



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

4 юни 2020 година*

„Обжалване — Държавни помощи — Предполагаеми помощи — Решение за започване на процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС — Разпореждане за спиране на изпълнението на разглежданите мерки — Условия за законосъобразност на разпореждането“

По дело C-456/18 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 12 юли 2018 г.,

Унгария, представлявана от M. Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от

Република Полша, представлявана от B. Majczyna, M. Rzotkiewicz и A. Kramarczyk, в качеството на представители,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, представлявана от L. Flynn, P.-J. Loewenthal, V. Bottka и K. Talabér-Ritz, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава (докладчик), R. Silva de Lapuerta, заместник-председател на Съда, изпълняваща функцията на съдия от първи състав, M. Safjan, L. S. Rossi и C. Toader, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2019 г.,

* Език на производството: унгарски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 януари 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Унгария иска да се отмени решение на Общия съд на Европейския съюз от 25 април 2018 г., Унгария/Комисия (T-554/15 и T-555/15, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2018:220), с което същият отхвърля жалбите ѝ за отмяна, от една страна, на Решение C(2015) 4805 final на Комисията от 15 юли 2015 г. относно държавна помощ SA. 41187 (2015/NN) — Унгария — Принос на предприятията от тютюневата промишленост към здравеопазването (ОВ С 277, 2015 г., стр. 24), и от друга страна, на Решение C(2015) 4808 final на Комисията от 15 юли 2015 г. относно държавна помощ SA. 40018 (2015/C) (ex 2014/NN) — Изменение от 2014 г. на унгарската такса за инспекция на хранителната верига (ОВ С 277, 2015 г., стр. 12) (наричани по-нататък „спорните решения“), доколкото с тях се разпорежда да се спре прилагането на прогресивната ставка съответно на дължимия от предприятията от тютюневата промишленост данък здравеопазване и на таксата за инспекция на хранителната верига, както те следват от Закон № XCIV от 2014 г. относно приноса на предприятията от тютюневата промишленост към здравеопазването и от изменението от 2014 г. на Закон № XLVI от 2008 г. относно хранителната верига и официалния надзор над нея.

Правна уредба

- 2 Съображение 12 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), изменен с Регламент (ЕС) № 734/2013 на Съвета от 22 юли 2013 г. (ОВ L 204, 2013 г., стр. 15) (наричан по-нататък „Регламент № 659/1999“) гласи:

„като има предвид, че в случаите на неправомерна помощ Комисията трябва да има право да получи цялата необходима информация, която ѝ дава възможност да вземе решение и незабавно да възстанови, когато е подходящо, ненарушената конкуренция; като има предвид, че следователно е подходящо да се даде възможност на Комисията да приеме временни мерки, адресирани към съответната държава членка; като има предвид, че временните мерки могат да бъдат под формата на разпореждания за информация, на разпореждания за преустановяване и на разпореждания за възстановяване; като има предвид, че Комисията трябва да има възможност, в случая на неспазване на разпореждане за информация, да реши на базата на информацията, с която разполага и, в случая на неспазване на разпореждания за преустановяване и възстановяване, да сезира директно Съда на Европейските Общности в съответствие с член [108, параграф, параграф 2, втора алинея ДФЕС]“.

- 3 Член 3 („Отлагателна клауза“) от този регламент предвижда:

„Помощ, за която трябва да бъде отправено уведомление съгласно член 2, параграф 1, не се въвежда в действие преди Комисията да вземе или да се счита, че е взела решение за разрешаването на такава помощ“.

4 Съгласно член 4 („Предварително разглеждане на уведомлението и решения на Комисията“) от посочения регламент:

„1. Комисията разглежда уведомлението веднага след получаването му. Без да се засяга член 8, Комисията взема решение съгласно параграфи 2, 3 или 4.

2. Когато Комисията след предварително разглеждане установи, че мярката, за която е уведомена не представлява помощ, тя отбелязва тази констатация посредством решение.

3. Когато Комисията след предварително разглеждане констатира, че никакви съмнения не са се породили по отношение на съвместимостта с [вътрешния] пазар на мярката, за която е отправено уведомление, доколкото попада в рамките на приложното поле на член [107, параграф 1 ДФЕС], тя решава, че мярката е съвместима с [вътрешния] пазар (наричано по-долу „решение, което не повдига възражения“). Решението уточнява кое изключение съгласно Договора е било приложено.

4. Когато Комисията след предварителното разглеждане констатира, че са се породили съмнения по отношение на съвместимостта с [вътрешния] пазар на мярката, за която е отправено уведомление, тя решава да започне производството по член [108, параграф 2 ДФЕС] (наричано по-долу „решение за започване на официална процедура по разследване“).

[...]“.

5 В глава III („Процедура по отношение на неправомерна помощ“) от Регламент № 659/1999 се намират членове 10—14. Член 10 гласи:

„1. Без да се засяга член 20, Комисията може по собствена инициатива да разглежда информация от всякакъв източник по отношение на твърдяна неправомерна помощ.

[...]

2. Ако е необходимо, Комисията иска информация от съответната държава членка. [...]“.

6 Съгласно член 11 от посочения регламент („Разпореждане за преустановяване или временно възстановяване на помощ“):

„1. Комисията може, след като даде възможност на съответната държава членка да представи коментарите си, да приеме решение, с което изисква от държавата членка да преустанови всяка неправомерна помощ, докато Комисията вземе решение за съвместимостта на помощта с [вътрешния] пазар (наричано по-долу „разпореждане за преустановяване“).

2. Комисията може, след като даде възможност на съответната държава членка да представи своите коментари, да приеме решение, с което изисква от държавата членка временно да възстанови всяка неправомерна помощ, докато Комисията вземе решение за съвместимостта на помощта с [вътрешния] пазар (наричано по-долу „разпореждане за възстановяване“), ако са изпълнени следните критерии:

- съгласно установената практика няма съмнения относно характера на помощта по съответната мярка и
- има нужда от спешни действия и
- има сериозен риск за нанасяне на съществени и непоправими вреди на даден конкурент.

Възстановяването се извършва в съответствие с процедурата, предвидена в член 14, параграфи 2 и 3. След ефективното възстановяване на помощта, Комисията взема решение в рамките на сроковете, приложими по отношение на помощ, за която е отправено уведомление.

Комисията може да разреши на държавата членка да съчетае възстановяването на помощта с изплащането на помощ за спасяване на съответното предприятие.

Разпоредбите от настоящия параграф се прилагат само по отношение на неправомерна помощ, приложена след влизането в сила на настоящия регламент“.

- 7 Член 12 („Неспазване на решение за разпореждане“) от същия регламент предвижда:

„Ако държавата членка не се съобрази с разпореждане за преустановяване или с разпореждане за възстановяване, Комисията има право, докато проверява въпроса по същество на базата на информацията, с която разполага, да отправи въпроса директно до Съда на Европейските общности и да поиска декларация за това, че несъобразяването представлява нарушение на Договора“.

- 8 Член 13, параграф 1 от Регламент № 659/1999 гласи:

„Разглеждането на възможна неправомерна помощ завършва с решение съгласно член 4, параграфи 2, 3 или 4. В случаите на решения за започване на официална процедура по разследване производството се закрива посредством решение съгласно член 7. Ако дадена държава членка не се съобрази с разпореждане за информация, това решение се взема на базата на наличната информация“.

Обстоятелствата по спора

- 9 Със Закон № XCIV от 2014 г. относно приноса на предприятията от тютюневата промишленост към здравеопазването унгарският парламент въвежда нов, прогресивен данък върху годишния оборот на предприятията, най-малко 50 % от оборота на които се формира от производството или търговията с тютюневи изделия. С изменението от 2014 г. на Закон № XLVI от 2008 г. относно хранителната верига и официалния надзор над нея унгарският парламент въвежда и прогресивна такса за инспекция на хранителната верига, която се начислява върху оборота на магазините, продаващи бързооборотни потребителски стоки.
- 10 С писма съответно от 17 март и от 13 април 2015 г. Комисията уведомява унгарските власти, че според нея прогресивната ставка на таксата за инспекция на хранителната верига, от една страна, и на данък здравеопазване, както и намаляването на данък здравеопазване в случай на инвестиции, от друга, водят до различно третиране на предприятия в сходно положение и следователно може да се считат за държавни помощи, несъвместими с вътрешния пазар. Във всяко от тези писма Комисията изтъква възможността съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 да издаде на Унгария разпореждане за преустановяване и я приканва да представи становището си по евентуалното издаване на такова разпореждане. С писма от 16 април и 12 май 2015 г. унгарските власти отговарят, че според тях разглежданите мерки не представляват държавни помощи.
- 11 Със спорните решения по двете преписки Комисията, от една страна, започва официална процедура по разследване съгласно член 108, параграф 2 ДФЕС, и от друга, на основание член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 разпорежда на Унгария да преустанови изпълнението на разглежданите данъчни мерки.

- 12 На 4 юли 2016 г. Комисията приема две решения, с които приключва официалните процедури по разследване с констатацията, че спорните мерки са незаконосъобразни и несъвместими с вътрешния пазар.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 13 На 25 септември 2015 г. Унгария подава в секретариата на Общия съд жалба срещу всяко от спорните решения в частта им, с която се разпорежда да се преустанови прилагането на прогресивната ставка съответно на данък здравеопазване и на таксата за инспекция на хранителната верига, както и да се преустанови намаляването на данък здравеопазване в случай на инвестиция.
- 14 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбите.

Производството пред Съда и исканията на страните

- 15 С жалбата си Унгария иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да уважи нейните искания, направени в първоинстанционното производство, и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 16 С решение на председателя на Съда от 15 октомври 2018 г. Република Полша е допусната да встъпи в производството в подкрепа на Унгария.
- 17 Комисията иска жалбата да се отхвърли, Унгария да се осъди да заплати съдебните разноски и Република Полша да се осъди да заплати съдебните разноски, свързани с встъпването.

По жалбата

По допустимостта на жалбата

- 18 Комисията изтъква срещу унгарското правителство възражение за недопустимост, защото то не изложило ясно и еднозначно приведените от него основания, не уточнило всички критикувани точки от обжалваното съдебно решение, които то оспорва, до голяма степен просто повторило вече изложените в първоинстанционното производство и отхвърлени от Общия съд основания и доводи, критикувало по-специално мотивите на спорните решения на Комисията, а не на обжалваното съдебно решение, и в действителност целяло да се преразгледа отхвърлената от Общия съд жалба. Освен това жалбата не отговаряла на изискванията на член 256 ДФЕС във връзка с член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и с член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда.
- 19 В тази насока следва да се констатира, че Комисията не е придружила твърденията си с необходимите уточнения, за да се прецени дали те са основателни. В допълнение, обратно на поддържаното от Комисията, в жалбата си Унгария изтъква по-специално основания, с които се твърдят грешки при прилагане на правото, допуснати от Общия съд във връзка, от една страна, със свободата на преценка на Комисията, когато издава разпореждания за преустановяване, и от друга страна, със задължението на тази институция да мотивира посочените разпореждания.
- 20 Следователно възражението за недопустимост, направено от Комисията срещу жалбата, трябва да се отхвърли.

По допустимостта на основанията, изложени от встъпилата страна

Доводи на страните

- 21 Според Комисията второто основание на Република Полша, което е свързано с второто основание за обжалване на Унгария, но критикува други пасажи от обжалваното съдебно решение, също както и третото ѝ основание, което не възпроизвежда никое от основанията в жалбата, изменят предмета на спора и следователно са недопустими.

Съображения на Съда

- 22 Член 40, четвърта алинея от Статута на Съда на Европейския съюз предвижда, че искането за встъпване е ограничено до подпомагане по отношение на исканията на една от страните. Съгласно член 132 от Процедурния правилник, който се прилага към производството по обжалване пред Съда в приложение на член 190 от същия правилник, изявлението при встъпване съдържа основанията и доводите, изтъкнати от встъпилата страна.
- 23 Ето защо тези разпоредби допускат встъпилата страна да изложи доводи, различни от тези на подпомаганата от нея страна, стига целта на встъпилата страна да е да се подкрепят единствено исканията на подпомаганата страна или да се отхвърлят исканията на насрещната страна (решения от 23 февруари 1961 г., *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*/Върховен орган, 30/59, EU:C:1961:2, т. 37 и 38 и от 19 ноември 1998 г., *Обединено кралство/Съвет*, C-150/94, EU:C:1998:547, т. 36).
- 24 Следователно не могат да се считат за недопустими основанията на Република Полша, изложени в подкрепа на исканията на Унгария, по съображение че те допълват второто основание за обжалване, като критикуват други пасажи от обжалваното съдебно решение, и съдържат довод, който не фигурира в жалбата.
- 25 При това положение направеното от Комисията възражение за частична недопустимост на встъпването на Република Полша трябва да се отхвърли.

По същество

- 26 В подкрепа на жалбата си Унгария излага три основания, с които твърди, първо, неправилно тълкуване от Общия съд на условията за издаване на разпореждания за преустановяване съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, второ, изопачаване от Общия съд на някои от нейните доводи, и трето, неизпълнение от Общия съд на задължението му за мотивиране и неправилно тълкуване на член 296 ДФЕС и на член 41, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

По четвъртата част от първото основание за обжалване

– Доводи на страните

- 27 Според унгарското правителство Общият съд не е отчел, че разпореждането за преустановяване трябва да е съобразено с Договора за функционирането на ЕС и с общите принципи на правото на Съюза. Действително, в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязал, че „контролът на съда на Съюза не се свежда до условията по член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, а може да обхване по-специално и съответствието на разпореждането за преустановяване с Договора за функционирането на ЕС и с основните принципи на правото“. В

точки 70 и 71 от това решение обаче Общият съд свел условията за издаване на разпореждане за преустановяване до двете условия, предвидени в член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999. Освен това в точка 87 от същото решение той извършил проверката си през призмата само на този член. Общият съд допуснал същата грешка при прилагане на правото в точки 95 и 134 от обжалваното съдебно решение, като постановил, че когато на основание член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 разпорежда дадена мярка да бъде преустановена, Комисията не е длъжна да гарантира, че разпореждането е необходимо и пропорционално.

- 28 Комисията пък смята, че няма несъгласуваност между точки 71 и 95 от обжалваното съдебно решение, от една страна, и точки 86 и 98 от него, от друга. Всъщност точки 86 и 98 трябвало да се тълкуват, отчитайки точки 130 и 134 от същото решение, съгласно които е достатъчно оправдано да се издаде разпореждане за преустановяване, щом е налице доказано нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС, и следователно няма необходимост от по-нататъшно мотивиране. Всъщност предвидената в член 108, параграф 3 ДФЕС забрана се прилагала още преди Комисията да приеме решение за започване на официална процедура по разследване. Когато държава членка привела в изпълнение мярка за помощ, без да уведоми Комисията за нея, имало нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС. Квалифицирането на разглежданата национална мярка като неправомерна държавна помощ представлявало материалноправното условие, залегнало в член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999. Ето защо Комисията счита за непоследователно приетото от Общия съд в точки 135—137 от обжалваното съдебно решение, че в разпореждането за преустановяване тя е трябвало да изложи защо счита за малко вероятно държавата членка да спазва тази забрана.
- 29 С оглед на горепосоченото противоречие Комисията иска от Съда да замени мотивите, съдържащи се в точки 135—137 от обжалваното съдебно решение, така че да ги приведе в съответствие с мотивите, изложени в точки 70, 71, 130 и 134 от това решение.

– Съображения на Съда

- 30 Член 108, параграф 3 ДФЕС задължава държавите членки да уведомяват Комисията за всеки план за предоставянето или изменението на държавни помощи. Член 109 ДФЕС оправомощава Съвета на Европейския съюз да определи по-конкретно условията за прилагане на член 108, параграф 3 ДФЕС. На тази основа Съветът е приел Регламент № 659/1999.
- 31 Когато съответната държава членка не спре изпълнението на разглежданата мярка, за да спазва произтичащото от член 108, параграф 3, последно изречение ДФЕС и от член 3 от Регламент № 659/1999 задължение да не привежда в действие нови помощи или изменения на съществуващи помощи преди да бъде дадено разрешение от Комисията или евентуално от Съвета, по силата на член 11, параграф 1 от този регламент Комисията може, след като даде възможност на съответната държава членка да представи коментарите си, да приеме решение, с което изисква от същата държава членка да спре това изпълнение до крайното решение относно съвместимостта на помощта (решение от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия, С-400/99, ЕУ:С:2001:528, т. 46).
- 32 Съгласно член 4, параграф 4 от Регламент № 659/1999, когато след предварително разглеждане констатира, че са се породили съмнения дали мярката, за която е отправено уведомление, е съвместима с вътрешния пазар, Комисията започва официалната процедура по разследване. Когато Комисията узнае за мярка, за която не е отправено уведомление и за която тя счита, че може да представлява нова помощ или изменение на съществуваща помощ, на основание член 10, параграф 2 от този регламент Комисията може също така да поиска информация от съответната държава членка и евентуално, на основание член 13, параграф 1, второ изречение от последния регламент, да реши да започне официална процедура по разследване.

- 33 Във всички случаи започването на официалната процедура по разследване във връзка с мярка, която според Комисията представлява нова помощ, задължава съответната държава членка да спре нейното изпълнение (вж. в този смисъл решения от 30 юни 1992 г., Испания/Комисия, С-312/90, ЕУ:С:1992:282, т. 17, от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия, С-400/99, ЕУ:С:2001:528, т. 59, от 10 май 2005 г., Италия/Комисия, С-400/99, ЕУ:С:2005:275, т. 39 и от 9 юни 2011 г., Diputación Foral de Vizcaya и др./Комисия, С-465/09 Р—С-470/09 Р, непубликувано, ЕУ:С:2011:372, т. 92).
- 34 Започването на официалната процедура по разследване във връзка с мярка, за която не е отправено уведомление, обаче няма същите последици за съответната държава членка като издаването съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 на разпореждане за преустановяване. Действително, и в двете хипотези тази държава членка е длъжна да спре изпълнението на разглежданата мярка. Единствено неспазването на разпореждане за преустановяване обаче дава основание на Комисията да предяви съгласно член 12 от Регламент № 659/1999 директно пред Съда иск за установяване на неизпълнението на задължение (вж. в този смисъл решение от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия, С-400/99, ЕУ:С:2001:528, т. 60).
- 35 Съдът е постановил, че разпореждането за преустановяване може да бъде издадено както едновременно с решението за започване на официалната процедура по разследване, така и след него (решение от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия, С-400/99, ЕУ:С:2001:528, т. 47). Разпореждане за преустановяване може да бъде издадено по-специално след като е започнала официалната процедура по разследване, когато съответната държава членка не е спряла изпълнението на разглежданата мярка още при започването на тази процедура.
- 36 По двете дела, по които е постановено обжалваното съдебно решение, Унгария е подала пред Общия съд жалби срещу разпорежданията за преустановяване, издадени едновременно и със същото решение, с което е започнала официалната процедура по разследване във връзка с двете критикувани данъчни мерки.
- 37 С първото основание, изложено в жалбата ѝ пред Общия съд, Унгария по-специално поддържа, че за издаването на разпореждане за преустановяване е било необходимо — наред с наличието на двете условия по член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, а именно временното квалифициране от Комисията на разглежданата национална мярка като неправомерна държавна помощ и консултирането на съответната държава членка относно планираното разпореждане — това разпореждане да е съобразено с принципа на пропорционалност. Предвид обаче на суспензивния ефект, който има успоредно приетото решение за започване на официална процедура по разследване, според тази държава членка разпореждането за преустановяване би било оправдано само ако Комисията има логично основание да смята, че същата държава членка няма да изпълни тези задължения, а нямало никаква причина за подобно твърдение.
- 38 С четвъртата част от първото основание за обжалване Унгария поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при отговора в обжалваното съдебно решение на довода, припомнен в предходната точка. В точки 70, 71, 95 и 134 от обжалваното съдебно решение Общият съд нееднократно неправилно постановил, че за издаването на разпореждане за преустановяване е нужно да са изпълнени само двете условия по член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, като пропуснал задължението на Комисията да провери дали разпореждането за преустановяване е пропорционално.
- 39 Като начало следва да се припомни, че съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 „Комисията може, след като даде възможност на съответната държава членка да представи коментарите си, да приеме решение, с което изисква от държавата членка да преустанови всяка неправомерна помощ, докато Комисията вземе решение за съвместимостта на помощта с [вътрешния] пазар (наричано по-долу „разпореждане за преустановяване“).“

- 40 Видно от самата формулировка на тази разпоредба, Комисията може, а не е длъжна да издаде разпореждане за преустановяване (вж. в този смисъл решение от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия, С-400/99, ЕУ:С:2001:528, т. 46). Ето защо, тъй като не се намира в положение на обвързана компетентност, тя има свободата да прецени дали да приеме такава мярка. Когато има свобода на преценка обаче, Комисията е длъжна да я упражнява при спазване на общите принципи на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2013 г., Schindler Holding и др./Комисия, С-501/11 Р, ЕУ:С:2013:522, т. 59).
- 41 Съгласно постоянната съдебна практика принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, преследвани със съответната правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (решения от 17 май 1984 г., Denkavit Nederland, 15/83, ЕУ:С:1984:183, т. 25 и от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квота за улов на средиземноморска риба меч), С-611/17, ЕУ:С:2019:332, т. 55). Този принцип е припомнен в член 5, параграф 4 ДЕС и в член 1 от Протокола (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС.
- 42 От предходното следва, че разпореждането за преустановяване, издадено на основание член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, трябва да е съобразено с принципа на пропорционалност, т.е. да не надхвърля границите на подходящото и необходимото за постигането на целта, преследвана с тази разпоредба. Както бе припомнено в точка 33 от настоящото решение, целта на предоставеното на Комисията правомощие да издава такива разпореждания по отношение на държавите членки е да се гарантира спазването на забраната за привеждане в действие на планове за помощи до крайното решение относно тяхната съвместимост. То се допълва с правомощието на Комисията да сезира пряко Съда в кратък срок с искане той да установи неизпълнението на задължения, състоящо се в привеждането в действие от държава членка на мярка, за която се подозира, че представлява неправомерна помощ.
- 43 С оглед на тази цел издаването на разпореждане за преустановяване е оправдано, когато след започването на официалната процедура по разследване съответната държава членка не е спряла изпълнението на разглежданата мярка, както бе посочено в точка 35 от настоящото решение. Също така обаче може да е целесъобразно се издаде разпореждане за преустановяване едновременно с решението за започване на официална процедура по разследване, в случай че има достатъчно данни, които дават основание на Комисията да предполага, че съответната държава членка няма намерение да спре изпълнението на разглежданата мярка, каквото задължение възниква за нея със започването на официалната процедура по разследване, и да очаква, че в резултат на това Съдът ще трябва да бъде сезиран с иск за установяване на неизпълнение на задължения.
- 44 В отговор на първото основание, изложено в жалбата в първоинстанционното производство и припомнено в точка 37 от настоящото решение, в точки 70 и 71 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва условията за законосъобразност на разпореждането за преустановяване, както следва:

„70 Условията за приемане на такова разпореждане, установени в член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, се свеждат до едно материалноправно условие, а именно квалифицирането от Комисията на този етап от процедурата на съответната национална мярка като незаконосъобразна държавна помощ, и до едно процесуалноправно условие, а именно предоставянето на възможност на съответната държава членка да изложи становището си.

71 Не се изисква наличието на никакво друго условие за приемането от Комисията на разпореждане по член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, като трябва да се подчертае, че това положение е резултат от волята, а не както твърди Унгария, от пропуск на законодателя. Всъщност текстът на посочения член, който отразява правното положение, произтичащо от цитираната в точка 30 по-горе съдебна практика, не е променен с измененията на Регламент № 659/1999, а е възпроизведен дословно в новия Регламент № 2015/1589“.

- 45 Вярно е, че тези точки, взети самостоятелно, биха могли да се тълкуват в смисъл, че изискват Комисията, когато издава разпореждане за преустановяване, да спазва само изрично предвидените в член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 условия, и че следователно я освобождават от задължението да прецени дали това разпореждане за преустановяване е необходимо.
- 46 Те обаче следва да се разгледат в цялостния контекст на разсъжденията на Общия съд. Всъщност в точка 86 от обжалваното съдебно решение той припомня, че „контролът на съда на Съюза не се свежда до условията по член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, а може да обхване по-специално и съответствието на разпореждането за преустановяване с Договора за функционирането на ЕС и с основните принципи на правото“. В допълнение, в точка 94 и сл. от това решение Общият съд проверява дали при издаването на спорните разпореждания за преустановяване Комисията е спазила принципа на пропорционалност. В точки 98 и 99 от обжалваното съдебно решение Общият съд по-конкретно обсъжда дали тези разпореждания са подходящи и необходими за постигане на легитимните цели, преследвани от членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС, включително дали причинените с разпорежданията неудобства са пропорционални на целите, преследвани с тези разпоредби. Накрая, в точка 102 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че като е приела спорните разпореждания, Комисията не е нарушила принципа на пропорционалност.
- 47 От предходното следва, че Комисията не е нарушила задължението на институциите да спазват във всички свои актове принципа на пропорционалност. Ето защо четвъртата част от първото основание трябва да се отхвърли.

По първата част от третото основание за обжалване

– Доводи на страните

- 48 С третото основание за обжалване унгарското правителство упреква Общия съд, че направил неправилна правна преценка на изискванията за мотивиране на разпорежданията за преустановяване.
- 49 С първата част от това основание унгарското правителство по същество поддържа, че Общият съд е дал неправилна правна квалификация на фактите, като приел разпореждането за преустановяване за достатъчно мотивирано.
- 50 Наистина, в точка 135 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно посочил, че когато разпореждането за преустановяване е включено в решението за започване на официалната процедура по разследване, мотивите на разпореждането трябва да позволяват да се разбере защо съответната държава членка няма да изпълни задължението за спиране на изпълнението на разглежданите мерки. От друга страна, Общият съд неправилно постановил, че предоставените със спорните решения данни позволяват да се приеме, че според Комисията Унгария е имала намерение да не спира изпълнението на разглежданите мерки по време на процедурата по разследване.

- 51 Първо, констатацията в тези решения, че временната квалификация като държавни помощи е оспорена от унгарските власти, била неправилно разтълкувана от Общия съд в точка 136 от обжалваното съдебно решение като индигия за такова намерение. Ако било така, никоя държава членка нямало да може да оспори анализа на Комисията, без да бъде заподозряна, че желае да приведе в действие националните мерки въпреки че е започнала свързана с тях процедура по разследване.
- 52 Второ, обратно на постановеното от Общия съд, констатацията в спорните решения, че националните власти не били реагирали на поканата на Комисията да представят коментари относно евентуалното издаване на разпореждания за преустановяване, също нямало как да се счита за част от мотивите. Това било неправилно тълкуване на мълчание, което впрочем самата Комисия не била разтълкувала в този смисъл.
- 53 Трето, в точка 137 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел поведението на унгарските органи в друга процедура по разследване за част от мотивите на спорните решения, въпреки че това поведение не било споменато в същите решения и нищо не показвало, че то е било взето предвид от Комисията. Общият съд неправилно приел този фактор за част от мотивите.
- 54 Четвърто, спорните решения още по-малко допусkali даденото им от Общия съд тълкуване, понеже в тях изобщо не се говорело за риск от привеждане в действие на разглежданите от националните власти мерки в хода на процедурата по разследване.
- 55 Пето, направената от Общия съд преценка на мотивите на спорните решения впрочем била в разрез със становището на самата Комисия, която през цялото производство, и по-специално в съдебното заседание, непрекъснато поддържала, че не е длъжна да спазва материалноправните и процесуалните условия, споменати в член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999.
- 56 Според Комисията с оглед на обстоятелствата, при които са били издадени разпорежданията за преустановяване, Общият съд правилно е установил, че унгарските власти са били в състояние да разберат защо Комисията ги е издала.

– *Съображения на Съда*

- 57 Съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви на актовете на институциите на Съюза трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (решение от 10 март 2016 г., HeidelbergCement/Комисия, C-247/14 P, EU:C:2016:149, т. 16 и цитираната съдебна практика).
- 58 Както бе посочено в точка 40 от настоящото решение, издаването на разпореждане за преустановяване е за Комисията просто една възможност, дори да са изпълнени двете условия по член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999. Следователно е необходимо специални мотиви да водят институцията до приемането на такова решение. Както всъщност бе припомнено в предходната точка, по силата на задължението за мотивиране на актовете на

институциите мотивите на всяко решение трябва да се сведат до знанието на неговия адресат, за да може той да прецени дали то е обосновано и евентуално да упражни правото си на жалба, познавайки положението. Съобщаването на мотивите е необходимо и за да може съдът на Съюза да упражни контрол — както по отношение на всеки друг вид акт — за законосъобразност на разпореждането за преустановяване от гледна точка на принципа на пропорционалност, а и за да провери дали Комисията е използвала нецелесъобразно възможността, предоставена ѝ с член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

- 59 В случай като настоящия, в който разпореждането за преустановяване е издадено едновременно с решението за започване на официалната процедура по разследване, мотивите, довели Комисията до издаването му, несъмнено се отнасят до предвиждането, че съответната държава членка няма да спре изпълнението на разглежданата мярка въпреки че процедурата по разследване е започнала. Както бе посочено в точка 34 от настоящото решение, всъщност единствената допълнителна последица от разпореждането за преустановяване в сравнение с последиците от започването на официалната процедура по разследване е възможността Комисията — ако съответната държава членка не изпълни задължението си да спре привеждането в действие на разглежданата мярка — да предяви съгласно член 12 от Регламент № 659/1999 директно пред Съда иск за неизпълнение на задължения. Ето защо, ако Комисията не беше длъжна — когато разпореждането за преустановяване е издадено едновременно с решението за започване на официалната процедура по разследване — да посочи защо смята, че държавата членка няма да изпълни задължението си за спиране и поради това още на този етап обмисля възможността да сезира Съда, тя нямаше да е длъжна да мотивира разпореждането за преустановяване, в нарушение на задължението за мотивиране.
- 60 Така Общият съд правилно е припомнил в точка 135 от обжалваното съдебно решение, че „в положение като разглежданото в настоящия случай, при което разпореждането за преустановяване е включено в решението за започване на официалната процедура по разследване, предвид широката свобода на преценка, с която разполага Комисията по силата на член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999, както и предвид специфичното правно действие на едно разпореждане за преустановяване по силата на член 12 от този регламент, следва да се приеме, че решението за приемане на такова разпореждане трябва да позволява да се разбере защо според Комисията съответната държава членка не е изпълнила задължението си по член 108, параграф 3 ДФЕС и да се спре изпълнението на разглежданите мерки след започването на официалната процедура по разследване“.
- 61 С третото основание, изложено в жалбата ѝ пред Общия съд, Унгария поддържа, че спорните разпореждания за преустановяване не са достатъчно мотивирани, защото Комисията не изложила мотивите за издаването им.
- 62 Общият съд отхвърля това основание по три съображения.
- 63 На първо място, в точка 136 от обжалваното съдебно решение той отбелязва, че от спорните решения е видно, че в отговор на информационните писма на Комисията от 17 март и 13 април 2015 г. унгарските власти поддържат, че разглежданите национални мерки не представляват държавни помощи. Както обаче изтъква генералният адвокат в точка 93 от заключението си, държавата членка има пълното право да се защитава, като твърди, че съответната мярка не представлява помощ. Следователно оттук няма как да се направи извод за повишен риск държавата членка да не се съобрази с правните последици на член 108, параграф 3 ДФЕС, по-специално когато, както в случая, съответният правен въпрос е спорен.
- 64 На второ място, пак в точка 136 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че в спорните решения е упоменато, че унгарските власти не са отговорили на поканата на Комисията да представят становище относно разпорежданията за преустановяване, които се

планира да бъдат издадени. Видно от преценката на Общия съд, с оглед на обстоятелствата това е позволило да се разбере, че е налице опасност разглежданите национални мерки да бъдат приведени в действие въпреки че официалната процедура по разследване е започнала.

- 65 Член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 наистина предвижда, че преди да издаде разпореждане за преустановяване Комисията трябва да даде възможност на съответната държава членка да представи коментарите си по тази мярка, но — както правилно отбелязва генералният адвокат в точка 94 от заключението си — цитираната разпоредба изобщо не задължава тази държава членка да представи коментари. Следователно фактът, че Унгария не е коментирала евентуалното издаване на разпореждане за преустановяване, не е достатъчен, за да оправдае опасението на Комисията, че тази държава членка ще приведе в действие спорните мерки.
- 66 На трето и последно място, в точка 137 от обжалваното съдебно решение Общият съд споменава, че няколко месеца преди да бъдат издадени спорните разпореждания, независимо че Комисията е започнала официална процедура по разследване във връзка с унгарски данъчни мерки, основани на същата схема като тази на разглежданите по настоящото дело национални мерки, унгарските власти не са спрели изпълнението на тези мерки. Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 99 от заключението си, обратно на посоченото от Общия съд в точка 137 от обжалваното съдебно решение, това обстоятелство не е част от контекста на издаване на спорните разпореждания. Също така, ако това предходно поведение на Унгария е било определяща индигия за Комисията, последната е трябвало да го спомене в спорните решения, а случаят не е такъв.
- 67 С оглед на изложеното дотук Общият съд неправилно е приел в точка 138 от обжалваното съдебно решение, че „унгарските власти са могли да разберат причините, поради които в спорните решения Комисията е решила да прибегне действително до разпореждания за преустановяване“. Ето защо третото основание за обжалване следва да бъде уважено.

По третото основание на искането за встъпване на Република Полша

– Доводи на страните

- 68 С третото основание на искането си за встъпване Република Полша твърди, че Общият съд е нарушил член 264, параграф 1 ДФЕС, понеже за да отхвърли доводите на Унгария е добавил собствената си преценка към изложената в спорните решения. Така в точки 135 и 136 от обжалваното съдебно решение, за да стигне до извода, че приемането на решенията, с които се разпорежда преустановяване, е оправдано, Общият съд постановил, че Комисията е взела предвид опасността Унгария да приведе в действие разглежданите национални мерки независимо че официалната процедура по разследване е започнала. Тази преценка следвала от разсъждения на самия Общ съд, които не намирали никаква опора в мотивите на спорните решения. Общият съд обаче в никакъв случай не можел да замени мотивите на издателя на акта със собствените си мотиви.
- 69 Комисията признава, че спорните решения не съдържат мотивите, поради които е приела, че Унгария не възнамерява да спре предоставянето на разглежданите помощи. Тя обаче счита, че в достатъчна степен е мотивирала тези решения, като е посочила, че мерките за помощ са били влезли в сила преди уведомяването за тях.

– Съображения на Съда

- 70 В тази насока следва да се припомни, че в рамките на контрола за законосъобразност, посочен в член 263 ДФЕС, Съдът и Общият съд са компетентни да се произнасят по жалби на основание липса на компетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договора или на всякаква правна норма, свързана с неговото изпълнение, или злоупотреба с власт. Член 264 ДФЕС предвижда, че ако жалбата е основателна, атакуваният акт се обявява за недействителен. Ето защо Съдът и Общият съд в никакъв случай не могат да заместят мотивите на издателя на атакувания акт със свои мотиви (решение от 28 февруари 2013 г., Португалия/Комисия, С-246/11 Р, EU:C:2013:118, т. 85 и цитираната съдебна практика).
- 71 Както бе припомнено в точки 63 и 64 от настоящото решение, в настоящия случай Общият съд е приел, че спорните разпореждания за преустановяване отговарят на изискването за мотивиране на актовете на институциите, изхождайки от постановката, че от спорните решения е видно, от една страна, че според унгарските власти разглежданите национални мерки не са държавни помощи, и от друга, че същите власти не са отговорили на поканата на Комисията да ѝ представят коментари относно планираните разпореждания за преустановяване. За Общия съд тези мотиви позволяват да се разбере, че по мнение на Комисията е налице опасност спорните мерки да бъдат приведени в действие. Според Общия съд освен това трябва да се отчете, като част от контекста, фактът — макар в спорните решения той да не се споменава — че унгарските власти не са спрели действието на съответните данъчни мерки в рамките на предходна официална процедура по разследване, започнала няколко месеца по-рано.
- 72 Отделно от това, че — както бе установено по-горе — тези фактори не могат да представляват достатъчни мотиви на спорните решения, налага се изводът, че те не се съдържат в същите решения, което впрочем бе признато и от самата Комисия. Всъщност в писмената си защита тя поддържа, обратно, че не е била длъжна да излага мотивите, поради които счита за вероятно Унгария да не се съобрази с решенията, с които ѝ е разпоредено да спре изпълнението на разглежданите мерки. Комисията счита също, че изложените в точки 135—137 от обжалваното съдебно решение мотиви противоречат на тези в точки 70, 71, 130 и 134 от последното решение. Освен това в становището си относно изявлението при встъпване на Република Полша Комисията призна, че в спорните решения няма конкретни обяснения защо е приела, че Унгария не смята да спре предоставянето на разглежданата помощ. Тази аргументация впрочем е съгласувана, видно от документите, представени от Комисията както пред Общия съд, така и пред Съда, с обхвата на правото на усмотрение, което тя твърди, че има съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 659/1999 при издаването на разпореждане за преустановяване.
- 73 От предходното следва, че Общият съд е добавил мотиви към изложените от Комисията и с това е превишил пределите на правомощията си.
- 74 Ето защо трябва да се уважи и третото основание, изложено в искането за встъпване на Република Полша.
- 75 От изложеното дотук следва, че обжалваното съдебно решение трябва да се отмени.

По жалбата пред Общия съд

- 76 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Съдът може, когато отменя решение на Общия съд, да върне делото на Общия съд за постановяване на решение или сам да постанови окончателно решение по делото, когато етапът на производството позволява това.

- 77 В случая Съдът следва да постанови окончателно решение по делото, тъй като етапът на производството позволява това.
- 78 Както бе припомнено в точка 69 от настоящото решение, самата Комисия призна, че в спорните решения няма обяснения защо е приела, че Унгария няма да спре изпълнението на разглежданите мерки въпреки че официалната процедура по разследване е започнала. Както бе посочено в точка 58 от настоящото решение и както е постановил и Общият съд в точка 135 от обжалваното съдебно решение, разпореденията за преустановяване е трябвало да бъдат мотивирани в тази насока. Следователно мотивите към спорните разпоредения за преустановяване са непълни и тези разпоредения нарушават член 296 ДФЕС. Ето защо трябва да бъде уважено и третото основание, изложено в жалбата на Унгария в първоинстанционното производство.
- 79 От предходното следва, че издадените със спорните решения разпоредения за преустановяване трябва да бъдат отменени, без да е необходимо да се разглеждат останалите основания, изложени в тази жалба.

По съдебните разноски

- 80 Член 184, параграф 2 от Процедурния правилник предвижда, че когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.
- 81 Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим за производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Унгария е поискала Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, Комисията следва да бъде осъдена да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Унгария както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване.
- 82 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, който също се прилага за производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от този правилник, държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.
- 83 Република Полша, встъпила страна в производството по обжалване, понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 25 април 2018 г., Унгария/Комисия (Т-554/15 и Т-555/15, EU:T:2018:220).**
- 2) **Отменя Решение С(2015) 4805 final на Комисията от 15 юли 2015 г. относно държавна помощ SA. 41187 (2015/NN) — Унгария — Принос на предприятията от тютюневата промишленост към здравеопазването и Решение С(2015) 4808 final на Комисията от 15 юли 2015 г. относно държавна помощ SA. 40018 (2015/C) (ex 2014/NN) — Изменение от 2014 г. на унгарската такса за инспекция на хранителната верига, доколкото с тях се разпорежда да се спре прилагането на прогресивната ставка съответно на данък здравеопазване и на таксата за инспекция на хранителната верига, както те следват от Закон № ХСIV от 2014 г. относно приноса на предприятията от тютюневата промишленост към здравеопазването и от изменението от 2014 г. на Закон № XLVI от 2008 г. относно хранителната верига и официалния надзор над нея.**

- 3) Европейската комисия понася, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Унгария както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване.
- 4) Република Полша понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи