Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

4. lipnja 2020.*

„Žalba – Državne potpore – Navodne potpore – Odluka o pokretanju postupka predviđenog u članku 108. stavku 2. UFEU-a – Nalog za obustavu predmetnih mjera – Uvjeti zakonitosti naloga”

U predmetu C-456/18 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 12. srpnja 2018.,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

žalitelj,

koju podupire:

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna, M. Rzotkiewicz i A. Kramarczyk, u svojstvu agenata,

intervenijent u žalbenom postupku,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju L. Flynn, P.-J. Loewenthal i V. Bottka i K. Talabér-Ritz, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća (izvjestitelj), R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica Suda, u svojstvu sutkinje prvog vijeća, M. Safjan, L. S. Rossi i C. Toader, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Șereș, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. rujna 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. siječnja 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski

Presudu

1 Svojom žalbom Mađarska zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 25. travnja 2018. Mađarska/Komisija (T-554/15 i T-555/15; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:220), kojom je taj sud odbio njezinu tužbu za poništenje, s jedne strane, Odluke Komisije C(2015) 4805 *final* od 15. srpnja 2015. koja se odnosi na državnu potporu SA.41187 (2015/NN) – Mađarska – Zdravstveni doprinos poduzeća u sektoru duhanske industrije (SL 2015., C 277, str. 24.), i, s druge strane, Odluke Komisije C(2015) 4808 *final* od 15. srpnja 2015. o državnoj potpori SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – Izmjena pristojbe za nadzor prehrambenog lanca u Mađarskoj iz 2014. (SL 2015., C 277, str. 12.) (u daljnjem tekstu: sporne odluke) u dijelu u kojem nalažu obustavu primjene progresivne porezne stope zdravstvenog doprinosa poduzeća u sektoru duhanske industrije i pristojbe za nadzor prehrambenog lanca, kako proizlaze iz Zakona br. XCIV iz 2014. o zdravstvenom doprinosu poduzeća u sektoru duhanske industrije i izmjene iz 2014. Zakona br. XLVI iz 2008. o prehrambenom lancu i njegovoj službenoj kontroli.

Pravni okvir

2 Uvodna izjava 12. Uredbe Vijeća br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 734/2013 od 22. srpnja 2013. (SL 2013., L 204, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 659/1999) glasi:

„Budući da Komisija, u slučajevima nezakonitih potpora, treba imati pravo pribaviti sve potrebne podatke koji će joj omogućiti da donese odluku te, kada je to potrebno, odmah ponovno uspostavi nenarušeno tržišno natjecanje; budući da je stoga prikladno omogućiti Komisiji da usvoji privremene mjere upućene dotičnoj državi članici; budući da privremene mjere mogu biti u obliku naloga za dostavljanje podataka, naloga za obustavu djelovanja i naloga za uspostavu prethodnog stanja; budući da Komisiji mora biti omogućeno da u slučaju nepridržavanja naloga za dostavljanje podataka donese odluku na temelju raspoloživih podataka, a da u slučaju nepridržavanja naloga za obustavu djelovanja i naloga za uspostavu prethodnog stanja predmet uputi izravno Sudu, u skladu s [člankom 108. stavkom 2. drugim podstavkom UFEU-a].”

3 Članak 3. te uredbe, naslovljen „Klauzula o mirovanju”, propisuje:

„Potpora koja podliježe obvezi prijave u skladu s člankom 2. stavkom 1., ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese, ili se smatra da je donijela, odluku kojom se odobrava ta potpora.”

4 U skladu s člankom 4. navedene uredbe, naslovljenim „Prethodno ispitivanje prijave i odluka Komisije”:

„1. Komisija ispituje prijavu neposredno odmah nakon njezina primitka. Ne dovodeći u pitanje članak 8., Komisija donosi odluku u skladu sa stavcima 2., 3. ili 4. ovog članka.

2. U slučaju kada slijedom prethodnog ispitivanja Komisija ustanovi da prijavljena mjera ne predstavlja potporu, takav nalaz bilježi u obliku odluke.

3. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da ne postoje nikakve sumnje u pogledu sukladnosti prijavljene mjere s načelima [unutarnjeg] tržišta u onoj mjeri u kojoj je to obuhvaćeno člankom [107. stavkom 1. UFEU-a], ona donosi odluku kojom se utvrđuje da je predmetna mjera u skladu s načelima [unutarnjeg] tržišta (dalje u tekstu ‚odluka o nespornosti’). U takvoj se odluci točno navodi koja je iznimka primijenjena u skladu s Ugovorom.

4. U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja […], ustanovi da postoje sumnje u pogledu sukladnosti prijavljene mjere s načelima [unutarnjeg] tržišta, Komisija donosi odluku o pokretanju postupka u skladu s člankom [108. stavkom 2. UFEU-a] (dalje u tekstu: ‚odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka').

[…]"

5 Poglavlje III. Uredbe br. 659/1999, naslovljeno „Postupak u vezi s nezakonitom potporom", sadržava članke 10. do 14. te uredbe. U članku 10. te uredbe propisuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 20., Komisija na vlastitu inicijativu može ispitati podatke o navodno nezakonitoj potpori iz bilo kojeg izvora.

[…]

2. Prema potrebi, Komisija zahtijeva podatke od dotične države članice. […]"

6 Članak 11. navedene uredbe, naslovljen „Nalog za obustavu ili privremeni povrat iznosa potpore", određuje:

„1. Nakon što dotičnoj državi članici pruži priliku za podnošenje svojih primjedbi, Komisija može usvojiti odluku kojom se od države članice zahtijeva suspenzija svake nezakonite potpore sve dok Komisija ne donese odluku o sukladnosti predmetne potpore s načelima [unutarnjeg] tržišta (dalje u tekstu ‚nalog za obustavu').

2. Nakon što dotičnoj državi članici pruži priliku za podnošenje svojih primjedbi, Komisija može usvojiti odluku kojom se od države članice zahtijeva privremeni povrat sredstava potpore sve dok Komisija ne donese odluku o sukladnosti predmetne potpore s načelima [unutarnjeg] tržišta (dalje u tekstu ‚nalog za povrat'), ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

– u skladu s uvriježenom praksom, ne postoje sumnje u pogledu činjenice da dotična mjera predstavlja potporu,

– postoji potreba za hitnim djelovanjem, i

– prisutna je ozbiljna opasnost od nanošenja znatne i nepopravljive štete nekom konkurentu.

Povrat se izvršava u skladu s postupkom iz članka 14. stavaka 2. i 3. Po stvarnom povratu iznosa potpore, Komisija donosi odluku u rokovima koji se primjenjuju u odnosu na prijavljene potpore.

Komisija može ovlastiti državu članicu da uz povrat sredstava potpore osigura i plaćanje potpore za sanaciju u korist dotičnog poduzetnika.

Odredbe ovog stavka primjenjuju se samo na nezakonitu potporu provedenu nakon stupanja na snagu ove Uredbe."

7 U skladu s člankom 12. iste uredbe, naslovljenim „Nepridržavanje odluke o nalogu":

„Ako država članica ne izvrši nalog za obustavu ili povrat potpore, Komisija, u okviru ispitivanja suštine predmeta na temelju raspoloživih podataka, ima pravo izravno uputiti predmet Sudu Europskih zajednica te zatražiti [utvrđenje] da predmetno nepridržavanje predstavlja kršenje Ugovora."

8 Članak 13. stavak 1. Uredbe br. 659/1999 predviđa:

„Ispitivanje mogućih slučajeva nezakonite potpore dovodi do donošenja odluke u skladu s člankom 4. stavcima 2., 3. ili 4. U slučaju donošenja odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka, postupak se okončava donošenjem odluke u skladu s člankom 7. Ako država članica ne postupi prema nalogu za dostavljanje podataka, ta se odluka donosi na temelju raspoloživih podataka."

Okolnosti spora

9 Zakonom br. XCIV iz 2014. o zdravstvenom doprinosu poduzeća u sektoru duhanske industrije mađarski je parlament uveo novi porez koji se, prema progresivnoj stopi, naplaćuje na godišnji promet poduzetnika kojima se najmanje 50 % njihova prometa sastoji od proizvodnje ili trgovine duhanskim proizvodima. Izmjenom iz 2014. Zakona br. XLVI iz 2008. o prehrambenom lancu i njegovoj službenoj kontroli pristojba za nadzor prehrambenog lanca koja se naplaćuje na promet trgovina koje prodaju robu široke potrošnje također je učinjena progresivnom.

10 Dopisima od 17. ožujka i 13. travnja 2015. Komisija je obavijestila mađarska tijela da, prema njezinu mišljenju, progresivna stopa pristojbe za nadzor prehrambenog lanca, s jedne strane, i stopa zdravstvenog doprinosa te smanjenje zdravstvenog doprinosa u slučaju ulaganja, s druge strane, dovode do različitog postupanja prema poduzetnicima koji se nalaze u usporedivoj situaciji te se stoga može smatrati da se njima uvode državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem. U svakom od tih dopisa Komisija je navela mogućnost upućivanja Mađarskoj naloga za obustavu na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 te ju je pozvala da iznese svoja očitovanja o mogućoj primjeni takvog naloga. Mađarska su tijela dopisima od 16. travnja i 12. svibnja 2015. odgovorila da predmetne mjere, prema njihovu mišljenju, nisu državne potpore.

11 Komisija je spornim odlukama u svakom od predmeta, s jedne strane, pokrenula službeni istražni postupak na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a i, s druge strane, na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 naložila Mađarskoj da obustavi izvršenje predmetnih poreznih mjera.

12 Komisija je 4. srpnja 2016. donijela dvije odluke kojima se okončavaju službeni istražni postupci i kojima je zaključila da su sporne mjere nezakonite i nespojive s unutarnjim tržištem.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

13 Tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 25. rujna 2015. Mađarska je podnijela tužbu protiv obiju spornih odluka u dijelu u kojem se njima nalaže obustava primjene progresivne porezne stope zdravstvenog doprinosa i pristojbe za nadzor prehrambenog lanca kao i obustava smanjenja zdravstvenog doprinosa u slučaju ulaganja.

14 Opći je sud pobijanom presudom odbio tu tužbu.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

15 Mađarska svojom žalbom od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu, prihvati njezine zahtjeve podnesene u prvostupanjskom postupku i naloži Komisiji snošenje troškova.

16 Odlukom predsjednika Suda od 15. listopada 2018. Republici Poljskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Mađarske.

17 Komisija zahtijeva da se žalba odbije, da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da se Republici Poljskoj naloži snošenje troškova vezanih uz intervenciju.

O žalbi

Dopuštenost žalbe

18 Komisija ističe prigovor postojanja zapreke vođenju postupka, koji se temelji na tome da Mađarska ne iznosi na jasan i nedvosmislen način žalbene razloge na koje se oslanja, ne precizira sve sporne točke pobijane presude koje osporava, u velikoj mjeri samo ponavlja tužbene razloge i argumente koje je već iznijela u prvostupanjskom postupku i koje je Opći sud odbio, kritizira osobito obrazloženje spornih odluka Komisije, a ne pobijane presude te je njezin cilj zapravo ishoditi preispitivanje tužbe koju je Opći sud odbio. Stoga žalba ne udovoljava zahtjevima članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 169. stavka 2. Poslovnika Suda.

19 U tom pogledu valja utvrditi da Komisija svoje navode ne potkrjepljuje pojašnjenjima koja su potrebna da bi se ocijenila njihova osnovanost. Osim toga, suprotno onomu što tvrdi Komisija, Mađarska u svojoj žalbi osobito ističe žalbene razloge koji se temelje na pogreškama koje se tiču prava koje je počinio Opći sud u pogledu, s jedne strane, margine prosudbe kojom Komisija raspolaže kada donosi naloge za obustavu i, s druge strane, obveze te institucije da obrazloži navedene naloge.

20 Stoga treba odbiti argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je Komisija istaknula u odnosu na žalbu.

Dopuštenost razloga intervencije

Argumentacija stranaka

21 Komisija tvrdi da drugi razlog Republike Poljske – koji je povezan s drugim žalbenim razlogom Mađarske, ali kritizira druge odlomke pobijane presude – kao i njezin treći razlog, koji ne preuzima nijedan žalbeni razlog, mijenjaju predmet spora te su stoga nedopušteni.

Ocjena Suda

22 U skladu s člankom 40. stavkom 4. Statuta Suda Europske unije, predmet zahtjeva za intervenciju ograničen je na potporu tužbenom zahtjevu jedne od stranaka. Članak 132. Poslovnika, koji se primjenjuje na žalbeni postupak pred Sudom na temelju članka 190. istog poslovnika, određuje da intervencijski podnesak sadržava intervenijentove razloge i argumente.

23 Tim se odredbama stoga ne protivi to da intervenijent navede argumente različite od argumenata stranke koju podupire, pod uvjetom da podupire samo njezine zahtjeve ili odbacivanje zahtjeva suprotne stranke (presude od 23. veljače 1961., De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Visoka vlast, 30/59, EU:C:1961:2, str. 37. i 38. i od 19. studenoga 1998., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-150/94, EU:C:1998:547, t. 36.).

24 Slijedom toga, razlozi Republike Poljske izneseni u potporu zahtjevima Mađarske ne mogu se smatrati nedopuštenima zato što se njima kritikom drugih odlomaka pobijane presude upotpunjuje drugi žalbeni razlog i zato što sadržavaju argument koji se ne nalazi u žalbi.

25 Stoga treba odbiti prigovor djelomične nedopuštenosti koji je Komisija istaknula protiv intervencije Republike Poljske.

Meritum

26 U prilog svojoj žalbi Mađarska ističe tri žalbena razloga, koji se temelje na tome da je Opći sud, kao prvo, pogrešno protumačio uvjete za donošenje naloga za obustavu na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, kao drugo, iskrivio određene njezine argumente i, kao treće, povrijedio obvezu obrazlaganja te pogrešno primijenio članak 296. UFEU-a i članak 41. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Četvrti dio prvog žalbenog razloga

– *Argumentacija stranaka*

27 Prema mišljenju mađarske vlade, Opći sud nije uzeo u obzir da nalog za obustavu treba biti u skladu s UFEU-om i općim načelima prava Unije. Točno je da je Opći sud u točki 86. pobijane presude naveo da se „nadzor suda Unije […] ne ograničuje samo na uvjete predviđene u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 659/1999 i može se među ostalim proširiti i na sukladnost naloga za obustavu s UFEU-om i općim načelima prava”. Međutim, u točkama 70. i 71. te presude Opći je sud uvjete za donošenje naloga za obustavu ograničio na dva uvjeta predviđena u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 659/1999. Isto tako, u točki 87. navedene presude ograničio je svoje ispitivanje samo na taj članak. Opći je sud u točkama 95. i 134. pobijane presude počinio istu pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da Komisija prilikom nalaganja obustave mjere na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 nije dužna osigurati da je nalog nužan i proporcionalan.

28 Komisija pak smatra da ne postoji nedosljednost između točaka 71. i 95. pobijane presude, s jedne strane, i točaka 86. i 98. te presude, s druge strane. Naime, točke 86. i 98. te presude treba tumačiti uzimajući u obzir točke 130. i 134. navedene presude prema kojima je mogućnost izdavanja naloga za obustavu dovoljno opravdana postojanjem dokazane povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a i stoga je nije potrebno dalje obrazložiti. Naime, zabrana predviđena člankom 108. stavkom 3. UFEU-a primjenjuje se čak i prije nego što Komisija donese odluku o pokretanju službenog istražnog postupka. Kada država članica provede mjeru potpore a da o tome nije obavijestila Komisiju, došlo je do povrede članka 108. stavka 3. UFEU-a. Kvalifikacija predmetne nacionalne mjere kao nezakonite državne potpore materijalni je uvjet iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999. Zbog toga Komisija smatra nedosljednim to što je Opći sud u točkama 135. do 137. pobijane presude presudio da je ona u nalogu za obustavu morala izložiti razloge zbog kojih smatra malo vjerojatnim da će država članica poštovati tu zabranu.

29 S obzirom na gore navedeno proturječje, Komisija zahtijeva od Suda da obrazloženje iz točaka 135. do 137. pobijane presude zamijeni na način da ga uskladi s obrazloženjem iznesenim u točkama 70., 71., 130. i 134. te presude.

– *Ocjena Suda*

30 Članak 108. stavak 3. UFEU-a obvezuje države članice da Komisiju obavijeste o svakom planu za dodjelu ili izmjenu državnih potpora. Članak 109. UFEU-a ovlašćuje Vijeće Europske unije da osobito odredi uvjete primjene članka 108. stavka 3. UFEU-a. Vijeće je na temelju toga donijelo Uredbu br. 659/1999.

31 Ako država članica o kojoj je riječ ne obustavi provedbu predmetne mjere kako bi postupila u skladu s obvezom neizvršenja novih potpora ili izmjena postojećih potpora prije odobrenja Komisije ili, ovisno o slučaju, Vijeća, koja proizlazi iz članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a i članka 3. Uredbe br. 659/1999, Komisija ima mogućnost, u skladu s člankom 11. stavkom 1. potonje, nakon što je državi članici pružila priliku za podnošenje primjedbi, donijeti odluku kojom se državi članici nalaže obustava te provedbe sve do konačne odluke o spojivosti potpore (presuda od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2001:528, t. 46.).

32 Uredba br. 659/1999 u članku 4. stavku 4. predviđa da, ako Komisija nakon prethodnog ispitivanja utvrdi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s unutarnjim tržištem, ona pokreće službeni istražni postupak. Ako Komisija sazna za neprijavljenu mjeru za koju smatra da može biti riječ o novoj potpori ili o izmjeni postojeće potpore, ona također može, na temelju članka 10. stavka 2. te uredbe, zahtijevati od dotične države članice da joj dostavi podatke i, po potrebi, odlučiti pokrenuti službeni istražni postupak u skladu s njezinim člankom 13. stavkom 1. drugom rečenicom.

33 U svim slučajevima pokretanje službenog istražnog postupka u odnosu na mjeru, za koju Komisija pretpostavlja da je nova potpora, obvezuje dotičnu državu članicu da obustavi njezino izvršenje (vidjeti u tom smislu presude od 30. lipnja 1992., Španjolska/Komisija, C-312/90, EU:C:1992:282, t. 17., od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2001:528, t. 59., od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2005:275, t. 39. i od 9. lipnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-465/09 P do C-470/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:372, t. 92.).

34 Međutim, pokretanje službenog istražnog postupka protiv neprijavljene mjere nema iste posljedice za dotičnu državu članicu kao i donošenje naloga za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999. Točno je da je ona u obama slučajevima obvezna obustaviti izvršenje predmetne mjere. Međutim, samo nepoštovanje naloga za obustavu omogućuje Komisiji da na temelju članka 12. Uredbe br. 659/99 izravno Sudu uputi tužbu radi utvrđivanja povrede obveze (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2001:528, t. 60.).

35 Sud je presudio da se nalog za obustavu može donijeti istodobno s odlukom o pokretanju službenog istražnog postupka i nakon njega (presuda od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2001:528, t. 47.). Nalog za obustavu može se osobito donijeti nakon pokretanja službenog istražnog postupka ako dotična država članica nije obustavila provedbu ispitivane mjere nakon pokretanja tog postupka.

36 U dvama predmetima u kojima je donesena pobijana presuda Mađarska je Općem sudu podnijela tužbe protiv naloga za obustavu koji su doneseni u isto vrijeme i u istoj odluci kao i odluka o pokretanju službenog istražnog postupka u odnosu na dvije kritizirane porezne mjere.

37 Prvim tužbenim razlogom svoje tužbe pred Općim sudom Mađarska je tvrdila, među ostalim, da je za donošenje naloga za obustavu potrebno, osim ispunjavanja dvaju uvjeta predviđenih u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 659/1999, to jest Komisijine privremene kvalifikacije predmetne nacionalne mjere kao nezakonite državne potpore i savjetovanja s dotičnom državom članicom u vezi s predviđenim nalogom, da se tim nalogom poštuje načelo proporcionalnosti. Međutim, s obzirom na suspenzivno djelovanje odluke o pokretanju službenog istražnog postupka koja je donesena istodobno, prema mišljenju te države članice, nalog za obustavu opravdan je samo ako je Komisija razumno mogla vjerovati da ona neće poštovati te obveze, što ni na koji način nije moguće potvrditi.

38 Četvrtim dijelom prvog žalbenog razloga Mađarska tvrdi da je Opći sud, odgovarajući u pobijanoj presudi na argument naveden u prethodnoj točki, počinio pogrešku koja se tiče prava. Opći je sud ponovno u točkama 70., 71., 95. i 134. pobijane presude pogrešno presudio da je donošenje naloga za obustavu podvrgnuto samo dvama uvjetima iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, zanemarivši Komisijinu obvezu da provjeri je li nalog za obustavu proporcionalan.

39 Uvodno valja podsjetiti da u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999 „[n]akon što dotičnoj državi članici pruži priliku za podnošenje svojih primjedbi, Komisija može usvojiti odluku kojom se od države članice zahtijeva suspenzija svake nezakonite potpore sve dok Komisija ne donese odluku o sukladnosti predmetne potpore s načelima [unutarnjeg] tržišta (dalje u tekstu ‚nalog za obustavu')".

40 Iz samog teksta te odredbe proizlazi da Komisija ima mogućnost, a ne obvezu donošenja odluke o nalogu za obustavu (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, EU:C:2001:528, t. 46.). Slijedom toga, s obzirom na to da nije riječ o situaciji ograničene nadležnosti, ona raspolaže marginom prosudbe za odlučivanje o donošenju takve mjere. Međutim, ako Komisija raspolaže diskrecijskom ovlašću, ona je mora izvršavati poštujući opća načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Schindler Holding i dr./Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, t. 59.).

41 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti, kao jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da akti njezinih institucija ne prelaze granice onog što je primjereno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se predmetnom uredbom nastoje postići, pri čemu je, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera, potrebno odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročene nepovoljnosti ne smiju biti nerazmjerne ciljevima o kojima je riječ (presude od 17. svibnja 1984., Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, t. 25. i od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota sredozemnog igluna), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 55.). To načelo navedeno je u članku 5. stavku 4. UEU-a kao i u članku 1. Protokola (br. 2) o primjeni načelâ supsidijarnosti i proporcionalnosti, priloženog UEU-u i UFEU-u.

42 Iz prethodno navedenog proizlazi da nalog za obustavu donesen na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 mora poštovati načelo proporcionalnosti, odnosno ne smije prelaziti granice onoga što je primjereno i nužno za ostvarenje cilja koji se želi postići tom odredbom. Kao što je to navedeno u točki 33. ove presude, ovlast dodijeljena Komisiji da državama članicama uputi takve naloge ima za cilj osigurati poštovanje zabrane izvršenja planova potpora do donošenja konačne odluke o njihovoj spojivosti. Ona se dopunjuje ovlašću kojom raspolaže Komisija da u skraćenom roku izravno uputi predmet Sudu kako bi on utvrdio povredu obveze koja se sastoji u tome da država članica izvršava mjeru za koju se sumnja da predstavlja nezakonitu potporu.

43 S obzirom na taj cilj, donošenje naloga za obustavu opravdano je ako nakon pokretanja službenog istražnog postupka dotična država članica nije obustavila provedbu ispitivane mjere, kao što je to navedeno u točki 35. ove presude. Međutim, u slučaju kada dostatni elementi omogućuju Komisiji da pretpostavi da dotična država članica nema namjeru obustaviti izvršenje ispitivane mjere kao što je na to obvezuje pokretanje službenog istražnog postupka te da predvidi da će Sudu stoga morati uputiti tužbu radi utvrđivanja povrede obveze također može biti primjereno donijeti nalog za obustavu istodobno s odlukom o pokretanju službenog istražnog postupka.

44 U odgovoru na prvi tužbeni razlog tužbe kojom se pokreće postupak, naveden u točki 37. ove presude, Opći je sud u točkama 70. i 71. pobijane presude odredio uvjete zakonitosti naloga za obustavu na sljedeći način:

„70. Uvjeti donošenja takvog naloga, utvrđeni u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 659/1999 ograničeni su na jedan materijalni uvjet, odnosno kvalifikaciju nezakonite državne potpore koju je Komisija u toj fazi postupka dala predmetnoj nacionalnoj mjeri, i jedan postupovni uvjet, odnosno [na] to da se dotičnoj državi članici omogući da podnese svoje primjedbe.

71. Nijedan drugi uvjet ne mora biti zadovoljen da Komisija bude ovlaštena za donošenje naloga u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, te valja istaknuti da je ta situacija rezultat volje zakonodavca, a ne, kao što to ističe Mađarska, njegova previda. Naime, tekst navedenog članka, koji odražava stanje prava koje proizlazi iz ustaljene sudske prakse navedene u točki 30. ove presude, nije obuhvaćen izmjenama Uredbe br. 659/1999 te je kao takav preuzet u novoj Uredbi br. 2015/1589."

45 Točno je da bi se te točke, promatrane zasebno, mogle tumačiti na način da se njima Komisiji, kada donosi nalog za obustavu, nalaže samo poštovanje uvjeta izričito predviđenih člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999 i da se stoga Komisiju oslobađa obveze ocjene nužnosti tog naloga za obustavu.

46 Međutim, valja ih tumačiti u okviru cjelokupnog obrazloženja Općeg suda. U točki 86. pobijane presude taj je sud ipak podsjetio da se „nadzor suda Unije […] ne ograničuje samo na uvjete predviđene u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 659/1999 i može se među ostalim proširiti i na sukladnost naloga za obustavu s UFEU-om i općim načelima prava". Osim toga, Opći je sud u točki 94. i sljedećima te presude ispitao je li Komisija prilikom donošenja spornih naloga za obustavu poštovala načelo proporcionalnosti. Konkretno, Opći je sud u točkama 98. i 99. pobijane presude analizirao jesu li ti nalozi bili primjereni i nužni za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se nastoje postići člancima 107. i 108. UFEU-a, uključujući razmjernost neugodnosti koje su im prouzročene u odnosu na ciljeve tih odredbi. Naposljetku, u točki 102. pobijane presude Opći je sud zaključio da donošenjem spornih naloga Komisija nije povrijedila načelo proporcionalnosti.

47 Iz prethodno navedenog proizlazi da Komisija nije povrijedila obvezu institucija da u svim svojim aktima poštuju načelo proporcionalnosti. Stoga treba odbiti četvrti dio prvog žalbenog razloga.

Prvi dio trećeg žalbenog razloga

– *Argumentacija stranaka*

48 Trećim žalbenim razlogom mađarska vlada prigovara Općem sudu da je pravno pogrešno ocijenio zahtjeve obrazlaganja naloga za obustavu.

49 Prvim dijelom tog žalbenog razloga mađarska vlada u biti tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče pravne kvalifikacije činjenica presudivši da je nalog za obustavu dovoljno obrazložen.

50 Točno je da je Opći sud u točki 135. pobijane presude pravilno naveo da, kada je nalog za obustavu dio odluke o pokretanju službenog istražnog postupka, obrazloženje naloga mora omogućiti razumijevanje zašto dotična država članica neće poštovati obvezu obustave izvršenja ispitanih mjera. S druge strane, Opći sud pogrešno je smatrao da se na temelju navoda iz spornih odluka može shvatiti da, prema mišljenju Komisije, Mađarska nije namjeravala obustaviti predmetne mjere tijekom istražnog postupka.

51 Kao prvo, navod u tim odlukama da su mađarska tijela osporavala privremenu kvalifikaciju kao državne potpore, Opći je sud u točki 136. pobijane presude pogrešno protumačio kao pokazatelj takve namjere. Ako bi to bilo tako, država članica ne bi mogla osporavati Komisijinu analizu a da se pritom ne sumnja da želi provesti nacionalne mjere unatoč pokretanju istražnog postupka koji se na njih odnosi.

52 Kao drugo, suprotno onomu što je presudio Opći sud, navod u spornim odlukama da nacionalna tijela nisu odgovorila na poziv Komisije da podnesu očitovanja o mogućem donošenju naloga za obustavu također se ne može smatrati elementom obrazloženja. To bi bilo zlouporabno tumačenje šutnje koju sama Komisija uostalom nije tumačila u tom smislu.

53 Kao treće, Općі je sud u točki 137. pobijane presude stav mađarskih tijela u drugom istražnom postupku pogrešno smatrao elementom obrazloženja spornih odluka, iako taj stav nije spomenut u tim odlukama i nije bilo nikakvih naznaka da ga je Komisija uzela u obzir. Općі je sud pogrešno smatrao da je taj element dio obrazloženja.

54 Kao četvrto, sporne odluke još manje dopuštaju tumačenje Općeg suda jer se u njima uopće ne navodi opasnost od provedbe ispitanih mjera od strane nacionalnih tijela tijekom istražnog postupka.

55 Kao peto, ocjenu Općeg suda o obrazloženju spornih odluka osporava uostalom sama Komisija, koja je tijekom cijelog postupka, a osobito na raspravi, stalno tvrdila da je bila dužna poštovati samo materijalne i postupovne pretpostavke navedene u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 659/1999.

56 Komisija smatra da je, s obzirom na okolnosti u kojima su doneseni nalozi za obustavu, Općі sud pravilno utvrdio da su mađarska tijela mogla shvatiti zašto ih je Komisija odlučila donijeti.

– Ocjena Suda

57 U skladu s ustaljenom sudskom praksom obrazloženje akata institucija Unije, propisano člankom 296. UFEU-a, mora odgovarati prirodi akta o kojemu je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev obrazloženosti treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, uključujući i sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati akta ili druge osobe na koje se taj akt izravno i osobno odnosi. U obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocijeniti ne samo u odnosu na njegov sadržaj, nego i u odnosu na njegov kontekst i sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija, C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 16. i navedena sudska praksa).

58 Kao što je to navedeno u točki 40. ove presude, donošenje naloga za obustavu za Komisiju je samo mogućnost, čak i ako su ispunjena dva uvjeta iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999. Stoga, posebni razlozi navode instituciju da donese takvu odluku. Međutim, kao što je to navedeno u prethodnoj točki, na temelju obveze obrazlaganja akata institucija, o razlozima svake odluke mora biti obaviješten njezin adresat kako bi mu se omogućilo da ocijeni njezinu osnovanost i po potrebi, nakon što se upoznao s činjenicama, iskoristi svoje pravo na pravni lijek. Priopćavanje razloga također je potrebno kako bi se sudu Unije omogućilo da, kao što to čini za svaki akt, nadzire zakonitost naloga za obustavu s obzirom na načelo proporcionalnosti i da provjeri da Komisija nije neopravdano iskoristila mogućnost koja joj je dodijeljena člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999.

59 U slučaju kao što je ovaj, u kojem je nalog za obustavu donesen istodobno s odlukom o pokretanju službenog istražnog postupka, razlozi koji Komisiju navode na njegovo donošenje nužno se odnose na predviđanje da dotična država članica neće obustaviti provedbu predmetne mjere unatoč pokretanju istražnog postupka. Naime, kao što je to navedeno u točki 34. ove presude, jedini dodatan učinak naloga za obustavu u odnosu na pokretanje službenog istražnog postupka jest omogućiti Komisiji da Sudu na temelju članka 12. Uredbe br. 659/1999 izravno uputi tužbu zbog povrede obveze ako dotična država članica ne ispuni svoju obvezu obustave provedbe ispitivane mjere. Slijedom toga, ako Komisija u slučaju u kojem je nalog za obustavu donesen istodobno s odlukom o pokretanju službenog istražnog postupka ne bi bila obvezna navesti razloge zbog kojih smatra da država članica neće poštovati obvezu obustave i da stoga već namjerava uputiti predmet Sudu, to bi značilo da nije dužna obrazložiti taj nalog za obustavu što je protivno obvezi obrazlaganja.

60 Tako je Opći sud u točki 135. pobijane presude pravilno podsjetio da „u situaciji poput ove u ovom predmetu u kojoj je nalog za obustavu dio odluke o pokretanju službenog istražnog postupka, s obzirom na široku marginu prosudbe kojom Komisija raspolaže na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 kao i na specifičan pravni učinak koji nalog za obustavu ima na temelju članka 12. te uredbe, potrebno je smatrati da odluka o donošenju takvog naloga mora omogućiti da se shvati zašto Komisija smatra da dotična država članica nije ispunila svoju obvezu koja proizlazi iz članka 108. stavka 3. UFEU-a i suspendirala provedbu mjera ispitanih nakon pokretanja službenog istražnog postupka”.

61 Trećim tužbenim razlogom svoje tužbe pred Općim sudom Mađarska je tvrdila da su sporni nalozi za obustavu bili nedovoljno obrazloženi jer Komisija nije navela razloge koji opravdavaju njihovo donošenje.

62 Opći sud odbio je taj tužbeni razlog na temelju triju elemenata.

63 Kao prvo, u točki 136. pobijane presude istaknuo je da iz spornih odluka proizlazi da su u odgovoru na informativne dopise od 17. ožujka i 13. travnja 2015. mađarska tijela tvrdila da predmetne nacionalne mjere nisu državne potpore. Međutim, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 93. svojeg mišljenja, država članica u potpunosti ima pravo braniti se argumentom da razmatrana mjera nije potpora. Posljedično, iz navedenog se ne može zaključiti da postoji povećana opasnost od toga da država članica ne poštuje pravne učinke članka 108. stavka 3. UFEU-a, osobito kada je predmetno pravno pitanje sporno kao u ovom slučaju.

64 Kao drugo, Opći je sud u istoj točki 136. pobijane presude istaknuo da se u spornim odlukama navodi da mađarska tijela nisu odgovorila na poziv Komisije na podnošenje očitovanja o nalozima za obustavu čije je donošenje bilo predviđeno. Prema ocjeni Općeg suda, na temelju tog elementa može se zaključiti da je postojala opasnost od primjene predmetnih nacionalnih mjera unatoč pokretanju službenog istražnog postupka.

65 Međutim, iako članak 11. stavak 1. Uredbe br. 659/1999 predviđa da Komisija, prije donošenja naloga za obustavu, dotičnoj državi članici mora omogućiti da podnese svoja očitovanja o toj mjeri, suprotno tomu, kao što je to pravilno primijetila nezavisna odvjetnica u točki 94. svojeg mišljenja, on ni na koji način ne obvezuje tu državu članicu da podnese očitovanja. Slijedom toga, činjenica da Mađarska nije iznijela primjedbe u pogledu mogućeg donošenja naloga za obustavu nije bila dovoljna da bi se opravdala bojazan Komisije da će ta država članica provoditi sporne mjere.

66 Kao treće i posljednje, Opći je sud u točki 137. pobijane presude naveo okolnost da, nekoliko mjeseci prije donošenja spornih naloga, unatoč tomu što je Komisija pokrenula službeni istražni postupak protiv mađarskih poreznih mjera utemeljenih na istom sustavu kao i nacionalne mjere o kojima je riječ u ovom predmetu, mađarska tijela nisu obustavila te mjere. Međutim, kao što je to primijetila nezavisna odvjetnica u točki 99. svojeg mišljenja, ta okolnost nije dio konteksta donošenja spornih naloga, suprotno onomu što je Opći sud naveo u točki 137. pobijane presude. Osim toga, ako je to ranije postupanje Mađarske bilo odlučujući čimbenik za Komisiju, ona ga je trebala navesti u spornim odlukama, što nije slučaj.

67 S obzirom na prethodno navedeno, Opći je sud u točki 138. pobijane presude pogrešno utvrdio da „su mađarske vlasti mogle shvatiti zašto je Komisija u spornim odlukama odlučila stvarno koristiti naloge za obustavu”. Stoga valja prihvatiti treći žalbeni razlog.

Treći razlog zahtjeva za intervenciju Republike Poljske

– *Argumentacija stranaka*

68 Trećim razlogom zahtjeva za intervenciju Republika Poljska tvrdi da je Opći sud povrijedio članak 264. stavak 1. UFEU-a time što je, kako bi odbio argumentaciju Mađarske, dodao vlastitu ocjenu onoj iz spornih odluka. Tako je Opći sud u točkama 135. i 136. pobijane presude ocijenio, kako bi zaključio da je donošenje odluka o izdavanju naloga za obustavu bilo opravdano, da je Komisija uzela u obzir opasnost od provedbe predmetnih nacionalnih mjera od strane Mađarske unatoč pokretanju službenog istražnog postupka. Ta ocjena proizlazi iz rasuđivanja samog Općeg suda koje nema nikakvog temelja u obrazloženju spornih odluka. Međutim, Opći sud ni u kojem slučaju ne može svojim obrazloženjem zamijeniti obrazloženje donositelja akta.

69 Komisija priznaje da sporne odluke ne sadržavaju razloge zbog kojih je smatrala da Mađarska ne namjerava obustaviti dodjelu predmetnih potpora. Međutim, smatra da je dovoljno obrazložila te odluke navodeći da su mjere potpore stupile na snagu prije njihove prijave.

– *Ocjena Suda*

70 U tom pogledu, treba podsjetiti da su u okviru nadzora zakonitosti iz članka 263. UFEU-a Sud i Opći sud nadležni odlučivati o tužbama zbog nenadležnosti, bitne povrede postupka, povrede Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu ili zbog zloporabe ovlasti. Članak 264. UFEU-a propisuje da se, ako je tužba osnovana, predmetni akt proglašava ništavim. Sud i Opći sud stoga ni u kojem slučaju ne mogu svojim obrazloženjem zamijeniti ono autora pobijanog akta (vidjeti presudu od 28. veljače 2013., Portugal/Komisija, C-246/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:118, t. 85. i navedenu sudsku praksu).

71 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točkama 63. i 64. ove presude, Opći sud smatrao je da sporni nalozi za obustavu ispunjavaju zahtjev obrazlaganja akata institucija na temelju činjenice da iz spornih odluka proizlazi, s jedne strane, da su mađarska tijela tvrdila da predmetne nacionalne mjere nisu državne potpore i da, s druge strane, ista tijela nisu odgovorila na poziv Komisije da podnesu očitovanja o nalozima za obustavu čije je donošenje bilo predviđeno. Opći je sud smatrao da je na temelju tih obrazloženja bilo moguće shvatiti da je Komisija smatrala da postoji opasnost od izvršenja spornih mjera. Osim toga, Opći sud smatrao je da kao dio konteksta treba uzeti u obzir, iako se sporne odluke na to nisu odnosile, činjenicu da mađarske vlasti nisu obustavile porezne mjere na koje se odnosi prethodni službeni istražni postupak pokrenut nekoliko mjeseci ranije.

72 Neovisno o činjenici da ti elementi ne mogu predstavljati dostatno obrazloženje spornih odluka, kao što je prethodno utvrđeno, valja utvrditi da se oni ne nalaze u tim odlukama, što uostalom priznaje i sama Komisija. Naime, u svojem odgovoru na tužbu Komisija naprotiv tvrdi da nije trebala iznijeti razloge zbog kojih je smatrala vjerojatnim da Mađarska neće poštovati odluke kojima joj se nalaže obustava izvršenja predmetnih mjera. Također smatra da su razlozi iz točaka 135. do 137. pobijane presude protivni onima iznesenima u točkama 70., 71., 130. i 134. te presude. Komisija je također u svojim očitovanjima o intervencijskom podnesku Republike Poljske priznala da sporne odluke ne pružaju konkretna objašnjenja razloga zbog kojih je smatrala da Mađarska ne namjerava obustaviti dodjelu predmetne potpore. Ta je argumentacija uostalom u skladu s opsegom diskrecijske ovlasti za koju je Komisija tvrdila da je ima na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 za donošenje odluke o nalogu za obustavu, kao što to proizlazi iz njezinih podnesaka Općem sudu kao i Sudu.

73 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Opći sud dodao razloge onima koje je iznijela Komisija te je time prekoračio granice svojih ovlasti.

74 Slijedom toga, valja također prihvatiti treći razlog zahtjeva za intervenciju Republike Poljske.

75 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da pobijanu presudu treba ukinuti.

O tužbi pred Općim sudom

76 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije on može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu ili sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

77 U ovom slučaju Sud može konačno odlučiti o sporu jer stanje postupka to dopušta.

78 Kao što je navedeno u točki 69. ove presude, Komisija je sama priznala da se u spornim odlukama ne objašnjavaju razlozi zbog kojih je Komisija smatrala da Mađarska neće obustaviti predmetne mjere unatoč pokretanju službenog istražnog postupka. Međutim, nalozi za obustavu trebali su biti obrazloženi u tom pogledu, kao što je to navedeno u točki 58. ove presude, a Opći je sud to također presudio u točki 135. pobijane presude. Stoga su sporni nalozi za obustavu nedostatno obrazloženi i protive se članku 296. UFEU-a. Treći tužbeni razlog iz tužbe Mađarske iz prvostupanjskog postupka stoga također treba prihvatiti.

79 Iz prethodno navedenog proizlazi da naloge za obustavu donesene spornim odlukama treba poništiti a da pritom nije potrebno ispitati druge tužbene razloge iz te tužbe.

Troškovi

80 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima.

81 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Mađarska postavila zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, potonjoj valja naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Mađarske povezane s prvostupanjskim i žalbenim postupkom.

82 Članak 140. stavak 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. također primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

83 Republika Poljska, intervenijent u žalbenom postupku, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 25. travnja 2018., Mađarska/Komisija (T-554/15 i T-555/15, EU:T:2018:220).**

2. **Poništavaju se Odluka Komisije C(2015) 4805 *final* od 15. srpnja 2015. koja se odnosi na državnu potporu SA.41187 (2015/NN) – Mađarska – Zdravstveni doprinos poduzeća u sektoru duhanske industrije i Odluka Komisije C(2015) 4808 *final* od 15. srpnja 2015. o državnoj potpori SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – Izmjena pristojbe za nadzor prehrambenog lanca u Mađarskoj iz 2014. u dijelu u kojem se njima nalaže obustava primjene progresivne porezne stope zdravstvenog doprinosa i pristojbe za nadzor prehrambenog lanca, kako proizlaze iz Zakona br. XCIV iz 2014. o zdravstvenom doprinosu poduzeća u sektoru duhanske industrije i izmjena iz 2014. Zakona br. XLVI iz 2008. o prehrambenom lancu i njegovoj službenoj kontroli.**

3. **Europska komisija snosi, osim vlastitih troškova, i troškove Mađarske nastale u prvostupanjskom i žalbenom postupku.**

4. **Republika Poljska snosi vlastite troškove.**

Potpisi