Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 16 januari 2020 [1]

Mål C-456/18 P

Ungern
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Statliga stöd – Beslut att inleda förfarandet enligt artikel 108.2 FEUF – Förordning (EG) nr 659/1999 – Artikel 11.1 – Föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd – Huruvida ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd kan överklagas – Berättigat intresse av att få saken prövad trots att saken i målet har förfallit – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning när den meddelar föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd – Proportionalitet – Motiveringsskyldighet”

I. Inledning

1. Förevarande mål om överklagande av tribunalens dom [2] ger domstolen tillfälle att behandla isolerat rättsligt skydd mot ett interimistiskt föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Genom ett sådant föreläggande förbjöds Ungern uttryckligen från att fortsätta genomförandet av två statliga stöd fram till dess att granskningsförfarandet avslutats.

2. Visserligen reglerar redan artikel 108.3 FEUF att en medlemsstat inte får genomföra den berörda stödåtgärden när ett granskningsförfarande har inletts. Om kommissionen meddelar ett interimistiskt föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd är det emellertid möjligt att genomföra ett förenklat förfarande om fördragsbrott om medlemsstaten ändå skulle genomföra åtgärden. Kommissionen ansåg uppenbarligen att det fanns anledning att särskilt misstänka Ungern och meddelade därför det interimistiska föreläggandet samtidigt med beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet. I motiveringen till detta beslut stöder sig kommissionen dock endast på omständigheten att det föreligger ett statligt stöd och på stödets storlek.

3. Det bör påpekas att kommissionens granskning avser två lagar på skatterättens område (i vidare bemärkelse), vars klassificering som statligt stöd i huvudsak härleds från skatteskalans progressivitet. Huruvida det faktiskt ska anses utgöra ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 har ännu inte klargjorts och är omtvistat. [3] Trots detta har Ungern därefter inte överklagat kommissionens slutgiltiga beslut i ärendet (avseende de båda lagarnas stödkaraktär), utan invänder fortfarande endast isolerat mot de interimistiska föreläggandena. Dessa grundar sig enligt Ungerns uppfattning på en oriktig bedömning och är dessutom otillräckligt motiverade.

1 Originalspråk: tyska.

2 Dom av den 25 april 2018, Ungern mot kommissionen (T-554/15 och T-555/15, EU:T:2018:220).

3 Vodafone Magyarország (C-75/18), Tesco-Global Áruházak, C-323/18, kommissionen/Polen, C-562/19 P, och kommissionen/Ungern och Polen C-596/19 P, Se även mitt förslag till avgörande i målet Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2019:492, punkt 136 och följande punkter) och mitt förslag till avgörande i målet Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, punkt 128 och följande punkter).

4. Tribunalen följde dock inte denna linje i sin bedömning. Domstolen ska därför inom ramen för överklagandet avgöra huruvida tribunalen har gjort en korrekt bedömning när den funnit att det saknas anledning att pröva de interimistiska föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd.

II. Tillämpliga bestämmelser

5. Förfarandet vid olagliga stöd regleras i kapitel III i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 FEUF[4] (nedan kallad förordning nr 659/1999).

6. Dess artikel 11[5] har följande lydelse:

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

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

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

– Brådskande insatser krävs.

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

…”

7. Enligt artikel 12 i förordning nr 659/1999 får kommissionen vid underlåtelse att följa ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd inleda ett förfarande om fördragsbrott i den mening som avses i artikel 258 FEUF utan ett föregående administrativt förfarande:

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

8. Kommissionen avslutar det formella granskningsförfarandet avseende ett stöd som inte anmälts genom ett beslut enligt artikel 13.1 i förening med artikel 7 i förordning nr 659/1999. I artikel 7.5 regleras förbudet av stöd, det så kallade negativa beslutet:

”Om kommissionen finner att det anmälda stödet inte är förenligt med den gemensamma marknaden, skall den besluta att stödet inte får införas ….”

4 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, 1999, s. 1) i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 om ändring av förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 204, 2013, s. 15).
Den 14 oktober 2015 ersattes förordning nr 659/1999 av rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9).

5 Denna bestämmelse återfinns med närmast identisk lydelse i artikel 13 i förordning (EU) 2015/1589.

III. Bakgrund

9. År 2014 antog Ungern för det första lag XCIV om hälsoavgift för företag i tobaksbranschen. För det andra ändrade Ungern 2008 års lag XLVI om livsmedelskedjan och offentlig tillsyn av denna.

10. Genom båda dessa åtgärder införde Ungern progressiva stödstrukturer för de berörda företagen, vilka trädde i kraft i början av 2015.

11. Ungern underrättade inte kommissionen om dessa åtgärder. Därpå informerade kommissionen Ungern om att bestämmelserna i lagarna XLVI och XCIV enligt kommissionens uppfattning kan utgöra statliga stöd som är oförenliga med den inre marknaden. Kommissionen hotade i båda skrivelserna med att den skulle meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd i den mening som avses i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 och anmodade Ungern att yttra sig beträffande kommissionens synpunkter. Ungern efterkom inte denna anmodan.

12. Den 15 juli 2015 inledde kommissionen två formella granskningsförfaranden enligt artikel 108.2 FEUF. [6]

13. Kommissionen meddelade samtidigt förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd inom ramen för båda förfarandena. Kommissionen motiverade detta för det första med att Ungern inte hade tagit ställning till kommissionens varning för att meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd utan företrädde uppfattningen att åtgärderna inte utgjorde stöd. För det andra har Ungern fortsatt att bevilja det rättsstridiga stödet. För det tredje får den starkt progressiva karaktären hos de omsättningsbaserade avgifterna potentiellt en betydande påverkan på konkurrenssituationen på marknaden. [7]

14. Ungern överklagade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd i rätt tid.

15. Den 4 juli 2016 beslutade kommissionen enligt artikel 13.1 i förening med artikel 7.5 i förordning nr 659/1999 att de omtvistade åtgärderna utgör ett statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och som genomförts olagligt i strid med artikel 108.3 FEUF. [8] De båda negativa besluten har vunnit laga kraft.

16. Tribunalen avslog Ungerns överklaganden av föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd genom den överklagade domen av den 25 april 2018. Domen delgavs Ungern den 2 maj 2018.

IV. Förfarandet vid domstolen

17. Den 12 juli 2018 ingav Ungern förevarande överklagande av tribunalens dom. Ungern har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen.

– ogiltigförklara beslut C(2015) 4805 final i den del det däri meddelas ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd,

6 Kommissionens beslut av den 15 juli 2015 (statligt stöd SA.40018 (f.d. 2014/NN), C(2015) 4808 final, och SA.41187 (2015/NN), C(2015) 4805 final), EUT C 277, 2015, s. 12 och s. 24.

7 ”In that context, the Commission underlines that the steeply progressive character of the turnover fee is capable of having a significant impact on the competitive situation in the market” (skäl 47 och 56 i kommissionens beslut av den 15 juli 2015).

8 Kommissionens beslut (EU) 2016/1846 av den 4 juli 2016 om åtgärd SA.41187 (2015/C) (f.d. 2015/NN) som Ungern genomfört vad gäller hälsobidrag från företag inom tobaksindustrin (delgivet med nr C(2016) 4049) (EUT L 282, 2016, s. 43) och kommissionens beslut (EU) 2016/1848 av den 4 juli 2016 om den åtgärd SA.40018 (2015/C) (f.d. 2015/NN) som Ungern har genomfört genom 2014 års ändring av inspektionsavgiften i den ungerska livsmedelskedjan (delgivet med nr C(2016) 4056) (EUT L 282, 2016, s. 63).

– ogiltigförklara beslut C(2015) 4808 i den del det däri meddelas ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd,

– förplikta kommissionen att betala rättegångskostnaderna.

18. Domstolens ordförande tillät genom beslut av den 15 oktober 2018 att Republiken Polen intervenerar till stöd för Ungern. [9]

19. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– avvisa eller ogilla överklagandet,

– förplikta Ungern att betala rättegångskostnaderna.

20. I förfarandet vid domstolen har Ungern, Polen och kommissionen yttrat sig skriftligen, och muntligen vid förhandlingen som hölls den 26 september 2019.

V. Överklagandet

A. Huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

21. Kommissionen anser att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning eftersom överklagandeskriften är otydligt formulerad. I synnerhet framgår inte vilka punkter i domen som Ungerns överklagande avser. Vidare upprepar Ungern i huvudsak de grunder och argument som anförts i förfarandet i första instans och Ungerns invändningar avser i många fall de omtvistade kommissionsbesluten och inte den överklagade domen.

22. Det följer av fast praxis att ett överklagande inte uppfyller det krav på motivering som följer av artikel 168.1 d och artikel 169.2 i domstolens rättegångsregler om överklagandet endast upprepar de rättsgrunder och argument som tidigare framförts vid tribunalen. När en klagande bestrider tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten kan dock de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. [10]

23. I förevarande mål utgör överklagandet dock i motsats till vad kommissionen har gjort gällande inte endast en upprepning av element som tagits upp vid tribunalen. Ungern invänder nämligen mot den överklagade domens motivering, som i synnerhet ifrågasätts med avseende på kommissionens utövande av dess utrymme för skönsmässig bedömning vid utfärdandet av föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd och kommissionens motiveringsskyldighet avseende dessa. Detta är tillräckligt för att överklagandet ska kunna tas upp till sakprövning.

B. Huruvida överklagandet är välgrundat

24. Inom ramen för ett överklagande ska domstolen ex officio pröva huruvida en talan som väckts vid tribunalen kan tas upp till sakprövning. [11]

9 Av Polens interventionsinlaga – som i strid med artikel 132.2 a i domstolens rättegångsregler inte innehåller några yrkanden – framgår tydligt att Polen ansluter sig till de grunder som Ungern åberopat till stöd för sitt överklagande och således även till Ungerns yrkanden.

10 Se dom av den 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkterna 33 och 34 och där anförd rättspraxis).

11 Se beslut av den 15 februari 2012, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-208/11 P, ej publicerad, EU:C:2012:76, punkt 34 och där angiven rättspraxis), och mitt förslag till avgörande i målet HX/rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:493, punkt 48).

25. Innan jag prövar överklagandet i sak ska jag alltså behandla frågan huruvida de ärenden som Ungern tagit upp vid tribunalen kunde tas upp till sakprövning. Om dessa inte kunde tas upp till sakprövning skulle tribunalens beslut att avvisa dem alltså vara korrekt, och följaktligen skulle Ungerns överklagande vara ogrundat.

1. Huruvida talan mot föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd kan tas upp till sakprövning

26. Eftersom de negativa besluten sedan tidpunkten då talan väcktes har vunnit laga kraft, finns det en risk för att talan som väckts mot de interimistiska föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd inte längre kan tas upp till sakprövning.

27. Enligt tribunalen kan talan tas upp i båda fallen. Det saknas inte anledning att döma i saken (om detta a) och det berättigade intresset att få saken prövad (om detta b) har inte heller upphört. Tribunalen motiverar detta i punkt 49 i den överklagade domen med argumentet att frågan huruvida det saknas anledning att döma i saken i verkligheten överlappar med frågan huruvida det berättigade intresset att få saken prövad har upphört.

28. Tribunalen har dragit en riktig slutsats vad gäller att talan i båda fallen kan tas upp till sakprövning, men däremot gjort en felaktig motivering av denna slutsats.

a) Huruvida föremålet för talan har förfallit

29. Enligt domstolens fasta praxis får saken i målet inte ha förfallit innan domstolsavgörandet meddelas – annars saknas anledning att döma i målet. [12]

30. Visserligen omfattar denna rättspraxis – såvitt framgår – endast talan som väcks av enskilda enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, medan Ungern i förevarande fall väckt talan enligt artikel 263 andra stycket FEUF. I detta sammanhang har tribunalen visserligen rätt i att medlemsstaterna i egenskap av privilegierade sökande, i den mening som avses i artikel 263 andra stycket FEUF, inte måste visa att de har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Av detta följer emellertid inte att en medlemsstat i sig kan väcka talan mot handlingar vars rättsverkningar har upphört. I motsats till vad tribunalen har funnit är den omständigheten, att sökandens berättigade intresse av att få saken prövad har upphört, respektive att saken i målet har förfallit, inte identiska. Att en privilegierad sökande inte måste uppfylla de särskilda kraven för en talan enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF innebär inte att den kan väcka en talan som eventuellt är av rent hypotetisk karaktär vid domstolen. [13]

31. Genomförandeförbudet som följer av föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd har bortfallit genom de lagakraftvunna negativa besluten. Från och med tidpunkten då de negativa besluten utfärdades får Ungern nämligen inte vidta de berörda åtgärderna oberoende av föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd.

12 Dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 42), dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 61), och dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 43).

13 Se beslut av den 11 oktober 2017, Ungern/kommissionen (C-204/17 P(R), ej publicerad, EU:C:2017:751, punkt 18).

32. Även frågan om kommissionens möjlighet att inleda ett förenklat förfarande om fördragsbrott enligt artikel 12 i förordning nr 659/1999, vilken följer direkt av ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd, har förfallit. I och med att det negativa beslutet vunnit laga kraft ersätter detta det motsvarade förenklade förfarande om fördragsbrott enligt artikel 108.2 andra stycket FEUF. [14]

33. I slutändan har ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 således endast självständig verkan fram till dess att det negativa beslutet utfärdades (här år 2016). Därefter har ett sådant föreläggande inte längre någon självständig rättsverkan. Efter att talan väcktes 2015 har således omständigheter inträtt som innebär att det saknas anledning att döma i målet.

b) Huruvida Ungern fortfarande har ett berättigat intresse av att få de överklagade föreläggandena ogiltigförklarade

34. Trots detta har Ungern undantagsvis ett berättigat intresse av att få de överklagade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd ogiltigförklarade.

35. Att Ungern i förevarande fall lät de negativa besluten vinna laga kraft påverkar inte denna bedömning. Även om föreläggandet om att avbryta utbetalningen av ett stöd och antagandet av ett negativt beslut har ett nära samband, så är den omständigheten, att en sökande överklagar det negativa beslutet, inte en förutsättning för att denne ska ha ett berättigat intresse av att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd ska ogiltigförklaras, trots att föremålet för detta föreläggande har förfallit. De båda kommissionsbesluten har olika föremål.

36. Inom ramen för ett överklagande av ett negativt beslut ska tribunalen kontrollera huruvida en åtgärd som en medlemsstat vidtagit utgör ett olagligt statligt stöd enligt artikel 107.1 FEUF. I förevarande fall är det emellertid fråga om kommissionens befogenhet att vidta interimistiska åtgärder innan den meddelar ett slutligt beslut. Sådana åtgärder omfattas av andra krav. I detta avseende agerade Ungern inte motsägelsefullt när den inte överklagade det negativa beslutet. Ungern fortsatte därmed att ha ett intresse av att få till stånd en isolerad kontroll av föreläggandet om att avbryta utbetalningen av ett stöd trots att föremålet för detta föreläggande hade förfallit.

37. Det följer av domstolens praxis att en sökande i vissa fall kan ha ett fortsatt berättigat intresse av att yrka ogiltigförklaring av den angripna rättsakten. Därigenom kan en sökande förhindra att rättsaktens upphovsman upprepar de rättsstridigheter som rättsakten är behäftad med. För att ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad fortsatt ska föreligga krävs emellertid att den åberopade rättsstridigheten kan upprepas i framtiden, oberoende av de faktiska omständigheterna i det aktuella målet. [15]

38. Kommissionen har under den muntliga förhandlingen visserligen medgett att den relativt sällan meddelar förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd, och Ungern har inte gjort gällande att kommissionen har hotat med sådana förelägganden inom ramen för andra konkreta stödförfaranden.

14 Se dom av den 14 februari 1990, Frankrike/kommissionen (C-301/87, EU:C:1990:67, punkt 23), och dom av den 3 juli 2001, kommissionen/Belgien (C-378/98, EU:C:2001:370, punkt 24), och förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet kommissionen/Tyskland (C-527/12, EU:C:2014:90, punkt 25) och förslag till avgörande av generaladvokaten Stix-Hackl i målet Italien/kommissionen (C-400/99, EU:C:2001:191, punkt 64).

15 Se dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

39. Emellertid är kontrollen av statligt stöd mycket omfattande och medför att kommissionen inleder ett stort antal förfaranden. Dessutom framgår det inte att kommissionen skulle ha några särskilda riktlinjer för sin praxis avseende när den meddelar förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Det är således svårt att förutse när, hur och under vilka omständigheter kommissionen använder denna befogenhet.

40. Dessutom har medlemsstaterna i egenskap av privilegierade sökande principiellt ett större berättigat intresse av en domstolskontroll av lagenligheten av de rättsakter som institutionerna antar. Detta påverkas inte av domstolens nyligen antagna beslut [16] som anges i fotnot 13. I nämnda beslut konstaterade domstolen visserligen att Ungerns berättigade intresse kvarstod. Skälet till att det saknades anledning att pröva den aktuella frågan i det målet var att Ungern ändrade åtgärden som kommissionen hade ansett utgöra ett olagligt statligt stöd. Det är en annorlunda situation än den i förevarande mål. Här avser tvisten emellertid kommissionens befogenheter inom ramen för det formella granskningsförfarandet. I annat fall skulle medlemsstaterna berövas rättsligt skydd vad gäller förelägganden om att avbryta utbetalningen av statligt stöd i egenskap av interimistiska åtgärder.

41. Slutligen har Ungern, Polen och kommissionen gett uttryck för uppfattningen att de av rättssäkerhetsskäl har ett intresse av en granskning av förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd. [17]

42. Det är således inte en hypotetisk tvist i förevarande mål. Tvärtom finns det en tillräcklig risk för att rättsstridigheten ska upprepas för att det ska finnas ett intresse i en domstolsgranskning av förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd, trots att föremålet för dessa förelägganden förfallit.

c) Slutsats i denna del

43. Det fanns således inga hinder för att ta upp talan i båda fallen till sakprövning vid tribunalen.

2. Grunderna för överklagandet

44. Ungern har åberopat tre grunder till stöd för sitt överklagande. Genom den första grunden har Ungern gjort gällande att tribunalen för det första har gjort en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av villkoren för att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 och för det andra att den gjort en otillräcklig prövning av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning. Den andra grunden avser att tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning när den avvisade Ungerns yrkande. Den tredje grunden avser kommissionens motiveringsskyldighet.

45. Jag kan först konstatera att överklagandet såvitt avser den andra grunden uppenbart inte kan vinna bifall. Genom denna grund har Ungern invänt mot att tribunalen i punkterna 53–57 i den överklagade domen avvisade Ungerns argumentation som avsåg att kommissionen felaktigt hade fastställt referensramen för de aktuella åtgärderna. Ungern framställde detta argument vid den muntliga förhandlingen och tribunalen avvisade det eftersom den utgjorde en ny grund och således inte får tas upp enligt artikel 84 i tribunalens rättegångsregler. Tribunalen fastställde emellertid, utan att det härvid var fråga om felaktig rättstillämpning, att anklagelsen om att kommissionen åsidosatt artikel 107.1 FEUF utgjorde en ny grund som inte får åberopas, eftersom de ansökningar som Ungern ingett endast avsåg de överklagade förelägganden.

16 Beslut av den 11 oktober 2017, Ungern/kommissionen (C-204/17 P(R), ej publicerad, EU:C:2017:751, punkt 18).

17 Se, i detta avseende, punkt 46 i den överklagade domen.

a) Villkoren för att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 (första delen av den första grunden)

46. I den första delen av den första grunden för överklagandet har Ungern gjort gällande att tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning vid bedömningen av villkoren för att meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999.

1) Beaktande av artikel 108.3 FEUF inom ramen för artikel 11.1 i förordning nr 659/1999

47. Ungern anser att tribunalen har gjort en felaktig tillämpning av rättspraxis vad gäller bestämmelsen i artikel 108.3 FEUF som avser befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaternas domstolar och kommissionen.

48. Detta argument grundas på en felaktig tolkning av den överklagade domen. Tribunalen har nämligen enbart, utan att härvid ha gjort någon felaktig rättstillämpning, återgett rättspraxis avseende artikel 108.3 FEUF[18] i punkt 68 i den överklagade domen, där det anges att de nationella domstolarnas befogenheter begränsas redan när kommissionen antar ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten och inleder ett formellt granskningsförfarande.

49. Dessutom kan de resonemang som tribunalen framfört avseende ”den viktigaste rättsverkan” (punkt 33 i den överklagade domen) och ”i huvudsak samma rättsverkan” (punkt 99 i den överklagade domen) som inledandet av det formella granskningsförfarandet medför, vilka kritiserats av Ungern, inte påverka utgången i målet. Omformuleringen av rättsverkningarna ändrar nämligen inte deras existens. De är således inte avgörande för utgången i målet, eftersom de inte ger Ungern några fördelar.[19] Ungerns argumentation saknar alltså betydelse.

50. Följaktligen har tribunalen inte missuppfattat rättsverkningarna av artikel 108.3 FEUF inom ramen för artikel 11.1 i förordning nr 659/1999.

2) Tolkningen av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999

51. Ungern kritiserar punkt 73 i den överklagade domen med avseende på tolkningen av artikel 11 i förordning nr 659/1999. I nämnda punkt konstaterade tribunalen att ordningen för att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd skulle bli mindre effektivt om den underkastades ytterligare materiella villkor. Ungern anser att detta knappast är förenligt med befintlig rättspraxis. Denna rättspraxis innebär dock inte att kommissionen är skyldig att automatiskt ålägga den berörda medlemsstaten att upphöra med utbetalningen av ett stöd som inte har anmälts i enlighet med artikel 108.3 första meningen FEUF.[20]

52. Det framgår dock inte av tribunalens uttalanden i punkterna 73 och 112 i den överklagade domen att kommissionen skulle vara skyldig att automatiskt utfärda ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd. I stället har kommissionen befogenhet att (”får”) meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Huruvida kommissionen väljer att använda denna befogenhet omfattas däremot av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning.

18 Dom av den 21 november 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, punkterna 41 och 42).

19 Se dom av den 6 oktober 2009, GlaxoSmithKline Services/kommissionen (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P och C-519/06 P, EU:C:2009:610, punkt 23 och där angiven rättspraxis), och dom av den 21 december 2011, Iride/kommissionen (C-329/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:859, punkt 50).

20 Se dom av den 17 juni 1999, Belgien/kommissionen (C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

53. Tribunalen har för övrigt även gjort en riktig tolkning av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999. I punkt 70 i den överklagade domen fann tribunalen att villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 endast består i ett materiellt och ett förfarandemässigt villkor. Det förfarandemässiga villkoret är att den berörda medlemsstaten ska beredas tillfälle att lämna sina synpunkter. Det materiella villkoret är att kommissionen interimistiskt kvalificerar den aktuella nationella åtgärden som olagligt statligt stöd.

54. Dessutom har tribunalen i punkt 72 i den överklagade domen helt riktigt påpekat att de ytterligare villkoren som gäller för att meddela ett föreläggande om återkrav i den mening som avses i artikel 11.2 i förordning nr 659/1999 inte gäller för ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd i den mening som avses i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999.

55. Detta följer av bestämmelsens andra punkt *e contrario* jämförd med dess första stycke, som nämligen inte ställer upp några ytterligare villkor. Varje annan slutsats skulle undergräva lagstiftarens avsikt att endast ställa upp ytterligare villkor för att meddela ett intermistiskt föreläggande om återkrav enligt artikel 11.2 i förordning nr 659/1999.

56. Även syftet med artikel 11 i förordning nr 659/1999 talar för att de ytterligare villkoren endast behöver vara uppfyllda när kommissionen ska meddela ett intermistiskt föreläggande om återkrav. Intermistiska förelägganden om återkrav har nämligen verkan för det förflutna. Ett föreläggande om att avbryta utbetalning av ett stöd har däremot verkan för framtiden. Med hänsyn till förbudet mot att genomföra åtgärden som i vilket fall som helst föreligger enligt artikel 108.3 tredje meningen FEUF, består rättsverkningarna av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 framför allt i att kommissionen ges en förenklad möjlighet att väcka talan mot medlemsstaten enligt artikel 12. Denna talan utgör en variant av talan om fördragsbrott.[21] Den gör det möjligt för kommissionen att inleda ett förenklat förfarande om fördragsbrott i syfte att effektivt minimera en ökad risk för att medlemsstaten ska begå fördragsbrott.

57. Visserligen har Ungern påstått att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning när den antagit att dessa villkor även är uppfyllda i faktiskt hänseende, genom att den har missuppfattat de faktiska omständigheterna och bevisningen i punkterna 59–87 i den överklagade domen. Ungern har i detta sammanhang framför allt allmänt hänvisat till begreppen fördel och selektivitet. Ungern har emellertid inte förebringat någon konkret argumentation med avseende på vari tribunalens missuppfattning skulle bestå. Detta påstående ska således lämnas utan beaktande.

3) Slutsats i denna del

58. Mot denna bakgrund kan jag konstatera att tribunalen inte har gjort någon felaktig rättstillämpning i dess bedömning av artikel 11.1 i förordning nr 659/1999, vilket innebär att överklagandet, såvitt avser den första delen av den första grunden, ska ogillas.

b) Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning (andra delen av den första grunden)

59. Genom den andra delen av den första grunden har Ungern och Polen ifrågasatt tribunalens kontroll av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning.

21 Dom av den 14 februari 1990, Frankrike/kommissionen (C-301/87, EU:C:1990:67, punkt 23), och förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442, fotnot 56 i punkt 33) liksom förslag till avgörande av generaladvokaten Stix-Hackl i målet Italien/kommissionen (C-400/99, EU:C:2001:191, punkt 65).

60. Ungern har felaktigt gjort gällande att tribunalen har gett kommissionen ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning. Tribunalen har dock i punkterna 86 och 94 i den överklagade domen helt riktigt konstaterat att kontrollen av unionsinstitutionerna omfattar huruvida deras handlande och således även meddelande av förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd står i överensstämmelse med fördragen och allmänna unionsrättsliga principer. [22]

61. Ungern och Polen hävdar vidare att tribunalen i vart fall har gjort en felaktig rättstillämpning vid kontrollen av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom den konstaterat att föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

1) Huruvida föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd är nödvändiga

62. I detta avseende har Ungern och Polen gjort gällande att kommissionen hade möjligt att inleda ett formellt granskningsförfarande såsom en mindre ingripande men lika ändamålsenlig åtgärd som föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 och att tribunalen inte tagit hänsyn till detta.

63. Tribunalen konstaterade emellertid i punkt 29 i den överklagade domen helt korrekt att medlemsstaten är skyldig att själv bedöma vilka följder ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet får, nämligen skyldigheten att avbryta genomförandet av en nationell åtgärd, medan ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 är omedelbart – och otvetydigt – bindande. [23]

64. Att stanna vid ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet kan mot denna bakgrund visserligen vara en mindre ingripande åtgärd än att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Kommissionen skulle emellertid inte ha möjlighet att i nödfall hänskjuta ärendet direkt till domstolen och på så sätt verkställa genomförandeförbudet. Kommissionen skulle således inte agera lika effektivt. Dessutom följer det av Ungerns och Polens argumentation att ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd alltid ska anses vara oproportionerligt om kommissionen fattar beslut om ett sådant samtidigt med ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.

65. Mot bakgrund av vad som anförts ovan var det nödvändigt att meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd trots att det formella granskningsförfarandet hade inletts.

2) Huruvida föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd är proportionerliga i skatterättsligt hänseende

66. Dessutom anser Polen att tribunalen förbisett att det i förevarande fall var nödvändigt att vissa särskilda omständigheter förelåg för att förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd skulle kunna meddelas inom det skatterättsliga området.

67. Till skillnad från Polens uppfattning krävs det emellertid inte att några sådana särskilda omständigheter föreligger för att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd inom det skatterättsliga området.

22 Dom av den 29 juni 2010, E och F (C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 44), dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 48), dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 91), och dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 35).

23 Se dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen (C-400/99, EU:C:2001:528, punkt 60).

68. Visserligen måste kommissionen, när den ska pröva huruvida ett stöd beviljas genom det allmänna skattesystemet, ta hänsyn till medlemsstaternas självbestämmande i skattefrågor. Jag anser att detta innebär att en modifierad bedömningsmodell ska användas vid prövningen av fördelens selektivitet.[24] Om kommissionen med tillämpning av denna modifierade prövning kommer fram till den preliminära slutsatsen att det eventuellt föreligger ett olagligt stöd, har den även befogenhet att meddela ett intermistiskt föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd enligt artikel 11.1 i förordning nr 659/1999.

69. Detta gäller oberoende av huruvida den berörda åtgärden i slutändan verkligen anses vara ett stöd.[25] Det enda fallet då kommissionen inte får meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd är om det är uppenbart att det inte är fråga om statligt stöd. Trots att det ännu inte klargjorts huruvida en progressiv skatteskala kan utgöra en selektiv fördel,[26] är det inte uppenbart att man kan utesluta att det är fråga om ett statligt stöd. Dessutom har Ungern inte överklagat kommissionens negativa beslut och dessa har sedermera vunnit laga kraft. Följaktligen står det i förevarande mål till och med klart att de omtvistade åtgärderna utgör ett statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden.

70. Emellertid måste kommissionen när den utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning då den meddelar förelägganden om att avbryta utbetalningen av stöd ta hänsyn till deras särskilda syfte och ändamål. Detta är – vilket tribunalen korrekt har konstaterat i punkt 32 i den överklagade domen – att kommissionen ges en förenklad möjlighet att hänskjuta målet till domstolen enligt artikel 12 i förordning nr 659/1999. Därigenom kan kommissionen effektivt minimera en ökad risk för fördragsbrott (om detta ovan i punkt 56).

3) Kommissionens utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning

71. Ungern och Polen har bland annat gjort gällande att tribunalen inte på ett korrekt sätt har tagit hänsyn till kommissionens tidigare praxis när den prövade huruvida föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd är förenliga med proportionalitetsprincipen.

72. Tribunalen fann i punkt 113 i den överklagade domen att den omständigheten, att kommissionen inlett formella granskningsförfaranden med avseende på förekommande skatteåtgärder i vissa medlemsstater utan att meddela något föreläggande om att avbryta utbetalningen av stöd, medan den genom inledande av liknande förfaranden i andra medlemsstater har meddelat sådana förelägganden, inte i sig är tillräcklig för att fastställa ett åsidosättande av principerna om icke-diskriminering och om likabehandling. Ungern har bland annat inte kunnat visa att de anförda förfarandena är jämförbara (punkt 111 i den överklagade domen).

73. Vid den muntliga förhandlingen inför domstolen bekräftade kommissionen att den sedan år 1990 endast har meddelat omkring 20 förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Ungern och Polen har satt detta i perspektiv till de flera hundra stödförfaranden som har genomförts sedan den tidpunkten.

74. I förevarande mål måste således kommissionen, när den utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning, även beakta att den i sin tidigare praxis endast sällan har använt sin befogenhet att meddela ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Det måste alltså vara möjligt att förstå varför kommissionen i förevarande mål ändå valde att meddela just sådana förelägganden.

24 Se mitt förslag till avgörande i målet Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2019:492, punkt 163 och följande punkter) och mitt förslag till avgörande i målet Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, punkt 150 och följande punkter).

25 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442, punkt 27).

26 Se handlingarna i fotnot 3.

75. Om kommissionen meddelar ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd efter det att den inlett det formella granskningsförfarandet, får kommissionen inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning ta hänsyn till att medlemsstaten genomfört den aktuella åtgärden trots att ett beslut om att inleda ett sådant förfarande har fattats.

76. Om kommissionen däremot – såsom i förevarande fall – meddelar ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd samtidigt som beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet, så utövar den sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett riktigt sätt om den med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet misstänker att en medlemsstat kommer att genomföra stödåtgärderna trots att det formella granskningsförfarandet inletts. Detta är för övrigt grunden för tribunalens prövning av kommissionens motivering i punkt 136 i den överklagade domen.

77. Såsom framgår av punkt 81 i den överklagade domen har tribunalen tagit hänsyn till att kommissionen fyra månader före antagandet av de omtvistade besluten inlett ett formellt granskningsförfarande med avseende på en skatt som Ungern infört på reklamområdet, vilken kännetecknades av en progressiv skattesats som tillämpades på medieföretagens omsättning avseende reklamtjänster.[27] Den liknade därför hälsoavgiften och den ändrade inspektionsavgiften i livsmedelskedjan. Antagandet av beslutet föregicks och följdes av skriftväxling mellan kommissionen och de ungerska myndigheterna.

78. Tribunalen har i punkterna 136 och 137 i den överklagade domen dessutom tagit hänsyn till att det av handlingarna i målet framgår att Ungern, trots att ett sådant förfarande inletts, inte avbröt dessa skatteåtgärder. Mot denna bakgrund fann tribunalen att det fanns en risk för att Ungern skulle genomföra de aktuella åtgärderna trots att det formella granskningsförfarandet inleddes.

79. Tribunalen fann därför att kommissionen tagit hänsyn till sin tidigare praxis inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Inte heller i detta avseende finns något att anmärka på tribunalens kontroll av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning.

4) Slutsats i denna del

80. Tribunalen gjorde alltså rätt när den konstaterade att kommissionen inte begått något fel vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

c) Kommissionens motiveringsskyldighet (den tredje grunden)

81. Genom den tredje grunden för överklagandet har Ungern gjort gällande att tribunalen inte har beaktat att kommissionen har åsidosatt sin motiveringsskyldighet enligt artikel 296.2 första meningen FEUF och artikel 41.1 och 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

82. Jag ska inledningsvis klargöra vad föremålet för kommissionens motivering är när den meddelar ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd (under 1 nedan). Därefter ska jag pröva huruvida tribunalen har kontrollerat kommissionens motivering utan att därvid göra en felaktig rättstillämpning (under 2 nedan).

27 Beslut C(2015) 1520 av den 12 mars 2015 om åtgärden SA.39235 (2015/C) (f.d. 2015/NN) – Ungern – Reklamskatt (EUT C 136, 2015, s. 7).

1) Föremålet för kommissionens motiveringsskyldighet när den meddelar ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd

83. I artikel 296 andra stycket FEUF föreskrivs uttryckligen en motiveringsskyldighet för rättsakter som institutionerna antar. Även rätten till god förvaltning enligt artikel 41.2 c i stadgan omfattar förvaltningens skyldighet att motivera sina beslut. Artikel 41 i stadgan återger en allmän unionsrättslig princip som kan göras gällande av medlemsstaterna.[28]

84. Jag anser att tribunalen i förevarande fall utan någon felaktig rättstillämpning funnit att kommissionens motivering ska avse de båda villkoren i artikel 11.1 i förordning nr 659/1999 och – i motsats till kommissionens uppfattning – även dess utrymme för skönsmässig bedömning.

85. Enligt fast rättspraxis ska av den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 andra stycket FEUF inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området.[29]

86. Såvitt avser kvalificeringen av den aktuella åtgärden som olagligt statligt stöd för det första, konstaterade tribunalen i punkt 129 i den överklagade domen helt riktigt att standardmotiveringen av ett sådant föreläggande ska motsvara den motivering som enligt rättspraxis krävs för beslut att inleda det formella granskningsförfarandet.

87. För det andra fann tribunalen i punkt 133 i den överklagade domen att det även framgår av de omtvistade besluten att kommissionen har berett Ungern tillfälle att lämna sina synpunkter. Motiveringen kan således inte kritiseras i detta avseende.

88. För det tredje gjorde tribunalen i punkt 135 i den överklagade domen med rätta bedömningen att kommissionens motivering även ska omfatta dess utrymme för skönsmässig bedömning. I detta avseende fann tribunalen att kommissionen ska beakta den särskilda rättsverkan av ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd, som den medför enligt artikel 12 i förordning nr 659/1999, när ett sådant föreläggande har tagits in i ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet.

89. Syftet med motiveringsskyldigheten kräver, såsom visas i punkt 85 ovan, att beslutet om ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd måste göra det möjligt att förstå varför den berörda medlemsstaten, enligt kommissionen, inte skulle iaktta skyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF och avbryta genomförandet av de undersökta åtgärderna. Härvid ska motiveringen även ta hänsyn till den särskilda beskaffenheten hos ett föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Som nämnts i det föregående i punkterna 56 och 70 ska kommissionen ha möjlighet att inleda ett förenklat förfarande om fördragsbrott enligt artikel 12 i förordning nr 659/1999 om det finns en ökad risk för att medlemsstaten kommer att fortsätta tillämpa den berörda nationella åtgärden. En särskild motiveringsskyldighet föreligger i synnerhet när det i tidigare praxis – med hänsyn till deras särskilda beskaffenhet – endast sällan har meddelats förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd.

28 Se dom av den 20 december 2017, Spanien/rådet (C-521/15, EU:C:2017:982, punkt 89) och mitt förslag till avgörande i nämnda mål (EU:C:2017:420, punkt 97 och där angiven rättspraxis).

29 Dom av den 10 mars 2016, HeidelbergCement/kommissionen (C-247/14 P, EU:C:2016:149, punkt 16 och där angiven rättspraxis); i synnerhet avseende reglerna om statligt stöd, dock fortfarande rörande artikel 253 EG, dom av den 21 juli 2011, Alcoa Trasformazioni/kommissionen (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

2) Tribunalens prövning av kommissionens motivering

90. Ungern och Polen anser att tribunalen har underlåtit att beakta att kommissionen inte har motiverat sin farhåga att Ungern skulle genomföra de berörda nationella åtgärderna trots att det formella granskningsförfarandet inleddes.

91. I detta avseende har tribunalen i punkt 136 i den överklagade domen ansett att två synpunkter i tillräcklig utsträckning förklarar kommissionens beslut att meddela förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd. För det första har kommissionen kunnat grunda sitt beslut på att Ungern har bestridit åtgärdernas karaktär av stöd. För det andra har Ungern inte tagit ställning till de planerade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd.

92. Dessa två aspekter är emellertid inte tillräckliga för att motivera kommissionens farhåga att Ungern trots att det formella granskningsförfarandet inletts skulle fortsätta genomförandet av de berörda nationella åtgärderna, innan förfarandet avslutats. Det framgår således inte av de omtvistade besluten varför det skulle kunna bli nödvändigt att genomföra ett förenklat förfarande om fördragsbrott.

93. En medlemsstat har nämligen all rätt att försvara sig genom att invända att en åtgärd inte utgör ett statligt stöd. Det går inte att utifrån en sådan invändning härleda en ökad risk för att medlemsstaten inte skulle iaktta skyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF. Detta gäller i synnerhet om det avser en omtvistad rättslig fråga som den i förevarande mål.

94. Dessutom ges medlemsstaterna endast en möjlighet att inkomma med sina synpunkter avseende ett beslut om föreläggande om att avbryta utbetalningen av ett stöd, men de är däremot inte skyldiga att göra det. Visserligen ska medlemsstaterna enligt artikel 4.3 tredje stycket EUF hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter och de ska avstå från varje åtgärd som kan riskera att unionens mål inte uppnås. Om en medlemsstat inte samarbetar med kommissionen i detta avseende, kan det i allra högsta grad ses som ett indicium till nackdel för medlemsstaten. Om inga andra relevanta omständigheter tillkommer skulle detta ensamt betraktat dock inte räcka för att motivera kommissionens farhåga att en medlemsstat inte skulle iaktta skyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF.

95. Det finns inte heller några andra skäl som medför att tribunalens dom är riktig. Utöver de synpunkter som tribunalen anfört angav kommissionen visserligen i skäl 47 och 48 i beslutet rörande hälsoavgiften respektive i skäl 56 och 57 i beslutet om den ändrade inspektionsavgiften i livsmedelskedjan som motivering att Ungern fortfarande beviljade stöden vid tidpunkten då föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd meddelades och att detta potentiellt kunde få en betydande påverkan på konkurrenssituationen på marknaden.

96. Kommissionen kunde emellertid inte heller på grundval av dessa två synpunkter dra slutsatsen att Ungern skulle åsidosätta skyldigheten enligt artikel 108.3 tredje meningen FEUF. Å ena sidan förelåg nämligen inte något förbud mot att genomföra åtgärden, vilket följde av att det formella granskningsförfarandet inleddes, innan föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd meddelades, eftersom kommissionen meddelade dessa förelägganden samtidigt som det formella granskningsförfarandet inleddes. Å andra sidan föreligger förbudet mot genomförande oavsett vilken grad av marknadspåverkan som åtgärden orsakar. Artikel 108.3 FEUF gör inte någon åtskillnad beroende på hur stort stödet är. Följaktligen kan storleken på ett stöd i princip inte heller spela någon roll för en interimistisk åtgärd vars enda syfte är att göra det möjligt för kommissionen att inleda ett förenklat förfarande om fördragsbrott.

97. I stället borde det – i enlighet med Ungerns och Polens invändningar – ha framgått av kommissionens motiveringar av de omtvistade besluten vilka omständigheter som kommissionen lade till grund för farhågan att Ungern skulle genomföra de berörda åtgärderna trots att det formella granskningsförfarandet inleddes.

98. Såsom visas i punkt 78 ovan, framgår det av kommissionens akter i förevarande mål att Ungern några månader före de berörda åtgärderna inte hade avbrutit skatteåtgärderna på reklamområdet, trots att det formella granskningsförfarandet hade inletts. Allt tyder på att detta är vad som föranledde kommissionen att meddela föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Taget för sig finns inte heller någon anledning att kritisera detta. Denna omständighet var emellertid så betydande för den skönsmässiga bedömningen att kommissionen var skyldig att ta upp den i sin motivering.

99. Tvärtemot vad tribunalen fann i punkt 137 i den överklagade domen ingår denna omständighet inte endast i det sammanhang i vilket de angripna föreläggandena meddelades och som de ungerska myndigheterna inte kunde vara ovetande om. Om Ungerns tidigare agerande faktiskt var ett relevant indicium för kommissionens farhåga att Ungern skulle genomföra åtgärden trots att det formella granskningsförfarandet inletts, så måste detta övervägande från kommissionens sida framgå direkt i den offentliga motiveringen till föreläggandet om att avbryta utbetalningen av ett stöd. Detta övervägande framgår emellertid inte.

100. Det är endast detta som gör det möjligt för, för det första, den till vilken beslutet riktar sig, för det andra, andra potentiella sökande, och, för det tredje, tribunalen, att förstå kommissionens skönsmässiga bedömning och genomföra en kontroll av denna. Sammantaget följer av det ovan anförda att kommissionens motivering var otillräcklig och att tribunalen i punkt 137 och följande punkter i den överklagande domen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen uppfyllt sin motiveringsskyldighet.

3) Slutsats i denna del

101. Tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning vid dess bedömning av kommissionens motivering. Motiveringen av de omtvistade föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd uppfyller inte villkoren i den relevanta lagstiftningen.

d) Slutsats

102. Ungerns överklagande är således välgrundat.

VI. Förfarandet vid tribunalen

103. Om överklagandet är välgrundat ska domstolen upphäva tribunalens avgörande enligt artikel 61.1 i stadgan för domstolen. Domstolen kan själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärandet till tribunalen för avgörande.

104. Eftersom motiveringen av föreläggandena om att avbryta utbetalningen av ett stöd är rättsstridig, ska den överklagade domen upphävas och de omtvistade besluten ogiltigförklaras i den del det däri meddelas förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd.

105. Visserligen har domstolen även tidigare ogiltigförklarat rättsakter vars föremål har förfallit.[30] Om rättsakter vars föremål har förfallit inte längre har några rättsverkningar, är det strängt taget svårt att föreställa sig att dessa ska ogiltigförklaras. I sådana situationer kvarstår egentligen bara att fastställa deras ogiltighet. I ett fall då det fortfarande föreligger ett berättigat intresse av att få rättsakterna ogiltigförklarade – såsom i förevarande fall – föreslår jag därför att domstolen ska fastställa att rättsakterna var ogiltiga.

30 Se, exempelvis, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkterna 2 och 3 i domslutet).

VII. Rättegångskostnader

106. Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör saken slutgiltigt. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Då kommissionen har tappat målet, ska Ungerns yrkande bifallas.

107. Enligt artikel 184.1 jämförd med artikel 140.1 ska Polen i egenskap av intervenerande part bära sina egna rättegångskostnader.

VIII. Förslag till avgörande

108. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1. Den dom som tribunalen meddelade den 25 april 2018, Ungern/kommissionen (T-554/15 och T-555/15) upphävs.

2. Det fastställs att beslut C(2015) 4805 final och beslut C(2015) 4808 final var ogiltiga i den del det däri meddelades förelägganden om att avbryta utbetalningen av ett stöd.

3. Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

4. Republiken Polen ska bära sina egna rättegångskostnader.