



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 16. siječnja 2020.¹

Predmet C-456/18 P

**Mađarska
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Državne potpore – Odluka o pokretanju postupka predviđenog u članku 108. stavku 2. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 659/1999 – Članak 11. stavak 1. – Nalog za obustavu – Mogućnost pobijanja naloga za obustavu – Pravni interes unatoč obustavi – Komisijino izvršavanje diskrecijske ovlasti prilikom donošenja naloga za obustavu – Proporcionalnost – Obveza obrazlaganja”

I. Uvod

1. Predmetna žalba protiv pobijane presude Općeg suda² pruža Sudu mogućnost da razmotri pitanje izolirane pravne zaštite protiv privremenog naloga za obustavu u postupku u području državnih potpora. Takvim je nalogom Mađarskoj izričito zabranjena daljnja provedba dviju potpora sve do završetka istražnog postupka.

2. Točno je da se već člankom 108. stavkom 3. UFEU-a predviđa da države članice nakon pokretanja istražnog postupka ne smiju primjenjivati predmetne mjere potpore. Međutim, ako država članica to ipak učini, privremeni nalog za obustavu omogućuje Komisiji da provede pojednostavnjeni postupak zbog povrede obveze. Mađarska je Komisiji očito bila posebno sumnjiva, zbog čega je Komisija privremeni nalog donijela istodobno kada i odluku o pokretanju postupka. Međutim, u obrazloženju koje se na to odnosi Komisija se u biti oslanja samo na postojanje i opseg potpore.

3. U tom je pogledu važno naglasiti da se Komisijino preispitivanje odnosi na dva porezna zakona (u širem smislu) čije svojstvo potpore proizlazi ponajprije iz progresivne porezne stope. Pitanje može li se to stvarno smatrati potporom u smislu članka 107. UFEU-a još je nerazjašnjeno i sporno³. Međutim, Mađarska nije naknadno pobijala Komisijinu konačnu meritornu odluku (o tome imaju li ta dva zakona svojstvo potpore), nego i dalje samo izolirano osporava privremene naloge. Mađarska smatra da je prilikom njihova donošenja počinjena pogreška u ocjeni i da se te mjere nije dostatno obrazložilo.

4. Međutim, Opći sud je u prvostupanjskom postupku smatrao da to nije slučaj, tako da Sud sada u okviru žalbenog postupka treba odlučiti o tome je li Opći sud pravilno postupio jer nije sankcionirao privremene naloge za obustavu koji su u međuvremenu zaključeni.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Presuda od 25. travnja 2018., Mađarska/Komisija (T-554/15 i T-555/15, EU:T:2018:220)

³ Vodafone Magyarorszá (C-75/18), Tesco-Global Áruházak (C-323/18), Komisija/Poljska (C-562/19 P) i Komisija/Mađarska i Poljska (C-596/19 P). Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Vodafone Magyarorszá (C-75/18, EU:C:2019:492, t. 136. i sljedeće) i moje mišljenje u predmetu Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, t. 128. i sljedeće).

II. Pravni okvir

5. Postupak u vezi s nezakonitim potporama uređuje se u poglavlju III. Uredbe (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a]⁴ (u daljnjem tekstu: Uredba br. 659/1999).

6. Njezin članak 11.⁵ glasi:

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

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

- u skladu s uvriježenom praksom, ne postoje sumnje u pogledu činjenice da dotična mjera predstavlja potporu,
- postoji potreba za hitnim djelovanjem;
- prisutna je ozbiljna opasnost od nanošenja znatne i nepopravljive štete nekom konkurentu.

[...]”

7. Člankom 12. Uredbe br. 659/1999 Komisiji se omogućuje da u slučaju povrede nalogâ za obustavu pokrene postupak zbog povrede obveze u smislu članka 258. UFEU-a, a da se ne provede prethodni postupak:

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

8. U slučaju neprijavljenih potpora, Komisija okončava formalni istražni postupak donošenjem odluke u skladu s člankom 13. stavkom 1. u vezi s člankom 7. Uredbe br. 659/1999. U članku 7. stavku 5. uređuje se zabrana potpora, takozvana negativna odluka: „U slučaju kada Komisija ustanovi da prijavljena potpora nije u skladu s načelima zajedničkog tržišta, donosi odluku o neprimjeni predmetne potpore.”

III. Okolnosti spora

9. Mađarska je 2014., kao prvo, donijela Zakon br. XCIV o zdravstvenom doprinosu poduzeća u sektoru duhanske industrije. Kao drugo, Mađarska je izmijenila Zakon br. XLVI iz 2008. o prehrambenom lancu i njegovoj službenoj kontroli.

⁴ Uredba Vijeća od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 734/2013 od 22. srpnja 2013. (SL 2013., L 204, str. 7)

Uredba br. 659/1999 stavljena je izvan snage 14. listopada 2015. Uredbom Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.).

⁵ Taj je članak sada gotovo istovjetan članku 13. Uredbe (EU) 2015/1589.

10. Tim dvjema mjerama Mađarska je uvela progresivne porezne strukture za predmetne poduzetnike, koje su stupile na snagu početkom 2015.

11. Mađarska nije obavijestila Komisiju o tim mjerama. Komisija je zatim obavijestila Mađarsku da postoji mogućnost da odredbe zakona br. XLVI i XCIV, prema Komisijinu mišljenju, predstavljaju državne potpore koje su nespojive s unutarnjim tržištem. Komisija je u obama dopisima zaprijetila nalogima za obustavu u smislu članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 te je pozvala Mađarsku da podnese svoja očitovanja. Mađarska nije ispunila taj zahtjev.

12. Komisija je 15. srpnja 2015. pokrenula dva formalna istražna postupka u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a⁶.

13. Istodobno je Komisija u obama postupcima donijela naloge za obustavu. Kao obrazloženje je, kao prvo, navela da Mađarska nije podnijela očitovanja u pogledu prijetnje nalogima za obustavu i da je zastupala stajalište da mjere ne predstavljaju potpore. Kao drugo, Mađarska još uvijek dodjeljuje nezakonitu potporu. Kao treće, izrazita progresivnost naknada koje se temelje na prometu ima potencijalno značajne učinke na konkurentsku situaciju na tržištu⁷.

14. Mađarska je u odgovarajućem roku podnijela tužbu protiv nalogâ za obustavu.

15. U skladu s člankom 13. stavkom 1. u vezi s člankom 7. stavkom 5. Uredbe br. 659/1999 Komisija je 4. srpnja 2016. odlučila da sporne mjere predstavljaju državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koje su provedene nezakonito odnosno protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a⁸. Obje su negativne odluke postale pravomoćne.

16. Pobijanom presudom od 25. travnja 2018. Opći sud je odbio tužbe koje je Mađarska podnijela protiv nalogâ za obustavu. Presuda je dostavljena Mađarskoj 2. svibnja 2018.

IV. Postupak pred Sudom

17. Mađarska je 12. srpnja 2018. podnijela predmetnu žalbu protiv presude Općeg suda. Mađarska od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu;
- Odluku C(2015) 4805 *final* poništi u dijelu u kojem se njome donosi nalog za obustavu;
- Odluku C(2015) 4808 *final* poništi u dijelu u kojem se njome donosi nalog za obustavu;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

18. Odlukom od 15. listopada 2018. predsjednik Suda dopustio je Republici Poljskoj da intervenira u potporu Mađarskoj⁹.

⁶ Komisijine odluke od 15. srpnja 2015. (Državne potpore SA.40018 (ex 2014/NN), C(2015) 4808 *final* i SA.41187 (2015/NN), C(2015) 4805 *final*) (SL 2015., C 277, str. 12 i 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” (uvodna izjava 47. odnosno 56. Komisijine odluke od 15. srpnja 2015.).

⁸ Odluke Komisije (EU) 2016/1846 od 4. srpnja 2016. o mjeri SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je provela Mađarska u pogledu zdravstvenog doprinosa poduzeća u sektoru duhanske industrije (priopćeno pod brojem dokumenta C(2016) 4049) (SL 2016., L 282, str. 43.) i (EU) 2016/1848 o mjeri SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je provela Mađarska u pogledu izmjene pristojbe za nadzor prehrambenog lanca u Mađarskoj iz 2014. (priopćeno pod brojem dokumenta C(2016) 4056) (SL 2016., L 282, str. 63.)

⁹ Iz intervencijskog podneska Poljske, koji protivno članku 132. stavku 2. točki 1. Poslovnika Suda ne sadržava zahtjeve, jasno proizlazi da Poljska podupire žalbene razloge Mađarske i, posljedično, zahtjeve te države.

19. Komisija od Suda zahtijeva da:

- odbaci žalbu kao nedopuštenu i/ili odbije kao neosnovanu;
- naloži Mađarskoj snošenje troškova.

20. Mađarska, Poljska i Komisija podnijele su pisana očitovanja Sudu te su iznijele usmena očitovanja o žalbi na raspravi održanoj 26. rujna 2019.

V. Žalba

A. Dopuštenost žalbe

21. Komisija smatra da je žalba nedopuštena jer nije jasna. Iz nje osobito nije jasno koje točke presude Mađarska pobija. Osim toga, Mađarska u biti ponavlja obrazloženja i argumente iz prvostupanjskog postupka te nekoliko puta osporava Komisijine sporne odluke, a ne pobijanu presudu.

22. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, žalba ne ispunjava zahtjeve u pogledu obrazloženja iz članka 168. stavka 1. točke (d) i članka 169. stavka 2. Poslovnika Suda ako se u njoj samo ponavljaju tužbeni razlozi i argumenti koji su već bili izneseni pred Općim sudom. Međutim, pravna pitanja ocijenjena u prvom stupnju mogu ponovno biti raspravljana tijekom žalbenog postupka kada žalitelj osporava tumačenje ili primjenu prava Unije koju je dao Opći sud¹⁰.

23. U ovom slučaju, protivno onomu što ističe Komisija, žalbu ne čini samo ponavljanje elemenata koji su već izneseni u prvom stupnju. Naime, Mađarska osporava obrazloženje pobijane presude, osobito u dijelu u kojem se ono odnosi na Komisijine diskrecijske ovlasti prilikom donošenja naloga za obustavu i na njezinu obvezu obrazlaganja. To je dovoljno kako bi se žalba još mogla smatrati dopuštenom.

B. Osnovanost žalbe

24. Kada mu se podnese žalba, Sud po službenoj dužnosti ispituje dopuštenost tužbi podnesenih Općem sudu¹¹.

25. Stoga ću prije nego što ispitam meritum žalbe razmotriti dopuštenost mađarskih tužbi pred Općim sudom. Naime, ako su tužbe već bile nedopuštene, to bi značilo da Opći sud u konačnici nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odbio tužbu i da je žalba koju je podnijela Mađarska neosnovana.

1. Dopuštenost tužbi podnesenih protiv naloga za obustavu

26. Postoji mogućnost da su tužbe podnesene protiv privremenih naloga za obustavu postale nedopuštene zbog negativnih odluka koje su u međuvremenu postale pravomoćne.

27. Međutim, Opći sud smatra da su tužbe dopuštene. Ne može se uzeti u obzir ni obustava postupka o tužbama (odjeljak (a)) ni prestanak pravnog interesa (odjeljak (b)). Opći sud u tom pogledu u točki 49. pobijane presude navodi obrazloženje u skladu s kojim se pitanje obustave postupka povodom tužbe u stvarnosti preklapa s prestankom pravnog interesa.

¹⁰ Vidjeti presudu od 4. travnja 2019., OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, t. 33. i 34. i navedenu sudsku praksu).

¹¹ Vidjeti rješenje od 15. veljače 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-208/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:76, t. 34. i navedena sudska praksa) i moje mišljenje u predmetu HX/Vijeće (C-423/16 P, EU:C:2017:493, t. 48.).

28. S Općim sudom se valja složiti u pogledu zaključka koji se odnosi na dopuštenost tužbi, ali ne i u pogledu obrazloženja.

a) Prestanak predmeta tužbe

29. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, predmet spora mora postojati do proglašenja sudske odluke pod prijetnjom obustave postupka¹².

30. Točno je da se ta sudska praksa, koliko je razvidno, odnosi isključivo na tužbe pojedinaca u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, dok je u ovom slučaju tužbu ponijela Mađarska u skladu s člankom 263. drugim stavkom UFEU-a. Točno je da Opći sud u tom pogledu pravilno navodi da države članice, kao privilegirani tužitelji u smislu članka 263. drugog stavka UFEU-a ne moraju dokazivati pravni interes. Međutim, iz toga ne proizlazi da država članica *per se* može podnositi tužbe protiv akata čiji su pravni učinci prestali. Suprotno stajalištu Općeg suda, prestanak pravnog interesa nije istovjetan prestanku predmeta tužbe. Činjenica da privilegirani tužitelj ne treba ispuniti posebne uvjete u pogledu tužbe iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ne znači da pred Sudom može pokretati tužbe koje su možda samo hipotetske naravi¹³.

31. Klauzula o mirovanju koja proizlazi iz nalogâ za obustavu prestala je važiti s pravomoćnošću negativnih odluka. Naime, od donošenja negativnih odluka, Mađarska neovisno o nalogima za obustavu ne smije provoditi mjere.

32. Ukida se i mogućnost pojednostavnjenog podnošenje tužbe na što Komisija ima pravo na temelju članka 12. Uredbe br. 659/1999 i koja je povezana s nalogom za obustavu. Naime, pravomoćnošću negativne odluke tu je mogućnost na temelju članka 108. stavka 2. drugog podstavka UFEU-a zamijenio pojednostavnjeni postupak zbog povrede obveze koji joj je sličan¹⁴.

33. Posljedično, nalog za obustavu na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 stoga ima samostalni učinak samo do donošenja negativne odluke (u ovom slučaju 2016.). Nakon toga iz naloga za obustavu više ne proizlaze samostalni pravni učinci. Stoga je postupak obustavljen nakon što je 2015. podnesena tužba.

b) Daljnje postojanje interesa Mađarske za poništenje pobijanih naloga za obustavu

34. Međutim, u ovom slučaju Mađarska iznimno i dalje ima interes za poništenje pobijanih naloga za obustavu.

35. U tom se pogledu ništa ne mijenja zbog činjenice da je Mađarska u predmetnom slučaju čekala da negativne odluke postanu pravomoćne. Iako su nalog za obustavu i negativna odluka međusobno usko povezani, pobijanje negativne odluke nije uvjet u pogledu interesa za poništenje zaključenog naloga za obustavu. Obje Komisijine odluke imaju različite predmete.

¹² Presude od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija (C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 42., od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija (C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 61.) i od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 43.)

¹³ Vidjeti rješenje od 11. listopada 2017., Mađarska/Komisija (C-204/17 P(R), neobjavljeno, EU:C:2017:751, t. 18.)

¹⁴ Vidjeti presude od 14. veljače 1990., Francuska/Komisija (C-301/87, EU:C:1990:67, t. 23.) i od 3. srpnja 2001., Komisija/Belgija (C-378/98, EU:C:2001:370, t. 24.) kao i mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Komisija/Njemačka (C-527/12, EU:C:2014:90, t. 25.) i nezavisne odvjetnice C. Stix-Hackl u predmetu Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2001:191, t. 64.).

36. Opći sud u okviru žalbe protiv negativne odluke provjerava je li mjera koju je donijela država članica zabranjena potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, u ovom je slučaju riječ o privremenim Komisijinim ovlastima prije donošenja konačnih odluka. U tom pogledu vrijede drukčiji uvjeti. Mađarska nije postupila kontradiktorno time što nije pobijala negativnu odluku. To nije dovelo do prekida interesa koji Mađarska ima u pogledu izolirane provjere naloga za obustavu nakon njegova zaključenja.

37. Prema sudskoj praksi Suda, tužitelj može u određenim slučajevima i dalje imati interes za poništenje pobijanog akta. To mu omogućuje da odvrati autora akta od ponavljanja nezakonitog akta. Daljnje postojanje tog interesa pretpostavlja mogućnost ponavljanja navedene nezakonitosti, neovisno o posebnim okolnostima pojedinačnog slučaja¹⁵.

38. Točno je da je Komisija na raspravi istaknula da relativno rijetko donosi naloge za obustavu, a Mađarska nije navela da je Komisija u konkretnim drugim postupcima u području državnih potpora zaprijetila da će donijeti naloge za obustavu.

39. Međutim, nadzor državnih potpora odlikuje se vrlo širokim pristupom i dovodi do mnogobrojnih postupaka pred Komisijom. Osim toga, ne može se zaključiti da je Komisija svoju praksu u području izdavanja nalogâ za obustavu podvrgnula određenim smjernicama. Stoga je teško predvidjeti kada, kako i u kojim okolnostima Komisija primjenjuje tu nadležnost.

40. Osim toga, države članice kao privilegirani tužitelji u načelu imaju osobito legitiman interes za sudski nadzor zakonitosti akata institucija. Tomu se ne protivi novije rješenje Suda koje se navodi u bilješki 13.¹⁶ Točno je da je Sud u tom rješenju odbacio mogućnost da i dalje postoji interes Mađarske. Međutim, u tom se slučaju obustava temeljila na tome da je Mađarska izmijenila mjeru koju je Komisija zabranila kao potporu. Ta se situacija razlikuje od predmetne. Međutim, u ovom su slučaju sporne Komisijine ovlasti u okviru formalnog istražnog postupka. U protivnom bi državama članicama bila uskraćena pravna zaštita od naloga za obustavu kao privremenih mjera.

41. Naposljetku su Mađarska, Poljska i Komisija jednoglasno navele da iz razloga vezanih uz pravnu sigurnost imaju interes za provjeru nalogâ za obustavu¹⁷.

42. Stoga u ovom slučaju nije riječ o hipotetskom sporu. Naprotiv, postoji dovoljno velika opasnost od ponavljanja nezakonitosti koja opravdava činjenicu da i dalje postoji interes za provjeru zaključenih naloga za obustavu.

c) Međuzaključak

43. Stoga su tužbe pred Općim sudom bile dopuštene.

2. Žalbeni razlozi

44. Mađarska ističe tri žalbena razloga. Prvim žalbenim razlogom Mađarska ističe da je Opći sud, s jedne strane, počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja uvjeta za donošenje nalogâ za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999 i da, s druge strane, nije dostatno ispitao Komisijino izvršavanje diskrecijske ovlasti. U skladu s drugim žalbenim razlogom, Opći sud je počinio pogrešku koja se tiče prava kada je odbio argumente koje je iznijela Mađarska. Treći žalbeni razlog odnosi se na Komisijinu obvezu obrazlaganja.

¹⁵ Vidjeti presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 48. i navedena sudska praksa).

¹⁶ Rješenje od 11. listopada 2017., Mađarska/Komisija (C-204/17 P(R), neobjavljeno, EU:C:2017:751, t. 18.)

¹⁷ Vidjeti u tom pogledu već točku 46. pobijane presude.

45. Drugi žalbeni razlog odmah se može odbiti kao očito neosnovan. Time Mađarska prigovara Općem sudu jer je u točkama 53. do 57. pobijane presude, kao nepravodobnu i, posljedično, kao nedopuštenu na temelju članka 84. Poslovnika Općeg suda, odbacio argumentaciju koju je Mađarska iznijela na raspravi i prema kojoj je Komisija pogrešno utvrdila referentni okvir spornih mađarskih mjera. Međutim, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio da je prigovor koji se odnosi na Komisijinu povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a bio novi tužbeni razlog koji nije bio dopušten jer se argumentacija koju je Mađarska iznijela u tužbama odnosila samo na pobijane naloge.

a) Uvjeti za donošenje nalogâ za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999 (prvi dio prvog žalbenog razloga)

46. Prvim dijelom prvog žalbenog razloga Mađarska ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja uvjeta za donošenje nalogâ za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999.

1) Uzimanje u obzir članka 108. stavka 3. UFEU-a u okviru članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999

47. Mađarska smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom primjene sudske prakse koja se odnosi na članak 108. stavak 3. UFEU-a, odnosno na raspodjelu nadležnosti između sudova država članica i Komisije.

48. Međutim, ta argumentacija proizlazi iz pogrešnog tumačenja pobijane presude. Naprotiv, Opći sud je u točki 68. pobijane presude naveo sudsku praksu koja se odnosi na članak 108. stavak 3. UFEU-a¹⁸ a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava te se u skladu s tom sudskom praksom ovlasti nacionalnih sudova ograničuju već u trenutku kada Komisija pretpostavi da je došlo do povrede obveze obavlještavanja i pokrene službeni istražni postupak.

49. Osim toga, pojašnjenja Općeg suda koja Mađarska kritizira, a koja se odnose na „glavni pravni učinak” (t. 33. pobijane presude), odnosno na pokretanje službenog istražnog postupka i naloge za obustavu koji „u biti imaju isti pravni učinak” (t. 99. pobijane presude) ni na koji način ne utječu na ishod postupka. Naime, tim se opisom pravnih posljedica ne mijenja ništa u pogledu njihova postojanja. Budući da one Mađarskoj ne mogu donijeti korist, nisu relevantne za donošenje odluke¹⁹. Argumentacija koju iznosi Mađarska stoga je bespredmetna.

50. Slijedom toga, Opći sud nije zanemario pravne učinke članka 108. stavka 3. UFEU-a u okviru članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999.

2) Tumačenje članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999

51. Mađarska u pogledu tumačenja članka 11. Uredbe br. 659/1999 kritizira točku 73. pobijane presude. U toj je točki Opći sud utvrdio da bi podvrgavanje naloga za obustavu dodatnim materijalnim uvjetima oslabilo učinkovitost nadzora državnih potpora. Mađarska smatra da se to vrlo teško može uskladiti sa sudskom praksom. Prema potonjoj sudskoj praksi Komisija nije automatski obvezna donositi naloge za obustavu ako se potpore ne prijave u skladu s člankom 108. stavkom 3. prvom rečenicom UFEU-a²⁰.

18 Presuda od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:755, t. 41. i 42.)

19 Vidjeti presudu od 6. listopada 2009., GlaxoSmithKline Services/Komisija (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P i C-519/06 P, EU:C:2009:610, t. 23. i navedena sudska praksa) i od 21. prosinca 2011., Iride/Komisija (C-329/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:859, t. 50.).

20 Vidjeti presudu od 17. lipnja 1999., Belgija/Komisija (C-75/97, EU:C:1999:311, t. 74. i navedena sudska praksa).

52. Međutim, iz pojašnjenja koja je Opći sud iznio u točkama 73. i 112. pobijane presude ne može se zaključiti da je Komisija automatski obvezna donositi naloge za obustavu. Naprotiv, Komisija je ovlaštena („može”) donositi naloge za obustavu. Pitanje hoće li iskoristiti tu ovlast, obuhvaćeno je njezinom diskrecijskom ovlasti.

53. Opći sud je i u preostalom dijelu pravilno tumačio članak 11. stavak 1. Uredbe br. 659/1999. U točki 70. pobijane presude utvrdio je da su uvjeti iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 ograničeni na postupovni i materijalni uvjet. Postupovni uvjet odnosi se na to da Komisija dotičnoj državi članici treba omogućiti da podnese svoje primjedbe. Materijalni uvjet odnosi se na to da Komisija predmetnu državnu potporu treba privremeno kvalificirati kao nezakonitu.

54. Opći sud je osim toga u točki 72. pobijane presude pravilno istaknuo da dodatni uvjeti predviđeni za donošenje naloga za povrat potpore u smislu članka 11. stavka 2. Uredbe br. 659/1999 ne vrijede kada je riječ o donošenju naloga za obustavu u smislu članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999.

55. To proizlazi iz zaključka koji se temelji na stavku 2. i koji je suprotan zaključku koji se temelji na stavku 1. u kojem se pak ne zahtijevaju nikakvi dodatni uvjeti. U suprotnom slučaju, zakonodavac bi odlučio da će dodatnim uvjetima podvrgnuti samo donošenje privremenih naloga za povrat u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe br. 659/1999.

56. Smisao i svrha članka 11. Uredbe br. 659/1999 također idu u prilog činjenici da se dodatni uvjeti trebaju ispuniti samo kada je riječ o Komisijinom donošenju privremenih naloga za povrat. Naime, privremeni nalozi za povrat imaju retroaktivan učinak. Suprotno tomu, nalog za obustavu proizvodi učinak u budućnosti. S obzirom na zabranu provedbe mjere iz članka 108. stavka 3. treće rečenice UFEU-a, pravni učinak članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 očituje se prije svega u mogućnosti pojednostavnjenog podnošenja tužbe na što Komisija na temelju članka 12. ima pravo u pogledu države članice. Ta je tužba poseban oblik tužbe zbog povrede obveze²¹. Njome se Komisiji omogućuje da pokrene pojednostavnjeni postupak zbog povrede obveze kako bi se brzo i učinkovito otklonila povećani rizik od toga da država članica počinu povredu obveze.

57. Točno je da Mađarska tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je smatrao da su ti uvjeti stvarno ispunjeni, tako što je u točkama 59. do 87. pobijane presude iskrivio činjenice odnosno dokaze. Mađarska u tom pogledu prije svega apstraktno upućuje na pojmove prednosti i selektivnosti. Međutim, pritom ne navodi konkretan argument iz kojeg se razaznaje u čemu se sastoji to iskrivljivanje koje je počinio Opći sud. Ta tvrdnja koju je Mađarska iznijela stoga je bespredmetna.

3) Međuzaključak

58. Stoga Opći sud naposljetku nije počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ocjene uvjeta iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, tako da prvi dio prvog žalbenog razloga treba odbiti.

b) Komisijina diskrecijska ovlast (drugi dio prvog žalbenog razloga)

59. Drugim dijelom prvog žalbenog razloga Mađarska i Poljska osporavaju ispitivanje Komisijine diskrecijske ovlasti koje je proveo Opći sud.

²¹ Presuda od 14. veljače 1990., Francuska/Komisija, (C-301/87, EU:C:1990:67, t. 23.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442, bilješka 56. u točki 33.) kao i mišljenje nezavisne odvjetnice C. Stix-Hackl u predmetu Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2001:191, t. 65.)

60. Mađarska pogrešno smatra da je Opći sud Komisiji dodijelio neograničenu diskrecijsku ovlast. Međutim, Opći sud je u točkama 86. i 94. pobijane presude pravilno utvrdio da su institucije Unije podvrgnute nadzoru usklađenosti svojih akata, a time i donošenja naloga za obustavu, s Ugovorima i općim načelima prava²².

61. Mađarska i Poljska osim toga ističu da je Opći sud prilikom ispitivanja Komisijine diskrecijske ovlasti u svakom slučaju počinio pogrešku koja se tiče prava jer je zaključio da su nalozi za obustavu u skladu s općim načelom proporcionalnosti.

1) Nužnost nalogâ za obustavu

62. U tom pogledu Mađarska i Poljska ističu da je mogućnost pokretanja formalnog istražnog postupka Komisiji na raspolaganju kao blaže mjere u usporedbi s nalogima za obustavu iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, a Opći sud to nije uzeo u obzir.

63. Međutim, Opći sud je u točki 29. pobijane presude pravilno utvrdio da države članice iz odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka same trebaju izvući posljedice na način da obustave provedbu nacionalne mjere, dok su nalozi za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999 izravno i nedvosmisleno obvezujući²³.

64. Točno je da se zadržavanje na odluci o pokretanju formalnog istražnog postupka u ovom kontekstu može činiti kao blaža mjera od donošenja naloga za obustavu. Međutim, Komisiji bi se time uskratila mogućnost da u slučaju da je to nužno podnese izravnu tužbu pred Sudom i da tako provede klauzulu o mirovanju. Zbog toga Komisija dakle ne bi djelovala jednako učinkovito. Osim toga, u skladu s argumentacijom Mađarske i Poljske, nalozi za obustavu bili bi neproporcionalni uvijek kada ih Komisija donese istodobno s pokretanjem formalnog ispitnog postupka.

65. Stoga je donošenje nalogâ za obustavu bilo potrebno unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka.

2) Proporcionalnost nalogâ za obustavu u poreznom pravu

66. Osim toga, Poljska smatra da je Opći sud zanemario činjenicu da su u ovom slučaju bile potrebne posebne okolnosti kako bi donošenje nalogâ za obustavu u području poreznog prava bilo prikladno.

67. Međutim, suprotno onomu što tvrdi Poljska, za donošenje nalogâ za obustavu ni u poreznom pravu nisu potrebne takve posebne okolnosti.

68. Točno je da Komisija prilikom ispitivanja je li riječ o potporama u smislu općih poreznih pravila treba uzeti u obzir poreznu autonomiju država članica. To prema mojem mišljenju ima za posljedicu izmijenjeno ispitivanje selektivne prednosti²⁴. Međutim, ako Komisija na temelju tog izmijenjenog ispitivanja donese privremeni zaključak o mogućem postojanju nezakonite potpore, ima pravo donijeti i privremene naloge za obustavu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999.

²² Presude od 29. lipnja 2010., E i F (C-550/09, EU:C:2010:382, t. 44.), od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija (C-335/09 P, EU:C:2012:385, t. 48.), od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 91.) i od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće (C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 35.)

²³ Vidjeti presudu od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, (C-400/99, EU:C:2001:528, t. 60.).

²⁴ Vidjeti moje mišljenje u predmetu Vodafone Magyarorszá (C-75/18, EU:C:2019:492, t. 163. i sljedeće) i u predmetu Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2019:567, t. 150. i sljedeće).

69. To vrijedi neovisno o tome je li sporna mjera u konačnici zaista potpora²⁵. Komisija ne smije donijeti nalog za obustavu samo kada je očito da nije riječ o potpori. Iako se još nije razjasnilo može li progresivna tarifna struktura biti selektivna prednost²⁶, nije očito isključeno da je riječ o potpori. Osim toga, Mađarska nije pobijala Komisijine negativne odluke i one su u međuvremenu postale pravomoćne. Stoga je u ovom slučaju čak dokazano da sporne mjere predstavljaju potpore nespojive s unutarnjim tržištem.

70. Međutim, prilikom izvršavanja svoje ovlasti donošenja nalogâ za obustavu, Komisija treba uzeti u obzir njihov poseban smisao i svrhu. Prema mišljenju Općeg suda iz točke 32. pobijane presude, taj smisao i svrhu čini Komisijina mogućnost pojednostavnjenog podnošenja tužbe na temelju članka 12. Uredbe br. 659/1999. Na temelju nje, Komisija može učinkovito otklanjati povećani rizik od toga da država članica počini povredu obveze (vidjeti u tom pogledu t. 56..).

3) Komisijino izvršavanje diskrecijske ovlasti

71. Mađarska i Poljska osobito ističu prigovor da Opći sud prilikom ispitivanja proporcionalnosti nalogâ za obustavu nije pravilno uzeo u obzir raniju Komisijinu praksu.

72. Opći sud je u točki 113. pobijane presude pojasnio da sama činjenica da je Komisija pokrenula formalne istražne postupke u pogledu poreznih mjera u nekim državama članicama bez donošenja naloga za obustavu, dok je pokretala slične postupke u drugim državama članicama i donosila takve naloge, ne može biti dovoljna za utvrđivanje povrede načela nediskriminacije i jednakog postupanja. Mađarska osobito nije dokazala da su navedeni postupci usporedivi (t. 111. pobijane presude).

73. Na raspravi pred Sudom Komisija je potvrdila da je od 1990. donijela samo oko 20 naloga za obustavu. Mađarska i Poljska to su smjestile u kontekst nekoliko stotina postupaka u području državnih potpora koji su od tada provedeni.

74. Stoga je Komisija u ovom slučaju u svoju diskrecijsku ovlast trebala uključiti činjenicu da se u svojoj dosadašnjoj praksi tek rijetko koristila ovlašću donošenja nalogâ za obustavu. Treba biti razumljivo zašto je u ovom slučaju ipak donijela naloge za obustavu.

75. Ako Komisija donese nalog za obustavu nakon što je pokrenula formalni istražni postupak, u okviru svoje diskrecijske ovlasti može uzeti u obzir da država članica primjenjuje predviđenu mjeru, unatoč odluci o pokretanju postupka.

76. Međutim, ako Komisija, kao u ovom slučaju, nalog za obustavu donese istodobno s pokretanjem formalnog istražnog postupka, ona pravilno izvršava svoju diskrecijsku ovlast ako se pribojava da će država članica, s obzirom na okolnosti pojedinačnog slučaja, unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka provesti mjere koje se odnose na državne potpore.. Osim toga, na to se pozvao i Opći sud u okviru ispitivanja Komisijina obrazloženja u točki 136. pobijane presude.

77. Kao što proizlazi iz točke 81. pobijane presude, Opći sud je u tom pogledu uzeo u obzir činjenicu da je Komisija četiri mjeseca prije donošenja spornih odluka pokrenula formalni istražni postupak u odnosu na porez koji je Mađarska uvela u sektoru oglašavanja, koji karakterizira progresivna porezna stopa koja se primjenjuje na promet koji su ostvarila medijska poduzeća pružanjem usluga oglašavanja²⁷. Taj je porez stoga nalikovao zdravstvenom doprinosu i pristojbi za nadzor prehrambenog lanca. Komisija i mađarska tijela su i prije i poslije donošenja te odluke razmjenjivali dopise.

²⁵ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Deutsche Lufthansa (C-284/12, EU:C:2013:442, t. 27.).

²⁶ Vidjeti upućivanja u bilješki 3.

²⁷ Odluka C(2015) 1520 od 12. ožujka 2015. o mjeri SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) – Mađarska – Porez na oglašavanje (SL 2015., C 136, str. 7.)

78. Opći sud je u točkama 136. i 137. pobijane presude uzeo u obzir to da Mađarska, kako proizlazi iz spisa predmeta, nije suspendirala te porezne mjere unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka. U tim je okolnostima Opći sud utvrdio da je postojala bojazan da će Mađarska provesti predmetne mjere unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka.

79. Opći sud je iz toga mogao zaključiti da je Komisija u okviru izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti uzela u obzir svoju raniju praksu. U tom se pogledu u konačnici ne može osporavati ni ispitivanje koje se odnosi na izvršavanje diskrecijske ovlasti i koje je proveo Opći sud.

4) Međuzaključak

80. Opći sud je dakle pravilno utvrdio da Komisija nije počinila pogrešku u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti.

c) Komisijina obveza obrazlaganja (treći žalbeni razlog)

81. U trećem žalbenom razlogu Mađarska ističe da Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja koju ima na temelju članka 296. drugog stavka prve rečenice UFEU-a te članka 41. stavka 1. i članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

82. Najprije valja pojasniti na što se odnosi Komisijino obrazloženje prilikom donošenja nalogâ za obustavu (odjeljak 1.). Zatim ću razmotriti je li Opći sud ispitao Komisijino obrazloženje a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava (odjeljak 2.).

1) Predmet obveze obrazlaganja koju Komisija ima prilikom donošenja nalogâ za obustavu

83. Obveza obrazlaganja u pogledu pravnih akata institucija izričito se navodi u članku 296. drugom stavku UFEU-a. Isto tako, u skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje, pravo na dobru upravu uključuje obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. Članak 41. Povelje predstavlja opće načelo prava Unije na koje se države članice mogu pozivati²⁸.

84. Prema mojem mišljenju, Opći sud u ovom slučaju nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je pojasnio da se Komisijino obrazloženje treba odnositi na oba uvjeta iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 kao i, suprotno Komisijinim tvrdnjama, na njezino izvršavanje diskrecijske ovlasti.

85. Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom obrazloženje akata institucija Unije, propisano člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev obrazloženosti treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, uključujući i sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati akta ili druge osobe na koje se taj akt izravno i pojedinačno odnosi. U obrazloženju nije potrebno posebno navoditi sve činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. drugog stavka UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na svoju formulaciju, već i na svoj kontekst i na sva pravna pravila kojima je predmetno pravno područje uređeno²⁹.

²⁸ Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Španjolska/Vijeće (C-521/15, EU:C:2017:982, t. 89.) i moje mišljenje u tom predmetu (EU:C:2017:420, t. 97. i navedena sudska praksa).

²⁹ Presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija (C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 16. i navedena sudska praksa); što se konkretno tiče zakonodavstva o potporama, ali i članka 253. UEZ-a, vidjeti presudu od 21. srpnja 2011. Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497, t. 96. i navedena sudska praksa).

86. Što se, kao prvo, tiče kvalifikacije predmetne mjere kao nezakonite državne potpore, Opći sud je u točki 129. pobijane presude pravilno utvrdio da standard obrazloženja naloga za obustavu mora odgovarati onome koji sudska praksa zahtijeva za odluke o pokretanju formalnog ispitnog postupka.

87. Kao drugo, Opći sud je u točki 133. pobijane presude utvrdio da iz spornih odluka proizlazi da je Komisija Mađarskoj omogućila da podnese svoje primjedbe. Obrazloženje se u tom pogledu ne može osporavati.

88. Kao treće, Opći sud je u točki 135. pobijane presude pravilno smatrao da se Komisijino obrazloženje treba odnositi i na njezino izvršavanje diskrecijske ovlasti. U tom pogledu Opći sud je utvrdio da Komisija treba uzeti u obzir specifičan pravni učinak koji nalog za obustavu ima na temelju članka 12. Uredbe br. 659/1999, kada je nalog za obustavu dio odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka.

89. Kao što se navodi u točki 85., smisao i svrha obveze obrazlaganja zahtijevaju da nalog za obustavu treba omogućiti da se shvati zašto Komisija smatra da dotična država članica nije ispunila svoju obvezu koja proizlazi iz članka 108. stavka 3. UFEU-a i suspendirala provedbu mjera. To podrazumijeva da se i u obrazloženju uzima u obzir posebna priroda naloga za obustavu. Kao što se pojašnjava u točkama 56. i 70. ovog mišljenja, Komisija treba imati mogućnost pokretanja pojednostavnjenog postupka zbog povrede obveze u skladu s člankom 12. Uredbe br. 659/1999 u slučaju kada postoji povećan rizik da država članica nastavi primjenjivati spornu mjeru. Posebna obveza obrazlaganja vrijedi osobito ako se u dosadašnjoj praksi, u kojoj se uzimala u obzir posebna priroda naloga za obustavu, takav nalog donosio izrazito rijetko.

2) Ispitivanje Komisijina obrazloženja koje provodi Opći sud

90. Mađarska i Poljska smatraju da je Opći sud zanemario činjenicu da Komisija nije obrazložila svoju bojazan da će Mađarska provesti predmetne nacionalne mjere unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka.

91. U tom je pogledu Opći sud u točki 136. pobijane presude dva elementa smatrao dostatnim pojašnjenjem za Komisijinu odluku da donese naloge za obustavu. S jedne strane, Komisija se mogla osloniti na činjenicu da Mađarska osporava da su te mjere bile mjere potpore. S druge strane, Mađarska nije podnijela očitovanja o predviđenim nalogima za obustavu.

92. Međutim, ta dva elementa nisu dovoljno obrazloženje kada je riječ o Komisijinoj bojazni da će Mađarska, unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka, i dalje provoditi predmetne nacionalne mjere prije okončanja tog postupka. Stoga iz spornih odluka ne proizlazi da bi pojednostavljeni postupak zbog povrede obveze mogao biti potreban.

93. Naime, države članice imaju pravo braniti se argumentom da mjera nije potpora. Iz toga se ne može zaključiti da postoji povećani rizik da država članica neće postupiti u skladu s pravnim posljedicama iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. To je osobito slučaj kada je riječ o spornom pravnom pitanju, poput pitanja u ovom predmetu.

94. Osim toga, države članice samo su pozvane da podnesu svoje primjedbe o donošenju nalogâ za obustavu, ali to nisu dužne učiniti. Točno je da u skladu s člankom 4. stavkom 3. trećim podstavkom UEU-a države članice trebaju olakšati ostvarivanje zadaća Unije i suzdržavati se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. Ako država članica u tom pogledu ne surađuje s Komisijom, potonja to doista može smatrati negativnom naznakom. Međutim, u nedostatku dodatnih okolnosti u tom smislu, to samo po sebi nije dovoljno da se obrazloži Komisijina bojazan da država članica neće ispuniti obveze koje ima na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.

95. Iz drugih razloga također proizlazi da presuda nije pravilna. Točno je da je osim aspekata koje je naveo Opći sud Komisija u uvodnim izjavama 47. i 48. Odluke o zdravstvenom doprinosu, odnosno u uvodnim izjavama 56. i 57. Odluke o izmjeni pristojbe za nadzor prehrambenog lanca, kao obrazloženje naloga za obustavu navela da je Mađarska u trenutku donošenja naloga za obustavu i dalje dodjeljivala potpore i da to može značajno utjecati na tržišno natjecanje.

96. Međutim, ni iz tih dvaju aspekata Komisija nije mogla zaključiti da Mađarska neće ispuniti obvezu koju ima na temelju članka 108. stavka 3. treće rečenice UFEU-a. Naime, s jedne strane, zabrana provođenja mjere, koja proizlazi iz pokretanja formalnog istražnog postupka, nije postojala prije donošenja naloga za obustavu, s obzirom na to da je Komisija donijela naloge za obustavu istodobno s pokretanjem formalnih istražnih postupaka. S druge strane, klauzula o mirovanju postoji neovisno o razini utjecaja mjere na tržišno natjecanje. U članku 108. stavku 3. UFEU-a nema razlike u pogledu opsega potpore. U tom slučaju, opseg potpore načelno ne može utjecati niti na privremenu mjeru kojom se samo želi omogućiti pokretanje pojednostavnjenog postupka zbog povrede obveze.

97. Naprotiv, kao što Mađarska i Poljska navode u svojim kritikama, iz Komisijinih obrazloženja spornih odluka trebalo je proizlaziti na temelju kojih se okolnosti Komisija pribojavala da će Mađarska provoditi mjere unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka.

98. Kao što se pojašnjava u točki 78. ove presude, u ovom slučaju iz Komisijinih akata proizlazi da Mađarska nekoliko mjeseci ranije nije suspendirala predmetne mjere naplate poreza na oglašavanje unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka. Po svemu sudeći, to je Komisiju potaknulo na donošenje naloga za obustavu. To se samo po sebi također ne može osporavati. Međutim, taj element diskrecijske ovlasti toliko je bitan da ga je Komisija trebala uključiti u svoje obrazloženje.

99. Suprotno stajalištu Općeg suda u točki 137. pobijane presude, to nije samo dio konteksta donošenja pobijanih naloga koji Mađarska nije mogla zanemariti. Ako je ranije ponašanje Mađarske zaista bila relevantna naznaka za Komisijinu bojazan da će Mađarska provoditi mjeru unatoč pokretanju formalnog istražnog postupka, tada to Komisijino razmatranje treba proizlaziti samo od sebe iz objavljenog obrazloženja naloga za obustavu. Ovdje to nedostaje.

100. Jedino to omogućuje, kao prvo, adresatu odluke, kao drugo, drugim potencijalnim tužiteljima i, kao treće, Općem sudu da razumiju i ispitaju Komisijino izvršavanje diskrecijske ovlasti. Iz toga slijedi da je Komisijino obrazloženje bilo nedostavno i da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 137. i sljedećim pobijane presude utvrdio da je Komisija ispunila svoju obvezu obrazlaganja.

3) Međuzaključak

101. Opći sud je prilikom ispitivanja Komisijina obrazloženja počinio pogrešku koja se tiče prava. Obrazloženje pobijanih naloga za obustavu nije u skladu sa zakonskim zahtjevima.

d) Zaključak

102. Stoga je žalba koju je podnijela Mađarska osnovana.

VI. Postupak pred Općim sudom

103. Ako je žalba osnovana, Sud u skladu s člankom 61. stavkom 1. Poslovnika Suda ukida odluku Općeg suda i može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

104. Budući da je obrazloženje nalogâ za obustavu nezakonito, valja ukinuti pobijanu presudu i utvrditi da su sporne odluke bile ništave kada su doneseni nalozi za obustavu.

105. Točno je da je Sud dosad proglašavao ništavima i akte koji više ne proizvode pravne učinke³⁰. Međutim, ako akti više ne mogu proizvoditi pravne učinke, zapravo je teško zamisliti da ih se proglasi ništavima. U takvim situacijama u biti preostaje samo utvrditi ništavost. Stoga predlažem da, kada i dalje postoji interes za poništenje, kao što je ovdje slučaj, utvrdi da su akti bili ništavi.

VII. Troškovi

106. Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, Sud odlučuje o troškovima kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova.

107. U skladu s člankom 184. stavkom 1. u vezi s člankom 140. stavkom 1., Poljska kao intervenijent snosi vlastite troškove.

VIII. Zaključak

108. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Ukida se presuda Općeg suda od 25. travnja 2018., Mađarska/Komisija (T-554/15 i T-555/15).
2. Utvrđuje se da su odluke C(2015) 4805 *final* i C(2015) 4808 *final* bile ništave kada su doneseni nalozi za obustavu.
3. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova postupka.
4. Republika Poljska snosit će vlastite troškove.

³⁰ Vidjeti primjerice presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, točke 2. i 3. izreke).