ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

4 juni 2020*

„Hogere voorziening – Staatssteun – Vermeende steun – Besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden – Bevel tot opschorting van de maatregelen in kwestie – Voorwaarden voor de rechtmatigheid van het bevel”

In zaak C-456/18 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 12 juli 2018,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

rekwirerende partij,

ondersteund door:

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Rzotkiewicz en A. Kramarczyk als gemachtigden,

interveniënte in hogere voorziening,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn, P.- J. Loewenthal, V. Bottka en K. Talabér-Ritz als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, M. Safjan, L. S. Rossi en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 september 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 januari 2020,

* Procestaal: Hongaars.

het navolgende

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt Hongarije om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 25 april 2018, Hongarije/Commissie (T-554/15 en T-555/15, EU:T:2018:220; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht is overgegaan tot verwerping van de door Hongarije ingestelde beroepen die ertoe strekten dat ten eerste besluit C(2015) 4805 final van de Commissie van 15 juli 2015 betreffende steunmaatregel SA. 41187 (2015/NN) – Hongarije – Gezondheidsbijdrage van ondernemingen in de tabaksindustrie (PB 2015, C 277, blz. 24) en ten tweede besluit C(2015) 4808 final van de Commissie van 15 juli 2015 betreffende steunmaatregel SA. 40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – In 2014 ingevoerde wijziging van de Hongaarse vergoeding voor de inspectie van de voedselketen (PB 2015, C 277, blz. 12) (hierna: „litigieuze besluiten") nietig zouden worden verklaard voor zover bij deze besluiten de opschorting wordt gelast van de toepassing van het progressieve belastingtarief van de gezondheidsbijdrage van ondernemingen in de tabaksindustrie respectievelijk van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, zoals die voortvloeien uit wet XCIV van 2014 betreffende de gezondheidsbijdrage van ondernemingen in de tabaksindustrie en uit de in 2014 doorgevoerde wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht daarop.

Toepasselijke bepalingen

2 In overweging 12 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 734/2013 van de Raad van 22 juli 2013 (PB 2013, L 204, blz. 15) (hierna: „verordening nr. 659/1999"), staat te lezen:

„Overwegende dat de Commissie in gevallen van onrechtmatige steun het recht dient te hebben om alle nodige informatie te vergaren om een beschikking te kunnen geven en, waar nodig, onverwijld niet-vervalste mededinging te herstellen; dat het derhalve wenselijk is dat de Commissie jegens de betrokken lidstaat voorlopige maatregelen kan nemen; dat die voorlopige maatregelen kunnen bestaan in een bevel tot informatieverstrekking, tot opschorting of tot terugvordering; dat de Commissie bij niet-nakoming van een bevel tot informatieverstrekking in staat moet worden gesteld om op grond van de beschikbare inlichtingen te beslissen, en zich bij niet-nakoming van een opschortings- of terugvorderingsbevel rechtstreeks tot het Hof van Justitie te wenden overeenkomstig artikel [108, lid 2, tweede alinea, VWEU]".

3 Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „„Standstill'-bepaling", luidt:

„Op grond van artikel 2, lid l, aan te melden steun mag niet uitgevoerd worden, alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven."

4 In artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Eerste onderzoek van de aanmelding en beschikkingen van de Commissie", is bepaald:

„1. De Commissie onderzoekt de aanmelding onverwijld na ontvangst. Onverminderd artikel 8 geeft de Commissie een beschikking overeenkomstig de leden 2, 3 of 4.

2. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel geen steun vormt, stelt zij dat bij beschikking vast.

3. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel, in zoverre deze binnen het toepassingsgebied van artikel [107, lid l, VWEU] valt, geen twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de [interne] markt, geeft zij een beschikking houdende dat de maatregel verenigbaar is met de [interne] markt (‚beschikking om geen bezwaar te maken'). In de beschikking wordt nader aangegeven welke uitzondering uit hoofde van het Verdrag is toegepast.

4. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de [interne] markt, geeft zij een beschikking welke ertoe strekt de procedure overeenkomstig artikel [108, lid 2, VWEU] in te leiden (‚beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure').

[...]"

5 Hoofdstuk III van verordening nr. 659/1999 heeft als opschrift „Procedure betreffende onrechtmatige steun" en omvat de artikelen 10 tot en met 14 van deze verordening. In artikel 10 staat te lezen:

„1. Onverminderd artikel 20 kan de Commissie ambtshalve informatie, uit welke bron ook, onderzoeken met betrekking tot mogelijk onrechtmatige steun.

[...]

2. Zo nodig verzoekt de Commissie de betrokken lidstaat om informatie. [...]"

6 Artikel 11 van die verordening, met als opschrift „Bevel tot opschorting van steun of tot voorlopige terugvordering van steun", luidt:

„1. Na de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, kan de Commissie een beschikking geven waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun op te schorten, totdat de Commissie een beschikking heeft gegeven over de verenigbaarheid van de steun met de [interne] markt (‚opschortingsbevel').

2. Na de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, kan de Commissie een beschikking geven waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun voorlopig terug te vorderen, totdat de Commissie een beschikking heeft gegeven over de verenigbaarheid van de steun met de [interne] markt (‚terugvorderingsbevel'), indien wordt voldaan aan onderstaande criteria:

– er bestaat volgens een gevestigde praktijk geen twijfel omtrent de steunverlenende aard van de maatregel,

– er moet dringend worden opgetreden en

– er bestaat een ernstig gevaar dat een mededinger aanzienlijke en onherstelbare schade oploopt.

Terugvordering dient volgens de procedure van artikel l4, leden 2 en 3, te geschieden. Nadat de steun daadwerkelijk is teruggevorderd, geeft de Commissie binnen de voor aangemelde steun geldende termijn een beschikking.

De Commissie kan de lidstaat machtigen de terugbetaling van de steun vergezeld te doen gaan van reddingssteun voor de betrokken onderneming.

Het bepaalde in deze alinea is slechts van toepassing op onrechtmatige steun die ten uitvoer is gelegd na de inwerkingtreding van deze verordening."

7 In artikel 12 van verordening nr. 659/1999, met als opschrift „Niet-naleving van een bevelsbeschikking", is bepaald:

„Indien de betrokken lidstaat geen gevolg geeft aan een opschortings- of terugvorderingsbevel, kan de Commissie, terwijl zij het materiële onderzoek aan de hand van de beschikbare informatie voortzet, zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wenden teneinde te doen vaststellen dat het verzuim een inbreuk op het Verdrag vormt."

8 Artikel 13, lid 1, van deze verordening luidt:

„Het onderzoek naar mogelijke onrechtmatige steun resulteert in een beschikking overeenkomstig artikel 4, leden 2, 3 of 4. In geval van een beschikking tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure wordt de procedure afgesloten bij een beschikking overeenkomstig artikel 7. Indien een lidstaat niet voldoet aan een bevel tot het verstrekken van informatie, wordt de beschikking op grond van de beschikbare informatie gegeven."

Voorgeschiedenis van het geding

9 Bij wet XCIV van 2014 betreffende de gezondheidsbijdrage van ondernemingen in de tabaksindustrie heeft het Hongaarse Parlement een nieuwe belasting ingevoerd die op progressieve wijze wordt geheven over de jaaromzet van ondernemingen die ten minste 50 % van hun omzet halen uit de vervaardiging van of de handel in tabaksproducten. Bij de in 2014 doorgevoerde wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht daarop heeft het Hongaarse Parlement tevens de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, die wordt geheven over de omzet van winkels die courante verbruiksgoederen verkopen, progressief gemaakt.

10 Bij brieven die respectievelijk dateren van 17 maart en 13 april 2015 heeft de Commissie de Hongaarse autoriteiten meegedeeld dat volgens haar, ten eerste, het progressieve tarief van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen en, ten tweede, het progressieve tarief van de gezondheidsbijdrage alsook de verlaging van de gezondheidsbijdrage bij investeringen ertoe leiden dat ondernemingen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden verschillend worden behandeld, en dat dus kan worden aangenomen dat bij deze maatregelen staatssteun wordt ingevoerd die onverenigbaar is met de interne markt. In elk van die brieven heeft de Commissie melding gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 een opschortingsbevel tot Hongarije te richten en heeft zij Hongarije verzocht zijn opmerkingen in te dienen over de mogelijke uitvaardiging van een dergelijk bevel. Bij brieven van 16 april en 12 mei 2015 hebben de Hongaarse autoriteiten geantwoord dat de betreffende maatregelen volgens hen geen staatssteun vormen.

11 Bij de litigieuze besluiten heeft de Commissie in elk van de zaken een formele onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid en Hongarije op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 gelast om de uitvoering van de belastingmaatregelen in kwestie op te schorten.

12 Op 4 juli 2016 heeft de Commissie twee besluiten vastgesteld tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedures. In deze besluiten heeft zij zich op het standpunt gesteld dat de litigieuze maatregelen onrechtmatig zijn en onverenigbaar met de interne markt zijn.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

13 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 september 2015, heeft Hongarije beroep ingesteld tegen elk van de litigieuze besluiten voor zover daarbij wordt gelast dat wordt overgegaan tot opschorting van, ten eerste, de toepassing van het progressieve belastingtarief van de gezondheidsbijdrage respectievelijk de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen en, ten tweede, de vermindering van de gezondheidsbijdrage bij investeringen.

14 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht die beroepen verworpen.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

15 Met zijn hogere voorziening verzoekt Hongarije het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, zijn in eerste aanleg ingestelde vorderingen toe te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

16 Bij beslissing van de president van het Hof van 15 oktober 2018 is de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van Hongarije.

17 De Commissie concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening, verwijzing van Hongarije in de kosten en verwijzing van de Republiek Polen in de kosten die verband houden met de interventie.

Hogere voorziening

Ontvankelijkheid van de hogere voorziening

18 De Commissie voert aan dat de door de Hongaarse regering ingestelde hogere voorziening niet-ontvankelijk is omdat die regering niet op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze uiteenzet op welke middelen zij zich baseert, niet alle door haar gelaakte punten van het bestreden arrest preciseert, grotendeels volstaat met het herhalen van de middelen en argumenten die reeds in eerste aanleg zijn aangevoerd en door het Gerecht zijn afgewezen, met name niet zozeer de motivering van het bestreden arrest als wel de motivering van de litigieuze besluiten van de Commissie bekritiseert, en in werkelijkheid wenst te verkrijgen dat het door het Gerecht afgewezen verzoek opnieuw wordt onderzocht. Daarnaast voldoet de hogere voorziening volgens de Commissie niet aan de gezamenlijke vereisten van artikel 256 VWEU, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

19 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Commissie haar stellingen niet vergezeld doet gaan van preciseringen die nodig zijn om de gegrondheid ervan te kunnen beoordelen. Daarbij komt dat de middelen die Hongarije aanvoert in zijn hogere voorziening, anders dan de Commissie stelt, met name betrekking hebben op de onjuiste rechtsopvattingen waarvan het Gerecht blijk zou hebben gegeven in verband met ten eerste de beoordelingsmarge waarover de Commissie beschikt wanneer zij opschortingsbevelen uitvaardigt, en ten tweede de op die instelling rustende verplichting om die bevelen te motiveren.

20 De door de Commissie tegen de hogere voorziening opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet dan ook worden afgewezen.

Ontvankelijkheid van de in interventie aangevoerde middelen

Argumenten van partijen

21 De Commissie betoogt dat zowel het tweede middel van de Republiek Polen – dat verband houdt met het tweede middel van de door Hongarije ingestelde hogere voorziening maar waarin andere passages van het bestreden arrest worden bekritiseerd – als haar derde middel, waarin geen enkel middel van de hogere voorziening wordt overgenomen, het voorwerp van het geding wijzigt, zodat deze middelen niet-ontvankelijk zijn.

Beoordeling door het Hof

22 Volgens artikel 40, vierde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen de conclusies van het verzoek om toelating tot interventie slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Artikel 132 van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 190 van dat Reglement van overeenkomstige toepassing is op de procedure in hogere voorziening bij het Hof, bepaalt dat de memorie in interventie de middelen en argumenten bevat die door de interveniënt worden aangevoerd.

23 Die bepalingen staan er dus niet aan in de weg dat de interveniënt andere argumenten aanvoert dan de door hem ondersteunde partij, mits deze argumenten tot doel hebben uitsluitend de conclusies van die partij te ondersteunen of ertoe strekken dat de conclusies van de tegenpartij worden verworpen (arresten van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, 30/59, EU:C:1961:2, blz. 37 en 38, en 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-150/94, EU:C:1998:547, punt 36).

24 Derhalve kunnen de middelen die de Republiek Polen heeft aangevoerd ter ondersteuning van de conclusies van Hongarije, niet worden geacht niet-ontvankelijk te zijn omdat zij het tweede middel in hogere voorziening in die zin aanvullen dat zij andere passages van het bestreden arrest bekritiseren en een argument bevatten dat niet voorkomt in de hogere voorziening.

25 De exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid die de Commissie heeft opgeworpen tegen de interventie van de Republiek Polen, moet dan ook worden verworpen.

Ten gronde

26 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert Hongarije drie middelen aan. Ten eerste betoogt Hongarije dat het Gerecht de voorwaarden voor de uitvaardiging van opschortingsbevelen op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 onjuist heeft geïnterpreteerd. Ten tweede stelt Hongarije dat het Gerecht sommige van zijn argumenten onjuist heeft opgevat. Ten derde is Hongarije van mening dat het Gerecht de motiveringsplicht niet is nagekomen, alsook dat het artikel 296 VWEU en artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie onjuist heeft toegepast.

Vierde onderdeel van het eerste middel van de hogere voorziening

– Argumenten van partijen

27 Volgens de Hongaarse regering is het Gerecht voorbijgegaan aan het feit dat een opschortingsbevel in overeenstemming moet zijn met het VWEU en met de algemene beginselen van het Unierecht. Zij voert aan dat het Gerecht in punt 86 van het bestreden arrest weliswaar heeft opgemerkt dat „het

toezicht door de Unierechter [...] niet beperkt [is] tot de voorwaarden van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 en [...] zich met name [kan] uitstrekken tot de verenigbaarheid van het opschortingsbevel met het VWEU en de algemene rechtsbeginselen", maar de voorwaarden voor de uitvaardiging van een opschortingsbevel in de punten 70 en 71 van dat arrest heeft beperkt tot de twee voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999. Tevens heeft het Gerecht zijn onderzoek volgens de Hongaarse regering in punt 87 van dat arrest beperkt tot die bepaling. Het Gerecht heeft volgens haar in de punten 95 en 134 van het bestreden arrest blijk gegeven van dezelfde onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat wanneer de Commissie op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 de opschorting van een maatregel gelast, zij niet gehouden is zich ervan te vergewissen dat het bevel noodzakelijk en evenredig is.

28 De Commissie is op haar beurt van mening dat er geen sprake is van incoherentie tussen enerzijds de punten 71 en 95 van het bestreden arrest en anderzijds de punten 86 en 98 van dat arrest. Bij de uitlegging van de punten 86 en 98 van het bestreden arrest moet namelijk rekening worden gehouden met de punten 130 en 134 van dat arrest, waarin te lezen staat dat de wenselijkheid om een opschortingsbevel uit te vaardigen voldoende wordt gerechtvaardigd door het feit dat er sprake is van een bewezen schending van artikel 108, lid 3, VWEU, zodat zij niet extra hoeft te worden gemotiveerd. Het in artikel 108, lid 3, VWEU neergelegde verbod is volgens de Commissie namelijk reeds van toepassing voordat zij een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure heeft vastgesteld. Zodra een lidstaat een steunmaatregel tot uitvoering brengt zonder deze te hebben aangemeld bij de Commissie, wordt artikel 108, lid 3, VWEU geschonden. De in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 geformuleerde materiële voorwaarde houdt in dat de nationale maatregel in kwestie als onrechtmatige staatssteun wordt aangemerkt. Daarom vindt de Commissie het inconsistent dat het Gerecht in de punten 135 tot en met 137 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat zij in het besluit waarbij het opschortingsbevel werd uitgevaardigd, moest uiteenzetten waarom zij het weinig waarschijnlijk achtte dat de lidstaat dat verbod zou naleven.

29 Gelet op de bovenvermelde tegenstrijdigheid verzoekt de Commissie het Hof de in de punten 135 tot en met 137 van het bestreden arrest vervatte rechtsoverwegingen te vervangen om ze in overeenstemming te brengen met de rechtsoverwegingen die in de punten 70, 71, 130 en 134 van dat arrest zijn ontwikkeld.

– Beoordeling door het Hof

30 Bij artikel 108, lid 3, VWEU wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om elk voornemen tot invoering of wijziging van staatssteunmaatregelen bij de Commissie aan te melden. Artikel 109 VWEU machtigt de Raad van de Europese Unie om met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU te bepalen. Op deze grondslag heeft de Raad verordening nr. 659/1999 vastgesteld.

31 Wanneer de betrokken lidstaat nalaat om de uitvoering van de maatregel in kwestie op te schorten teneinde aldus te voldoen aan de uit artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU en artikel 3 van verordening nr. 659/1999 voortvloeiende verplichting om nieuwe steunmaatregelen of wijzigingen van bestaande steunmaatregelen niet tot uitvoering te brengen voordat zij door de Commissie of in voorkomend geval de Raad zijn goedgekeurd, kan de Commissie op grond van artikel 11, lid 1, van die verordening – na de lidstaat in kwestie de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen – een besluit vaststellen waarbij die lidstaat wordt gelast de uitvoering van die maatregel op te schorten totdat de Commissie een eindbesluit heeft vastgesteld over de verenigbaarheid van de steun (arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 46).

32 In artikel 4, lid 4, van verordening nr. 659/1999 is bepaald dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleidt indien zij na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt.

Wanneer de Commissie kennis heeft van een niet-aangemelde maatregel waarvan zij meent dat het kan gaan om nieuwe steun of om een wijziging van bestaande steun, kan zij tevens de betrokken lidstaat om informatie verzoeken op grond van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 659/1999 en in voorkomend geval overeenkomstig artikel 13, lid 1, tweede volzin, van die verordening besluiten de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

33 Hoe dan ook is de betrokken lidstaat gehouden de uitvoering op te schorten van een maatregel ten aanzien waarvan de Commissie de formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid omdat zij vermoedt dat het om nieuwe steun gaat (zie in die zin arresten van 30 juni 1992, Spanje/Commissie, C-312/90, EU:C:1992:282, punt 17; 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 59; 10 mei 2005, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2005:275, punt 39, en 9 juni 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commissie, C-465/09 P–C-470/09 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:372, punt 92).

34 De inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van een niet-aangemelde maatregel heeft voor de betrokken lidstaat echter niet dezelfde gevolgen als de uitvaardiging van een opschortingsbevel op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999. In beide gevallen is die lidstaat gehouden de uitvoering van de maatregel in kwestie op te schorten, maar de Commissie kan op grond van artikel 12 van die verordening slechts rechtstreeks een beroep wegens niet-nakoming instellen bij het Hof wanneer een opschortingsbevel niet wordt opgevolgd (zie in die zin arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 60).

35 Het Hof heeft geoordeeld dat het opschortingsbevel kan worden uitgevaardigd op hetzelfde tijdstip als het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, maar ook daarna (arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 47). Een besluit waarbij een opschortingsbevel wordt uitgevaardigd, kan met name na de inleiding van de formele onderzoeksprocedure worden vastgesteld wanneer de betrokken lidstaat heeft nagelaten om de uitvoering van de onderzochte maatregel op te schorten zodra die procedure is ingeleid.

36 In de twee zaken die hebben geleid tot het bestreden arrest, had Hongarije bij het Gerecht beroepen ingesteld tegen opschortingsbevelen die waren uitgevaardigd op het tijdstip waarop en bij het besluit waarbij ook de formele onderzoeksprocedure was ingeleid ten aanzien van de twee bekritiseerde belastingmaatregelen.

37 Met het eerste middel van zijn bij het Gerecht ingediende verzoekschrift betoogde Hongarije onder meer dat voor de uitvaardiging van een opschortingsbevel niet alleen vereist is dat voldaan is aan de twee in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vastgestelde voorwaarden – te weten, ten eerste, dat de nationale maatregel in kwestie door de Commissie voorlopig wordt aangemerkt als onrechtmatige staatssteun en, ten tweede, dat de betrokken lidstaat over het voorgenomen bevel is geraadpleegd – maar ook dat het betreffende bevel niet indruist tegen het evenredigheidsbeginsel. Gelet op de opschortende werking van de gelijktijdige inleiding van de formele onderzoeksprocedure, zou het opschortingsbevel volgens Hongarije slechts gerechtvaardigd zijn geweest indien de Commissie redelijkerwijs had kunnen aannemen dat die lidstaat die verplichtingen niet zou nakomen, wat nergens uit blijkt.

38 Met het vierde onderdeel van het eerste middel van de hogere voorziening voert Hongarije aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in het antwoord dat het in het bestreden arrest heeft gegeven op het argument dat in het vorige punt in herinnering is gebracht. In de punten 70, 71, 95 en 134 van het bestreden arrest heeft het Gerecht volgens Hongarije herhaaldelijk ten onrechte geoordeeld dat voor de uitvaardiging van een opschortingsbevel enkel voldaan moet zijn aan de twee voorwaarden van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999, waarbij het is voorbijgegaan aan de op de Commissie rustende verplichting om na te gaan of het opschortingsbevel evenredig is.

39 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 is bepaald dat „[de Commissie,] [n]a de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, [...] een beschikking [kan] geven waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun op te schorten, totdat de Commissie een beschikking heeft gegeven over de verenigbaarheid van de steun met de [interne] markt (‚opschortingsbevel')".

40 Uit de bewoordingen van die bepaling blijkt dat de Commissie beschikt over de mogelijkheid om een besluit vast te stellen waarbij een opschortingsbevel wordt uitgevaardigd, maar dat zij daartoe niet verplicht is (zie in die zin arrest van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 46). De Commissie heeft in dit verband dan ook geen gebonden bevoegdheid, zodat zij over een beoordelingsmarge beschikt om al dan niet een dergelijke maatregel vast te stellen. Wanneer de Commissie beoordelingsbevoegdheid heeft, moet zij deze evenwel uitoefenen met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Schindler Holding e.a./Commissie, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punt 59).

41 Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel – dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht – dat handelingen van de instellingen van de Unie niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de regeling in kwestie worden nagestreefd, met dien verstande dat wanneer tussen meerdere passende maatregelen kan worden gekozen, de minst bezwarende moet worden toegepast, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen [arresten van 17 mei 1984, Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, punt 25, en 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punt 55]. Dit beginsel wordt in herinnering gebracht in artikel 5, lid 4, VEU, alsmede in artikel 1 van het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

42 Uit het bovenstaande volgt dat een opschortingsbevel dat is uitgevaardigd op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999, niet mag indruisen tegen het evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen niet verder mag gaan dan wat passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de met die bepaling nagestreefde doelstelling. Zoals in punt 33 van dit arrest in herinnering is gebracht, heeft de aan de Commissie verleende bevoegdheid om dergelijke bevelen tot de lidstaten te richten tot doel te zorgen voor de naleving van het verbod om voorgenomen steunmaatregelen tot uitvoering te brengen, dat geldt totdat het eindbesluit over de verenigbaarheid van die maatregelen is vastgesteld. Die bevoegdheid wordt aangevuld door de bevoegdheid van de Commissie om zich binnen een verkorte termijn rechtstreeks tot het Hof te wenden teneinde de niet-nakoming te doen vaststellen die erin bestaat dat een lidstaat een maatregel uitvoert waarvan wordt vermoed dat hij onrechtmatige staatssteun vormt.

43 In het licht van die doelstelling is de uitvaardiging van een opschortingsbevel gerechtvaardigd wanneer de betrokken lidstaat, nadat de formele onderzoeksprocedure is ingeleid, heeft nagelaten om de uitvoering van de onderzochte maatregel op te schorten, zoals in punt 35 van dit arrest is vermeld. Het kan echter eveneens passend zijn om het opschortingsbevel uit te vaardigen op hetzelfde tijdstip als dat waarop het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure wordt vastgesteld, wanneer er voldoende gegevens voorhanden zijn op basis waarvan de Commissie kan veronderstellen dat de betrokken lidstaat niet voornemens is om de uitvoering van de onderzochte maatregel op te schorten – hoewel hij daartoe verplicht is wanneer de formele onderzoeksprocedure is ingeleid – en op basis waarvan zij kan voorzien dat bijgevolg bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming zal moeten worden ingesteld.

44 In antwoord op het eerste in het gedinginleidende verzoekschrift aangevoerde middel – dat in herinnering is gebracht in punt 37 van dit arrest – heeft het Gerecht de voorwaarden waaronder een opschortingsbevel rechtmatig is, in de punten 70 en 71 van het bestreden arrest als volgt geformuleerd:

„70 De in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 gestelde voorwaarden voor het vaststellen van een dergelijk bevel zijn beperkt tot een materiële voorwaarde, namelijk dat de Commissie de betrokken nationale maatregel in dit stadium van de procedure als onrechtmatige staatssteun aanmerkt, en een procedurele voorwaarde, namelijk dat de betrokken lidstaat in de gelegenheid wordt gesteld zijn opmerkingen te maken.

71 Aan geen enkele andere voorwaarde moet zijn voldaan opdat de Commissie bevoegd zou zijn om een bevel op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vast te stellen, en beklemtoond moet worden dat deze situatie het gevolg is van de wil en niet – zoals Hongarije aanvoert – van een verzuim van de wetgever. De bewoordingen van dit artikel, die de stand van het recht weergeven op basis van de in punt 30 hierboven aangehaalde vaste rechtspraak, zijn namelijk niet gewijzigd door de wijzigingen die in verordening nr. 659/1999 zijn aangebracht en zijn als zodanig opgenomen in de nieuwe verordening nr. 2015/1589."

45 Het is juist dat deze punten, afzonderlijk beschouwd, aldus kunnen worden gelezen dat de Commissie bij de uitvaardiging van een opschortingsbevel enkel moet voldoen aan de voorwaarden die uitdrukkelijk zijn vastgesteld in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999, zodat zij is ontheven van de verplichting om de noodzakelijkheid van dat opschortingsbevel te beoordelen.

46 Die punten dienen evenwel in verband te worden gebracht met de gehele redenering van het Gerecht. In punt 86 van het bestreden arrest heeft het Gerecht in herinnering gebracht dat „het toezicht door de Unierechter [...] niet beperkt [is] tot de voorwaarden van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 en [...] zich met name [kan] uitstrekken tot de verenigbaarheid van het opschortingsbevel met het VWEU en de algemene rechtsbeginselen". Voorts heeft het Gerecht in punt 94 en volgende van dat arrest onderzocht of de Commissie bij de uitvaardiging van de litigieuze opschortingsbevelen het evenredigheidsbeginsel in acht heeft genomen. Met name heeft het Gerecht in de punten 98 en 99 van het bestreden arrest geanalyseerd of de betreffende bevelen geschikt en noodzakelijk waren voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die worden nagestreefd met de artikelen 107 en 108 VWEU, en deze analyse strekte zich mede uit tot de vraag of de door die bevelen veroorzaakte nadelen in verhouding stonden tot de doelstellingen die met die bepalingen worden nagestreefd. Ten slotte is het Gerecht in punt 102 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel niet had geschonden bij de vaststelling van de litigieuze bevelen.

47 Gelet op een en ander is de Commissie niet tekortgeschoten in de op de instellingen rustende verplichting om bij al hun handelingen het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. Het vierde onderdeel van het eerste middel moet dan ook worden afgewezen.

Eerste onderdeel van het derde middel van de hogere voorziening

– Argumenten van partijen

48 Met het derde middel van de hogere voorziening verwijt de Hongaarse regering het Gerecht dat het de motiveringsvereisten voor opschortingsbevelen rechtens onjuist heeft beoordeeld.

49 Met het eerste onderdeel van dat middel voert de Hongaarse regering in wezen aan dat het Gerecht de feiten juridisch onjuist heeft gekwalificeerd door te oordelen dat het opschortingsbevel toereikend was gemotiveerd.

50 Het Gerecht heeft volgens de Hongaarse regering in punt 135 van het bestreden arrest zonder twijfel op goede gronden opgemerkt dat de motivering van een opschortingsbevel dat is opgenomen in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, het mogelijk moet maken te begrijpen waarom de betrokken lidstaat de verplichting om de uitvoering van de onderzochte maatregelen op te schorten niet zal nakomen. Daarentegen zou het Gerecht een vergissing hebben begaan door te oordelen dat de in de litigieuze besluiten verstrekte informatie het mogelijk maakte te begrijpen dat Hongarije volgens de Commissie niet het voornemen had om de maatregelen in kwestie op te schorten tijdens de onderzoeksprocedure.

51 Ten eerste voert de Hongaarse regering aan dat het feit dat in die besluiten wordt vermeld dat de Hongaarse autoriteiten zich ertegen verzetten dat de maatregelen in kwestie voorlopig als staatssteun werden aangemerkt, door het Gerecht in punt 136 van het bestreden arrest ten onrechte is opgevat als een aanwijzing voor het ontbreken van dat voornemen. Mocht dit zo zijn, dan zou een lidstaat de analyse van de Commissie niet ter discussie kunnen stellen zonder ervan te worden verdacht de nationale maatregelen tot uitvoering te willen brengen, hoewel er ten aanzien van die maatregelen een onderzoeksprocedure is ingeleid.

52 Ten tweede is de Hongaarse regering van mening dat ook de vermelding in de litigieuze besluiten van het feit dat de nationale autoriteiten niet hadden gereageerd op het verzoek van de Commissie om opmerkingen in te dienen over de mogelijke uitvaardiging van opschortingsbevelen – anders dan het Gerecht heeft geoordeeld – niet kan worden geacht deel uit te maken van de motivering. Aldus zou namelijk een onjuiste uitlegging worden gegeven aan een stilzwijgen dat de Commissie zelf overigens niet in die zin heeft opgevat.

53 Ten derde heeft het Gerecht in punt 137 van het bestreden arrest ten onrechte de houding van de Hongaarse autoriteiten in een andere onderzoeksprocedure aangemerkt als een onderdeel van de motivering van de litigieuze besluiten, terwijl in deze besluiten geen melding werd gemaakt van die houding en niets erop wees dat de Commissie er rekening mee had gehouden. Het Gerecht heeft volgens de Hongaarse regering een vergissing begaan door te oordelen dat bovengenoemde houding deel uitmaakte van de motivering.

54 Ten vierde mochten de litigieuze besluiten des te minder worden opgevat zoals het Gerecht dat heeft gedaan, omdat in deze besluiten geenszins melding werd gemaakt van een risico dat de nationale autoriteiten de onderzochte maatregelen tijdens de onderzoeksprocedure zouden uitvoeren.

55 Ten vijfde wordt de wijze waarop het Gerecht de motivering van de litigieuze besluiten heeft beoordeeld eveneens weersproken door de Commissie zelf, die voortdurend – tijdens de gehele procedure en met name ter terechtzitting – heeft betoogd dat zij enkel diende te voldoen aan de in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vastgestelde materiële en procedurele voorwaarden.

56 De Commissie is van mening dat het Gerecht, gelet op de omstandigheden waarin de opschortingsbevelen waren uitgevaardigd, terecht heeft geconstateerd dat de Hongaarse autoriteiten in staat waren te begrijpen waarom zij tot de uitvaardiging ervan was overgegaan.

– Beoordeling door het Hof

57 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering van handelingen van de instellingen van de Unie aan de aard van de handeling in kwestie aangepast zijn en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De motiveringsplicht moet worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of

andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet vereist dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van die handeling, maar ook op de context waarvan zij deel uitmaakt en op het geheel van rechtsregels die de materie in kwestie regelen (arrest van 10 maart 2016, HeidelbergCement/Commissie, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Zoals in punt 40 van het onderhavige arrest is uiteengezet, vormt de uitvaardiging van een opschortingsbevel slechts een mogelijkheid waarover de Commissie beschikt, zelfs indien voldaan is aan de twee in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vastgestelde voorwaarden. Derhalve moeten bijzondere redenen de instelling ertoe brengen een dergelijk besluit vast te stellen. Zoals in het vorige punt in herinnering is gebracht, moet de aan een besluit ten grondslag liggende redengeving krachtens de verplichting om handelingen van de instellingen te motiveren altijd ter kennis worden gebracht van de adressaat van dat besluit, opdat deze de gegrondheid daarvan kan beoordelen en in voorkomend geval met kennis van zaken zijn recht om beroep in te stellen kan uitoefenen. De mededeling van de redengeving is tevens vereist opdat de Unierechter de rechtmatigheid van het opschortingsbevel kan toetsen aan het evenredigheidsbeginsel – zoals hij dat voor elke handeling doet – en kan nagaan of de Commissie niet op ongerechtvaardigde wijze heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid waarover zij krachtens artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 beschikt.

59 In een geval zoals dat in het hoofdgeding, waarin het opschortingsbevel is uitgevaardigd op hetzelfde tijdstip als dat waarop het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure is vastgesteld, houden de redenen waarom de Commissie dat bevel uitvaardigt noodzakelijkerwijs verband met de verwachting dat de betrokken lidstaat de uitvoering van de maatregel in kwestie niet zal opschorten ofschoon de onderzoeksprocedure is ingeleid. Zoals in punt 34 van dit arrest is opgemerkt, heeft een opschortingsbevel ten opzichte van het gevolg van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure namelijk als enig aanvullend gevolg dat de Commissie op grond van artikel 12 van verordening nr. 659/1999 rechtstreeks een beroep wegens niet-nakoming kan instellen bij het Hof indien de betrokken lidstaat niet voldoet aan de op hem rustende verplichting om de uitvoering van de onderzochte maatregel op te schorten. Derhalve zou de Commissie een opschortingsbevel – in afwijking van de motiveringsplicht – niet hoeven te motiveren indien zij in het geval waarin dat bevel wordt uitgevaardigd op hetzelfde tijdstip als dat waarop het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure wordt vastgesteld, niet gehouden was om te vermelden waarom de betrokken lidstaat volgens haar de verplichting tot opschorting niet zal nakomen en zij derhalve nu reeds overweegt om zich tot het Hof te wenden.

60 Het Gerecht heeft in punt 135 van het bestreden arrest dan ook terecht in herinnering gebracht dat „[i]n een situatie als de onderhavige waarin het opschortingsbevel is opgenomen in een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure, rekening houdend met de ruime beoordelingsmarge waarover de Commissie op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 beschikt en met de specifieke rechtsgevolgen van een opschortingsbevel op grond van artikel 12 van deze verordening, moet [...] worden geoordeeld dat het besluit tot vaststelling van een dergelijk bevel het mogelijk moet maken te begrijpen waarom de betrokken lidstaat volgens de Commissie de uit artikel 108, lid 3, VWEU voortvloeiende verplichting niet zou nakomen en de tenuitvoerlegging van de onderzochte maatregelen [niet] zou opschorten naar aanleiding van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure”.

61 Met het derde middel van zijn bij het Gerecht ingediende verzoekschrift voerde Hongarije aan dat de litigieuze opschortingsbevelen ontoereikend gemotiveerd waren, omdat de Commissie niet had uiteengezet waarom de uitvaardiging van die opschortingsbevelen gerechtvaardigd was.

62 Het Gerecht heeft dat middel afgewezen en zich daarvoor gebaseerd op drie elementen.

63 In de eerste plaats heeft het Gerecht in punt 136 van het bestreden arrest opgemerkt dat uit de litigieuze besluiten bleek dat de Hongaarse autoriteiten in antwoord op de informatiebrieven van de Commissie van 17 maart en 13 april 2015 hadden betoogd dat de nationale maatregelen in kwestie geen staatssteun vormden. Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 93 van haar conclusie, heeft een lidstaat evenwel het volste recht om te zijner verdediging aan te voeren dat de betreffende maatregel geen steun vormt. Daaruit kan dan ook niet worden afgeleid dat er een verhoogd risico bestaat dat die lidstaat de rechtsgevolgen van artikel 108, lid 3, VWEU niet zal eerbiedigen, met name wanneer het gaat om een omstreden rechtsvraag zoals in het onderhavige geval.

64 In de tweede plaats heeft het Gerecht – eveneens in punt 136 van het bestreden arrest – verwezen naar het feit dat in de litigieuze besluiten werd vermeld dat de Hongaarse autoriteiten niet waren ingegaan op het verzoek van de Commissie om opmerkingen in te dienen over de opschortingsbevelen waarvan de uitvaardiging werd overwogen. Naar het oordeel van het Gerecht was het op basis van dit element mogelijk om te begrijpen dat er, gelet op de omstandigheden, een risico bestond dat de nationale maatregelen in kwestie zouden worden uitgevoerd ofschoon de formele onderzoeksprocedure was ingeleid.

65 Daartegenover staat dat in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 weliswaar is bepaald dat de Commissie, alvorens een opschortingsbevel uit te vaardigen, de betrokken lidstaat in de gelegenheid moet stellen om zijn opmerkingen over die maatregel in te dienen, maar dat bij die bepaling aan die lidstaat – zoals de advocaat-generaal in punt 94 van haar conclusie terecht heeft opgemerkt – geenszins de verplichting wordt opgelegd om opmerkingen in te dienen. Derhalve is het feit dat Hongarije geen opmerkingen heeft gemaakt over de mogelijke uitvaardiging van een opschortingsbevel, geen toereikende rechtvaardiging voor de vrees van de Commissie dat die lidstaat de litigieuze maatregelen zal uitvoeren.

66 In de derde en laatste plaats heeft het Gerecht in punt 137 van het bestreden arrest vermeld dat de Hongaarse autoriteiten enkele maanden vóór de uitvaardiging van de litigieuze bevelen hadden nagelaten om Hongaarse belastingmaatregelen op te schorten die gebaseerd waren op dezelfde regeling als de nationale maatregelen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, hoewel de Commissie ten aanzien van die belastingmaatregelen een formele onderzoeksprocedure had ingeleid. Zoals de advocaat-generaal in punt 99 van haar conclusie heeft opgemerkt, maakt dat feit – anders dan het Gerecht in punt 137 van het bestreden arrest heeft verklaard – evenwel geen deel uit van de context waarin de litigieuze bevelen zijn uitgevaardigd. Indien dat eerdere gedrag van Hongarije een beslissende aanwijzing vormde voor de Commissie, had deze daarvan bovendien melding moeten maken in de litigieuze besluiten, wat niet het geval is.

67 Gelet op een en ander heeft het Gerecht in punt 138 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat „de Hongaarse autoriteiten in staat [waren] te begrijpen waarom de Commissie in de [litigieuze] besluiten [had] besloten daadwerkelijk opschortingsbevelen vast te stellen”. Het derde middel van de hogere voorziening moet dan ook worden aanvaard.

Derde middel van het verzoek van de Republiek Polen om toelating tot interventie

– Argumenten van partijen

68 Met het derde middel van haar verzoek om toelating tot interventie voert de Republiek Polen aan dat het Gerecht artikel 264, lid 1, VWEU heeft geschonden doordat het zijn eigen beoordeling aan de in de litigieuze besluiten vervatte beoordeling heeft toegevoegd om de argumenten van Hongarije af te wijzen. Teneinde tot de slotsom te komen dat het gerechtvaardigd was om de besluiten vast te stellen waarbij een opschortingsbevel werd uitgevaardigd, heeft het Gerecht in de punten 135 en 136 van het bestreden arrest namelijk geoordeeld dat de Commissie in aanmerking had genomen dat er een risico bestond dat Hongarije de nationale maatregelen in kwestie tot uitvoering zou brengen ofschoon de

formele onderzoeksprocedure was ingeleid. Deze beoordeling vloeit voort uit een eigen redenering van het Gerecht waarvoor in de redengeving van de litigieuze besluiten geen grondslag bestaat. Het Gerecht mag echter in geen geval zijn eigen motivering in de plaats stellen van de motivering van degene die de handeling heeft vastgesteld.

69 De Commissie erkent dat in de litigieuze besluiten niet wordt vermeld waarom zij van mening was dat Hongarije niet voornemens was de toekenning van de steun in kwestie op te schorten. Zij vindt evenwel dat zij die besluiten voldoende heeft gemotiveerd door erop te wijzen dat de steunmaatregelen in werking waren getreden vóór hun aanmelding.

– Beoordeling door het Hof

70 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof en het Gerecht in het kader van de in artikel 263 VWEU bedoelde rechtmatigheidstoetsing bevoegd zijn om uitspraak te doen op beroepen wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel misbruik van bevoegdheid. Artikel 264 VWEU bepaalt dat de betwiste handeling nietig wordt verklaard indien het beroep gegrond is. Het Hof en het Gerecht kunnen dus in geen geval hun eigen motivering in de plaats stellen van de motivering van degene die de bestreden handeling heeft vastgesteld (arrest van 28 februari 2013, Portugal/Commissie, C-246/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:118, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Zoals in de punten 63 en 64 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, heeft het Gerecht in casu geoordeeld dat de litigieuze opschortingsbevelen voldeden aan het vereiste dat de instellingen hun handelingen motiveren, en is het tot dat oordeel gekomen op basis van het feit dat uit de litigieuze besluiten bleek dat, ten eerste, de Hongaarse autoriteiten hadden betoogd dat de nationale maatregelen in kwestie geen staatssteun vormden, en dat, ten tweede, die autoriteiten niet waren ingegaan op het verzoek van de Commissie om haar hun opmerkingen over de voorgenomen opschortingsbevelen te doen toekomen. Het Gerecht heeft geoordeeld dat die redenen het mogelijk maakten om te begrijpen dat de Commissie van mening was dat er een risico bestond dat de litigieuze maatregelen tot uitvoering zouden worden gebracht. Voorts was het Gerecht van oordeel dat als onderdeel van de context in aanmerking moest worden genomen dat de Hongaarse autoriteiten hadden nagelaten om de belastingmaatregelen op te schorten die het voorwerp waren van een eerdere, enkele maanden voordien ingeleide formele onderzoeksprocedure, ook al werd in de litigieuze besluiten niet naar dat feit verwezen.

72 Los van het feit dat die elementen geen toereikende motivering van de litigieuze besluiten kunnen vormen, zoals eerder is geconstateerd, dient te worden vastgesteld dat die elementen niet worden vermeld in die besluiten, wat de Commissie overigens zelf erkent. In haar verweerschrift voert zij namelijk juist aan dat zij niet hoefde uiteen te zetten waarom zij het waarschijnlijk achtte dat Hongarije zich niet zou houden aan de besluiten waarbij deze lidstaat werd gelast om de uitvoering van de maatregelen in kwestie op te schorten. Tevens is zij van mening dat de in de punten 135 tot en met 137 van het bestreden arrest vervatte overwegingen in strijd zijn met die welke zijn geformuleerd in de punten 70, 71, 130 en 134 van dat arrest. De Commissie heeft in haar opmerkingen over de memorie in interventie van de Republiek Polen eveneens erkend dat in de litigieuze besluiten geen concrete toelichting wordt verstrekt over de redenen waarom zij de mening was toegedaan dat Hongarije niet voornemens was de toekenning van de steun in kwestie op te schorten. Zoals blijkt uit de schrifturen die de Commissie bij het Gerecht en het Hof heeft ingediend, strookt deze argumentatie overigens met de omvang van de discretionaire bevoegdheid waarover de Commissie naar eigen zeggen op grond van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 659/1999 beschikt om een besluit vast te stellen waarbij een opschortingsbevel wordt uitgevaardigd.

73 Uit het bovenstaande volgt dat het Gerecht redenen heeft toegevoegd aan de redengeving van de Commissie en aldus de grenzen van zijn bevoegdheden heeft overschreden.

74 Derhalve moet ook het derde middel van het verzoek van de Republiek Polen om toelating tot interventie worden aanvaard.

75 Uit al het voorgaande volgt dat het bestreden arrest moet worden vernietigd.

Beroep voor het Gerecht

76 Volgens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof, wanneer het de beslissing van het Gerecht vernietigt, de zaak voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht dan wel zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

77 In casu dient het Hof de zaak, die in staat van wijzen is, zelf af te doen.

78 Zoals in punt 69 van dit arrest in herinnering wordt gebracht, heeft de Commissie zelf erkend dat in de litigieuze besluiten geen toelichting wordt verstrekt over de redenen waarom de Commissie de mening was toegedaan dat Hongarije de maatregelen in kwestie niet zou opschorten ofschoon de formele onderzoeksprocedure was ingeleid. Zoals in punt 58 van dit arrest is uiteengezet en zoals ook het Gerecht in punt 135 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, was vereist dat de opschortingsbevelen in zoverre werden gemotiveerd. Derhalve zijn de litigieuze opschortingsbevelen ontoereikend gemotiveerd en schenden zij artikel 296 VWEU. Het derde middel van het verzoekschrift in eerste aanleg van Hongarije moet bijgevolg eveneens worden aanvaard.

79 Gelet op een en ander moeten de bij de litigieuze besluiten uitgevaardigde opschortingsbevelen nietig worden verklaard, zonder dat de andere middelen van dat verzoekschrift hoeven te worden onderzocht.

Kosten

80 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet.

81 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, welke bepaling op grond van artikel 184, lid 1, van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van Hongarije behalve in haar eigen kosten te worden verwezen in de kosten die Hongarije heeft gemaakt in verband met zowel de procedure in eerste aanleg als de procedure in hogere voorziening.

82 Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement eveneens van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten.

83 De Republiek Polen, interveniënte in hogere voorziening, zal haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 25 april 2018, Hongarije/Commissie (T-554/15 en T-555/15, EU:T:2018:220), wordt vernietigd.**

2) **Besluit C(2015) 4805 final van de Commissie van 15 juli 2015 betreffende steunmaatregel SA. 41187 (2015/NN) – Hongarije – Gezondheidsbijdrage van ondernemingen in de tabaksindustrie en besluit C(2015) 4808 final van de Commissie van 15 juli 2015 betreffende**

steunmaatregel SA. 40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – In 2014 ingevoerde wijziging van de Hongaarse vergoeding voor de inspectie van de voedselketen worden nietig verklaard voor zover bij deze besluiten de opschorting wordt gelast van de toepassing van het progressieve belastingtarief van de gezondheidsbijdrage respectievelijk van de vergoeding voor de inspectie van de voedselketen, zoals die voortvloeien uit wet XCIV van 2014 betreffende de gezondheidsbijdrage van ondernemingen in de tabaksindustrie en uit de in 2014 doorgevoerde wijziging van wet XLVI van 2008 betreffende de voedselketen en het officiële toezicht daarop.

3) **De Europese Commissie draagt naast haar eigen kosten de kosten die Hongarije heeft gemaakt in verband met zowel de procedure in eerste aanleg als de procedure in hogere voorziening.**

4) **De Republiek Polen draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen