Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

4. juni 2020 *

»Appel – statsstøtte – formodet støtte – afgørelse om at indlede den procedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, TEUF – påbud om indstilling af de omhandlede foranstaltninger – betingelserne for, at påbuddet er lovligt«

I sag C-456/18 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 12. juli 2018,

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Republikken Polen ved B. Majczyna, M. Rzotkiewicz og A. Kramarczyk, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved L. Flynn, P.-J. Loewenthal, V. Bottka og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, som fungerende dommer i Første Afdeling, og dommerne M. Safjan, L.S. Rossi og C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. september 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. januar 2020,

* Processprog: ungarsk.

afsagt følgende

Dom

1 Ungarn har med sit appelskrift nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 25. april 2018, Ungarn mod Kommissionen (T-554/15 og T-555/15, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:220), hvorved Retten frifandt Kommissionen i de søgsmål, som Ungarn havde anlagt med påstand om annullation dels af Kommissionens afgørelse C(2015) 4805 final af 15. juli 2015 om statsstøtte SA.41187 (2015/NN) – Ungarn – Sundhedsbidrag pålagt virksomheder i tobaksindustrien (EUT 2015, C 277, s. 24), dels af Kommissionens afgørelse C(2015) 4808 final af 15. juli 2015 om statsstøtte SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – 2014-ændringen af det ungarske gebyr for fødevarekædekontrol (EUT 2015, C 277, s. 12) (herefter »de omtvistede afgørelser«), for så vidt som det med disse afgørelser pålægges at indstille anvendelsen af den progressive afgiftssats, satsen for sundhedsafgiften for virksomheder i tobaksindustrien og gebyret for fødevarekædekontrol, således som disse satser og dette gebyr fremgår af lov nr. XCIV af 2014 om tobaksindustriens sundhedsafgifter og af 2014-ændringen af lov nr. XLVI af 2008 om fødevarekæden og kontrol hermed.

Retsforskrifter

2 12. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013 (EUT 2013, L 204, s. 15) (herefter »forordning nr. 659/1999«), er affattet således:

»[I] tilfælde af ulovlig støtte bør Kommissionen have ret til at indhente alle nødvendige oplysninger, som sætter den i stand til at træffe en beslutning og eventuelt omgående genskabe normale konkurrencevilkår; Kommissionen bør derfor have mulighed for at træffe foreløbige foranstaltninger over for den pågældende medlemsstat; disse foreløbige foranstaltninger kan tage form af påbud om oplysninger, påbud om indstilling og påbud om tilbagebetaling; overholdes et påbud om oplysninger ikke, bør Kommissionen have mulighed for at vedtage en beslutning på grundlag af de foreliggende oplysninger, og i tilfælde af manglende overholdelse af påbud om indstilling eller tilbagebetaling bør den have mulighed for at indbringe sagen direkte for Domstolen i overensstemmelse med [artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF].«

3 Denne forordnings artikel 3 med overskriften »Standstill-klausul« bestemmer følgende:

»Støtte, som skal anmeldes i medfør af artikel 2, stk. 1, må ikke gennemføres, før Kommissionen har vedtaget eller anses for at have vedtaget en beslutning, hvori den godkender en sådan støtte.«

4 Den nævnte forordnings artikel 4 med overskriften »Foreløbig undersøgelse af anmeldelsen og Kommissionens beslutninger« har følgende ordlyd:

»1. Kommissionen undersøger anmeldelsen straks ved modtagelsen. Kommissionen vedtager en beslutning efter stk. 2, 3 eller 4, jf. dog artikel 8.

2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning.

3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ganske vist er omfattet af [artikel 107, stk. 1, TEUF], men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med [det indre marked], beslutter den, at foranstaltningen er forenelig med [det indre marked], i det følgende benævnt »beslutning om ikke at gøre indsigelse«. I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten, der er anvendt.

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med [det indre marked], beslutter den at indlede proceduren efter [artikel 108, stk. 2, TEUF], i det følgende benævnt »beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure«.

[…]«

5 Kapitel III i forordning nr. 659/1999 med overskriften »Procedure vedrørende ulovlig støtte« indeholder forordningens artikel 10-14. Forordningens artikel 10 fastsætter følgende:

»1. Kommissionen kan på eget initiativ undersøge oplysninger om påstået ulovlig støtte fra enhver kilde, jf. dog artikel 20.

[…]

2. Om nødvendigt fremsætter den en begæring om oplysninger over for den pågældende medlemsstat. […]«

6 Den nævnte forordnings artikel 11 med overskriften »Påbud om indstilling af støtteforanstaltninger eller foreløbig tilbagebetaling af støtte« bestemmer følgende:

»1. Efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger kan Kommissionen vedtage en beslutning, hvori den påbyder medlemsstaten at indstille eventuelle ulovlige støtteforanstaltninger, indtil Kommissionen har vedtaget en beslutning om, hvorvidt støtten er forenelig med [det indre marked], i det følgende benævnt »påbud om indstilling«.

2. Efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger kan Kommissionen vedtage en beslutning, hvori den påbyder medlemsstaten foreløbigt at kræve eventuel ulovlig støtte tilbagebetalt, indtil Kommissionen har vedtaget en beslutning om, hvorvidt støtten er forenelig med [det indre marked], i det følgende benævnt »påbud om tilbagebetaling«, hvis følgende kriterier er opfyldt:

– der er ifølge en fastlagt praksis ikke tvivl om den pågældende foranstaltnings karakter af støtte, og

– der må handles hurtigt, og

– der er alvorlig risiko for omfattende og uoprettelig skade for en konkurrent.

Tilbagebetalingen skal ske efter proceduren i artikel 14, stk. 2 og 3. Når støtten er tilbagebetalt, vedtager Kommissionen en beslutning inden for de frister, der gælder for anmeldt støtte.

Kommissionen kan bemyndige medlemsstaten til at lade tilbagebetalingen af støtten ledsage af udbetaling af en redningsstøtte til den pågældende virksomhed.

Dette stykke gælder kun ulovlig støtte, der er udbetalt efter denne forordnings ikrafttræden.«

7 Samme forordnings artikel 12 med overskriften »Manglende overholdelse af en beslutning om et påbud« har følgende ordlyd:

»Retter medlemsstaten sig ikke efter en beslutning om påbud om indstilling eller om tilbagebetaling, kan Kommissionen, samtidig med at den undersøger sagens fakta på grundlag af de foreliggende oplysninger, indbringe sagen direkte for De Europæiske Fællesskabers Domstol og anmode om, at den manglende overholdelse af påbuddet erklæres for en overtrædelse af traktaten.«

8 Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmer følgende:

»Undersøgelsen af en eventuel ulovlig støtteforanstaltning resulterer i en beslutning vedtaget efter artikel 4, stk. 2, 3 eller 4. I tilfælde af beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure afsluttes proceduren ved en beslutning vedtaget efter artikel 7. Overholder medlemsstaten ikke et påbud om oplysninger, vedtages beslutningen på grundlag af de foreliggende oplysninger.«

Tvistens baggrund

9 Ved lov nr. XCIV af 2014 om tobaksindustriens sundhedsafgifter indførte det ungarske parlament en ny afgift, der opkræves efter en progressiv sats af den årlige omsætning for de virksomheder, der opnår mindst 50% af deres omsætning fra produktion af eller handel med tobaksprodukter. Ved 2014-ændringen af lov nr. XLVI af 2008 om fødevarekæden og kontrol hermed gjorde det ungarske parlament ligeledes et gebyr for fødevarekædekontrol, der opkræves af omsætningen for de butikker, der sælger dagligvarer, progressivt.

10 Ved skrivelser af henholdsvis 17. marts 2015 og 13. april 2015 meddelte Kommissionen de ungarske myndigheder, at det var dens opfattelse, at dels den progressive sats for gebyret for fødevarekædekontrol, dels den progressive sats for sundhedsafgiften samt den investeringsbetingede nedsættelse af sundhedsafgiften, førte til en forskelsbehandling af virksomheder, der befandt sig i en sammenlignelig situation, og således kunne anses for at indføre statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked. I begge disse skrivelser anførte Kommissionen muligheden for at meddele Ungarn et påbud om indstilling på grundlag af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, og Kommissionen opfordrede medlemsstaten til at fremsætte bemærkninger til en eventuel anvendelse af et sådant påbud. Ved skrivelser af 16. april og 12. maj 2015 svarede de ungarske myndigheder, at de pågældende foranstaltninger efter deres opfattelse ikke udgjorde statsstøtte.

11 Ved de omtvistede afgørelser besluttede Kommissionen i begge sager dels at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, dels at pålægge Ungarn at indstille gennemførelsen af de pågældende afgiftsforanstaltninger i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

12 Den 4. juli 2016 vedtog Kommissionen to afgørelser, hvorved de formelle undersøgelsesprocedurer blev afsluttet, og hvorved den fastslog, at de omtvistede foranstaltninger var ulovlige og uforenelige med det indre marked.

Sagen for Retten og den appellerede dom

13 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 2015 anlagde Ungarn sag til prøvelse af hver af de omtvistede afgørelser, for så vidt som det med disse afgørelser pålægges at indstille anvendelsen af den progressive afgiftssats, satsen for sundhedsafgiften og gebyret for fødevarekædekontrol samt at indstille den investeringsbetingede nedsættelse af sundhedsafgiften.

14 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen i disse søgsmål.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

15 Ungarn har med sit appelskrift nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at denne medlemsstats påstande i første instans tages til følge, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16 Domstolens præsident har ved afgørelse af 15. oktober 2018 tilladt Republikken Polen at indtræde i sagen til støtte for Ungarns påstande.

17 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og at Republikken Polen tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med interventionen.

Appellen

Formaliteten vedrørende appellen

18 Kommissionen har rejst en formalitetsindsigelse mod den ungarske regering om, at denne ikke klart og entydigt har fremført de anbringender, som den støtter sig på, ikke har præciseret samtlige de kritiserede præmisser i den appellerede dom, som den anfægter, i vidt omfang har begrænset sig til at gentage de anbringender og argumenter, der allerede blev fremført i første instans og forkastet af Retten, navnlig har kritiseret Kommissionens begrundelse i de omtvistede afgørelser snarere end begrundelsen i den appellerede dom og reelt søger at opnå en fornyet prøvelse af det søgsmål, som Retten frifandt Kommissionen i. Appellen opfylder heller ikke de kombinerede krav i artikel 256 TEUF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement.

19 Det skal i denne forbindelse fastslås, at Kommissionen ikke har ledsaget sine udsagn med de fornødne præciseringer til, at det kan vurderes, om disse udsagn er velbegrundede. Endvidere og i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, har Ungarn i sit appelskrift bl.a. fremført anbringender om, at Retten begik en række retlige fejl vedrørende dels den skønsmargen, som Kommissionen råder over, når den vedtager påbud om indstilling, dels denne institutions forpligtelse til at begrunde disse påbud.

