Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 4 juni 2020*

”Överklagande – Statligt stöd – Förmodade stöd – Beslut att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF – Förelägganden om att avbryta de ifrågavarande åtgärderna – Villkoren för lagligheten av föreläggandena”

I mål C-456/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 12 juli 2018,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, M. Rzotkiewicz och A. Kramarczyk, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i överklagandet,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Flynn, P.-J. Loewenthal, V. Bottka och K. Talabér-Ritz, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent), domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad domare på första avdelningen, samt domarna M. Safjan, L.S. Rossi och C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 september 2019,

* Rättegångsspråk: ungerska

och efter att den 16 januari 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Ungern har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 25 april 2018, Ungern/kommissionen (T-554/15 och T-555/15, EU:T:2018:220) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Ungerns talan om ogiltigförklaring dels av kommissionens beslut C(2015) 4805 final av den 15 juli 2015 om statligt stöd SA.41187 (2015/NN) – Ungern – Hälsoavgift för företag inom tobaksbranschen (EUT C 277, 2015, s. 24), dels av kommissionens beslut C(2015) 4808 final av den 15 juli 2015 om statligt stöd SA.40018 (2015/C) (f.d. 2014/NN) – 2014 ändring av inspektionsavgift i den ungerska livsmedelskedjan (EUT C 277, 2015, s. 12) (nedan kallade de omtvistade besluten), i den del de innebär att den progressiva satsen dels för hälsoavgiften för företag inom tobakssektorn, dels för inspektionsavgiften i livsmedelskedjan, såsom dessa följer av 2014 års lag XCIV om hälsoavgift för företag inom tobaksbranschen, och av 2014 års ändring i den ungerska lagen XLVI av 2008 om livsmedelskedjan och offentlig tillsyn med livsmedelskedjan, inte längre får tillämpas.

Tillämpliga bestämmelser

2 Skäl 12 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 (EUT L 204, 2013, s. 15) (nedan kallad förordning nr 659/1999), har följande lydelse:

”I fall av olagligt stöd bör kommissionen ha rätt att få alla upplysningar den behöver för att fatta ett beslut och vid behov omedelbart återställa en konkurrens utan snedvridning. Det är därför lämpligt att kommissionen får möjlighet att vidta interimistiska åtgärder som riktar sig till den berörda medlemsstaten. Dessa interimistiska åtgärder kan bestå av föreläggande om att lämna upplysningar, föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd och föreläggande om att återkräva ett stöd. Om ett föreläggande om att lämna upplysningar inte efterlevs, bör kommissionen ha möjlighet att fatta ett beslut på grundval av de tillgängliga upplysningarna, och om förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd eller om att återkräva ett stöd inte efterlevs bör den ha möjlighet att hänskjuta ärendet direkt till domstolen enligt artikel [108.2 andra stycket FEUF].”

3 I artikel 3 i den förordningen, med rubriken ”Bestämmelse om genomförandeförbud”, föreskrivs följande:

”Stöd som skall anmälas enligt artikel 2.1 får inte införas förrän kommissionen har fattat eller anses ha fattat ett beslut om att godkänna sådant stöd.”

4 Artikel 4 i nämnda förordning, med rubriken ”Preliminär granskning av anmälan samt kommissionens beslut”, har följande lydelse:

”1. Kommissionen ska pröva anmälan så snart den har mottagits. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, fatta ett beslut i enlighet med punkt 2, 3 eller 4.

2. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd ska den fastställa detta genom ett beslut.

3. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd, i den mån den omfattas av artikel [107.1 FEUF], inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den [inre] marknaden, ska den besluta att åtgärden är förenlig med den [inre] marknaden (nedan kallat beslut om att inte göra invändningar). I beslutet skall närmare anges vilket undantag i fördraget som har tillämpats.

4. Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den [inre] marknaden, ska den besluta att inleda ett förfarande enligt artikel [108.2 FEUF] (nedan kallat beslut om att inleda formellt granskningsförfarande).

…”

5 Kapitel III i förordning nr 659/1999, med rubriken ”Förfarande vid olagligt stöd”, innehåller artiklarna 10–14. I artikel 10 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 20 får kommissionen på eget initiativ undersöka upplysningar om påstått olagligt stöd, oavsett vilken källa upplysningarna kommer från.

…

2. Vid behov ska kommissionen begära upplysningar från den berörda medlemsstaten. …”

6 I artikel 11 i förordningen, med rubriken ”Föreläggande om att avbryta utbetalningen av eller tillfälligt återkräva stöd”, föreskrivs följande:

”1. Kommissionen får, efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, fatta ett beslut om att medlemsstaten ska avbryta utbetalningen av varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den inre marknaden (nedan kallat föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd).

2. Kommissionen får, efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, fatta ett beslut om att medlemsstaten tillfälligt ska återkräva varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den inre marknaden (nedan kallat föreläggande om att återkräva ett stöd) om följande kriterier är uppfyllda:

– Det enligt fastlagd praxis inte råder några tvivel om den berörda åtgärdens stödkaraktär.

– Brådskande insatser krävs.

– Det föreligger en allvarlig risk för att en konkurrent ska tillfogas en avsevärd och irreparabel skada.

Återkrav skall ske enligt förfarandet i artikel 14.2 och 14.3. När stödet faktiskt har återkrävts, ska kommissionen fatta ett beslut inom de tidsfrister som tillämpas på anmält stöd.

Kommissionen får tillåta medlemsstaten att låta återbetalningen av stödet åtföljas av utbetalning av ett undsättningsstöd till det berörda företaget.

Bestämmelserna i denna punkt skall endast tillämpas på olagligt stöd som har genomförts efter det att denna förordning har trätt i kraft.”

7 Artikel 12 i samma förordning, med rubriken ”Underlåtenhet att följa ett föreläggande”, har följande lydelse:

”Om medlemsstaten underlåter att följa ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd eller ett föreläggande om att återkräva ett stöd skall kommissionen, medan den undersöker omständigheterna i ärendet mot bakgrund av tillgängliga upplysningar, ha rätt att hänskjuta ärendet direkt till Europeiska gemenskapernas domstol och ansöka om en förklaring om att underlåtelsen att följa beslutet innebär ett brott mot fördraget.”

8 Artikel 13 i förordning nr 659/1999 har följande lydelse:

”Undersökningen av eventuellt olagligt stöd skall leda till ett beslut enligt artikel 4.2, 4.3 eller 4.4. Vid beslut att inleda det formella granskningsförfarandet skall förfarandet avslutas genom ett beslut enligt artikel 7. Om en medlemsstat underlåter att följa ett föreläggande om att lämna upplysningar, skall beslutet fattas på grundval av tillgängliga upplysningar.”

Bakgrund till tvisten

9 Genom lag nr XCIV från år 2014 om hälsoavgift för företag inom tobaksbranschen införde Ungern en ny avgift på årsomsättningen för företag vars omsättning till minst 50 procent härrör från produktion eller handel med tobaksprodukter. Genom 2014 års ändring av 2008 års lag XLVI om livsmedelskedjan och offentlig tillsyn över livsmedelskedjan gjordes även en inspektionsavgift i livsmedelskedjan, som togs ut på omsättningen i de butiker som saluför dagligvaror, progressiv.

10 Genom skrivelser av den 17 mars respektive den 13 april 2015 underrättade kommissionen de ungerska myndigheterna om att den progressiva satsen för inspektionsavgiften i livsmedelskedjan, för det första, och hälsoavgiften och minskningen av hälsoavgiften vid investeringar, för det andra, enligt kommissionens uppfattning ledde till att företag som befann sig i en jämförbar situation behandlades olika och att det således kunde anses som att Ungern infört ett statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden. I var och en av dessa skrivelser nämnde kommissionen sin möjlighet att rikta ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd till Ungern med stöd av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 och anmodade Ungern att yttra sig över en eventuell tillämpning av ett sådant föreläggande. Genom skrivelser av den 16 april och den 12 maj 2015 svarade de ungerska myndigheterna att de inte ansåg att de aktuella åtgärderna utgjorde statligt stöd.

11 Genom de omtvistade besluten inledde kommissionen, i vart och ett av ärendena, ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF och ålade, med tillämpning av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, Ungern att avbryta genomförandet av de aktuella åtgärderna.

12 Den 4 juli 2016 antog kommissionen två beslut om att avsluta de formella granskningsförfarandena. I dessa beslut fann kommissionen att de omtvistade åtgärderna var rättsstridiga och oförenliga med den inre marknaden.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

13 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 25 september 2015 väckte Ungern talan mot vart och ett av de omtvistade besluten i den del de innebär förbud mot tillämpning av den progressiva satsen för hälsoavgiften och för inspektionsavgiften i livsmedelskedjan samt av minskningen av hälsoavgiften vid investeringar.

14 Tribunalen ogillade respektive talan genom den överklagade domen.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

15 Ungern har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, bifalla Ungerns yrkanden i första instans och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Genom beslut av domstolens ordförande den 15 oktober 2018 tilläts Republiken Polen att intervenera till stöd för Ungern.

17 Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas, att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta de kostnader som uppkommit inom ramen för interventionen.

Prövning av överklagandet

Huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

18 Kommissionen har gjort en invändning om rättegångshinder mot den ungerska regeringens talan på den grunden att Ungern inte på ett klart och entydigt sätt har redogjort för de grunder som den har åberopat till stöd för sin talan, att den inte har preciserat alla de punkter i den överklagade domen som den har ifrågasatt och att den i stor utsträckning endast upprepar de grunder och argument som redan har anförts i första instans och som tribunalen har underkänt. Kommissionen invänder särskilt mot att Ungern kritiserar kommissionens motivering av de omtvistade besluten snarare än motiveringen av den överklagade domen, och menar att Ungern i själva verket söker få till stånd en omprövning av den ansökan som tribunalen ogillade. Överklagandet uppfyller inte heller kraven i artikel 256 FEUF, jämförd med artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 169.2 i domstolens rättegångsregler.

19 Domstolen konstaterar i detta hänseende att kommissionen, i sina påståenden, inte har lämnat de preciseringar som är nödvändiga för att kunna bedöma om påståendena är välgrundade. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande har Ungern dessutom i sitt överklagande bland annat anfört grunder om att tribunalens dom bygger på felaktig rättstillämpning avseende dels det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen förfogar över när den antar förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd, dels kommissionens skyldighet att motivera sådana förelägganden.

20 Kommissionens invändning om rättegångshinder avseende överklagandet ska således ogillas.

Huruvida de grunder som åberopats till stöd för interventionen kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

21 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Polens andra grund, som hänger samman med den andra grunden för Ungerns överklagande men som riktar sig mot andra avsnitt i den överklagade domen, och tredje grund, som inte avser någon av grunderna för överklagandet, ändrar föremålet för talan och därför inte kan tas upp till sakprövning.

Domstolens bedömning

22 Enligt artikel 40.4 i stadgan för Europeiska unionens domstol får syftet med yrkandena i interventionsansökan inte vara annat än att stödja ett av parternas yrkanden. I artikel 132 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 190 i samma regler ska tillämpas i mål om överklagande vid domstolen, föreskrivs att interventionsinlagan ska innehålla de grunder och argument som intervenienten åberopar.

23 Dessa bestämmelser utgör således inte hinder för att en intervenient åberopar andra argument än dem som åberopas av den part som intervenienten stöder, under förutsättning att intervenienten enbart har för avsikt att stödja den andra partens yrkanden (dom av den 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/HauteAutorité, 30/59, EU:C:1961:2, s. 37 och 38, och dom av den 19 november 1998, Förenade kungariket mot rådet, C-150/94, EU:C:1998:547, punkt 36).

24 De grunder som Republiken Polen har anfört till stöd för Ungerns yrkanden kan följaktligen inte avvisas med hänvisning till att de kompletterar den andra grunden för överklagandet genom att kritisera andra delar av den överklagade domen, eller till att de innehåller argument som inte återfinns i överklagandet.

25 Kommissionens invändning om att Republiken Polens intervention delvis inte kan tas upp till sakprövning kan således inte godtas.

Prövning i sak

26 Till stöd för sitt överklagande har Ungern anfört tre grunder. Enligt den första grunden har tribunalen gjort en felaktig tolkning av villkoren för att meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999. Enligt den andra grunden har tribunalen missuppfattat vissa av Ungerns argument och enligt den tredje grunden har tribunalen åsidosatt motiveringsskyldigheten och således gjort en felaktig tillämpning av artikel 296 FEUF och artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Den första grundens fjärde del

– Parternas argument

27 Enligt den ungerska regeringen underlät tribunalen att beakta att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd måste vara förenligt med EUF-fördraget och de allmänna unionsrättsliga principerna. I punkt 86 i den överklagade domen anges visserligen att ”unionsdomstolens prövning [inte inskränker sig] till att endast avse villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, utan den kan bland annat utsträckas till frågan huruvida föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd är förenligt med EUF-fördraget och de allmänna rättsprinciperna”. I punkterna 70 och 71 i den överklagade domen begränsade tribunalen emellertid villkoren för att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd till de två villkor som föreskrivs i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999. På samma sätt begränsade tribunalen, i punkt 87, sin prövning till enbart denna artikel. Tribunalen gjorde sig skyldig till samma felaktiga rättstillämpning i punkterna 95 och 134 i den överklagade domen genom att slå fast att kommissionen, när den med tillämpning av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 förordnar om att avbryta en åtgärd, inte är skyldig att försäkra sig om att föreläggandet är nödvändigt och proportionerligt.

28 Kommissionen anser å sin sida att det inte föreligger någon inkonsekvens mellan å ena sidan punkterna 71 och 95 i den överklagade domen, och å andra sidan punkterna 86 och 98 i samma dom. Punkterna 86 och 98 borde nämligen tolkas med beaktande av punkterna 130 och 134 i nämnda dom,

enligt vilka lämpligheten av att utfärda ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd är tillräckligt motiverade av ett åsidosättande av artikel 108.3 FEUF och därför inte behöver motiveras ytterligare. Förbudet i artikel 108.3 FEUF är nämligen tillämpligt redan innan kommissionen fattar ett beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande. När en medlemsstat genomför en stödåtgärd utan att ha anmält den till kommissionen, har artikel 108.3 FEUF alltså redan åsidosatts. Att den nationella åtgärden kvalificeras som olagligt statligt stöd utgör det grundläggande villkoret i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999. Det är därför som kommissionen anser att tribunalen, i punkterna 135–137 i den överklagade domen, var inkonsekvent när den slog fast att kommissionen, i beslutet om föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, måste ange skälen till varför den fann att det var föga troligt att medlemsstaten skulle iaktta detta förbud.

29 Med hänsyn till den ovannämnda motsägelsen har kommissionen yrkat att domstolen ska ändra domskälen i punkterna 135–137 i den överklagade domen, så att de överensstämmer med domskälen i punkterna 70, 71, 130 och 134 i samma dom.

– Domstolens bedömning

30 Enligt artikel 108.3 FEUF är medlemsstaterna skyldiga att till kommissionen anmäla alla planer på att vidta eller ändra statligt stöd. Enligt artikel 109 FEUF är rådet behörigt att fastställa bland annat villkoren för tillämpning av artikel 108.3 FEUF. På denna grund antog rådet förordning nr 659/1999.

31 Om den berörda medlemsstaten underlåter att avbryta genomförandet av den aktuella åtgärden i syfte att uppfylla den skyldighet att inte verkställa nytt stöd eller ändringar av befintligt stöd som följer av artikel 108.3 sista meningen FEUF och artikel 3 i förordning nr 659/1999, så har kommissionen enligt artikel 11.1 i samma förordning möjlighet att, efter att ha gett medlemsstaten möjlighet att inkomma med sina synpunkter, fatta ett beslut om att avbryta genomförandet till dess att det fattats slutligt beslut om stödets förenlighet (dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 46).

32 I artikel 4.4 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att om kommissionen efter en preliminär granskning finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden, så ska den inleda det formella granskningsförfarandet. När kommissionen har kännedom om en icke anmäld åtgärd som den anser skulle kunna utgöra ett nytt stöd eller en ändring av ett befintligt stöd, kan den även, med stöd av artikel 10.2 i förordningen, begära upplysningar från den berörda medlemsstaten och, i förekommande fall, med tillämpning av artikel 13.1 andra meningen i förordningen, besluta att inleda det formella granskningsförfarandet.

33 I vilket fall som helst innebär inledandet av det formella granskningsförfarandet avseende den åtgärd som kommissionen anser kunna utgöra ett nytt stöd att den berörda medlemsstaten är skyldig att avbryta genomförandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 1992, Spanien/kommissionen, C-312/90, EU:C:1992:282, punkt 17, dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 59, dom av den 10 maj 2005, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2005:275, punkt 39, och dom av den 9 juni 2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen, C-465/09 P–C-470/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:372, punkt 92).

34 Inledandet av det formella granskningsförfarandet avseende en icke anmäld åtgärd får emellertid inte samma följder för den berörda medlemsstaten som ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999. Medlemsstaten är visserligen i båda fallen skyldig att avbryta genomförandet av åtgärden i fråga, men det är endast för det fall att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd inte följs som kommissionen, med tillämpning av artikel 12 i förordning nr 659/99, kan väcka talan om fördragsbrott direkt vid domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 60).

35 Domstolen har slagit fast att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd mycket väl kan meddelas såväl samtidigt som beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet som senare (dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 47). Ett beslut om att avbryta utbetalningen av stöd kan bland annat antas efter det att det formella granskningsförfarandet har inletts, om den berörda medlemsstaten har underlåtit att avbryta genomförandet av den granskade åtgärden efter att förfarandet inletts.

36 I de två mål som gav upphov till den överklagade domen hade Ungern väckt talan vid tribunalen mot förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd, vilka beslutats samtidigt och genom samma beslut som de genom vilka det formella granskningsförfarandet avseende de två ifrågasatta skatteåtgärderna inleddes.

37 I den första grunden i sin ansökan till tribunalen gjorde Ungern bland annat gällande att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, utöver att uppfylla de båda villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 – nämligen att kommissionen provisoriskt har kvalificerat den aktuella nationella åtgärden som olagligt statligt stöd och att den berörda medlemsstaten ska höras angående det planerade föreläggandet – också måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Med hänsyn till den uppskjutande verkan av det samtidiga beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, skulle emellertid föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd, enligt denna medlemsstat, endast ha varit motiverat om kommissionen rimligen hade kunnat tro att medlemsstaten inte skulle iaktta dessa skyldigheter, vilket det inte finns något stöd för.

38 Genom den första grundens fjärde del har Ungern gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i den överklagade domen besvarade det argument som angetts i föregående punkt. Vid upprepade tillfällen, närmare bestämt i punkterna 70, 71, 95 och 134 i den överklagade domen, slog tribunalen felaktigt fast att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd var underställt enbart de två villkor som föreskrivs i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, och underlät därmed att nämna kommissionens skyldighet att kontrollera att föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd är proportionerligt.

39 Domstolen erinrar inledningsvis om att det i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att ”[k]ommissionen får, efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att lämna sina synpunkter, fatta ett beslut om att medlemsstaten skall avbryta utbetalningen av varje form av olagligt stöd till dess att kommissionen har fattat ett beslut om stödets förenlighet med den [inre] marknaden (nedan kallat föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd)”.

40 Det framgår av ordalydelsen i denna bestämmelse att kommissionen har en möjlighet, och inte en skyldighet, att anta ett beslut om att avbryta utbetalningen av ett stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 46). Eftersom kommissionen inte har en normbunden behörighet, har den ett utrymme för skönsmässig bedömning för att besluta om en sådan åtgärd ska vidtas. När kommissionen har ett utrymme för eget skön ska den utnyttja detta mot bakgrund av de grundläggande unionsrättsliga principerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, Schindler Holding m.fl./kommissionen, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punkt 59).

41 Enligt fast rättspraxis kräver proportionalitetsprincipen, som är en av unionsrättens allmänna principer, att unionsinstitutionernas rättsakter inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga, och att den åtgärd ska väljas, när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, som är minst ingripande och att de vållade olägenheterna inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (dom av den 17 maj 1984, Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, punkt 25, och dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 55). Denna princip upprepas i artikel 5.4 FEU och i artikel 1 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilket bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget.

42 Av det ovan anförda följer att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, som antagits med stöd av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen, vilket innebär att det inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med denna bestämmelse. I likhet med vad det har erinrats om i punkt 33 i förevarande dom är syftet med kommissionens befogenhet att rikta sådana förelägganden till medlemsstaterna att säkerställa att förbudet mot att genomföra planerade stödåtgärder iakttas fram till dess att det har fattats ett slutligt beslut om stödets förenlighet med den inre marknaden. Denna befogenhet kompletteras av kommissionens befogenhet att inom en kort tidsfrist direkt väcka talan vid domstolen för att få fastställt att det föreligger ett fördragsbrott som består i att en medlemsstat har genomfört en åtgärd som misstänks kunna utgöra olagligt stöd.

43 Mot bakgrund av detta syfte är det motiverat att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd när den berörda medlemsstaten, efter det att det formella granskningsförfarandet har inletts, inte har avbrutit genomförandet av den granskade åtgärden, såsom har angetts i punkt 35 i förevarande dom. Det skulle emellertid även vara lämpligt att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd samtidigt med beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, för det fall det föreligger tillräckliga omständigheter för kommissionen att anta att den berörda medlemsstaten inte har för avsikt att avbryta genomförandet av den granskade åtgärden, vilket är en skyldighet efter att det formella granskningsförfarandet har inletts, och att förbereda sig för möjligheten att talan om fördragsbrott väcks vid domstolen.

44 Som svar på den första grunden i ansökan, om vilken det erinrats i punkt 37 i förevarande dom, angav tribunalen, i punkterna 70 och 71 i den överklagade domen, följande villkor för att lagenligt anta ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd:

”70 Villkoren för att meddela ett sådant föreläggande, vilka fastställs i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, består endast i ett materiellt villkor, nämligen att kommissionen på detta stadium av förfarandet kvalificerar den aktuella nationella åtgärden som olagligt statligt stöd, och ett förfarandemässigt villkor, nämligen att den berörda medlemsstaten bereds tillfälle att lämna sina synpunkter.

71 Något annat villkor behöver inte vara uppfyllt för att kommissionen ska ha rätt att meddela ett föreläggande enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999. Det ska dessutom understrykas att denna situation är resultatet av lagstiftarens vilja och inte, såsom Ungern har hävdat, av ett förbiseende från lagstiftarens sida. Lydelsen av nämnda artikel, som återger rättsläget enligt den fasta rättspraxis som nämns i punkt 30 ovan, har nämligen inte ändrats genom de ändringar som gjorts i förordning nr 659/1999 och samma lydelse återges i den nya förordningen nr 2015/1589.”

45 Det är riktigt att dessa punkter, betraktade var för sig, skulle kunna tolkas så, att kommissionen, när den antar ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, endast måste iaktta de villkor som uttryckligen föreskrivs i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, och att kommissionen därmed inte är skyldig att bedöma huruvida detta föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd är nödvändigt.

46 Det är emellertid lämpligt att tolka ovannämnda punkter mot bakgrund av tribunalens resonemang i sin helhet. I punkt 86 i den överklagade domen erinrade tribunalen om att ”unionsdomstolens prövning [inte inskränker sig] till att endast avse villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, utan den kan bland annat utsträckas till frågan huruvida föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd är förenligt med EUF-fördraget och de allmänna rättsprinciperna”. I punkt 94 och följande punkter i samma dom prövade tribunalen dessutom huruvida kommissionen hade iakttagit proportionalitetsprincipen när den antog de omtvistade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av stöd. Tribunalen prövade särskilt, i punkterna 98 och 99 i den överklagade domen, huruvida dessa förelägganden var ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, inbegripet frågan huruvida de olägenheter som föreläggandena

orsakade var proportionerliga. I punkt 102 i den överklagade domen slog tribunalen slutligen fast att kommissionen, när den antog de omtvistade föreläggandena, inte hade åsidosatt proportionalitetsprincipen.

47 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har åsidosatt institutionernas skyldighet att i alla sina rättsakter iaktta proportionalitetsprincipen. Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens fjärde del.

Den första delen av den tredje grunden för överklagandet

– Parternas argument

48 Genom den tredje grunden för överklagandet har den ungerska regeringen gjort gällande att tribunalens dom bygger på en felaktig rättslig bedömning av kraven på att motivera förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd.

49 I den första delen av denna grund har den ungerska regeringen gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna när den fann att föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd var tillräckligt motiverat.

50 Tribunalen angav visserligen korrekt, i punkt 135 i den överklagade domen, att när föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd har tagits in i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, måste motiveringen av föreläggandet göra det möjligt att förstå varför den berörda medlemsstaten inte kommer att iaktta skyldigheten avbryta genomförandet av de undersökta åtgärderna. Tribunalen gjorde emellertid en felaktig bedömning när den fann att uppgifterna i de omtvistade besluten gjorde det möjligt att förstå att Ungern, enligt kommissionen, hade för avsikt att inte avbryta de aktuella åtgärderna under granskningsförfarandet.

51 För det första tolkade tribunalen felaktigt, i punkt 136 i den överklagade domen, omnämnandet i dessa beslut, att de ungerska myndigheterna ifrågasatte den provisoriska kvalificeringen som statligt stöd, som ett tecken på en sådan avsikt. Om så hade varit fallet, så skulle en medlemsstat inte kunna bestrida kommissionens bedömning utan att bli misstänkt för att ha för avsikt att genomföra de nationella åtgärderna trots att ett undersökningsförfarande inletts avseende dem.

52 För det andra, och i motsats till vad tribunalen slog fast, kan inte heller omnämnandet i de omtvistade besluten, att de nationella myndigheterna inte reagerade på kommissionens anmodan att yttra sig över ett eventuellt beslut om att avbryta utbetalningen av stöd, anses utgöra en motivering. Det skulle vara att missbruka sitt tolkningsutrymme att göra en sådan tolkning av en tystnad, vilken kommissionen för övrigt inte gjort.

53 För det tredje gjorde tribunalen fel när den i punkt 137 i den överklagade domen beaktade de ungerska myndigheternas förhållningssätt i ett annat granskningsförfarande och tog med detta som en del av motiveringen till de omtvistade besluten, trots att detta förhållningssätt inte nämndes i dessa beslut och trots att det inte fanns något som tydde på att kommissionen hade beaktat det. Tribunalen misstog sig när den fann att denna omständighet ingick i motiveringen.

54 För det fjärde är tribunalens tolkning av de omtvistade besluten än mindre godtagbar med hänsyn till att det av dessa inte framgick någon risk för att de åtgärder som de nationella myndigheterna granskade skulle genomföras under granskningsförfarandet.

55 För det femte har kommissionen själv bestritt tribunalens bedömning av motiveringen till de omtvistade besluten, och har under hela förfarandet, och i synnerhet vid förhandlingen, hela tiden hävdat att den endast var skyldig att iaktta de materiella och formella villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999.

56 Kommissionen anser, med hänsyn till de omständigheter under vilka föreläggandena om att avbryta utbetalningen av stöd antogs, att tribunalen med rätta konstaterat att de ungerska myndigheterna hade kunnat förstå varför kommissionen antog dem.

– Domstolens bedömning

57 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att unionsdomstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 16, och där angiven rättspraxis).

58 Såsom har angetts i punkt 40 i förevarande dom utgör ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd endast en möjlighet för kommissionen, även om de två villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 är uppfyllda. Det krävs således särskilda skäl för att motivera att institutionen fattar ett sådant beslut. Såsom det har erinrats om i föregående punkt ska, enligt skyldigheten att motivera institutionernas rättsakter, skälen för ett beslut meddelas mottagaren, så att denne kan bedöma om beslutet är välgrundat och, i förekommande fall, utöva sin rätt att väcka talan med full kännedom om omständigheterna. Meddelandet om skälen krävs även för att unionsdomstolen, på samma sätt som vid varje rättsakt, ska kunna pröva lagenligheten av föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, och kontrollera att kommissionen inte på ett oberättigat sätt har använt sig av sin möjlighet enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999.

59 För det fall att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd antas samtidigt som beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, vilket är fallet i förevarande mål, måste de skäl som föranlett kommissionen att utfärda ett sådant föreläggande med nödvändighet hänföra sig till farhågan om att den berörda medlemsstaten inte kommer att avbryta genomförandet av den aktuella åtgärden trots att granskningsförfarandet har inletts. Såsom angetts i punkt 34 i förevarande dom är nämligen den enda ytterligare effekten av föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd, i förhållande till de effekter som följer av att det formella granskningsförfarandet inleds, att kommissionen, om den berörda medlemsstaten inte fullgör sin skyldighet att avbryta genomförandet av den granskade åtgärden, direkt kan väcka talan om fördragsbrott vid domstolen med stöd av artikel 12 i förordning nr 659/1999. Om föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd antogs samtidigt med beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet, och kommissionen inte var skyldig att ange skälen till varför den anser att medlemsstaten inte kommer att iaktta skyldigheten att avbryta genomförandet av den granskade åtgärden, och följaktligen redan har för avsikt att väcka talan vid domstolen, så skulle kommissionen således vara befriad från skyldigheten att motivera föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd, vilket strider mot motiveringsskyldigheten.

60 I punkt 135 i den överklagade domen anförde tribunalen följande: ”I en situation som den förevarande, i vilken föreläggandet om att avbryta utbetalningen av stöd har tagits in i ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 samt den särskilda rättsverkan som ett sådant föreläggande medför enligt artikel 12 i den förordningen, bedömer tribunalen att beslutet att meddela föreläggandet inte desto mindre måste göra det möjligt att förstå varför den berörda medlemsstaten, enligt kommissionen, inte skulle iaktta skyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF och avbryta genomförandet av de undersökta åtgärderna till följd av att det formella granskningsförfarandet inletts.”

61 Genom den tredje grunden för sin talan vid tribunalen gjorde Ungern gällande att de omtvistade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av stöd var otillräckligt motiverade, eftersom kommissionen inte hade angett skälen till att de antogs.

62 Tribunalen fann att talan inte kunde vinna bifall på denna grund och grundade sig därvid på tre omständigheter.

63 För det första påpekade tribunalen, i punkt 136 i den överklagade domen, att det framgick av de omtvistade besluten att de ungerska myndigheterna, som svar på informationsskrivelserna av den 17 mars och den 13 april 2015, hävdade att de aktuella nationella åtgärderna inte utgjorde statligt stöd. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 93 i sitt förslag till avgörande har en medlemsstat emellertid full rätt att försvara sig genom att hävda att den aktuella åtgärden inte utgör ett stöd. Man kan följaktligen härur inte dra slutsatsen att det föreligger en ökad risk för att medlemsstaten inte kommer att iaktta rättsverkningarna av artikel 108.3 FEUF, i synnerhet när, såsom i förevarande fall, den berörda rättsfrågan är omtvistad.

64 För det andra hänvisade tribunalen, i punkt 136 i den överklagade domen, till att det i de omtvistade besluten angavs att de ungerska myndigheterna inte hade hörsammat kommissionens uppmaning att lämna synpunkter på de förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd som övervägdes. Enligt tribunalens bedömning var denna omständighet tillräcklig för att medge slutsatsen att det, mot bakgrund av omständigheterna, förelåg en risk för att de aktuella nationella åtgärderna skulle genomföras trots att det formella granskningsförfarandet inleddes.

65 Även om det i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att kommissionen, innan den antar ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, ska ge den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig över denna åtgärd, så är denna medlemsstat emellertid, såsom generaladvokaten med rätta har påpekat i punkt 94 i sitt förslag till avgörande, inte skyldig att inkomma med synpunkter. Den omständigheten att Ungern inte har yttrat sig om ett eventuellt föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd räcker således inte för att motivera kommissionens farhåga om att denna medlemsstat kommer att genomföra de omtvistade åtgärderna.

66 För det tredje nämnde tribunalen slutligen, i punkt 137 i den överklagade domen, den omständigheten, att de ungerska myndigheterna, några månader före meddelandet av de angripna föreläggandena och trots att kommissionen hade inlett ett formellt granskningsförfarande med avseende på ungerska skatteåtgärder som grundades på samma plan som de aktuella nationella åtgärderna, inte hade avbrutit dessa åtgärder. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 99 i sitt förslag till avgörande ingår denna omständighet emellertid inte i det sammanhang i vilket de omtvistade föreläggandena meddelades, i motsats till vad tribunalen angav i punkt 137 i den överklagade domen. Om Ungerns tidigare uppträdande utgjorde en avgörande omständighet för kommissionen, så borde kommissionen ha nämnt detta i de omtvistade besluten, vilket inte är fallet.

67 Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den i punkt 138 i den överklagade domen fann att ”de ungerska myndigheterna kunde förstå varför kommissionen, i de omtvistade besluten, hade bestämt sig för att verkligen meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd”. Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den tredje grunden.

Den tredje grunden i Republiken Polens interventionsansökan

– Parternas argument

68 Republiken Polen har genom den tredje grunden i sin interventionsansökan gjort gällande att tribunalen åsidosatt artikel 264.1 FEUF genom att ersätta kommissionens bedömning i de omtvistade besluten med sin egen, i syfte att underkänna Ungerns argument. Tribunalen fann således, i punkterna 135 och 136 i den överklagade domen, när den slog fast att antagandet av besluten om föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd var motiverat, att kommissionen hade beaktat att det förelåg en risk för att Ungern skulle genomföra de aktuella nationella åtgärderna trots att det formella granskningsförfarandet inletts. Denna bedömning följer av tribunalens eget resonemang, som saknar stöd i skälen till de omtvistade besluten. Tribunalen kan inte i något fall ersätta den motivering som lämnats av rättsaktens upphovsman med sin egen motivering.

69 Kommissionen har medgett att de omtvistade besluten inte innehåller några skäl till varför den antog att Ungern inte skulle komma att avbryta utbetalningen av det aktuella stödet. Kommissionen anser sig emellertid ha motiverat dessa beslut på ett tillräckligt sätt genom att ange att stödåtgärderna hade trätt i kraft innan de anmäldes.

– Domstolens bedömning

70 Domstolen vill i detta sammanhang erinra om att både domstolen och tribunalen, inom ramen för den granskning av lagenligheten som avses i artikel 263 FEUF, är behöriga att pröva en talan rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EUF-fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk. I artikel 264 FEUF föreskrivs att om talan är välgrundad, så ska den berörda rättsakten förklaras ogiltig. Domstolen och tribunalen kan således inte i något fall ersätta den motivering som upphovsmannen till den överklagade rättsakten lämnat med en egen motivering (se dom av den 28 februari 2013, Portugal/kommissionen, C-246/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:118, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

71 I förevarande fall fann tribunalen, såsom det erinrats om i punkterna 63–64 i förevarande dom, att de omtvistade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av stöd uppfyllde kravet på motivering av institutionernas rättsakter. Tribunalen grundade sig därvid på den omständigheten, att det framgick av de omtvistade besluten dels att de ungerska myndigheterna hade anfört att de aktuella nationella åtgärderna inte utgjorde statligt stöd, dels att samma myndigheter inte hade efterkommit kommissionens anmodan att inkomma med synpunkter på de planerade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av stöd. Tribunalen fann att dessa skäl gjorde det möjligt att förstå att kommissionen antog att det fanns en risk för att de omtvistade åtgärderna skulle genomföras. Tribunalen fann dessutom att hänsyn i detta sammanhang också borde tas till den omständigheten – till vilken det visserligen inte hänvisats i de omtvistade besluten – att de ungerska myndigheterna inte hade avbrutit de åtgärder som omfattades av ett formellt granskningsförfarande som hade inletts några månader tidigare.

72 Oaktat det faktum att dessa omständigheter inte skulle kunna utgöra en tillräcklig motivering av de omtvistade besluten, vilket har fastställts ovan, konstaterar domstolen att nämnda omständigheter inte förekommer i dessa beslut, vilket kommissionen för övrigt också själv har medgett. Kommissionen har

nämligen i sitt svaromål tvärtom hävdat att den inte var skyldig att ange skälen till varför den ansåg att det var sannolikt att Ungern inte skulle följa de beslut genom vilka Ungern ålades att avbryta genomförandet av de aktuella åtgärderna. Kommissionen anser också att skälen i punkterna 135–137 i den överklagade domen motsäger skälen i punkterna 70, 71, 130 och 134 i den överklagade domen. Kommissionen har även, i sitt yttrande över Republiken Polens interventionsinlaga, medgett att de omtvistade besluten inte innehöll några konkreta förklaringar till varför kommissionen trodde att Ungern hade för avsikt att inte avbryta utbetalningen av det aktuella stödet. Denna argumentation överensstämmer för övrigt med omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen själv anser sig ha, enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, för att anta ett beslut om föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, såsom framgår av dess inlagor till tribunalen och till domstolen.

73 Av det ovan anförda följer att tribunalen till de skäl som kommissionen har anfört har lagt ytterligare skäl, och därmed överskridit gränserna för sin behörighet.

74 Följaktligen ska talan bifallas även såvitt avser den tredje grunden i Republiken Polens interventionsansökan.

75 Av det anförda följer att den överklagade domen ska upphävas.

Prövning av talan vid tribunalen

76 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol får domstolen, när den upphäver tribunalens avgörande, antingen återförvisa målet till tribunalen för avgörande eller själv slutligt avgöra målet, om det är färdigt för avgörande.

77 I förevarande fall ska domstolen slutligt avgöra ärendet, vilket är färdigt för avgörande.

78 Såsom det erinras om i punkt 69 i förevarande dom har kommissionen själv medgett att de omtvistade besluten inte innehöll någon förklaring till varför kommissionen ponerade att Ungern inte skulle komma att avbryta de aktuella åtgärderna trots att det formella granskningsförfarandet hade inletts. Förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd borde emellertid ha motiverats i detta avseende, såsom angetts i punkt 58 i förevarande dom och såsom tribunalen även slog fast i punkt 135 i den överklagade domen. De omtvistade förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd är således otillräckligt motiverade och strider mot artikel 296 FEUF. Talan ska således bifallas även såvitt avser den tredje grunden för Ungerns talan i första instans.

79 Av det ovan anförda följer att de förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd som antogs genom de omtvistade besluten ska ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunderna i den ansökan.

Rättegångskostnader

80 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör saken slutligt.

81 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat målet och Ungern har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, ska kommissionen förpliktas att, förutom att bära sina egna rättegångskostnader, även ersätta Ungerns rättegångskostnader för förfarandet i första instans och för överklagandet.

82 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

83 Republiken Polen, som har intervenerat i målet om överklagande, ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 25 april 2018, i målet Ungern/kommissionen (T-554/15 och T-555/15, EU:T:2018:220), upphävs.

2) Kommissionens beslut C(2015) 4805 final av den 15 juli 2015 om statligt stöd SA. 41187 (2015/NN) – Ungern – Hälsoavgift för företag inom tobaksbranschen och kommissionens beslut C(2015) 4808 final av den 15 juli 2015 om statligt stöd SA. 40018 (2015/C) (f.d. 2014/NN) – 2014 ändring av inspektionsavgift i den ungerska livsmedelskedjan, ogiltigförklaras i den del de innebär att den progressiva skattesatsen dels för hälsoavgiften för företag inom tobakssektorn, dels för inspektionsavgiften i livsmedelskedjan, såsom dessa följer av 2014 års lag XCIV om hälsoavgift för företag inom tobaksbranschen, och av 2014 års ändring i den ungerska lagen XLVI av 2008 om livsmedelskedjan och offentlig tillsyn med livsmedelskedjan, inte längre får tillämpas.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som Ungern har haft såväl i förfarandet i första instans som i förfarandet för överklagande.

4) Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter