaty z tytułu kontroli.
- (23) Pismem z dnia 7 października 2015 r. Węgry przesłały dodatkowe informacje i dane mające stanowić uzasadnienie dwupoziomowej progresywnej struktury opłaty w kontekście kosztu nadzoru głównych uczestników rynku i innych jednostek handlowych. Węgry argumentowały w szczególności, że główni uczestnicy rynku posiadają złożoną strukturę, która wymaga bardziej skomplikowanej kontroli i znacznie większych zasobów po stronie organu przeprowadzającego takie kontrole.
- (24) W odpowiedzi na prośbę Węgier o informację zwrotną na temat projektu przedstawionego w piśmie z dnia 16 września 2015 r. i dodatkowych informacji przedstawionych w piśmie z dnia 7 października 2015 r. służby Komisji powiadomiły Węgry pismem z dnia 17 marca 2016 r., że z przedstawionych danych nie wynika, by koszt kontroli ujęty jako odsetek obrotu rósł w taki sam sposób, jak stawki opłaty. W szczególności służby Komisji potwierdziły swoje stanowisko, że z przedstawionych danych liczbowych nie wynika, by koszt kontroli spółek objętych stawką 0,3 % był trzykrotnie wyższy – za każdego forinta skontrolowanego obrotu – od kosztu kontroli spółek objętych stawką 0,1 %. W tym przypadku należało uznać, że progresywna struktura obejmująca dwie stawki opłat zapewniałaby selektywną korzyść przedsiębiorstwom mieszczącym się w niższym przedziale.
- (25) Ostatecznie Węgry nie skierowały omawianego wniosku ustawodawczego do parlamentu Węgier w celu zmiany ustawy nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim.

3.4. Uwagi od zainteresowanych stron

- (26) Komisja otrzymała uwagi od jednej zainteresowanej strony. Zainteresowana strona działa na rynku węgierskim i przychyliła się do oceny Komisji zawartej w decyzji o wszczęciu postępowania. Zainteresowana strona uważa, że przedmiotowy środek wymierzony jest głównie w spółki zagraniczne, co uznaje za możliwe w kontekście struktury węgierskiego rynku detalicznego. Jak wyjaśnia strona, zagraniczne spółki działają w węgierskim sektorze detalicznym w oparciu o oddziały lub jednostki zależne, co zwiększa poziom ich (skonsolidowanego) obrotu. Z kolei przedsiębiorstwa węgierskie zorganizowane są w system franczyzowy, w ramach którego poszczególne sklepy – lub grupy złożone z niewielkiej liczby sklepów – prowadzone są przez odrębne podmioty prawne, niewchodzące w skład spółki lub grupy kapitałowej franczyzodawcy. Według danych szacunkowych

przedstawionych przez zainteresowaną stronę łączny udział zagranicznych detalistów (grup przedsiębiorstw) w rynku węgierskim wynosi ok. 50 %, natomiast ich obciążenie opłatą z tytułu kontroli wynosi ogółem ok. 95 %, podczas gdy detaliści węgierscy zgodnie z art. 47/B ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego na ogół mieszczą się w przedziałach podlegających opłacie naliczanej według stawki 0 % lub 0,1 %.

- (27) Oznacza to, że węgierskie sklepy spożywcze, ze względu na fakt działania w systemie franczyzowym, automatycznie mieszczą się w mniejszych przedziałach obrotu podlegających opłacie (stawka 0 % lub 0,1 %), natomiast oddziały/jednostki zależne spółek macierzystych z siedzibą w innych państwach UE, które nie są zorganizowane w system franczyzowy, na ogół podlegają wyższym stawkom opłaty. Z tego względu zdaniem zainteresowanej strony opłata z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego jest źródłem selektywnej korzyści zarówno dla mniejszych przedsiębiorstw, jak i dla tych przedsiębiorstw z sektora detalicznego, które nie są zorganizowane w system oddziałów, tj. przeciwstawia ona przedsiębiorstwa węgierskie przedsiębiorstwom z kapitałem obcym.

3.5. Uwagi Węgier na temat uwag zainteresowanych stron

- (28) Komisja nie otrzymała odpowiedzi Węgier na uwagi zainteresowanej strony przekazane im pismem z dnia 13 października 2015 r.

4. OCENA POMOCY

- (29) W ramach niniejszej decyzji Komisja ogranicza swoją ocenę do przepisów poprawki z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego, w szczególności do zmienionego przepisu wprowadzającego progresywną strukturę opłaty (stawki i przedziały obrotu) mającą zastosowanie do sklepów sprzedających towary szybko zbywalne na Węgrzech, jak określono w motywie (10) powyżej.

4.1. Istnienie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu

- (30) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu, „[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (31) Aby kwalifikować się jako pomoc w rozumieniu powyższego przepisu, dany środek musi zatem spełniać łącznie następujące warunki: (i) musi istnieć możliwość przypisania danego środka państwu i musi on być finansowany ze środków państwa; (ii) musi on przyznawać korzyść odbiorcy; (iii) korzyść taka musi być selektywna; oraz (iv) dany środek musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji i wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

4.1.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (32) Aby stanowić pomoc państwa, dany środek musi być finansowany z zasobów państwowych oraz musi istnieć możliwość przypisania go państwu.
- (33) Ponieważ przedmiotowy środek wynika z ustawy parlamentu Węgier, w oczywisty sposób można przypisać go państwu węgierskiemu. Nie można uznać argumentu Węgier, że w świetle faktu, iż podstawą prawną przedmiotowej opłaty jest rozporządzenie (WE) nr 882/2004, nie ma możliwości przypisania tej opłaty państwu węgierskiemu.
- (34) Sądy unijne orzekały w przeszłości, że zwolnienia podatkowego przyjętego przez państwo członkowskie wdrażające dyrektywę unijną w wykonaniu obowiązków wynikających z Traktatu nie można przypisać takiemu państwu członkowskiemu, lecz że wywodzi się ono z aktu prawodawcy Unii, a tym samym nie stanowi pomocy państwa⁽⁹⁾. W rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 określono jednak ogólne obowiązki państw członkowskich, nie zaś obowiązek ustanawiania naliczanych od obrotu progresywnych opłat z tytułu przeprowadzanych kontroli, co oznacza, że poprawki z 2014 r. nie można wywieść z aktu prawodawcy Unii. Zgodnie z art. 26 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 „Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz inne środki na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznawanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności”.

⁽⁹⁾ Sprawa T-351/02 Deutsche Bahn/Komisja, EU:T:2006:104, pkt 102.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 „Państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych”. Tym samym to poszczególne państwa członkowskie odpowiadają za określenie kwoty opłat w granicach rzezonego prawodawstwa, w szczególności zgodnie z jego art. 27. Wszelkie decyzje w tym kontekście można zatem przypisać państwu węgierskiemu.

- (35) W odniesieniu do finansowania środka z zasobów państwa należy stwierdzić, że gdy w wyniku danego środka państwo rezygnuje z przychodu, który w przeciwnym wypadku w normalnych okolicznościach musiałyby pobrać od przedsiębiorstwa, powyższy warunek również jest spełniony ⁽¹⁰⁾. W obecnym przypadku państwo węgierskie rezygnuje z zasobów, które w przeciwnym wypadku musiałyby pobrać od podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o niższym poziomie obrotu (tj. od przedsiębiorstw mniejszych), gdyby podlegały one takiej samej opłacie z tytułu kontroli, jak podmioty prowadzące sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o wyższym poziomie obrotu.

4.1.2. Korzyść

- (36) Zgodnie z orzecznictwem sądów unijnych pojęcie pomocy obejmuje nie tylko świadczenia dodatnie, ale także środki, które w różnych formach zmniejszają obciążenia, które w normalnej sytuacji uwzględniane są w budżecie przedsiębiorstwa ⁽¹¹⁾. Choć środek prowadzący do obniżenia podatku lub opłaty nie wiąże się z dodatnim transferem zasobów przez państwo, to jest on źródłem korzyści, ponieważ stawia przedsiębiorstwa, których dotyczy, w korzystniejszej sytuacji finansowej w stosunku do innych podatników oraz zmniejsza dochód państwa ⁽¹²⁾. Korzyść może zostać przyznana w formie różnego rodzaju zmniejszeń obciążeń podatkowych przedsiębiorstwa, w szczególności poprzez zmniejszenie odnośnej stopy podatkowej, podstawy opodatkowania lub kwoty należnego podatku ⁽¹³⁾.
- (37) Poprawka z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego wprowadza progresywną strukturę opłaty mającą zastosowanie do podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne w zależności od przedziałów, w których mieści się ich obrót. Skutkiem progresywnego charakteru takich opłat jest to, że średni odsetek opłaty liczonej od obrotu sklepu wzrasta wraz ze wzrostem obrotu i osiągnięciem przez niego kolejnych górnych przedziałów. To powoduje, że przedsiębiorstwa o niskim obrocie (przedsiębiorstwa mniejsze) podlegają opłacie według znacznie niższych średnich stawek niż przedsiębiorstwa o wyższym obrocie (przedsiębiorstwa większe). Fakt podlegania opłacie według znacznie niższej średniej stawki zmniejsza obciążenia przedsiębiorstwa o niższym obrocie w porównaniu z przedsiębiorstwami o wyższym obrocie, a tym samym w świetle art. 107 ust. 1 Traktatu działa na korzyść mniejszych przedsiębiorstw w stosunku do większych.

4.1.3. Selektywność

- (38) W rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu dany środek jest selektywny, jeżeli sprzyja on niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.
- (39) W odniesieniu do systemów opodatkowania Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że selektywność danego środka należy co do zasady oceniać w oparciu o trójstopniowe badanie ⁽¹⁴⁾. Po pierwsze ustalony zostaje wspólny lub normalny reżim podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim: „system odniesienia”. Następnie należy ustalić, czy dany środek stanowi odstępstwo od tego systemu w zakresie, w jakim wprowadza zróżnicowanie podmiotów gospodarczych, które w świetle zasadniczych celów tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Jeżeli dany środek nie stanowi odstępstwa od systemu odniesienia, nie jest środkiem selektywnym. Jeżeli jednak stanowi on odstępstwo (a tym samym jest selektywny *prima facie*), na trzecim etapie badania należy ustalić, czy dany środek stanowiący odstępstwo jest uzasadniony charakterem lub

⁽¹⁰⁾ Sprawa C-83/98 P Francja/Ladbroke Racing Ltd i Komisja, EU:C:2000:248, pkt 48–51. Jako pomoc państwa może także kwalifikować się środek przyznający niektórym przedsiębiorstwom obniżkę podatku lub odroczenie płatności podatkowych, które w normalnych okolicznościach byłyby należne – zob. sprawy połączone od C-78/08 do C-80/08 Paint Graphos i in., EU:C:2011:550, pkt 46.

⁽¹¹⁾ Sprawa C-143/99 Adria-Wien Pipeline, EU:C:2001:598, pkt 38.

⁽¹²⁾ Sprawy połączone C-393/04 i C-41/05 Air Liquide Industries Belgium, EU:C:2006:403, pkt 30, i sprawa C-387/92 Banco Exterior de Espana, EU:C:1994:100, pkt 14.

⁽¹³⁾ Zob. sprawa C-66/02 Włochy/Komisja, EU:C:2005:768, pkt 78; sprawa C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in., EU:C:2006:8, pktz*132; sprawa C-522/13 Ministerio de Defensa i Navantia, EU:C:2014:2262, pkt 21–31. Zob. również pkt 9 obwieszczenia Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy państwa do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3).

⁽¹⁴⁾ Zob. np. sprawa C-279/08 P Komisja przeciwko Niderlandom (NOx), EU:C:2011:551; sprawa C-143/99 Adria-Wien Pipeline, EU:C:2001:598; sprawy połączone od C-78/08 do C-80/08, Paint Graphos i in., EU:C:2011:550; sprawa C-308/01 GIL Insurance, EU:C:2004:252.

ogólną strukturą systemu opodatkowania (tj. systemu odniesienia) ⁽¹⁵⁾. Jeżeli środek selektywny *prima facie* jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu, nie będzie uznawany za selektywny i w związku z tym będzie wykraczał poza zakres art. 107 ust. 1 Traktatu.

a) System odniesienia

- (40) W obecnym przypadku Komisja uznaje, że systemem odniesienia jest opłata z tytułu kontroli, której podlegają działające na Węgrzech przedsiębiorstwa łańcucha żywnościowego ⁽¹⁶⁾. W ocenie Komisji progresywna struktura opłaty wprowadzona poprawką z 2014 r. nie może stanowić elementu tego systemu odniesienia.
- (41) Jak wskazuje Trybunał Sprawiedliwości ⁽¹⁷⁾, nie zawsze wystarczy ograniczyć badanie pod kątem selektywności do tego, czy dany środek stanowi odstępstwo od zdefiniowanego przez państwo członkowskie systemu odniesienia. Konieczna jest również ocena tego, czy granice takiego systemu odniesienia zostały przez państwo członkowskie opracowane w sposób spójny, czy wręcz przeciwnie – w sposób wyraźnie arbitralny lub stronniczy, tak aby faworyzować określone przedsiębiorstwa w stosunku do innych. W przeciwnym wypadku, zamiast określać ogólne zasady dotyczące wszystkich przedsiębiorstw, od których dokonywane jest odstępstwo w przypadku niektórych przedsiębiorstw, dane państwo członkowskie mogłoby uzyskać ten sam rezultat, obchodząc zasady dotyczące pomocy państwa poprzez skorygowanie i połączenie swoich zasad w taki sposób, by sam fakt ich zastosowania skutkował różnymi obciążeniami w przypadku różnych przedsiębiorstw ⁽¹⁸⁾. W szczególności należy w tym kontekście przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie uznaje, iż art. 107 ust. 1 Traktatu nie różnicuje środków interwencji państwa według ich przyczyn lub celów, lecz definiuje je w odniesieniu do ich skutków, a tym samym niezależnie od zastosowanych technik ⁽¹⁹⁾.
- (42) O ile zastosowanie zryczałtowanej opłaty od obrotu podmiotów łańcucha żywnościowego jest odpowiednim sposobem pokrycia kosztów ponoszonych przez państwo w związku z działaniami w zakresie kontroli prowadzonymi zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004, o tyle progresywna struktura opłaty wprowadzona poprawką z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego została, jak się wydaje, stworzona przez Węgry celowo po to, by faworyzować niektóre przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw. Przed wprowadzeniem poprawki z 2014 r. wszystkie podmioty łańcucha żywnościowego, w tym sklepy sprzedające towary szybko zbywalne, musiały uiszczać opłatę naliczaną od obrotu według ryczałtowej stawki 0,1 %. W ramach progresywnej struktury opłaty wprowadzonej poprawką z 2014 r. podmioty prowadzące sklepy sprzedające towary szybko zbywalne potencjalnie podlegają szeregowi ośmiu różnych stawek, rosnących stopniowo od 0 % do 6 %, w zależności od przedziałów, w których mieści się ich obrót. Tym samym w efekcie wprowadzenia poprawki z 2014 r. do przedsiębiorstw podlegających opłacie zastosowanie ma różna średnia stawka podatkowa, w zależności od tego, jaki charakter ma prowadzona przez nie działalność (czy prowadzą one sklepy sprzedające towary szybko zbywalne) i jaki poziom obrotów osiągają (czy przekracza on progi określone w poprawce).
- (43) Ze względu na fakt, że każde przedsiębiorstwo jest opodatkowane według innej stawki, Komisja nie jest w stanie zidentyfikować jednolitej stawki referencyjnej opłat zmienionych w 2014 r. Węgry nie przedstawiły również konkretnej stawki będącej stawką referencyjną lub „normalną”, a ponadto nie wyjaśniły, w jaki sposób wyższą stawkę mogłaby uzasadniać wyjątkowa sytuacja podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o wysokim poziomie obrotu, ani też tego, dlaczego do niektórych kategorii podmiotów lub podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o niższym poziomie obrotu miałyby stosować się niższe stawki.
- (44) Skutkiem poprawki z 2014 r. jest zatem to, że różne przedsiębiorstwa objęte są różnymi poziomami opodatkowania (wyrażonego jako odsetek łącznego obrotu rocznego), zależnie od prowadzonej przez nie działalności oraz – ze względu na to, że kwota obrotu do pewnego stopnia koreluje z wielkością takiego przedsiębiorstwa – zależnie od ich wielkości. Celem opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego jest jednak sfinansowanie kontroli w zakresie higieny i bezpieczeństwa żywności przechodzącej przez łańcuch żywnościowy, natomiast progresywna struktura opłaty, obejmująca stawki od 0 % do 6 %, nie odzwierciedla relacji pomiędzy kosztem kontroli przeprowadzanych w obiektach przedsiębiorstwa objętego przedmiotowym środkiem a obrotem tych przedsiębiorstw.
- (45) W świetle powyższego celu Komisja uznaje wszystkie podmioty łańcucha żywnościowego w ujęciu ogólnym, a w ujęciu szczegółowym sklepy sprzedające towary szybko zbywalne, za podmioty o porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej, niezależnie od prowadzonej działalności czy poziomu obrotu – tymczasem Węgry nie przedstawiły przekonującego uzasadnienia dla dyskryminacji poszczególnych rodzajów takich przedsiębiorstw w kontekście naliczania opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego. W tym kontekście Komisja odwołuje się do motywów 52 i 57 poniżej. Tym samym Węgry celowo skonstruowały opłatę z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego w taki sposób, by arbitralnie sprzyjała ona niektórym przedsiębiorstwom, mianowicie

⁽¹⁵⁾ Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy państwa do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3).

⁽¹⁶⁾ Zob. powyżej przypis 4.

⁽¹⁷⁾ Sprawy połączone C-106/09 P i C-107/09 P Komisja i Hiszpania przeciwko Rządowi Gibraltaru i Zjednoczonemu Królestwu, EU:C:2011:732.

⁽¹⁸⁾ *Ibid.*, pkt 92.

⁽¹⁹⁾ Sprawa C-487/06 P British Aggregates/Komisja, EU:C:2008:757, pkt 85 i 89 oraz cytowane orzecznictwo, a także sprawa C-279/08 P Komisja przeciwko Niderlandom (NOx), EU:C:2011:551, pkt 51.

podmiotom prowadzącym sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o niższym poziomie obrotu (tj. przedsiębiorstwom mniejszym), i działała na niekorzyść innych przedsiębiorstw, mianowicie przedsiębiorstw większych, które ponadto często należą do kapitału zagranicznego ⁽²⁰⁾.

- (46) Tym samym system odniesienia jest celowo selektywny w sposób nieuzasadniony celem opłaty z tytułu kontroli żywności, którym jest sfinansowanie kontroli higieny i bezpieczeństwa żywności przechodzącej przez łańcuch żywnościowy. Oznacza to, że odpowiednim systemem odniesienia w obecnym przypadku jest nałożenie opłaty z tytułu kontroli na działające na Węgrzech przedsiębiorstwa łańcucha żywnościowego w oparciu o ich obrót, gdzie progresywna struktura opłaty nie jest częścią systemu.

b) *Odstępstwo od systemu odniesienia*

- (47) W drugiej kolejności należy ustalić, czy przedmiotowy środek stanowi odstępstwo od systemu odniesienia na korzyść niektórych przedsiębiorstw, które w świetle zasadniczego celu systemu odniesienia znajdują się w podobnej sytuacji faktycznej i prawnej.
- (48) Jak wyjaśniono w motywie 44, zasadniczym celem opłaty z tytułu kontroli żywności jest sfinansowanie kontroli higieny i bezpieczeństwa żywności przechodzącej przez łańcuch żywnościowy na Węgrzech. Jak wskazano dalej w tym samym motywie, w świetle tego celu wszystkie podmioty łańcucha żywnościowego w ujęciu ogólnym, a w ujęciu szczegółowym wszystkie sklepy sprzedające towary szybko zbywalne, należy uznać za podmioty o porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej, niezależnie od prowadzonej działalności czy poziomu obrotu.
- (49) Jak wskazano w motywie 37, skutkiem progresywnej struktury opłaty – która zgodnie z poprawką z 2014 r. ma zastosowanie wyłącznie do podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne – jest to, że przedsiębiorstwa o wysokim poziomie obrotu podlegają znacznie wyższym krańcowym stawkom opłaty z tytułu kontroli oraz znacznie wyższym średnim stawkom opłaty z tytułu kontroli w porównaniu z podmiotami prowadzącymi sklepy o niskich poziomach obrotu i innymi podmiotami łańcucha żywnościowego. Oznacza to, że progresywna struktura opłaty wprowadzona poprawką z 2014 r. różnicuje przedsiębiorstwa o porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w kontekście celu opłaty z tytułu kontroli żywności naliczanej w oparciu o rodzaj prowadzonej przez nie działalności oraz ich wielkość.
- (50) Komisja odnotowuje w szczególności, że skutkiem stawek opłaty określonych poprawką z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego oraz przedziałów, do których mają one zastosowanie, jest wzrost opłaty w przypadku przedsiębiorstw podlegających opłacie w zależności od obrotu uzyskiwanego przez nie z niektórych rodzajów działalności, a tym samym od ich wielkości. W przypadku przedsiębiorstw osiągających obrót przekraczający 500 mln HUF, lecz nie wyższy niż 50 mld HUF, krańcowa stawka opłaty wynosi 0,1 %. W przypadku przedsiębiorstw sprzedających towary szybko zbywalne, które uzyskują obrót przekraczający 300 mld HUF, powyższa krańcowa stawka opłaty ulega 60-krotnemu zwielokrotnieniu, osiągając poziom 6 %. Konsekwencją tego wzrostu krańcowej stawki opłaty jest to, że w przypadku sklepu o obrocie mieszczącym się w najwyższym przedziale średni poziom opłaty jest znacznie wyższy niż w przypadku przedsiębiorstw o niższych poziomach obrotu (tj. przedsiębiorstw mniejszych).
- (51) Progresywna struktura stawek wprowadzona poprawką z 2014 r. stanowi zatem odstępstwo od systemu odniesienia, polegającego na nałożeniu opłaty z tytułu kontroli na działające na Węgrzech przedsiębiorstwa łańcucha żywnościowego, na korzyść podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o niższym poziomie dochodu (tj. przedsiębiorstw mniejszych). W związku z powyższym Komisja uznaje kwestionowany środek za selektywny *prima facie*.

c) *Uzasadnienie*

- (52) Środek, który stanowi odstępstwo od systemu odniesienia nie jest selektywny, jeżeli jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą takiego systemu. Sytuacja taka zachodzi w przypadku, gdy selektywne traktowanie wynika z mechanizmu stanowiącego nieodłączną część systemu niezbędną do jego funkcjonowania i skuteczności ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Sprawy połączone C-106/09 P i C-107/09 P Komisja i Hiszpania przeciwko Rządowi Gibraltaru i Zjednoczonemu Królestwu, EU: C:2011:732. Zob. również w drodze analogii sprawa C-385/12 Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft., EU:C:2014:47, w której Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „art. 49 TFUE i 54 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego dotyczącym podatku od obrotu handlu detalicznego w sklepach, który zobowiązuje podatników stanowiących w ramach grupy spółek »przedsiębiorstwa powiązane« w rozumieniu tych przepisów, do dodania swoich obrotów w celu zastosowania silnie progresywnej stawki, a następnie podzielenia uzyskanej w ten sposób kwoty podatku pomiędzy siebie proporcjonalnie do ich rzeczywistych obrotów, jeżeli – czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – podatnicy należący do grupy spółek i objęci najwyższym przedziałem podatku szczególnego są »powiązani«, w większości wypadków, ze spółkami mającymi siedzibę w innym państwie członkowskim”.

⁽²¹⁾ Zob. np. sprawy połączone od C-78/08 do C-80/08, Paint Graphos i in., EU:C:2011:550, pkt 69.

W tym kontekście państwo nie może uzasadniać różnego traktowania przedsiębiorstw w ramach określonego reżimu celami polityki zewnętrznej – np. regionalnej, środowiskowej lub przemysłowej. Uzasadnienie musi zostać przedstawione przez samo państwo członkowskie, tj. władze węgierskie.

- (53) Władze węgierskie wskazały, że celem odstępstwa jest zapewnienie większej proporcjonalności stawki opłaty z tytułu kontroli do zasobów organu koniecznych do przeprowadzania kontroli istotnych uczestników rynku (np. certyfikatów, czasu koniecznego do przeprowadzenia kontroli przy wykorzystaniu systemów informatycznych i systemów zapewniania jakości, liczby obiektów przedsiębiorstwa, usług eksperckich oraz kosztów związanych z transportem samochodowym). W opinii władz węgierskich podmioty łańcucha żywnościowego uzyskujące wyższy obrót lub stanowiące większe ryzyko ze względu na większą liczbą konsumentów, z którymi mają do czynienia, powinny mieć większy udział w finansowaniu kontroli łańcucha żywnościowego.
- (54) W ocenie Komisji progresywne opłaty naliczane w oparciu o wysokość obrotu mogą być uzasadnione jedynie wówczas, gdy takich progresywnych stawek wymaga konkretny cel realizowany za pomocą opłaty, tj. jeśli koszty, które opłata ma pokrywać, lub negatywne uwarunkowania zewnętrzne związane z określoną działalnością objętą opłatą również się zwiększają – i to w sposób ponadproporcjonalny⁽²²⁾ – w stosunku do obrotu. W świetle faktu, że opłata z tytułu kontroli łańcucha sprzedaży detalicznej ma finansować kontrole higieny i bezpieczeństwa żywności przechodzącej przez łańcuch żywnościowy, Komisja nie znalazła powodu, dla którego takie koszty miałyby zwiększać się ponadproporcjonalnie wraz ze wzrostem obrotu większych przedsiębiorstw.
- (55) Węgry nie wykazały, dlaczego np. podmiot prowadzący sklep detaliczny o znacznych poziomach obrotu, sprzedając np. paczkę cukru, miałby stanowić 60-krotnie wyższe zagrożenie lub 60-krotnie zwiększać koszt kontroli w stosunku do podmiotu prowadzącego niewielki supermarket o niskim obrocie, który sprzedaje taką samą paczkę cukru. O ile bowiem obrót wynikający ze sprzedaży takiej paczki cukru jest podobny w przypadku obydwu przedsiębiorstw, o tyle opłata należna za każdego forinta obrotu wygenerowanego przez jej sprzedaż jest 60-krotnie mniejsza w przypadku podmiotu prowadzącego niewielki supermarket.
- (56) Ponadto Komisja pragnie zauważyć, że domniemanemu uzasadnieniu Węgier, zgodnie z którym podmioty łańcucha żywnościowego o większych obrotach powinny mieć większy udział w finansowaniu kontroli łańcucha żywnościowego, przeczy fakt, że sklep sprzedający towary szybko zbywalne, który osiąga wysoki poziom obrotu, będzie w związku z takim obrotem podlegał wyższemu stawkom niż niebędące przedsiębiorstwami sprzedającymi towary szybko zbywalne podmioty łańcucha żywnościowego, które, choć osiągają ten sam poziom obrotu, w dalszym ciągu pozostają objęte stawką ryczałtową 0,1 %.
- (57) W związku z powyższym Komisja nie uznaje, że przedmiotowy środek uzasadniony jest charakterem i ogólną strukturą systemu opodatkowania. Tym samym należy uznać, że przedmiotowy środek jest źródłem selektywnej korzyści dla przedsiębiorstw prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne o niższym poziomie obrotu (tj. przedsiębiorstw mniejszych).

4.1.4. Zakłócenie konkurencji i wpływ na handel wewnątrzunijny

- (58) Aby stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, dany środek musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji oraz wpływać na handel wewnątrzunijny. Przedmiotowy środek ma zastosowanie do przedsiębiorstw uzyskujących obrót z niektórych rodzajów działalności związanej z łańcuchem żywnościowym i ze sprzedaży towarów szybko zbywalnych na rynku węgierskim, w tym do podmiotów z innych państw członkowskich. Rynek obsługiwany przez przedsiębiorstwa sprzedające towary szybko zbywalne cechuje się – zarówno na Węgrzech, jak i w innych państwach członkowskich – obecnością podmiotów z innych państw członkowskich, które w sposób skuteczny działają – lub mogłyby rozwijać swoją działalność – na skalę międzynarodową. Progresywny charakter przedmiotowej opłaty naliczanej od obrotu może w istotny sposób sprzyjać niektórym spośród takich podmiotów na niekorzyść innych, a także wzmacniać ich pozycję zarówno na rynku węgierskim, jak i na rynku ogólnoeuropejskim. Tym samym przedmiotowy środek ma wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw podlegających progresywnej opłacie, zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji oraz wpływa na handel wewnątrzunijny.

4.1.5. Wnioski

- (59) Z uwagi na spełnienie wszystkich warunków określonych w art. 107 ust. 1 Traktatu Komisja uznaje, że poprawka z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego wprowadzająca progresywną strukturę stawek opłaty w odniesieniu do przedsiębiorstw sprzedających towary szybko zbywalne stanowi pomoc państwa w rozumieniu tego przepisu.

⁽²²⁾ Już stawka ryczałtowa powoduje *de facto* nałożenie wyższej opłaty na sklepy o wyższym obrocie.

4.2. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (60) Pomoc państwa zostaje uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli należy do jednej z kategorii wymienionych w art. 107 ust. 2 Traktatu⁽²³⁾, i może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli zgodnie z ustaleniem Komisji należy ona do jednej z kategorii wymienionych w art. 107 ust. 3 Traktatu⁽²⁴⁾. Obowiązek wykazania zgodności udzielonej pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lub 3 Traktatu spoczywa jednak na państwie członkowskim, które udziela danej pomocy⁽²⁵⁾.
- (61) Komisja odnotowuje, że władze węgierskie nie przedstawiły żadnych argumentów, dlaczego poprawka z 2014 r. do ustawy w sprawie łańcucha żywnościowego miałaby być zgodna z rynkiem wewnętrznym. Węgry nie odniosły się do wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania ani nie zareagowały na uwagi dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym, które przedstawiła osoba trzecia⁽²⁶⁾. Komisja uznaje, iż nie ma zastosowania żaden z wyjątków, o których mowa we wspomnianych przepisach, ponieważ, jak się wydaje, przedmiotowy środek nie realizuje żadnego z celów wymienionych w tych przepisach. W związku z tym środek nie może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (62) Komisja przypomina ponadto, że nie może uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym środka pomocy państwa, który narusza inne zasady prawa unijnego, takie jak podstawowe wolności ustanowione Traktatem lub przepisy rozporządzeń i dyrektyw unijnych. W tym względzie wątpliwości wyrażone przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania – że środek wymierzony jest głównie w przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, co mogłoby się wiązać z naruszeniem art. 49 Traktatu ustanawiającego podstawową swobodę przedsiębiorczości – nie zmniejszyły się. Węgry nie odniosły się do możliwego naruszenia art. 49 Traktatu ani do uwag zainteresowanej strony trzeciej na temat tego aspektu.
- (63) Węgry stwierdziły, że podstawą prawną opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego zmienionej poprawką z 2014 r. jest rozporządzenie (WE) nr 882/2004. W świetle informacji przedstawionych przez władze węgierskie⁽²⁷⁾ Komisja nie zgadza się jednak ze stanowiskiem, że przedmiotowy środek – w wersji zmienionej w 2014 r. – jest zgodny z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004, co wynika z czterech opisanych dalej przesłanek.
- (64) Po pierwsze, w świetle informacji przedstawionych przez Węgry nie stwierdzono, by opłata z tytułu kontroli – w wersji zmienionej w 2014 r. – była obliczana zgodnie z kryteriami obliczania opłat zawartymi w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004, ani tego, by nie były one wyższe od ogólnych kosztów poniesionych przez właściwe organy w związku z przeprowadzaniem urzędowych kontroli, czego wyraźnie wymaga przepis art. 27 ust. 4 lit. a) tego rozporządzenia.
- (65) Po drugie, koszty wzięte pod uwagę przy określaniu metody obliczania opłaty z tytułu kontroli wydają się niezgodne z kosztami, o których mowa w art. 27 ust. 4 lit. a) w związku z załącznikiem VI do rozporządzenia (WE) nr 882/2004. O ile bowiem w tym ostatnim przy obliczaniu opłat dopuszcza się uwzględnienie kosztów dotyczących pracowników „zaangażowanych w kontrole urzędowe”, o tyle władze węgierskie poinformowały Komisję, że pobierana przez nie opłata z tytułu kontroli obejmuje również (szersze) koszty należące do bardziej ogólnej kategorii „wynagrodzeń pracowników”⁽²⁸⁾.
- (66) Po trzecie, choć zgodnie z art. 27 ust. 4 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 882/2004 władze węgierskie mogą pobierać opłaty według stawki ryczałtowej, to nie przedstawiły one przekonującego uzasadnienia dla progresywnego charakteru opłaty z tytułu kontroli i jej struktury (zakresy i stawki opłaty). W szczególności Węgry nie przedstawiły żadnych dowodów na to, że struktura stawek progresywnych (stawki i przedziały obrotów) mająca zastosowanie do podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne odpowiada podobnemu schematowi progresywnemu, jaki można by zaobserwować w kosztach ponoszonych przez Krajowy Urząd Bezpieczeństwa Łańcucha Żywnościowego w związku z kontrolą odnośnych sklepów.

⁽²³⁾ Wyjątki przewidziane w art. 107 ust. 2 Traktatu dotyczą: a) pomocy o charakterze socjalnym przyznawanej indywidualnym konsumentom; b) pomocy mającej na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi; oraz c) pomocy przyznawanej gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec.

⁽²⁴⁾ Wyjątki przewidziane w art. 107 ust. 3 Traktatu dotyczą: a) pomocy przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu niektórych regionów; b) pomocy przeznaczonej na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego; c) pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych; d) pomocy przeznaczonej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego; oraz e) pomocy określonej decyzją Rady.

⁽²⁵⁾ Sprawa T-68/03 Olympiki Aeroporia Ypiresies przeciwko Komisji, EU:T:2007:253 pkt 34.

⁽²⁶⁾ Jak wskazano w motywie 4, uwagi te zostały przekazane Węgrom w celu ewentualnego skomentowania w dniu 13 października 2015 r.

⁽²⁷⁾ Informacje dla Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności przesłane listownie, odpowiednio, z dnia 26 lutego [Ares (2015)835210] i z dnia 19 maja 2015 r. [Ares (2015)2083309].

⁽²⁸⁾ Zob. pismo władz węgierskich z dnia 7 października 2015 r. skierowane do służb Komisji.

- (67) Wreszcie należy stwierdzić, że choć stawkę progresywną ma rzekomo uzasadniać w kontekście rozporządzenia (WE) nr 882/2004 potrzeba posiadania opłaty proporcjonalnej do większej ilości zasobów administracyjnych, które właściwy organ musi uzyskać w celu przeprowadzania kontroli głównych uczestników rynku, Komisja nie dostrzega, w jaki sposób – biorąc pod uwagę charakter urzędowych kontroli – skontrolowanie kilku punktów sprzedaży w przypadku dużych sprzedawców detalicznych miałyby być droższe lub bardziej skomplikowane niż skontrolowanie kilku punktów sprzedaży prowadzonych przez franczyzobiorców (którzy jednak podlegają znacznie niższym opłatom z tytułu kontroli ze względu na to, że w ujęciu indywidualnym obrót poszczególnych punktów sprzedaży jest znacznie niższy).
- (68) W świetle powyższego Komisja nie uznaje wiążących się z przedmiotowym środkiem różnic w traktowaniu pod względem podatkowym za niezbędne i proporcjonalne w stosunku do celu wypełniania obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 882/2004.

4.3. Opłata z tytułu kontroli w zmienionej ustawie w sprawie łańcucha żywnościowego

- (69) Jak wskazano w pkt 3.2, opłata z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego w wersji zmienionej w dniu 17 listopada 2015 r. nie jest już naliczana według stawek progresywnych. W ustawie nr CLXXXII z 2015 r. zmieniającej ustawę nr XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim przewidziano natomiast w odniesieniu do wszystkich podmiotów łańcucha żywnościowego ryczałtową stawkę 0,1 %. Zniesienie progresywnej struktury opłaty stanowi reakcję na zastrzeżenia dotyczące takiej progresywnej struktury w kontekście pomocy państwa, które przedstawiono w decyzji o wszczęciu postępowania.

4.4. Odzyskanie pomocy

- (70) Poprawka z 2014 r. nigdy nie została zgłoszona Komisji ani uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Z uwagi na fakt, że poprawka z 2014 r. stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu i nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589⁽²⁹⁾, która została wprowadzona w życie z naruszeniem obowiązku stosowania okresu zawieszenia określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu, środek ten stanowi również pomoc niezgodną z prawem w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia (UE) 2015/1589.
- (71) W następstwie ustalenia, że przedmiotowy środek stanowi niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, pomoc ta podlega odzyskaniu od jej odbiorców zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2015/1589.
- (72) W związku jednak z nakazem zawieszenia wydanym przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania, Węgry potwierdziły, że zawiesiły uiszczanie opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego przez podmioty objęte odnośną kategorią progresywnej opłaty z tytułu kontroli.
- (73) Tym samym w ramach przedmiotowego środka nie nastąpiło skuteczne przyznanie pomocy państwa. W związku z tym nie ma potrzeby jej odzyskania.

5. WNIOSKI

- (74) Komisja stwierdza, że Węgry wdrożyły przedmiotową pomoc w sposób niezgodny z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (75) Niniejsza decyzja nie wyklucza ewentualnych dochodzeń w kwestii zgodności przedmiotowego środka z określonymi w Traktacie podstawowymi wolnościami, w szczególności z gwarantowaną przez art. 49 Traktatu podstawową swobodą przedsiębiorczości,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Progresywna struktura opłaty (stawki i przedziały obrotu) mająca zastosowanie do podmiotów prowadzących sklepy sprzedające towary szybko zbywalne, którą wprowadzono w odniesieniu do węgierskiej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego poprawką w formie ustawy nr LXXIV z 2014 r., stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, która została przez Węgry wprowadzona w życie w sposób niezgodny z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 tego Traktatu.

⁽²⁹⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

Artykuł 2

Indywidualna pomoc przyznana w ramach programu, o którym mowa w art. 1, nie stanowi pomocy, jeżeli w chwili przyznania spełnia ona warunki określone w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z art. 2 rozporządzeń Rady (WE) nr 994/98 ⁽³⁰⁾ lub (UE) 2015/1588 ⁽³¹⁾, zależnie od tego, które z nich obowiązuje w chwili przyznania pomocy.

Artykuł 3

Węgry anulują wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy w ramach programu, o którym mowa w art. 1, ze skutkiem od dnia przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 4

Węgry zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Węgier.

Sporządzono w Brukseli dnia 4 lipca 2016 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji

⁽³⁰⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142 z 14.5.1998, s. 1).

⁽³¹⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 1).