20 Følgelig skal Kommissionens formalitetsindsigelse mod appellen forkastes.

Formaliteten vedrørende interventionsanbringenderne

Parternes argumenter

21 Kommissionen har gjort gældende, at Republikken Polens andet anbringende, som er knyttet til Ungarns andet appelanbringende men rummer kritik af andre passager i den appellerede dom, såvel som Republikken Polens tredje anbringende, som ikke angiver noget appelanbringende, ændrer sagsgenstanden og derfor skal afvises fra realitetsbehandling.

Domstolens bemærkninger

22 Det fremgår af artikel 40, stk. 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, at påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun kan gå ud på at understøtte en af parternes påstande. Procesreglementets artikel 132, der i henhold til samme reglements artikel 190 finder anvendelse på en appelsag for Domstolen, bestemmer, at interventionsindlægget skal indeholde de anbringender og argumenter, der gøres gældende af intervenienten.

23 Disse bestemmelser er derfor ikke til hinder for, at en intervenient fremfører en anden argumentation end den part, som intervenienten støtter, når blot intervenienten alene søger at støtte partens påstande eller tilbagevise modpartens (dom af 23.2.1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, 30/59, EU:C:1961:2, s. 37 og 38, og af 19.11.1998, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-150/94, EU:C:1998:547, præmis 36).

24 Følgelig kan de anbringender, som Republikken Polen har fremført til støtte for Ungarns påstande, ikke afvises fra realitetsbehandling med henvisning til, at de supplerer det andet appelanbringende ved at rumme kritik af andre passager i den appellerede dom, og at de indeholder et argument, der ikke indgår i appelskriftet.

25 Den delvise formalitetsindsigelse, som Kommissionen har rejst mod Republikken Polens intervention, skal derfor forkastes.

Realiteten

26 Ungarn har til støtte for sin appel fremført tre anbringender, hvormed det gøres gældende, for det første at Retten foretog en fejlagtig fortolkning af betingelserne for at vedtage påbud om indstilling efter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, for det andet at Retten fordrejede visse af Ungarns argumenter, og for det tredje at Retten tilsidesatte begrundelsespligten samt foretog en fejlagtig anvendelse af artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Første appelanbringendes fjerde led

– Parternes argumenter

27 Ifølge den ungarske regering så Retten bort fra, at et påbud om indstilling skulle være foreneligt med EUF-traktaten og de almindelige EU-retlige principper. Retten anførte ganske vist i den appellerede doms præmis 86, at »Unionens retsinstansers prøvelse […] ikke [er] begrænset til alene at omfatte de betingelser, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, og kan udvides til bl.a. at omfatte påbuddet om indstillings forenelighed med EUF-traktaten og med de almindelige retsprincipper«. I den appellerede doms præmis 70 og 71 begrænsede Retten imidlertid betingelserne for at vedtage et påbud om indstilling til de to betingelser, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999. På tilsvarende vis begrænsede Retten i denne doms præmis 87 sin undersøgelse til denne ene artikel. Retten begik den samme retlige fejl i den appellerede doms præmis 95 og 134 ved at fastslå, at Kommissionen ikke er forpligtet til at sikre sig, at påbuddet er nødvendigt og forholdsmæssigt, når den påbyder, at en foranstaltning indstilles efter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

28 Kommissionen finder for sin del, at der ikke er nogen inkonsekvens mellem på den ene side den appellerede doms præmis 71 og 95 og på den anden side denne doms præmis 86 og 98. Præmis 86 og 98 skal således fortolkes under hensyntagen til denne doms præmis 130 og 134, ifølge hvilke muligheden for at vedtage et påbud om indstilling er tilstrækkeligt begrundet, når der er godtgjort en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF, og derfor ikke behøver at blive yderligere begrundet.

Forbuddet i artikel 108, stk. 3, TEUF gælder således allerede før Kommissionen vedtager en afgørelse om at indlede en formel undersøgelsesprocedure. Når en medlemsstat gennemfører en støtteforanstaltning uden at have anmeldt den til Kommissionen, foreligger der en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF. Kvalificeringen af den pågældende nationale foranstaltning som ulovlig statsstøtte udgør den materielle betingelse, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999. Kommissionen finder det derfor inkonsekvent, at Retten i den appellerede doms præmis 135-137 fastslog, at denne institution i afgørelsen om påbud om indstilling skulle redegøre for grundene til, at den fandt det lidet sandsynligt, at medlemsstaten havde overholdt dette forbud.

29 På baggrund af den ovennævnte selvmodsigelse har Kommissionen anmodet Domstolen om at ændre begrundelsen i den appellerede doms præmis 135-137, så den bringes i overensstemmelse med den begrundelse, der er anført i denne doms præmis 70, 71, 130 og 134.

– Domstolens bemærkninger

30 Artikel 108, stk. 3, TEUF forpligter medlemsstaterne til at underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse eller ændring af statsstøtteforanstaltninger. Artikel 109 TEUF bemyndiger Rådet for Den Europæiske Union til især at fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 108, stk. 3, TEUF. Rådet har på dette grundlag vedtaget forordning nr. 659/1999.

31 Når den berørte medlemsstat ikke indstiller gennemførelsen af den pågældende foranstaltning for dermed at efterkomme forpligtelsen til ikke at gennemføre nye støtteforanstaltninger eller ændringer af eksisterende støtteforanstaltninger, inden Kommissionens, eller i givet fald Rådets, godkendelse foreligger – en forpligtelse, der fremgår af artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF og af artikel 3 i forordning nr. 659/1999 – har Kommissionen mulighed for i medfør af artikel 11, stk. 1, i nævnte forordning, efter at have givet medlemsstaten mulighed for at fremsætte sine bemærkninger, at træffe en beslutning, hvorved det pålægges medlemsstaten at indstille denne gennemførelse, indtil der foreligger en endelig afgørelse vedrørende foreneligheden af støtten (dom af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, præmis 46).

32 Det bestemmes i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 659/1999, at hvis Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse konstaterer, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med det indre marked, indleder den den formelle undersøgelsesprocedure. Når Kommissionen får kendskab til en ikke-anmeldt foranstaltning, i forhold til hvilken den skønner, at der kan være tale om en ny støtte eller en ændring af en eksisterende støtte, kan den ligeledes på grundlag af denne forordnings artikel 10, stk. 2, fremsætte en begæring om oplysninger over for den pågældende medlemsstat, og eventuelt beslutte at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til forordningens artikel 13, stk. 1, andet punktum.

33 Indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en foranstaltning, som Kommissionen formoder er en ny støtte, forpligter i alle tilfælde den pågældende medlemsstat til at indstille gennemførelsen af denne foranstaltning (jf. i denne retning dom af 30.6.1992, Spanien mod Kommissionen, C-312/90, EU:C:1992:282, præmis 17, af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, præmis 59, af 10.5.2005, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2005:275, præmis 39, og af 9.6.2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen, C-465/09 P – C-470/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:372, præmis 92).

34 En indledning af den formelle undersøgelsesprocedure i forhold til en ikke-anmeldt foranstaltning medfører dog ikke de samme konsekvenser for den pågældende medlemsstat som en vedtagelse af et påbud om indstilling efter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999. Medlemsstaten er ganske vist i begge tilfælde forpligtet til at indstille gennemførelsen af den omhandlede foranstaltning. Det er imidlertid alene en manglende overholdelse af et påbud om indstilling, der giver Kommissionen

mulighed for at anlægge traktatbrudssøgsmål direkte ved Domstolen i henhold til artikel 12 i forordning nr. 659/99 (jf. i denne retning dom af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, præmis 60).

35 Domstolen har fastslået, at et påbud om indstilling kan udfærdiges såvel samtidig med afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure som efter denne afgørelse (dom af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, præmis 47). En afgørelse om et påbud om indstilling kan navnlig vedtages efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure, når den pågældende medlemsstat allerede fra indledningen af denne procedure har undladt at indstille gennemførelsen af den undersøgte foranstaltning.

36 I de to sager, der lå til grund for den appellerede dom, var der ved Retten blevet anlagt søgsmål af Ungarn til prøvelse af et antal påbud om indstilling, som var vedtaget samtidigt med – og ved den samme afgørelse – som indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure vedrørende de to kritiserede afgiftsforanstaltninger.

37 Med det første anbringende i stævningen for Retten gjorde Ungarn navnlig gældende, at vedtagelsen af et påbud om indstilling kræver, at dette påbud overholder proportionalitetsprincippet, ud over at de to betingelser i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 skal være opfyldt, dvs. at Kommissionen foreløbigt kvalificerer den pågældende nationale foranstaltning som ulovlig statsstøtte, og at den berørte medlemsstat høres om det påtænkte påbud. Da den samtidigt vedtagne indledning af den formelle undersøgelsesprocedure havde opsættende virkning, ville påbuddet om indstilling imidlertid ifølge Ungarn kun have været begrundet, såfremt Kommissionen med rimelighed havde kunnet tro, at denne medlemsstat ikke ville overholde denne forpligtelse, hvilket der ikke var noget grundlag for at hævde.

38 Med det første appelanbringendes fjerde led har Ungarn anført, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede dom ved besvarelsen af det argument, der er gengivet i den foregående præmis. I den appellerede doms præmis 70, 71, 95 og 134 fastslog Retten gentagne gange med urette, at vedtagelsen af et påbud om indstilling alene var underlagt de to betingelser i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, hvorved den forbigik Kommissionens forpligtelse til at sikre sig, at påbuddet om indstilling er forholdsmæssigt.

39 Der skal indledningsvis erindres om, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 har følgende ordlyd: »Efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger kan Kommissionen vedtage en beslutning, hvori den påbyder medlemsstaten at indstille eventuelle ulovlige støtteforanstaltninger, indtil Kommissionen har vedtaget en beslutning om, hvorvidt støtten er forenelig med [det indre marked], i det følgende benævnt »påbud om indstilling««.

40 Det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at Kommissionen har mulighed for og ikke pligt til at vedtage en afgørelse om et påbud om indstilling (jf. i denne retning dom af 9.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, præmis 46). Da Kommissionen ikke befinder sig i en bundet kompetencesituation, har den følgelig en skønsmargen med hensyn til at beslutte, om den vil vedtage en sådan foranstaltning. Når Kommissionen har en skønsbeføjelse, skal den imidlertid udøve denne beføjelse under overholdelse af de almindelige EU-retlige principper (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Schindler Holding m.fl. mod Kommissionen, C-501/11 P, EU:C:2013:522, præmis 59).

41 Det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end til, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 17.5.1984, Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, præmis 25, og af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskekvoter for sværdfisk i

Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 55). Dette princip er anført i artikel 5, stk. 4, TEU og i artikel 1 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten.

42 Det følger af det ovenstående, at et påbud om indstilling vedtaget i medfør af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 skal overholde proportionalitetsprincippet, dvs. ikke må gå videre end til, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af det formål, der forfølges med denne bestemmelse. Den beføjelse, som Kommissionen har til at rette sådanne påbud til medlemsstaterne, har som påpeget i nærværende doms præmis 33 til formål at sikre overholdelsen af forbuddet mod at gennemføre støtteprojekter frem til den endelige afgørelse om, hvorvidt disse projekter er forenelige med det indre marked. Denne beføjelse suppleres af den beføjelse, som Kommissionen har til inden for en forkortet frist at anlægge sag direkte ved Domstolen for at få fastslået et traktatbrud bestående i, at en medlemsstat har gennemført en foranstaltning, der mistænkes for at udgøre ulovlig støtte.

43 I lyset af dette formål er det begrundet at vedtage et påbud om indstilling, når den pågældende medlemsstat efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure har undladt at indstille gennemførelsen af den undersøgte foranstaltning, således som angivet i nærværende doms præmis 35. Det kan dog ligeledes være hensigtsmæssigt at vedtage et påbud om indstilling samtidigt med afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, såfremt tilstrækkelige oplysninger giver Kommissionen grund til at formode, at den pågældende medlemsstat ikke har til hensigt at indstille gennemførelsen af den undersøgte foranstaltning – hvilket indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure forpligter den til – og grund til at forvente, at der derfor vil skulle anlægges traktatbrudssøgsmål ved Domstolen.

44 Under behandlingen af det første anbringende i stævningen, der er gengivet i nærværende doms præmis 37, angav Retten i den appellerede doms præmis 70 og 71 på følgende måde betingelserne for, at et påbud om indstilling er lovligt:

»70 De betingelser for at vedtage et sådant påbud, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, indeholder blot én materiel betingelse, nemlig at Kommissionen på dette tidspunkt i proceduren har kvalificeret den pågældende nationale foranstaltning som ulovlig statsstøtte, og én processuel betingelse, nemlig at den pågældende medlemsstat gives mulighed for at fremsætte sine bemærkninger.

71 Kommissionen skal ikke opfylde andre betingelser for at kunne vedtage et påbud i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, og det skal fremhæves, at denne situation er et resultat af lovgivers vilje og ikke dennes forglemmelse, som Ungarn har gjort gældende. Denne artikels ordlyd, som afspejler den retsstilling, der følger af den ovenfor i præmis 30 nævnte faste retspraksis, blev ikke ændret ved de ændringer, der blev indført i forordning nr. 659/1999, og er gentaget på samme måde i den nye forordning 2015/1589.«

45 Det er sandt, at disse præmisser isoleret set kan læses som om, at det alene kræves af Kommissionen, at den ved vedtagelsen af et påbud om indstilling overholder de betingelser, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, og at Kommissionen derfor er fritaget for forpligtelsen til at vurdere nødvendigheden af dette påbud om indstilling.

46 Imidlertid skal disse præmisser ses i sammenhæng med hele Rettens ræsonnement. I den appellerede doms præmis 86 bemærkede Retten, at »Unionens retsinstansers prøvelse […] ikke [er] begrænset til alene at omfatte de betingelser, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, og kan udvides til bl.a. at omfatte påbuddet om indstillings forenelighed med EUF-traktaten og med de almindelige retsprincipper«. I denne doms præmis 94 ff. undersøgte Retten desuden, om Kommissionen havde overholdt proportionalitetsprincippet med vedtagelsen af de omtvistede påbud om indstilling. Navnlig analyserede Retten i den appellerede doms præmis 98 og 99, om disse påbud var egnede og nødvendige for gennemførelsen af de velbegrundede formål, der forfølges med

artikel 107 TEUF og 108 TEUF, herunder om byrderne ved disse påbud var forholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges med disse bestemmelser. Endelig konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 102, at Kommissionen ikke havde tilsidesat proportionalitetsprincippet med vedtagelsen af de omtvistede påbud.

47 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke tilsidesatte institutionernes forpligtelse til at overholde proportionalitetsprincippet i alle deres retsakter. Følgelig skal det første appelanbringendes fjerde led forkastes.

Tredje appelanbringendes første led

– *Parternes argumenter*

48 Med det tredje appelanbringende har den ungarske regering kritiseret Retten for, at den foretog en urigtig retlig bedømmelse af de begrundelseskrav, der gælder for påbud om indstilling.

49 Med dette anbringendes første led har den ungarske regering i det væsentlige anført, at Retten foretog en urigtig retlig kvalificering af de faktiske omstændigheder ved at anse påbuddet om indstilling for tilstrækkeligt begrundet.

50 Retten angav ganske vist korrekt i den appellerede doms præmis 135, at når påbuddet om indstilling fremgår af en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, skal begrundelsen for påbuddet give mulighed for at få kendskab til, hvorfor den pågældende medlemsstat ikke vil overholde forpligtelsen til at indstille gennemførelsen af de undersøgte foranstaltninger. Derimod tog Retten fejl ved at fastslå, at oplysningerne i de omtvistede afgørelser gav mulighed for at forstå, at Ungarn ifølge Kommissionen havde til hensigt ikke at indstille de omhandlede foranstaltninger under undersøgelsesproceduren.

51 For det første fortolkede Retten i den appellerede doms præmis 136 med urette angivelsen i de omtvistede afgørelser af, at de ungarske myndigheder bestred den foreløbige kvalificering som statsstøtte, som et indicium på en sådan hensigt. Hvis det forholdt sig således, ville en medlemsstat ikke kunne bestride Kommissionens analyse uden at blive mistænkt for at ville gennemføre de nationale foranstaltninger trods indledningen af en undersøgelsesprocedure vedrørende disse foranstaltninger.

52 For det andet – og i modsætning til, hvad Retten fastslog – kan det heller ikke anses for nogen begrundelse, at de omtvistede afgørelser indeholdt en angivelse af, at de nationale myndigheder ikke havde reageret på Kommissionens opfordring til at fremsætte bemærkninger til den eventuelle vedtagelse af påbud om indstilling. Det ville være at foretage en urimelig fortolkning af en tavshed, som Kommissionen i øvrigt ikke selv fortolkede i denne retning.

53 For det tredje henviste Retten i den appellerede doms præmis 137 med urette til de ungarske myndigheders holdning i en anden undersøgelsesprocedure som en begrundelse for de omtvistede afgørelser, til trods for, at denne holdning ikke var nævnt i disse afgørelser, og til trods for, at intet tydede på, at Kommissionen havde taget hensyn til denne holdning. Retten fastslog med urette, at dette forhold udgjorde en del af begrundelsen.

54 For det fjerde kunne de omtvistede afgørelser så meget desto mindre fortolkes på den måde, som Retten gjorde, da de ikke indeholdt nogen som helst oplysninger om en risiko for, at de nationale myndigheder ville gennemføre de undersøgte foranstaltninger under undersøgelsesproceduren.

55 For det femte modsiges Rettens vurdering af begrundelsen for de omtvistede afgørelser i øvrigt af Kommissionen selv, som under hele proceduren og navnlig i retsmødet konstant gjorde gældende, at den kun var forpligtet til at overholde de materielle og processuelle betingelser, der er angivet i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

56 Kommissionen har anført, at det i betragtning af omstændighederne omkring vedtagelsen af påbuddene om indstilling var med rette, at Retten fastslog, at de ungarske myndigheder var i stand til at forstå, hvorfor Kommissionen havde truffet afgørelse om disse påbud.

– Domstolens bemærkninger

57 Den begrundelse, som kræves i EU-institutionernes retsakter i henhold til artikel 296 TEUF, skal i henhold til retspraksis tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 10.3.2016, HeidelbergCement mod Kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

58 Som anført i nærværende doms præmis 40 er vedtagelsen af et påbud om indstilling blot en mulighed for Kommissionen, selv om de to betingelser, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, er opfyldt. Det kræves derfor, at særlige grunde foranlediger institutionen til at vedtage en sådan afgørelse. Som påpeget i den foregående præmis følger det imidlertid af pligten til at begrunde institutionernes retsakter, at adressaten for en retsakt skal oplyses om begrundelsen for denne, således at adressaten gives mulighed for at vurdere, om afgørelsen er velbegrundet, og i givet fald at udøve sin klageadgang på et velinformeret grundlag. En underretning om en begrundelse er tillige påkrævet med henblik på at give Unionens retsinstanser mulighed for – som de gør med enhver retsakt – at kontrollere lovligheden af et påbud om indstilling i forhold til proportionalitetsprincippet og at efterprøve, at Kommissionen ikke har gjort ubegrundet brug af den mulighed, som den er tillagt efter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

59 Såfremt påbuddet om indstilling ligesom i den konkrete sag vedtages samtidigt med afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, udsteder Kommissionen nødvendigvis påbuddet ud fra en forventning om, at den berørte medlemsstat ikke vil indstille gennemførelsen af den pågældende foranstaltning trods indledningen af undersøgelsesproceduren. Som angivet i nærværende doms præmis 34 er den eneste yderligere virkning af et påbud om indstilling i forhold til virkningerne af indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure således at give Kommissionen mulighed for at anlægge traktatbrudssøgsmål direkte ved Domstolen i henhold til artikel 12 i forordning nr. 659/1999, såfremt den berørte medlemsstat ikke efterkommer sin forpligtelse til at indstille gennemførelsen af den undersøgte foranstaltning. Hvis Kommissionen i det tilfælde, hvor et påbud om indstilling vedtages samtidigt med afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, ikke var forpligtet til at angive, hvorfor den skønner, at medlemsstaten ikke vil overholde indstillingsforpligtelsen – og hvorfor den derfor allerede på dette tidspunkt forudser et sagsanlæg ved Domstolen – ville den følgelig blive fritaget for at begrunde dette påbud om indstilling, hvilket ville være i strid med begrundelsespligten.

60 Retten anførte således med rette i den appellerede doms præmis 135, at »[i] en situation som i det foreliggende tilfælde, hvor påbuddet om indstilling fremgår af en beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, skal det, henset til den vide skønsmargen, som Kommissionen har i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, samt til den konkrete retsvirkning af et påbud om indstilling i medfør af denne forordnings artikel 12, […] fastslås, at en afgørelse om vedtagelse af et påbud skal give mulighed for at få kendskab til, hvorfor den pågældende medlemsstat ifølge Kommissionen ikke ville overholde den forpligtelse, der fremgår af artikel 108, stk. 3, TEUF, og indstille gennemførelsen af de undersøgte foranstaltninger efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure«.

61 Med det tredje anbringende i stævningen for Retten gjorde Ungarn gældende, at de omtvistede påbud om indstilling var utilstrækkeligt begrundede, eftersom Kommissionen ikke havde redegjort for grundene til deres vedtagelse.

62 Retten forkastede dette anbringende ved at støtte sig på tre forhold.

63 For det første bemærkede den i den appellerede doms præmis 136, at det fremgik af de omtvistede afgørelser, at de ungarske myndigheder som svar på Kommissionens oplysningsskrivelser af 17. marts og 13. april 2015 havde gjort gældende, at de pågældende nationale foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte. Som anført af generaladvokaten i punkt 93 i forslaget til afgørelse er det imidlertid en medlemsstats gode ret at forsvare sig med, at den pågældende foranstaltning ikke udgør statsstøtte. Følgelig kan der ikke af dette udledes en øget risiko for, at medlemsstaten ikke vil følge retsvirkningerne af artikel 108, stk. 3, TEUF, og navnlig ikke, når der er tale om et omtvistet retligt spørgsmål som i det foreliggende tilfælde.

64 For det andet henviste Retten i samme præmis 136 i den appellerede dom til angivelsen i de omtvistede afgørelser af, at de ungarske myndigheder ikke havde fulgt Kommissionens opfordring til at fremsætte bemærkninger om de påbud om indstilling, der påtænktes vedtaget. Ifølge Rettens vurdering gjorde denne omstændighed det muligt at forstå, at der i betragtning af de foreliggende omstændigheder var en risiko for gennemførelse af de pågældende nationale foranstaltninger, uanset at den formelle undersøgelsesprocedure blev indledt.

65 Det forholder sig dog således, at selv om artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmer, at Kommissionen, inden den vedtager et påbud om indstilling, skal give den pågældende medlemsstat mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til denne foranstaltning, forpligter denne bestemmelse derimod – som generaladvokaten med rette har anført i punkt 94 i forslaget til afgørelse – på ingen måde denne medlemsstat til at fremsætte bemærkninger. Den omstændighed, at Ungarn ikke havde fremsat bemærkninger til den mulige vedtagelse af et påbud om indstilling, var derfor ikke tilstrækkelig til at begrunde Kommissionens frygt for, at denne medlemsstat ville gennemføre de omtvistede foranstaltninger.

66 For det tredje og til sidst anførte Retten i den appellerede doms præmis 137 den omstændighed, at til trods for Kommissionens indledning af en formel undersøgelsesprocedure i forhold til et antal ungarske afgiftsforanstaltninger, der var støttet på den samme model som de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i den foreliggende sag, havde de ungarske myndigheder nogle måneder inden vedtagelsen af de omtvistede påbud ikke indstillet disse foranstaltninger. Som bemærket af generaladvokaten i punkt 99 i forslaget til afgørelse er denne omstændighed imidlertid – i modsætning til Rettens opfattelse i den appellerede doms præmis 137 – ikke en del af sammenhængen for vedtagelsen af de omtvistede påbud. Såfremt denne forudgående adfærd fra Ungarns side udgjorde en afgørende indikation for Kommissionen, burde denne institution desuden have nævnt det i de omtvistede afgørelser, hvilket den ikke gjorde.

67 På baggrund af ovenstående betragtninger var det med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at »de ungarske myndigheder havde kendskab til, hvorfor Kommissionen i de omtvistede afgørelser rent faktisk [havde besluttet] at anvende påbud om indstilling«. Følgelig skal det tredje appelanbringende tages til følge.

Tredje anbringende i Republikken Polens begæring om intervention

– Parternes argumenter

68 Med det tredje anbringende i sin begæring om intervention har Republikken Polen gjort gældende, at Retten tilsidesatte artikel 264, stk. 1, TEUF derved, at den for at forkaste Ungarns argumentation føjede sin egen vurdering til den vurdering, der fremgår af de omtvistede afgørelser. Med henblik på at fastslå, at vedtagelsen af afgørelserne om påbud om indstilling var berettiget, vurderede Retten således i den appellerede doms præmis 135 og 136, at Kommissionen havde taget hensyn til en risiko for, at Ungarn ville gennemføre de omhandlede nationale foranstaltninger trods indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Denne vurdering var resultatet af Rettens eget ræsonnement, som ikke har nogen støtte i begrundelserne for de omtvistede afgørelser. Retten kan imidlertid ikke under nogen omstændigheder sætte sin egen begrundelse i stedet for den, som retsaktens udsteder har givet.

69 Kommissionen har anerkendt, at de omtvistede afgørelser ikke indeholder begrundelserne for, hvorfor den vurderede, at Ungarn ikke agtede at indstille tildelingen af den omhandlede støtte. Kommissionen finder dog, at den gav en tilstrækkelig begrundelse for disse afgørelser ved at angive, at støtteforanstaltningerne var trådt i kraft inden deres anmeldelse.

– Domstolens bemærkninger

70 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen og Retten i forbindelse med legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF har kompetence til at træffe afgørelse i sager, der anlægges under påberåbelse af inkompetence, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, tilsidesættelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning. Artikel 264 TEUF bestemmer, at såfremt klagen findes berettiget, erklæres den anfægtede retsakt ugyldig. Domstolen og Retten kan således under ingen omstændigheder sætte deres egen begrundelse i stedet for den, udstederen af den anfægtede retsakt har angivet (dom af 28.2.2013, Portugal mod Kommissionen, C-246/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:118, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

71 Som bemærket i nærværende doms præmis 63 og 64 vurderede Retten i den konkrete sag, at de omtvistede påbud om indstilling opfyldte begrundelseskravet til institutionernes retsakter, idet Retten støttede sig på, at det fremgik af de omtvistede afgørelser, dels at de ungarske myndigheder havde anført, at de omhandlede nationale foranstaltninger ikke udgjorde statsstøtte, dels at de samme myndigheder ikke havde fulgt Kommissionens opfordring til at fremsætte bemærkninger om de påtænkte påbud om indstilling. Retten vurderede, at disse begrundelser gjorde det muligt at forstå, at Kommissionen vurderede, at der bestod en risiko for, at de omtvistede foranstaltninger ville blive gennemført. Endvidere fastslog Retten, at det – selv om der ikke blev henvist hertil i de omtvistede afgørelser – skulle tages i betragtning som et baggrundselement, at de ungarske myndigheder ikke havde indstillet de afgiftsforanstaltninger, der var genstand for en forudgående formel undersøgelsesprocedure, som var blevet indledt nogle måneder tidligere.

72 Uafhængigt af, at disse forhold som tidligere konstateret ikke kunne udgøre en tilstrækkelig begrundelse for de omtvistede afgørelser, må det fastslås, at disse forhold ikke fremgår af de omtvistede afgørelser, hvilket Kommissionen i øvrigt selv har anerkendt. Kommissionen har således tværtimod anført i sit svarskrift, at den ikke behøvede at redegøre for grundene til, at den fandt det sandsynligt, at Ungarn ikke ville overholde de afgørelser, der pålagde den at indstille gennemførelsen af de

omhandlede foranstaltninger. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at begrundelserne i den appellerede doms præmis 135-137 er i strid med begrundelserne i samme doms præmis 70, 71, 130 og 134. Kommissionen har også anerkendt i sine bemærkninger til Republikken Polens interventionsindlæg, at de omtvistede afgørelser ikke indeholdt nogen konkrete redegørelser for grundene til, at denne institution havde vurderet, at Ungarn ikke agtede at indstille tildelingen af den omhandlede støtte. Som det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg for Retten såvel som for Domstolen, er denne argumentation i øvrigt i overensstemmelse med rækkevidden af de skønsbeføjelser, som Kommissionen angav at råde over i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 i forhold til at vedtage en afgørelse om påbud om indstilling.

73 Det følger af det ovenstående, at Retten føjede begrundelser til dem, som Kommissionen havde angivet, og således overskred grænserne for sine beføjelser.

74 Følgelig skal der ligeledes gives medhold i det tredje anbringende i Republikken Polens begæring om intervention.

75 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den appellerede dom skal ophæves.

Søgsmålet for Retten

76 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten hjemvise den til Retten til afgørelse eller selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

77 I den foreliggende sag træffer Domstolen endelig afgørelse i sagen, der er moden til påkendelse.

78 Som påpeget i nærværende doms præmis 69 har Kommissionen selv anerkendt, at de omtvistede afgørelser ikke indeholdt nogen redegørelser for grundene til, at Kommissionen vurderede, at Ungarn ikke ville indstille de omhandlede foranstaltninger trods indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Påbuddene om indstilling burde imidlertid have indeholdt en begrundelse herfor, således som anført i nærværende doms præmis 58, og som Retten ligeledes fastslog i den appellerede doms præmis 135. Følgelig er de omtvistede påbud om indstilling behæftede med en begrundelsesmangel og tilsidesætter artikel 296 TEUF. Det tredje anbringende i Ungarns stævning i første instans skal derfor ligeledes tages til følge.

79 Det følger af det ovenstående, at de påbud om indstilling, der blev vedtaget med de omtvistede afgørelser, skal annulleres, uden at det er fornødent at behandle de øvrige anbringender i denne stævning.

Sagsomkostninger

80 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

81 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Ungarn har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Ungarns omkostninger såvel i forbindelse med sagen i første instans som i forbindelse med appelsagen.

82 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der i medfør af dette reglements artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

83 Intervenienten i appelsagen, Republikken Polen, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Den Europæiske Unions Rets dom af 25. april 2018, Ungarn mod Kommissionen (T-554/15 og T-555/15, EU:T:2018:220), ophæves.

2) Kommissionens afgørelse C(2015) 4805 final af 15. juli 2015 om statsstøtte SA.41187 (2015/NN) – Ungarn – Sundhedsbidrag pålagt virksomheder i tobaksindustrien, og Kommissionens afgørelse C(2015) 4808 final af 15. juli 2015 om statsstøtte SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – 2014-ændringen af det ungarske gebyr for fødevarekædekontrol, annulleres, for så vidt som det med disse afgørelser pålægges at indstille anvendelsen af den progressive afgiftssats, satsen for sundhedsafgiften og gebyret for fødevarekædekontrol, således som disse satser og dette gebyr fremgår af lov nr. XCIV af 2014 om tobaksindustriens sundhedsafgifter og af 2014-ændringen af lov nr. XLVI af 2008 om fødevarekæden og kontrol hermed.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler Ungarns omkostninger såvel i forbindelse med sagen i første instans som i forbindelse med appelsagen.

4) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter