A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2020. június 4.*

„Fellebbezés – Állami támogatások – Állítólagos támogatások – Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében előírt eljárás megindításáról szóló határozat – A szóban forgó intézkedések felfüggesztéséről szóló rendelkezés – A rendelkezés jogszerűségének feltételei”

A C-456/18. P. sz. ügyben,

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Koós G., meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek,

támogatja:

a **Lengyel Köztársaság** (képviselik: B. Majczyna, M. Rzotkiewicz és A. Kramarczyk, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél a fellebbezési eljárásban,

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2018. július 12-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. Flynn, P.-J. Loewenthal, Bottka V. és Talabér-Ritz K., meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök (előadó), R. Silva de Lapuerta, a Bíróság elnökhelyettese, az első tanács bírájaként eljárva, M. Safjan, L. S. Rossi és C. Toader bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: R. Șereș tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. szeptember 26-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2020. január 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: magyar.

Ítéletet

1 Fellebbezésével Magyarország az Európai Unió Törvényszéke 2018. április 25-i Magyarország kontra Bizottság ítéletének (T-554/15 és T-555/15, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2018:220) hatályon kívül helyezését kéri, amennyiben ezzel az ítéletével a Törvényszék elutasította egyrészt az SA. 41187 (2015/NN) számú állami támogatás – Magyarország – Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló, 2015. július 15-i C(2015) 4805 final bizottsági határozat (HL 2015. C 277., 24. o.), másrészt pedig az SA. 40018 (2015/C) (korábbi 2014/NN) számú állami támogatás – A magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj 2014. évi módosításáról szóló, 2015. július 15-i C(2015) 4808 final bizottsági határozat (HL 2015. C 277., 12. o.) (a továbbiakban: vitatott határozatok) annyiban történő megsemmisítésére irányuló kereseteit, amennyiben e határozatokban elrendelik a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló 2014. évi XCIV. törvényből adódó, a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulására és az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 2014. évi módosításából adódó élelmiszerlánc-felügyeleti díjra vonatkozó progresszív adómérték alkalmazásának a felfüggesztését.

Jogi háttér

2 A 2013. július 22-i 734/2013/EU tanácsi rendelettel (HL 2013. L 204., 7. o.) módosított, az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 83., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.; a továbbiakban: 659/1999 rendelet) (12) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„mivel a jogellenes támogatás esetében a Bizottságnak biztosítani kell a jogot, hogy megkapjon valamennyi, a döntéséhez szükséges információt, és ahol szükséges, azonnal helyreállítsa a torzulásmentes versenyt; mivel indokolt, hogy a Bizottság lehetőséget kapjon az érintett tagállamra vonatkozó ideiglenes intézkedések meghozatalára; mivel a ideiglenes intézkedés lehet információnyújtási rendelkezés, felfüggesztő rendelkezés és visszatérítési rendelkezés; mivel a Bizottság számára lehetővé kell tenni, hogy a rendelkezésre álló információk alapján határozzon, amennyiben az információs rendelkezést nem tartják be, illetve amennyiben a felfüggesztési és a visszatérítési rendelkezést nem tartják be, lehetőséget kell biztosítani a Bizottság számára arra, hogy az ügyet közvetlenül a Bíróság elé utalja az [EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése második albekezdésének] megfelelően.”

3 E rendelet „Felfüggesztési záradék” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A 2. cikk (1) bekezdése szerint bejelentendő támogatás nem léptethető hatályba a Bizottság támogatást engedélyező határozata előtt vagy a határozatának vélelmezett meghozatala előtt.”

4 Az említett rendeletnek „A bejelentés előzetes vizsgálata és a Bizottság határozatai” című 4. cikke értelmében:

„(1) A Bizottság megvizsgálja a bejelentést közvetlenül annak kézhezvétele után. A 8. cikk sérelme nélkül a Bizottság a (2), (3) vagy (4) bekezdés szerint határozatot hoz.

(2) Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg támogatást, megállapítását határozatban rögzíti.

(3) Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy nem merült fel kétség a bejelentett intézkedés [belső] piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, és amennyiben az [az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének] hatálya alá tartozik, a Bizottság úgy határoz, hogy az intézkedés

összeegyeztethető a [belső] piaccal (a továbbiakban: »kifogást nem tartalmazó határozat« [helyesen: kifogást nem emelő határozat]). A határozat megjelöli, hogy a Szerződésben szereplő melyik kivétel került alkalmazásra.

(4) Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy kétség merült fel a bejelentett intézkedés [belső] piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, az [EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése] szerinti eljárás kezdeményezéséről dönt (a továbbiakban: »hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozat« [helyesen: hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat]).

[…]”

5 A 659/1999 rendeletnek „A jogellenes támogatásra vonatkozó eljárás” című III. fejezete tartalmazza e rendelet 10–14. cikkét. E rendelet 10. cikke a következőket írja elő:

„(1) A 20. cikk sérelme nélkül a Bizottság saját kezdeményezésére bármilyen forrásból származó, feltehetően jogellenes támogatásra vonatkozó információt megvizsgálhat.

[…]

(2) A Bizottság szükség esetén információt kér az érintett tagállamtól. […]”

6 Az említett rendeletnek „A támogatás felfüggesztéséről vagy ideiglenes visszatérítéséről szóló rendelkezés” című 11. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Bizottság, miután lehetőséget biztosított az érintett tagállamnak észrevételei megtételére, olyan határozatot hozhat, amely megköveteli a jogellenes támogatás nyújtásának felfüggesztését, amíg a Bizottság határozatot nem hoz a támogatás [belső] piaccal való összeegyeztethetőségéről (a továbbiakban: »felfüggesztő rendelkezés«).

(2) A Bizottság, miután lehetőséget biztosított az érintett tagállamnak észrevételei megtételére, olyan határozatot hozhat, amely megköveteli a jogellenes támogatás nyújtásának ideiglenes visszatérítését [helyesen: amely a jogellenesen nyújtott támogatás ideiglenes visszatéríttetésére szólítja fel a tagállamot], amíg a Bizottság határozatot nem hoz a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségéről (a továbbiakban: »visszatérítési [helyesen: visszatéríttetési] rendelkezés«), amennyiben a következő feltételek teljesülnek:

– egy megszilárdult gyakorlat szerint nincs kétség az érintett intézkedés támogatás jellege felől, és

– sürgős intézkedésre van szükség, és

– fennáll annak kockázata, hogy egy versenytársat jelentős és helyrehozhatatlan kár ér.

A visszatérítésre a 14. cikk (2) és (3) bekezdésében meghatározott eljárás szerint kerül sor. A támogatás tényleges visszatérítése után, a Bizottság a bejelentett támogatásra vonatkozó határidőn belül határozatot hoz.

A Bizottság felhatalmazhatja a tagállamot arra, hogy a támogatás visszafizetését összekapcsolja az érintett vállalkozásnak szánt megmentést célú támogatás kifizetésével.

E bekezdés rendelkezéseit csak az e rendelet hatálybalépését követően megvalósított jogellenes támogatásokra kell alkalmazni.”

7 Ugyanezen rendeletnek „A rendelkezés be nem tartása” című 12. cikke értelmében:

„Amennyiben a tagállam nem tartja be a felfüggesztő vagy a visszatérítési [helyesen: visszatéríttetési] rendelkezést, a Bizottság jogosult – a rendelkezésére álló információk alapján az ügy lényegére [helyesen: érdemére] vonatkozó vizsgálat elvégzése mellett – az ügyet közvetlenül az Európai Közösségek Bírósága elé utalni, és annak megállapítását kérni, hogy a rendelkezések be nem tartása a Szerződés megsértését jelenti.”

8 A 659/1999 rendelet 13. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A lehetséges jogellenes támogatás vizsgálata a 4. cikk (2), (3) vagy (4) bekezdése szerinti határozattal zárul. A hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatok esetében az eljárást a 7. cikk szerinti határozat zárja. Amennyiben egy tagállam nem tartja be az információnyújtási rendelkezést, a Bizottság a határozatot a rendelkezésre álló információk alapján hozza meg.”

A jogvita előzményei

9 A dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló 2014. évi XCIV. törvénnyel a magyar parlament új, progresszív adókulcsú adót vezetett be azon vállalkozások éves árbevétele után, amelyek árbevételének legalább 50%-a dohánytermékek gyártásából vagy kereskedelméből származik. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 2014. évi módosításában a napi fogyasztási cikkeket forgalmazó üzletek árbevétele után kivetett élelmiszerlánc-felügyeleti díjat is progresszív mértékben állapította meg.

10 2015. március 17-i, illetve április 13-i levelében a Bizottság arról tájékoztatta a magyar hatóságokat, hogy álláspontja szerint egyrészt az élelmiszerlánc-felügyeleti díj progresszív mértéke, másrészt pedig az egészségügyi hozzájárulás progresszív mértéke, valamint az egészségügyi hozzájárulás beruházás esetén való csökkentése eltérő bánásmódot eredményez a hasonló helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben, és így azokat úgy lehet tekinteni, mint amelyek a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásokat vezetnek be. A Bizottság mindkét levélben utalt arra a lehetőségre, hogy a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján felfüggesztő rendelkezést intéz Magyarországhoz, és felhívta arra, hogy tegye meg észrevételeit az ilyen rendelkezés esetleges alkalmazásával kapcsolatban. 2015. április 16-i és május 12-i levelükben a magyar hatóságok azt válaszolták, hogy az érintett intézkedések álláspontjuk szerint nem minősülnek állami támogatásnak.

11 A vitatott határozatokkal a Bizottság mindkét ügyben egyrészt megindította az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, másrészt a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján Magyarországot a szóban forgó adóintézkedések végrehajtásának felfüggesztésére kötelezte.

12 2016. július 4-én a Bizottság két határozatot fogadott el, amelyekkel lezárta a hivatalos vizsgálati eljárásokat, és amelyekben megállapította, hogy a vitatott intézkedések jogellenesek és a belső piaccal összeegyeztethetetlenek.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

13 A Törvényszék Hivatalához 2015. szeptember 25-én benyújtott keresetleveleivel Magyarország keresetet indított a vitatott határozatok mindegyikével szemben annyiban, amennyiben azok elrendelik az egészségügyi hozzájárulás, illetve az élelmiszerlánc-felügyeleti díj progresszív adómértéke alkalmazásának felfüggesztését, valamint az egészségügyi hozzájárulás beruházás esetén való csökkentésének felfüggesztését.

14 A megtámadott ítéletben a Törvényszék e kereseteket elutasította.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

15 Fellebbezésében Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, adjon helyt az első fokon előterjesztett kérelmeinek, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

16 A Bíróság elnöke 2018. október 15-i határozatával engedélyezte, hogy a Lengyel Köztársaság Magyarország kérelmeinek a támogatása végett beavatkozzon.

17 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést, Magyarországot kötelezze a költségek viselésére, és a Lengyel Köztársaságot kötelezze a beavatkozással kapcsolatos költségek viselésére.

A fellebbezésről

A fellebbezés elfogadhatóságáról

18 A Bizottság arra alapított elfogadhatatlansági kifogást hoz fel a magyar kormánnyal szemben, hogy az nem ismerteti világosan és egyértelműen azokat a jogalapokat, amelyekre hivatkozik, nem pontosítja a megtámadott ítélet általa vitatott valamennyi kifogásolt pontját, nagymértékben az első fokon már előadott és a Törvényszék által elutasított jogalapok és érvek megismétlésére szorítkozik, különösen a Bizottság vitatott határozatainak indokolását, nem pedig a megtámadott ítélet indokolását kifogásolja, és valójában arra irányul, hogy elérje a Törvényszék által elutasított keresetlevél újbóli vizsgálatát. A fellebbezés továbbá nem felel meg az EUMSZ 256. cikk, az Európai Unió Bírósága alapokmánya 58. cikkének első bekezdése és a Bíróság eljárási szabályzata 169. cikkének (2) bekezdése együttes követelményeinek.

19 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság állításai nem tartalmaznak ahhoz szükséges pontosításokat, hogy azok megalapozottságát értékelni lehessen. Ezenkívül a Bizottság állításával ellentétben Magyarország a fellebbezésében többek között arra alapított jogalapokra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot egyrészt a felfüggesztő rendelkezések meghozatala során a Bizottság rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérre, másrészt pedig ezen intézménynek az említett rendelkezések indokolására vonatkozó kötelezettségére vonatkozóan.

20 Következésképpen a Bizottság által a fellebbezéssel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

A beavatkozási jogalapok elfogadhatóságáról

A felek érvei

21 A Bizottság azt állítja, hogy a Lengyel Köztársaság második jogalapja, amely Magyarország második fellebbezési jogalapjához kapcsolódik, azonban a megtámadott ítélet más részeit kifogásolja, valamint harmadik jogalapja, amely a fellebbezés egyetlen jogalapját sem veszi át, módosítja a jogvita tárgyát, következésképpen elfogadhatatlan.

A Bíróság álláspontja

22 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 40. cikkének negyedik bekezdése alapján a beavatkozásra vonatkozó kérelemben tett indítványok csak az egyik fél indítványainak támogatására korlátozódhatnak. Az eljárási szabályzat 132. cikke, amely ugyanezen szabályzat 190. cikke alapján a Bíróság előtti fellebbezési eljárásban is alkalmazandó, akként rendelkezik, hogy a beavatkozási beadvány tartalmazza a beavatkozó fél által felhozott jogalapokat és érveket.

23 E rendelkezésekkel tehát nem ellentétes az, hogy a beavatkozó fél az általa támogatott fél érveitől eltérő érvekre hivatkozik, feltéve hogy a célja kizárólag e fél kérelmeinek a támogatása vagy az ellenérdekű fél kérelmeinek az elutasítása (1961. február 23-i De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra Főhatóság ítélet, 30/59, EU:C:1961:2, 37. és 38. pont; 1998. november 19-i Egyesült Királyság kontra Tanács ítélet, C-150/94, EU:C:1998:547, 36. pont).

24 Következésképpen a Lengyel Köztársaság által Magyarország kérelmeinek a támogatása érdekében előadott jogalapok nem tekinthetők elfogadhatatlanoknak azon oknál fogva, hogy a második fellebbezési jogalapot egészítik ki, miközben a megtámadott ítélet más részeit kifogásolják, és olyan érvet tartalmaznak, amely a fellebbezésben nem szerepel.

25 A Bizottság által a Lengyel Köztársaság beavatkozásával szemben felhozott részleges elfogadhatatlansági kifogást tehát el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

26 Fellebbezésének alátámasztására Magyarország három jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt a felfüggesztő rendelkezések 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti elfogadására vonatkozó feltételek Törvényszék általi téves értelmezésére, a másodikat Magyarország bizonyos érveinek Törvényszék általi elferdítésére, a harmadikat pedig az indokolási kötelezettség Törvényszék általi megsértésére, valamint az EUMSZ 296. cikknek és az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke (1) bekezdésének a téves alkalmazására alapítja.

Az első fellebbezési jogalap negyedik részéről

– A felek érvei

27 A magyar kormány szerint a Törvényszék figyelmen kívül hagyta, hogy a felfüggesztő rendelkezésnek meg kell felelnie az EUM-Szerződésnek és az általános uniós jogelveknek. Kétségtelen, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 86. pontjában megjegyezte, hogy „az uniós bíróság felülvizsgálata nem korlátozódik kizárólag a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételekre, és kiterjedhet különösen annak vizsgálatára, hogy a felfüggesztő rendelkezés megfelel-e az EUM-Szerződésnek és az általános jogelveknek”. Mindazonáltal ezen ítélet 70. és 71. pontjában a Törvényszék a felfüggesztő rendelkezés elfogadásának feltételeit a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében előírt két feltételre korlátozta. Hasonlóképpen, az említett ítélet 87. pontjában a vizsgálat során kizárólag erre a cikkre szorítkozott. A Törvényszék ugyanígy tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 95. és 134. pontjában annak megállapításával, hogy a Bizottság, amikor a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján valamely intézkedés felfüggesztését rendeli el, nem köteles meggyőződni arról, hogy a rendelkezés szükséges és arányos-e.

28 A Bizottság viszont úgy véli, hogy nem áll fenn inkoherencia egyrészt a megtámadott ítélet 71. és 95. pontja, másrészt pedig ezen ítélet 86. és 98. pontja között. A 86. és 98. pontot ugyanis az említett ítélet 130. és 134. pontjára figyelemmel kell értelmezni, amelyek szerint a felfüggesztő rendelkezés meghozatalának célszerűségét kellően igazolja az, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését

bizonyítottan megsértették, és ezért nincs szükség további indokolásra. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében előírt tilalom ugyanis még azelőtt alkalmazandó, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindítását elrendelő határozatot fogadna el. Amennyiben valamely tagállam anélkül hajt végre támogatási intézkedést, hogy azt bejelentette volna a Bizottságnak, megvalósul az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértése. A szóban forgó nemzeti intézkedés jogellenes állami támogatásnak való minősítése jelenti a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében kimondott érdemi feltételt. A Bizottság ezért véli inkoherensnek azt, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 135–137. pontjában kimondta, hogy a felfüggesztő rendelkezésre vonatkozó határozatban ki kell fejtenie azokat az indokokat, amelyek miatt valószínűtlennek tartja, hogy a tagállam tiszteletben tartja ezt a tilalmat.

29 A fent említett ellentmondásra tekintettel a Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy a megtámadott ítélet 135–137. pontjában foglalt indokokat helyettesítse annak érdekében, hogy azokat az ezen ítélet 70., 71., 130. és 134. pontjában foglalt indokokhoz igazítsa.

– *A Bíróság álláspontja*

30 Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy a Bizottságot tájékoztassák minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Az EUMSZ 109. cikk felhatalmazza az Európai Unió Tanácsát többek között arra, hogy meghatározza az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit. A Tanács ennek alapján fogadta el a 659/1999 rendeletet.

31 Amennyiben az érintett tagállam nem függeszti fel a szóban forgó intézkedés végrehajtását annak érdekében, hogy eleget tegyen azon kötelezettségnek, hogy a Bizottságnak vagy adott esetben a Tanácsnak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatából, illetve a 659/1999 rendelet 3. cikkéből eredő engedélyezését megelőzően az új támogatásokat vagy a létező támogatások módosításait ne hajtsa végre, a Bizottságnak, miután lehetőséget biztosított a tagállamnak észrevételei megtételére, e rendelet 11. cikkének (1) bekezdése értelmében lehetősége van olyan határozat meghozatalára, amely kötelezi e tagállamot a végrehajtás felfüggesztésére, amíg a Bizottság végleges határozatot nem hoz a támogatás összeegyeztethetőségéről (2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2001:528, 46. pont).

32 A 659/1999 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy kétség merült fel a bejelentett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást. Ha a Bizottság olyan be nem jelentett intézkedésről szerez tudomást, amelyről úgy véli, hogy új támogatás vagy egy létező támogatás módosítása lehet, e rendelet 10. cikkének (2) bekezdése alapján információt is kérhet az érintett tagállamtól, és adott esetben e rendelet 13. cikke (1) bekezdésének második mondata alapján hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról is határozhat.

33 Az olyan intézkedéssel szembeni hivatalos vizsgálati eljárás megindítása, amelyről a Bizottság azt feltételezi, hogy egy új támogatás, minden esetben azzal a kötelezettséggel jár az érintett tagállam számára, hogy függessze fel ezen intézkedés végrehajtását (lásd ebben az értelemben: 1992. június 30-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet, C-312/90, EU:C:1992:282, 17. pont; 2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2001:528, 59. pont; 2005. május 10-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2005:275, 39. pont; 2011. június 9-i Diputación Foral de Vizcaya és társai kontra Bizottság ítélet, C-465/09 P-C-470/09 P, nem tették közzé, EU:C:2011:372, 92. pont).

34 A be nem jelentett intézkedéssel szembeni hivatalos vizsgálati eljárás megindítása azonban az érintett tagállamra nézve nem jár ugyanolyan következményekkel, mint a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti felfüggesztő rendelkezés elfogadása. Kétségtelen, hogy e tagállam mindkét esetben köteles felfüggeszteni a szóban forgó intézkedés végrehajtását. Mindazonáltal csak a felfüggesztő rendelkezés be nem tartása teszi lehetővé a Bizottság számára, hogy a 659/1999 rendelet

12. cikke alapján közvetlenül a Bírósághoz forduljon kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel (lásd ebben az értelemben: 2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2001:528, 60. pont).

35 A Bíróság kimondta, hogy a felfüggesztő rendelkezés a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozattal egy időben vagy azt követően is meghozható (2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2001:528, 47. pont). Felfüggesztő rendelkezésre vonatkozó határozat különösen akkor fogadható el a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően, ha az érintett tagállam ezen eljárás megindítását követően nem függeszti fel a vizsgált intézkedés végrehajtását.

36 A megtámadott ítélet alapjául szolgáló két ügyben Magyarország olyan felfüggesztő rendelkezésekkel szemben indított kereseteket a Törvényszék előtt, amelyeket ugyanakkor és ugyanazzal a határozattal fogadtak el, mint a két kifogásolt adóintézkedéssel szembeni hivatalos vizsgálati eljárás megindítását.

37 A Törvényszékhez benyújtott keresetlevelének első jogalapjában Magyarország többek között azt állította, hogy a felfüggesztő rendelkezés elfogadása a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében előírt két együttes feltételen kívül – vagyis hogy a Bizottság a szóban forgó nemzeti intézkedést ideiglenesen jogellenes állami támogatásnak minősítse, és hogy az érintett tagállammal konzultáljanak a felfüggesztés lehetséges elrendeléséről – megköveteli, hogy e rendelkezés tiszteletben tartsa az arányosság elvét. Márpedig a hivatalos vizsgálati eljárást megindító, egyidejűleg meghozott határozat felfüggesztő joghatására tekintettel e tagállam szerint a felfüggesztő rendelkezés csak akkor lett volna indokolt, ha a Bizottság észszerűen gondolhatta volna, hogy e tagállam nem tartja be e kötelezettségeket, amit semmi nem támaszt alá.

38 Az első fellebbezési jogalap negyedik részében Magyarország azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítéletben az előző pontban felidézett érvre adott válaszban. A megtámadott ítélet 70., 71., 95. és 134. pontjában a Törvényszék ismételten tévesen állapította meg, hogy a felfüggesztő rendelkezés elfogadása kizárólag a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében előírt két feltételtől függ, megfeledkezve a Bizottság annak vizsgálatára vonatkozó kötelezettségéről, hogy a felfüggesztő rendelkezés arányos-e.

39 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése értelmében „a Bizottság, miután lehetőséget biztosított az érintett tagállamnak észrevételei megtételére, olyan határozatot hozhat, amely megköveteli a jogellenes támogatás nyújtásának felfüggesztését, amíg a Bizottság határozatot nem hoz a támogatás [belső] piaccal való összeegyeztethetőségéről (a továbbiakban: »felfüggesztő rendelkezés«)”.

40 E rendelkezésnek magából a szövegéből kitűnik, hogy a Bizottságnak lehetősége, nem pedig kötelessége a felfüggesztő rendelkezésre vonatkozó határozat meghozatala (lásd ebben az értelemben: 2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2001:528, 46. pont). Következésképpen, mivel nincs mérlegelést nem engedő helyzetben, a Bizottság mérlegelési mozgástérrel rendelkezik az ilyen intézkedés elfogadásáról való döntés tekintetében. Márpedig, mivel a Bizottság mérlegelési jogkörrel rendelkezik, azt az általános uniós jogelvek tiszteletben tartásával kell gyakorolnia (lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Schindler Holding és társai kontra Bizottság ítélet, C-501/11 P, EU:C:2013:522, 59. pont).

41 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog általános elvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, azaz több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérendő célokkal (1984. május 17-i Denkavit Nederland ítélet, 15/83, EU:C:1984:183, 25. pont; 2019. április 30-i Olaszország kontra Tanács [A földközi-tengeri kardhalra vonatkozó halászati kvóta]

ítélet, C-611/17, EU:C:2019:332, 55. pont). Ezt az elvet felidézi az EUSZ 5. cikk (4) bekezdése, valamint az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 1. cikke.

42 A fentiekből következik, hogy a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján hozott felfüggesztő rendelkezésnek tiszteletben kell tartania az arányosság elvét, vagyis az nem haladhatja meg az e rendelkezés által kitűzött cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket. Amint a jelen ítélet 33. pontjában szerepel, a Bizottság arra vonatkozó jogkörének, hogy ilyen rendelkezést intézzen a tagállamokhoz, az a célja, hogy biztosítsa a tervezett támogatások végrehajtására vonatkozó tilalomnak az e támogatások összeegyeztethetőségéről szóló végleges határozat meghozataláig való tiszteletben tartását. Ezt kiegészíti a Bizottság azon jogköre, hogy meghatározott határidőn belül közvetlenül a Bírósághoz forduljon a célból, hogy az megállapítsa az abban álló kötelezettségszegést, hogy valamely tagállam egy feltételezhetően jogellenes támogatásnak minősülő intézkedést hajt végre.

43 E célkitűzés fényében akkor indokolt felfüggesztő rendelkezés elfogadása, ha a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően az érintett tagállam nem függeszti fel a vizsgált intézkedés végrehajtását, amint ez a jelen ítélet 35. pontjában megállapításra került. Mindazonáltal a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozattal egy időben is helyénvaló lehet felfüggesztő rendelkezést elfogadni abban az esetben, ha elegendő információ lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy azt feltételezze, hogy az érintett tagállam nem szándékozik felfüggeszteni a vizsgált intézkedés végrehajtását, amire a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása kötelezi, és hogy előre lássa, hogy következésképpen a Bíróság előtt kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet kell majd indítani.

44 Az eljárást megindító keresetlevélnek a jelen ítélet 37. pontjában említett első jogalapjára válaszolva a Törvényszék a megtámadott ítélet 70. és 71. pontjában a felfüggesztő rendelkezés jogszerűségének feltételeit a következőképpen fogalmazta meg:

„70. Az ilyen felfüggesztő rendelkezés meghozatalának a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében megállapított feltételei egy érdemi feltételre korlátozódnak, azaz arra, hogy a Bizottság az eljárás e szakaszában az érintett nemzeti intézkedést jogellenes állami támogatásnak minősítse, és egy eljárási feltételre, azaz arra, hogy az érintett tagállam lehetőséget kapjon észrevételei megtételére.

71. Semmilyen más feltételnek nem kell teljesülnie ahhoz, hogy a Bizottság jogosult legyen a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti rendelkezés meghozatalára, és hangsúlyozni kell, hogy e helyzet a jogalkotó szándékának, nem pedig – ahogyan azt Magyarország állítja – a jogalkotó mulasztásának eredménye. Az említett cikk szövegét ugyanis, amely a fenti 30. pontban hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlatból eredő jogi helyzetet tükrözi, nem módosították a 659/1999 rendelet módosításai, és e cikk szövegét változatlanul vette át az új 2015/1589 rendelet is.”

45 Kétségtelen, hogy e pontok önmagukban véve értelmezhetők úgy, mint amelyek a Bizottság számára a felfüggesztő rendelkezés elfogadása során kizárólag a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten előírt feltételek tiszteletben tartását írják elő, és amelyek ennélfogva mentesítik a Bizottságot az e felfüggesztő rendelkezés szükségességének értékelésére vonatkozó kötelezettség alól.

46 Mindazonáltal ezeket a Törvényszék érvelésének egészébe kell visszahelyezni. Márpedig a megtámadott ítélet 86. pontjában a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy „az uniós bíróság felülvizsgálata nem korlátozódik kizárólag a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételekre, és kiterjedhet különösen annak vizsgálatára, hogy a felfüggesztő rendelkezés megfelel-e az EUM-Szerződésnek és az általános jogelveknek”. Ezenkívül ezen ítélet 94. és azt követő pontjaiban a Törvényszék megvizsgálta, hogy a Bizottság a vitatott felfüggesztő rendelkezések elfogadásakor tiszteletben tartotta-e az arányosság elvét. A Törvényszék a megtámadott ítélet 98. és 99. pontjában különösen azt vizsgálta, hogy e rendelkezések alkalmasak és szükségesek voltak-e az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk által követett jogszerű célok eléréséhez, ideértve az általuk okozott hátrányoknak az

e rendelkezések által követett célokhoz képest mért jellegét. Végül, a megtámadott ítélet 102. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a vitatott rendelkezések elfogadásával a Bizottság nem sértette meg az arányosság elvét.

47 A fentiekből következik, hogy a Bizottság nem sértette meg az intézmények azon kötelezettségét, hogy valamennyi aktusukban tiszteletben tartsák az arányosság elvét. Ennélfogva az első jogalap negyedik részét el kell utasítani.

A harmadik fellebbezési jogalap első részéről

– A felek érvei

48 Harmadik fellebbezési jogalapjában a magyar kormány azt kifogásolja, hogy a Törvényszék jogilag tévesen értékelte a felfüggesztő rendelkezések indokolásának követelményeit.

49 E jogalap első részében a magyar kormány lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék jogilag tévesen minősítette a tényeket annak megállapítása során, hogy a felfüggesztő rendelkezés indokolása megfelelő.

50 Kétségtelen, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 135. pontjában helyesen mutatott rá arra, hogy amennyiben a felfüggesztő rendelkezést a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatba foglalták, a rendelkezés indokolásának lehetővé kell tennie annak megértését, hogy az érintett tagállam miért nem tartaná tiszteletben a vizsgált intézkedések végrehajtásának a felfüggesztésére vonatkozó kötelezettséget. Ezzel szemben a Törvényszék tévedett annak megállapításával, hogy a vitatott határozatokban szolgáltatott információk lehetővé teszik annak megértését, hogy a Bizottság szerint Magyarországnak a vizsgálati eljárás során nem állt szándékában a szóban forgó intézkedések felfüggesztése.

51 Először is a Törvényszék a megtámadott ítélet 136. pontjában tévesen értelmezte ilyen szándékra utaló valószínűsítő körülményként e határozatokban annak említését, hogy a magyar hatóságok vitatták az állami támogatásként való ideiglenes minősítést. Ha ez így lenne, a tagállam nem vitathatná a Bizottság elemzését anélkül, hogy ne gyanúsítanák azzal, hogy a nemzeti intézkedéseket az azokra vonatkozó vizsgálati eljárás megindítása ellenére végre kívánja hajtani.

52 Másodszor, a Törvényszék megállapításával ellentétben a vitatott határozatokban annak említése, hogy a nemzeti hatóságok nem reagáltak a Bizottság azon felhívására, hogy tegyék meg észrevételeiket a felfüggesztő rendelkezések esetleges elfogadásával kapcsolatban, szintén nem tekinthető az indokolás elemének. Ez a hallgatás visszaélésszerű értelmezését jelentené, amelyet egyébként maga a Bizottság sem így értelmezett.

53 Harmadszor, a Törvényszék a megtámadott ítélet 137. pontjában tévesen ismerte el a magyar hatóságoknak egy másik vizsgálati eljárásban tanúsított magatartását a vitatott határozatok indokolásának elemeként, holott ezt a magatartást e határozatok nem említik, és semmi nem utal arra, hogy azt a Bizottság figyelembe vette volna. A Törvényszék tévedett annak megállapításával, hogy ezen elem az indokolás részét képezi.

54 Negyedszer, a vitatott határozatokat még kevésbé lehet a Törvényszékhez hasonlóan értelmezni, mivel egyáltalán nem utalnak arra a veszélyre, hogy a nemzeti hatóságok a vizsgált intézkedéseket a vizsgálati eljárás során végrehajtják.

55 Ötödször, a Törvényszéknek a vitatott határozatok indokolására vonatkozó értékelését egyébként maga a Bizottság is cáfolta, amely az egész eljárás alatt és különösen a tárgyaláson folyamatosan azzal érvelt, hogy a Bizottság csak a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében említett anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket volt köteles tiszteletben tartani.

56 A Bizottság úgy véli, hogy a felfüggesztő rendelkezések elfogadásának körülményeire tekintettel a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a magyar hatóságok megérthették, hogy a Bizottság miért döntött azokról.

– *A Bíróság álláspontja*

57 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós intézmények jogi aktusainak az EUMSZ 296. cikkben megkövetelt indokolásának igazodnia kell a szóban forgó jogi aktus természetéhez, továbbá abból világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a jogi aktust kibocsátó intézmény érvelésének úgy, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a hatáskörrel rendelkező bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. Az indokolási kötelezettséget az adott ügy összes körülménye alapján kell értékelni, többek között a jogi aktus tartalma, a felhozott indokok jellege, valamint a címzettek vagy egyéb, a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett személyek magyarázathoz jutás iránti érdeke alapján. Nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre külön kitérjen, mivel azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az EUMSZ 296. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (2016. március 10-i HeidelbergCement kontra Bizottság ítélet, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

58 Amint a jelen ítélet 40. pontjában szerepel, a felfüggesztő rendelkezés elfogadása a Bizottság számára akkor is csak egy lehetőség, ha a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében előírt két feltétel teljesül. Szükséges tehát, hogy az intézményt különleges indokok vezessék ilyen határozat elfogadására. Márpedig, amint az előző pontban szerepel, az intézmények jogi aktusaira vonatkozó indokolási kötelezettség értelmében valamennyi határozat indokolását a címzettje tudomására kell hozni annak érdekében, hogy lehetővé tegyék számára a határozat megalapozottságának értékelését, és adott esetben az ügy ismeretében a jogorvoslathoz való jogának a gyakorlását. Az indokolás közlése azért is szükséges, hogy lehetővé tegye az uniós bíróság számára a felfüggesztő rendelkezés jogszerűségének az arányosság elvére tekintettel történő felülvizsgálatát, mint ahogyan azt bármely aktus tekintetében teszi, valamint annak ellenőrzését, hogy a Bizottság nem indokolatlanul élt-e a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésében számára biztosított lehetőséggel.

59 A jelen ügyben is felmerülő olyan esetben, amikor a felfüggesztő rendelkezést a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozattal egy időben fogadják el, azok az indokok, amelyek a Bizottságot e határozat meghozatalára késztetik, szükségszerűen arra a sejtésre vonatkoznak, hogy az érintett tagállam a vizsgálati eljárás megindítása ellenére nem fogja felfüggeszteni a szóban forgó intézkedés végrehajtását. Amint ugyanis a jelen ítélet 34. pontjában szerepel, a felfüggesztő rendelkezésnek a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának joghatásaihoz képest az az egyetlen kiegészítő joghatása, hogy lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy amennyiben az érintett tagállam nem tesz eleget a vizsgált intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó kötelezettségének, a 659/1999 rendelet 12. cikke alapján közvetlenül kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel forduljon a Bírósághoz. Következésképpen, amennyiben a Bizottság abban az esetben, ha a felfüggesztő rendelkezést a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozattal egy időben fogadják el, nem lenne köteles megjelölni azokat az indokokat, amelyek alapján úgy véli, hogy a tagállam nem fogja tiszteletben tartani a felfüggesztési kötelezettséget, következésképpen pedig azonnal a Bírósághoz kíván fordulni, az indokolási kötelezettség megsértésével mentesülne e felfüggesztő rendelkezés indokolása alól.

60 Így a Törvényszék a megtámadott ítélet 135. pontjában helyesen emlékeztetett arra, hogy „egy olyan helyzetben, mint amelyről a jelen ügyben szó van, amelyben a felfüggesztő rendelkezést a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatba foglalták, figyelemmel a Bizottságot a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján megillető széles mérlegelési mozgástérre, valamint arra a konkrét joghatásra, amellyel a felfüggesztő rendelkezés e rendelet 12. cikke értelmében jár, meg kell állapítani, hogy az ilyen rendelkezés meghozataláról szóló határozatnak lehetővé kell tennie annak megértését,

hogy a Bizottság szerint az érintett tagállam miért nem tartaná tiszteletben az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettséget, és miért nem függesztené fel a vizsgált intézkedések végrehajtását a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően”.

61 A Törvényszékhez benyújtott keresetlevelének harmadik jogalapjában Magyarország azt állította, hogy a vitatott felfüggesztő rendelkezések indokolása hiányos, mivel a Bizottság nem fejtette ki az azok elfogadását igazoló indokokat.

62 A Törvényszék ezt a jogalapot három tényező alapján utasította el.

63 Először is a megtámadott ítélet 136. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozatokból kitűnik, hogy a 2015. március 17-i és április 13-i információkérő levelekre válaszolva a magyar hatóságok azzal érveltek, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak. Mindazonáltal, amint a főtanácsnok az indítványának 93. pontjában megjegyezte, a tagállamnak teljes mértékben jogában áll úgy védekezni, hogy a vizsgált intézkedés nem minősül támogatásnak. Ennélfogva ebből nem lehet arra következtetni, hogy fennáll annak a fokozott veszélye, hogy a tagállam nem tartja tiszteletben az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének joghatásait, különösen akkor, ha – mint a jelen ügyben is – az érintett jogkérdés vitatott.

64 Másodszor, a Törvényszék a megtámadott ítélet ugyanezen 136. pontjában utalt arra, hogy a vitatott határozatokban megemlítik, hogy a magyar hatóságok nem tettek eleget a Bizottság azon felhívásának, hogy tegyék meg a meghozni tervezett felfüggesztő rendelkezésekkel kapcsolatos észrevételeiket. A Törvényszék álláspontja szerint e tényező elegendő annak megértéséhez, hogy a körülményekre tekintettel a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása ellenére fennállt a szóban forgó nemzeti intézkedések végrehajtásának veszélye.

65 Mindazonáltal, bár a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a felfüggesztő rendelkezés meghozatala előtt a Bizottságnak lehetőséget kell biztosítania az érintett tagállam számára az ezen intézkedéssel kapcsolatos észrevételei megtételére, amint a főtanácsnok az indítványának 94. pontjában helyesen megjegyezte, e rendelkezés egyáltalán nem kötelezi e tagállamot észrevételek megtételére. Következésképpen az a tény, hogy Magyarország nem tett észrevételeket a felfüggesztő rendelkezés lehetséges elfogadását illetően, nem elegendő a Bizottság attól való félelmének igazolásához, hogy e tagállam végrehajtja a vitatott intézkedéseket.

66 Harmadszor és utolsósorban, a Törvényszék a megtámadott ítélet 137. pontjában azt a körülményt említi, hogy néhány hónappal a vitatott rendelkezések elfogadását megelőzően, annak ellenére, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított olyan magyar adóintézkedésekkel szemben, amelyek ugyanazon a modellen alapultak, mint a jelen ügyben szóban forgó nemzeti intézkedések, ezen intézkedéseket a magyar hatóságok nem függesztették fel. Amint azonban a főtanácsnok az indítványának 99. pontjában megjegyezte, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 137. pontjában megállapítottakkal ellentétben e körülmény nem képezi részét a vitatott rendelkezések elfogadása hátterének. Ezenkívül, ha Magyarország e korábbi magatartása meghatározó valószínűsítő körülmény lett volna a Bizottság számára, ez utóbbinak azt meg kellett volna említenie a vitatott határozatokban, ami nem történt meg.

67 A fentiekre tekintettel a Törvényszék a megtámadott ítélet 138. pontjában tévesen állapította meg, hogy „a magyar hatóságoknak lehetőségük volt arra, hogy megértsék azt, hogy a Bizottság a vitatott határozatokban miért döntött úgy, hogy a felfüggesztő rendelkezések tényleges alkalmazásához folyamodik”. Ennélfogva a harmadik fellebbezési jogalapnak helyt kell adni.

A Lengyel Köztársaság beavatkozási kérelmének harmadik jogalapjáról

– A felek érvei

68 Beavatkozási kérelmének harmadik jogalapjában a Lengyel Köztársaság azzal érvel, hogy a Törvényszék megsértette az EUMSZ 264. cikk (1) bekezdését, amikor Magyarország érvelésének elutasítása érdekében a vitatott határozatokban szereplő értékelést a saját értékelésével egészítette ki. Így a Törvényszék a megtámadott ítélet 135. és 136. pontjában annak megállapítása céljából, hogy a felfüggesztő rendelkezésre vonatkozó határozatok elfogadása igazolt volt, úgy ítélte meg, hogy a Bizottság figyelembe vette annak veszélyét, hogy Magyarország a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása ellenére végrehajtja a szóban forgó nemzeti intézkedéseket. Ezen értékelés a Törvényszék saját érveléséből ered, amelyet a vitatott határozatok indokolása egyáltalán nem alapoz meg. Márpedig a Törvényszék semmi esetre sem helyettesítheti a saját indokolásával a jogi aktus kibocsátójának indokolását.

69 A Bizottság elismeri, hogy a vitatott határozatok nem tartalmazzák azokat az indokokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem szándékozik felfüggeszteni a szóban forgó támogatások nyújtását. Úgy véli azonban, hogy e határozatokat megfelelően indokolta, jelezve, hogy a támogatási intézkedések a bejelentésük előtt hatályba léptek.

– A Bíróság álláspontja

70 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikkben említett jogszerűségi vizsgálat keretében a Bíróság és a Törvényszék hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt indítottak. Az EUMSZ 264. cikk kimondja, hogy ha a kereset megalapozott, akkor a megtámadott jogi aktust semmisnek kell nyilvánítani. A Bíróság és a Törvényszék tehát semmi esetre sem helyettesítheti a megtámadott jogi aktus kibocsátójának indokolását a saját indokolásával (2013. február 28-i Portugália kontra Bizottság ítélet, C-246/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:118, 85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 A jelen ügyben, amint a jelen ítélet 63. és 64. pontjában szerepel, a Törvényszék azon tényre támaszkodva ítélte meg úgy, hogy a vitatott felfüggesztő rendelkezések megfelelnek az intézmények jogi aktusaira vonatkozó indokolási kötelezettségnek, hogy a vitatott határozatokból kitűnik egyrészt, hogy a magyar hatóságok azt állították, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak, másrészt pedig, hogy ugyanezen hatóságok nem tettek eleget a Bizottság azon felhívásának, hogy a tervezett felfüggesztő rendelkezésekre vonatkozóan észrevételeket nyújtsanak be hozzá. A Törvényszék véleménye szerint ezek az indokok lehetővé tették annak megértését, hogy a Bizottság álláspontja szerint fennállt a vitatott intézkedések végrehajtásának a veszélye. Ezenkívül a Törvényszék megállapította, hogy – még ha a vitatott határozatok nem is hivatkoztak arra – összefüggésbeli elemként figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a magyar hatóságok nem függesztették fel a néhány hónappal azelőtt indított korábbi hivatalos vizsgálati eljárással érintett adóintézkedéseket.

72 Függetlenül attól, hogy ezek az elemek nem képezhették a vitatott határozatok megfelelő indokolását, amint az fentebb megállapításra került, meg kell állapítani, hogy azok nem szerepelnek ezekben a határozatokban, amit egyébként maga a Bizottság is elismer. Ellenkérelmében ugyanis a Bizottság ezzel szemben azt állítja, hogy nem kellett kifejtenie azokat az indokokat, amelyek miatt valószínűnek tartotta, hogy Magyarország nem tartja tiszteletben a szóban forgó intézkedések végrehajtásának felfüggesztését elrendelő határozatokat. Úgy véli továbbá, hogy a megtámadott ítélet 135–137. pontjában szereplő indokok ellentmondanak az ezen ítélet 70., 71., 130. és 134. pontjában kifejtett indokoknak. A Bizottság a Lengyel Köztársaság beavatkozási beadványára vonatkozó

észrevételeiben azt is elismerte, hogy a vitatott határozatok nem szolgálnak konkrét magyarázattal azon okok tekintetében, amelyek miatt úgy vélte, hogy Magyarország nem szándékozik felfüggeszteni a szóban forgó támogatás nyújtását. Ezen érvelés egyébként összhangban van azon diszkrecionális jogkör terjedelmével, amellyel a Bizottság a véleménye szerint a 659/1999 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján a felfüggesztő rendelkezésre vonatkozó határozat elfogadása során rendelkezik, amint az a Törvényszékhez és a Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványaiból kitűnik.

73 A fentiekből következik, hogy a Törvényszék indokokkal egészítette ki a Bizottság által kifejtett indokokat, és így túllépte hatáskörének korlátait.

74 Következésképpen a Lengyel Köztársaság beavatkozási kérelme harmadik jogalapjának is helyt kell adni.

75 A fenti megállapítások összességéből következik, hogy a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

A Törvényszékhez benyújtott keresetről

76 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése értelmében a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén a Bíróság az ügyet visszautalhatja határozathozatalra a Törvényszékhez, vagy ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti.

77 A jelen ügyben a Bíróságnak érdemben el kell döntenie az ügyet, amit a per állása megenged.

78 Amint a jelen ítélet 69. pontjában szerepel, a Bizottság maga is elismerte, hogy a vitatott határozatok nem adtak magyarázatot azon okokra, amelyek miatt úgy vélte, hogy Magyarország a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása ellenére nem függeszti fel a szóban forgó intézkedéseket. Márpedig a felfüggesztő rendelkezéseket e tekintetben indokolni kellett volna, amint a jelen ítélet 55. pontjában szerepel, és amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 135. pontjában is kimondta. Következésképpen a vitatott felfüggesztő rendelkezések indokolása elégtelen, és azok sértik az EUMSZ 296. cikket. Magyarország első fokon benyújtott keresetlevele harmadik jogalapjának tehát szintén helyt kell adni.

79 A fentiekből következik, hogy a vitatott határozatok által elfogadott felfüggesztő rendelkezéseket anélkül kell megsemmisíteni, hogy e keresetlevél többi jogalapját vizsgálni kellene.

A költségekről

80 Az eljárási szabályzat 184. cikke (2) bekezdésének megfelelően, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.

81 E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése, amely az említett szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó, akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, Magyarország kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül a Magyarország részéről mind az elsőfokú eljárásban, mind a fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére.

82 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése szerint, amely e szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó, az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

83 A Lengyel Köztársaság, beavatkozó fél a fellebbezési eljárásban, maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) **A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2018. április 25-i Magyarország kontra Bizottság ítéletét (T-554/15 és T-555/15, EU:T:2018:220) hatályon kívül helyezi.**

2) **A Bíróság az SA. 41187 (2015/NN) számú állami támogatás – Magyarország – Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló, 2015. július 15-i C(2015) 4805 final bizottsági határozatot és az SA. 40018 (2015/C) (korábbi 2014/NN) számú állami támogatás – A magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj 2014. évi módosításáról szóló, 2015. július 15-i C(2015) 4808 final bizottsági határozatot megsemmisíti annyiban, amennyiben e határozatokban elrendelik a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló 2014. évi XCIV. törvényből adódó egészségügyi hozzájárulására és az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 2014. évi módosításából adódó élelmiszerlánc-felügyeleti díjra vonatkozó progresszív adómérték alkalmazásának a felfüggesztését.**

3) **Az Európai Bizottság a saját költségein felül viseli a Magyarország részéről mind az elsőfokú eljárásban, mind a fellebbezési eljárásban felmerült költségeket.**

4) **A Lengyel Köztársaság maga viseli saját költségeit.**

Bonichot Silva de Lapuerta Safjan

Rossi Toader

Kihirdetve Luxembourgban, a 2020. június 4-i tárgyaláson.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

J.-C. Bonichot
az első tanács elnöke