



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba)

z dnia 25 kwietnia 2018 r.*

Pomoc państwa – Pomoc przyznana na mocy węgierskiej ustawy XCIV z 2014 r. w sprawie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy – Pomoc wynikająca z poprawki wprowadzonej w 2014 r. do węgierskiej ustawy z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim – Podatki ze stawkami progresywnymi od rocznego obrotu – Decyzja o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE – Jednoczesne wydanie nakazu zawieszenia – Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozdzielny charakter nakazania zawieszenia – Interes prawny – Dopuszczalność – Obowiązek uzasadnienia – Proporcjonalność – Równość traktowania – Prawo do obrony – Zasada lojalnej współpracy – Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999

W sprawach połączonych T-554/15 i T-555/15

Węgry, reprezentowane przez M. Fehéra i G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez L. Flynna, P.J. Loewenthala i K. Talabér-Ritz, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek oparty na art. 263 TFUE zmierzający do stwierdzenia częściowej nieważności, po pierwsze, decyzji Komisji C(2015) 4805 final z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.41187 (2015/NN) – Węgry – Składka na cele zdrowotne wnoszona przez sektor tytoniowy (Dz.U. 2015, C 277, s. 24), a po drugie, decyzji Komisji C(2015) 4808 final z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – Poprawka z 2014 r. w węgierskiej opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego (Dz.U. 2015, C 277, s. 12),

SĄD (dziewiąta izba),

w składzie: S. Gervasoni, prezes, L. Madise i K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: N. Schall, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 października 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 W grudniu 2014 r. parlament węgierski, po pierwsze, przyjął ustawę XCIV z 2014 r. w sprawie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy, a po drugie, wprowadził poprawki do ustawy XLVI z 2008 r. w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim. Akty te weszły w życie, odpowiednio, w dniu 1 lutego 2015 r. i w dniu 1 stycznia 2015 r.
- 2 Ustawa XCIV z 2014 r. o składce na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy ustanowiła nową opłatę, należną od prowadzących składy, importerów lub autoryzowanych sprzedawców wyrobów tytoniowych osiągających co najmniej 50% swojego całkowitego rocznego obrotu z produkcji lub z handlu tymi produktami (zwaną dalej „składką na cele zdrowotne”). Składka na cele zdrowotne powinna być pobierana od rocznego obrotu podatnika według następującej stawki progresywnej:
 - 0% od części obrotu poniżej 30 mln forintów węgierskich (HUF) (około 96 500 EUR);
 - 0,2% od części obrotu powyżej 30 mln HUF i poniżej 30 mld HUF (około 96,5 mln EUR);
 - 2,5% od części obrotu powyżej 30 mld HUF i poniżej 60 mld HUF (około 193 mln EUR);
 - 4,5% od części obrotu powyżej 60 mld HUF.
- 3 Wspomniana wyżej ustawa przewidywała ponadto obniżenie zobowiązania podatkowego wynikającego ze składki na cele zdrowotne o maksymalnie 80% należnej opłaty, jeżeli przedsiębiorstwo dokonywało dopuszczalnych inwestycji w aktywa materialne (zwane dalej „obniżeniem składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji”).
- 4 Zmiana ustawy XLVI w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim dotyczyła z kolei modyfikacji struktury opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego należnej na mocy ustawy od wszystkich podmiotów uczestniczących w łańcuchu żywnościowym. Przed wprowadzeniem tej zmiany podmioty uczestniczące w łańcuchu żywnościowym były zobowiązane uiścić opłatę z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego obliczoną według jednolitej stawki ryczałtowej w wysokości 0,1% obrotu przed opodatkowaniem osiągniętego w roku poprzedzającym. Wspomniana zmiana polegała na wprowadzaniu progresywnej stawki tej opłaty mającej zastosowanie szczególnie do sklepów sprzedających produkty szybko zbywalne (zwanej dalej „zmienioną opłatą z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego”). Ta nowa stawka progresywna przedstawiała się następująco:
 - 0% od części obrotu poniżej 500 mld HUF (około 1,6 mln EUR);
 - 0,1% od części obrotu powyżej 500 mld HUF i poniżej 50 mld HUF (około 160,6 mln EUR);
 - 1% od części obrotu powyżej 50 mld HUF i poniżej 100 mld HUF (około 321,2 mln EUR);
 - 2% od części obrotu powyżej 100 mld HUF i poniżej 150 mld HUF (około 481,8 mln EUR);
 - 3% od części obrotu powyżej 150 mld HUF i poniżej 200 mld HUF (około 642,4 mln EUR);
 - 4% od części obrotu powyżej 200 mld HUF i poniżej 250 mld HUF (około 803 mln EUR);
 - 5% od części obrotu powyżej 250 mld HUF i poniżej 300 mld HUF (około 963,5 mln EUR);
 - 6% od części obrotu powyżej 300 mld HUF.

- 5 W grudniu 2014 r. Komisja Europejska powzięła wiadomość o zmianie ustawy XLVI w sprawie łańcucha żywnościowego i urzędowego nadzoru nad nim. W marcu 2015 r. otrzymała ona skargę dotyczącą owej zmiany. W tym samym czasie Komisja otrzymała skargę dotyczącą wprowadzenia składki na cele zdrowotne. Pismami, odpowiednio, z dnia 17 marca 2015 r. i z dnia 13 kwietnia 2015 r. (zwanymi dalej „pismami informacyjnymi z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r.”) Komisja przekazała skargi władzom węgierskim, wzywając je do przedstawienia uwag i udzielenia informacji. W pismach tych, sformułowanych w sposób zasadniczo podobny, Komisja powiadomiła władze węgierskie, że jej zdaniem rozróżnienie pomiędzy przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji, wynikającej z jednej strony z progresywnej stawki zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, a z drugiej strony z progresywnej stawki składki na cele zdrowotne oraz ze zmniejszenia składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji, może wiązać się z pomocą państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym. W każdym z tych pism Komisja podniosła możliwość skierowania do Węgier nakazu zawieszenia, w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339), i wezwała Węgry do przedstawienia uwag w przedmiocie ewentualnego zastosowania takiego nakazu w terminie 20 dni roboczych.
- 6 Władze węgierskie odpowiedziały, odpowiednio, pismami z dnia 16 kwietnia i z dnia 12 maja 2015 r.
- 7 W dniu 15 lipca 2015 r. Komisja wydała, po pierwsze, decyzję C(2015) 4808 final w sprawie pomocy państwa SA. 40018 (2015/C) – Węgry – Składka na cele zdrowotne wnoszona przez sektor tytoniowy (Dz.U. 2015, C 277, s. 24, zwaną dalej „decyzją w sprawie składki na cele zdrowotne”), a po drugie, decyzję C(2015) 4808 final w sprawie pomocy państwa SA. 40018 (2015/C) (ex 2014/NN) – Poprawka z 2014 r. w węgierskiej opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego (Dz.U. 2015, C 277, s. 12, zwaną dalej „decyzją w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego”) (zwane dalej łącznie „spornymi decyzjami”).
- 8 W pierwszej kolejności w spornych decyzjach Komisja stwierdziła, że progresywna stawka zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego z jednej strony i progresywna stawka składki na cele zdrowotne oraz zmniejszenie składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji z drugiej strony (zwane dalej „rozpatrywanymi środkami krajowymi”) zawierały element pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, oraz wyraziła wątpliwości co do zgodności owej pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym. Ze względu na te wątpliwości Komisja wszczęła spornymi decyzjami dwa formalne postępowania wyjaśniające na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE i wezwała Węgry oraz zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- 9 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o zastosowanie art. 108 ust. 3 TFUE, Komisja uznała, że rozpatrywane środki krajowe stanowiły pomoc przyznaną bezprawnie, ponieważ nie zostały jej zgłoszone i ponieważ w momencie wydania spornych decyzji środki te nadal były stosowane. Komisja stwierdziła, że wyżej wspomniane środki mogą znacząco wpływać na konkurencję na rynku, i ze względu na ich trwające stosowanie wydała nakazy zawieszenia w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nakazujące Węgrom zawieszenie, po pierwsze, stosowania progresywnej stawki zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, i po drugie, stosowania progresywnej stawki składki na cele zdrowotne oraz zmniejszenia składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji, do czasu wydania przez Komisję decyzji w sprawie zgodności tych środków z rynkiem wewnętrznym (zwane dalej „zaskarżonymi nakazami”).
- 10 W dniu 4 lipca 2016 r. Komisja wydała dwie decyzje kończące formalne postępowania wyjaśniające wszczęte spornymi decyzjami, mianowicie decyzję (UE) 2016/1846 w sprawie środka SA.41187 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Węgry w zakresie składki na cele zdrowotne wnoszonej przez sektor tytoniowy (Dz.U. 2016, L 282, s. 43) i decyzję (UE) 2016/1848 w sprawie środka

SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Węgry dotyczącego poprawki z 2014 r. w węgierskiej opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego (Dz.U. 2016, L 282, s. 63) (zwane dalej łącznie „decyzjami końcowymi”).

Przebieg postępowania i żądania stron

- 11 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2015 r. Węgry złożyły rozpatrywane niniejszym skargi skierowane przeciwko decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne (T-554/15) oraz decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego (T-555/15).
- 12 W dniach 14 i 15 stycznia 2016 r. Komisja przedstawiła odpowiedzi na skargę w każdej ze spraw.
- 13 Pismem z dnia 11 listopada 2016 r. Sąd na podstawie art. 131 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na pisemne pytania dotyczące dalszego istnienia przedmiotu rozpatrywanych niniejszym skarg. Strony odpowiedziały na te pytania w wyznaczonym terminie.
- 14 Zarządzeniem prezesa dziewiątej izby Sądu z dnia 24 maja 2017 r., po wysłuchaniu stron, sprawy T-554/15 i T-555/15 zostały połączone do celów postępowania ustnego zgodnie z art. 68 § 2 regulaminu postępowania.
- 15 Na rozprawie w dniu 12 października 2017 r., po wysłuchaniu stron, prezes dziewiątej izby Sądu postanowił, że sprawy T-554/15 i T-555/15 zostają połączone również do celów wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.
- 16 W sprawie T-554/15 Węgry wnoszą do Sądu o:
 - stwierdzenie częściowej nieważności decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne w zakresie, w jakim nakazuje ona zawieszenie stosowania progresywnej stawki składki na cele zdrowotne i obniżenia składki na cele zdrowotne w przypadku inwestycji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 17 W sprawie T-555/15 Węgry wnoszą do Sądu o:
 - stwierdzenie częściowej nieważności decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego w zakresie, w jakim nakazuje ona zawieszenie stosowania progresywnej stawki zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie Węgier kosztami postępowania.

Co do prawa

Uwagi wstępne

- 19 Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 20 Artykuł 108 TFUE reguluje procedurę monitorowania pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji spowodowanych przez pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 21 I tak, po pierwsze, art. 108 ust. 2 TFUE stanowi, że jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, iż pomoc przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 TFUE, decyduje ona o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w określonym przez siebie terminie.
- 22 Po drugie, art. 108 ust. 3 TFUE przewiduje, że Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 TFUE, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w art. 108 ust. 2 TFUE. Zainteresowane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie planowanych środków, dopóki postępowanie nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.
- 23 Bogate orzecznictwo Trybunału i Sądu wyjaśniające postanowienia art. 108 TFUE zostało w znacznej mierze uwzględnione w rozporządzeniu nr 659/1999, uchylonym i zastąpionym z dniem 14 października 2015 r. przez rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).
- 24 Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja wszczyna postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE, jeżeli po przeprowadzeniu wstępnego badania stwierdzi, że zaistniały wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka ze wspólnym rynkiem. Decyzja podjęta na podstawie tego artykułu jest zwana decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 25 Wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego jest możliwe, nie tylko kiedy Komisja bada zgłoszony środek, lecz również, na mocy art. 13 rozporządzenia nr 659/1999, kiedy bada ona ewentualną pomoc przyznaną bezprawnie, to znaczy, zgodnie z art. 1 lit. f) rozporządzenia nr 659/1999, środek, który Komisja uznaje na tym etapie postępowania za nową pomoc wprowadzoną w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE.
- 26 Podjęcie decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do środka krajowego w przypadku przewidzianym w art. 13 rozporządzenia nr 659/1999 zmienia sytuację prawną tego środka ze względu na tymczasowe uznanie przez Komisję, iż środek ów ma charakter pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz iż ma on charakter bezprawny, wynikający z możliwego naruszenia obowiązku zgłoszenia każdego planu nowej pomocy, ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE. Do momentu wydania takiej decyzji państwo członkowskie, z którego pochodzi środek, przedsiębiorstwa będące beneficjentami środka oraz inni uczestnicy obrotu gospodarczego mogą zakładać, że jest on stosowany legalnie, na przykład jako środek ogólny nieobjęty zakresem stosowania art. 107 ust. 1 TFUE lub jako istniejąca pomoc w rozumieniu art. 108 ust. 1 TFUE i art. 1 lit. b) rozporządzenia nr 659/1999, której dalsze stosowanie jest na tym etapie zgodne z prawem.

Natomiast po wydaniu takiej decyzji istnieją co najmniej poważne wątpliwości co do zgodności przedmiotowego środka z prawem, co, niezależnie od możliwości ubiegania się przed sądem o zastosowanie środka tymczasowego, powinno skłonić państwo członkowskie do zawieszenia jego stosowania, ponieważ wszczęcie procedury formalnego postępowania wyjaśniającego wyklucza bezzwłoczne wydanie decyzji stwierdzającej zgodność ze wspólnym rynkiem, która z kolei pozwoliłaby na dalsze zgodne z prawem wykonywanie rzeczzonego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 2014 r., Alro/Komisja T-517/12, EU:T:2014:890, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 27 Zakwalifikowanie środka krajowego będącego przedmiotem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego jako pomocy państwa przyznanej bezprawnie zobowiązuje więc państwo członkowskie będące adresatem tej decyzji do niezwłocznego zawieszenia wprowadzania w życie tej pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 maja 2005 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2005:275, pkt 39; z dnia 16 października 2014 r., Alro/Komisja, T-517/12, EU:T:2014:890, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Obowiązek zawieszenia wprowadzania w życie krajowego środka niezgłoszonego i zakwalifikowanego jako pomoc państwa przyznana bezprawnie znajduje swoją podstawę w art. 108 ust. 3 TFUE, który wprowadza uprzednią kontrolę w stosunku do planów nowej pomocy, mającą na celu zapewnienie, że jedynie pomoc zgodna ze wspólnym rynkiem będzie wprowadzana w życie. Aby osiągnąć ów cel, wprowadzenie w życie takiego planu pomocy powinno więc zostać zawieszone do czasu, gdy wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem zostaną rozwiązane w drodze końcowej decyzji Komisji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Obowiązek zawieszenia wprowadzania w życie krajowego środka zakwalifikowanego przez decyzję wszczynającą formalne postępowanie wyjaśniające jako pomoc państwa przyznana bezprawnie wynika automatycznie z owej decyzji, ponieważ państwo członkowskie jest zobowiązane samo wyciągnąć wszystkie konsekwencje ze wspomnianej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 60).
- 30 Aby umożliwić Komisji przeciwdziałanie wszelkim naruszeniom przepisów art. 108 ust. 3 TFUE, Trybunał uznał również, że ma ona prawo nakazać danemu państwu członkowskiemu natychmiastowe zawieszenie wypłaty pomocy, którą uznaje za przyznaną bezprawnie, po umożliwieniu temu państwu członkowskiemu przedstawienia jego stanowiska (wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r., Francja/Komisja, C-301/87, EU:C:1990:67, pkt 18–20; z dnia 21 marca 1990 r., Belgia/Komisja, C-142/87, EU:C:1990:125, pkt 14–16, 19; z dnia 21 marca 1991 r., Włochy/Komisja, C-303/88, EU:C:1991:136, pkt 46–48).
- 31 Ani z tego orzecznictwa, ani z uwzględniającego je art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie wynika, że Komisja jest zobowiązana nakazać automatycznie danemu państwu członkowskiemu zawieszenie wypłaty pomocy, która nie została jej zgłoszona zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. Przeciwnie rozwiązanie pozbawiałoby bowiem znaczenia nałożony na państwo członkowskie przez art. 108 ust. 3 TFUE prawny obowiązek niewprowadzania w życie planowanej pomocy przed decyzją końcową Komisji i powodowałoby odwrócenie ról pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją (zob. podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Istnieją różnice o charakterze proceduralnym pomiędzy z jednej strony zawieszeniem wprowadzanego w życie środka wynikającym z decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego kwalifikującej ten środek jako pomoc państwa przyznaną bezprawnie, a z drugiej strony nakazem zawieszenia wydanym w stosunku do tego środka. W szczególności na mocy art. 12 rozporządzenia nr 659/1999 w razie niezastosowania się przez państwo członkowskie do nakazu zawieszenia Komisja

jest uprawniona do skierowania sprawy bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej bez uprzedniego wezwania do usunięcia uchybienia, w celu stwierdzenia przez Trybunał, że to niezastosowanie się stanowi naruszenie przepisów traktatu FUE.

- 33 Te różnice o charakterze proceduralnym nie mają jednak wpływu na główny skutek prawny zarówno decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, jak i nakazu zawieszenia, jakim jest spoczywający na państwie członkowskim obowiązek zawieszenia wykonywania środka będącego przedmiotem owych decyzji, opartych na art. 108 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 60).

W przedmiocie dopuszczalności skargi

- 34 W swojej skardze Węgry żądają stwierdzenia nieważności samych nakazów zawieszenia zawartych w spornych decyzjach. Skargi wniesione przez Węgry nie mają zatem na celu stwierdzenia nieważności spornych decyzji w zakresie, w jakim Komisja wszczęła nimi formalne postępowanie wyjaśniające. Węgry uważają, że takie stwierdzenie częściowej nieważności jest w niniejszym przypadku możliwe, ponieważ zaskarżone nakazy mogą zostać wydzielone ze spornych decyzji zgodnie z kryterium podzielności aktu określonym w orzecznictwie.
- 35 Stwierdzenie nieważności części aktu prawa Unii Europejskiej jest możliwe jedynie wtedy, gdy elementy, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać wydzielone z treści aktu. Trybunał wielokrotnie orzekał, że wymóg podzielności nie jest spełniony, jeżeli skutkiem stwierdzenia nieważności części aktu byłaby zmiana jego istoty (zob. wyrok z dnia 18 marca 2014 r., Komisja/Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 Tymczasem przewidziany w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nakaz zawieszenia środka mogącego stanowić pomoc państwa może zostać wydany w tym samym czasie co decyzja o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE lub być od niej późniejszy (wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 47).
- 37 Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego i nakaz zawieszenia – nawet kiedy zostają wydane w tym samym czasie, jak miało to miejsce w niniejszym przypadku – stanowią akty odrębne i uregulowane innymi przepisami rozporządzenia nr 659/1999, mianowicie z jednej strony art. 4 ust. 4, a z drugiej strony art. 11 ust. 1 i art. 12 tego rozporządzenia.
- 38 Z brzmienia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wynika między innymi, że prawodawca Unii zamierzał nadać nakazowi zawieszenia formę „decyzji” w rozumieniu art. 288 TFUE. Zgodnie zaś z orzecznictwem taki akt należy uważać za akt, który wywołuje wiążące skutki prawne i który wobec tego podlega zaskarżeniu (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 43–46).
- 39 Jak z tego wynika, jeżeli – jak ma to miejsce w niniejszym przypadku – Komisja jednym aktem postanowi wszczęść formalne postępowanie wyjaśniające i wydać nakaz zawieszenia, nakaz ten może zostać wydzielony z reszty aktu i może sam w sobie być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 40 Ponadto, jak wynika z uwag przedstawionych tytułem wstępu w pkt 26–33 powyżej, skutki prawne wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i skutki prawne wydania nakazu zawieszenia częściowo się pokrywają.
- 41 W rozpatrywanych niniejszym skargach Węgry nie żądają stwierdzenia nieważności spornych decyzji w zakresie, w jakim Komisja wszczęła nimi formalne postępowania wyjaśniające. Ponadto należy wskazać, że skargi złożone przez Węgry nie zawierają zarzutów dotyczących ewentualnej błędnej

kwalifikacji rozpatrywanych środków krajowych jako pomocy państwa lub jako nowej pomocy, bezprawnie wprowadzonej w życie. Zatem nawet przy założeniu, że wspomniane zarzuty podniesione na poparcie rozpatrywanych niniejszym skarg są zasadne, nie powodowałyby to zwolnienia Węgier z obowiązku zawieszenia wprowadzania w życie rozpatrywanych środków krajowych.

- 42 W tym względzie wystarczy jednak przypomnieć, że państwa członkowskie nie mają obowiązku wykazania interesu prawnego, gdy wnoszą skargę na podstawie art. 263 TFUE (zob. wyroki: z dnia 13 października 2011 r., *Deutsche Post i Niemcy/Komisja*, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W świetle powyższych uwag rozpatrywane niniejszym skargi należy uznać za dopuszczalne.

Co do dalszego istnienia przedmiotu skarg

- 44 W dniu 4 lipca 2016 r. Komisja zamknęła formalne postępowania wyjaśniające wszczęte spornymi decyzjami, wydając decyzje końcowe. W decyzjach tych potwierdziła ocenę dokonaną tytułem tymczasowym w spornych decyzjach i uznała, że rozpatrywane środki krajowe stanowiły pomoc państwa przyznaną bezprawnie i niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Węgry nie podważyły decyzji końcowych w terminie na wniesienie skargi. Jako że decyzje te nie były również przedmiotem skargi wniesionej przez osobę trzecią w następstwie ich opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 19 października 2016 r. (Dz.U. 2016, L 282, s. 43, 63), są one obecnie prawomocne.
- 45 W tych okolicznościach, mając na względzie zarzuty podniesione na poparcie rozpatrywanych niniejszym skarg, Sąd postanowił wysłuchać strony w kwestii tego, czy skargi te nadal zachowują swój przedmiot.
- 46 Na pytania Sądu strony udzieliły odpowiedzi twierdzącej. Podniosły one w szczególności powody związane z brakiem pewności prawa co do okoliczności, w jakich Komisja jest uprawniona do zastosowania nakazu zawieszenia, z różnicami pomiędzy skutkami prawnymi spornych decyzji i decyzji końcowych oraz koniecznością zapewnienia kontroli sądowej niezgodności z prawem, którymi mogą być obarczone zaskarżone nakazy, a także z uprzywilejowanym statusem państw członkowskich w ramach skarg wnoszonych na podstawie art. 263 TFUE.
- 47 Jak wynika z orzecznictwa Sądu, jeżeli skargi zostały wniesione z jednej strony przeciwko decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, a z drugiej strony przeciwko decyzji końcowej zamykającej wspomniane postępowanie i stwierdzającej, że badany środek krajowy stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, oddalenie skargi przeciwko tej drugiej decyzji powoduje zniknięcie przedmiotu skargi wniesionej przeciwko decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 czerwca 2000 r., *EPAC/Komisja*, T-204/97 i T-270/97, EU:T:2000:148, pkt 153–159; z dnia 6 marca 2002 r., *Diputación Foral de Álava/Komisja*, T-168/99, EU:T:2002:60, pkt 22–26; z dnia 9 września 2009 r., *Diputación Foral de Álava i in./Komisja*, od T-30/01 do T-32/01 i od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, pkt 345–363). Zgodnie z tym orzecznictwem, w związku z tym, że ocena Komisji zawarta w decyzji końcowej jest potwierdzona przez sądy Unii Europejskiej, również w zakresie zakwalifikowania badanego środka krajowego jako nowej pomocy państwa, środek ten powinien zostać zniesiony, a pomoc powinna zostać odzyskana ab initio. W konsekwencji w takim przypadku nie ma już potrzeby orzekać co do tego, czy ten sam środek, który miał zostać zawieszony w następstwie decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, miał zostać zawieszony słusznie, czy też nie (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2009 r., *Diputación Foral de Álava i in./Komisja*, od T-30/01 do T-32/01 i od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, pkt 358).

- 48 Orzecznictwo to nie może zostać zastosowane w odniesieniu do rozpatrywanych niniejszym skarg.
- 49 Po pierwsze, z wyroków przytoczonych w pkt 47 powyżej (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 czerwca 2000 r., EPAC/Komisja, T-204/97 i T-270/97, EU:T:2000:148, pkt 154–158; z dnia 9 września 2009 r., Diputación Foral de Álava i in./Komisja, od T-30/01 do T-32/01 i od T-86/02 do T-88/02, EU:T:2009:314, pkt 345, 348, 355), wynika, że w sytuacji takiej jak opisana w pkt 47 powyżej kwestia zniknięcia przedmiotu skargi pokrywa się w istocie z kwestią zniknięcia interesu prawnego skarżącej. Jednak, jak zostało przypomniane w pkt 42 powyżej, państwa członkowskie nie mają obowiązku wykazania interesu prawnego, gdy wnoszą skargę na podstawie art. 263 TFUE.
- 50 Po drugie, nie można wykluczyć, że nakaz zawieszenia może być obarczony naruszeniami innymi niż związane z błędnym zakwalifikowaniem badanego środka przez Komisję jako bezprawnie przyznanej pomocy państwa. Gdyby wydanie decyzji kończącej formalne postępowanie wyjaśniające miało prowadzić do utraty przedmiotu skargi wniesionej od nakazu zawieszenia, kontrola sądowa takich naruszeń byłaby utrudniona. Tymczasem we wspólnocie prawnej, jaką jest Unia, zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).
- 51 W świetle powyższych uwag rozpatrywane niniejszym skargi należy zbadać co do istoty.

Istota sprawy

- 52 Na poparcie każdej ze skarg Węgry podnoszą cztery w zasadzie identyczne zarzuty, z których pierwszy dotyczy „nadużycia uprawnień dyskrejonalnych” i oczywistego błędu w ocenie przy zastosowaniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 oraz naruszenia zasady proporcjonalności, drugi – naruszenia zasady niedyskryminacji i zasady równego traktowania, trzeci – naruszenia obowiązku uzasadnienia i prawa Węgier do obrony, a czwarty – naruszenia obowiązku lojalnej współpracy, zasady dobrej administracji i prawa do skutecznej skargi.
- 53 Ponadto na rozprawie Węgry poświęciły znaczną część swojego wystąpienia przedstawieniu argumentacji, zgodnie z którą Komisja błędnie określiła ramy odniesienia, od których rozpatrywane środki krajowe stanowią odstępstwo. Zdaniem Węgier ten błąd Komisji uniemożliwia stwierdzenie, że wspomniane środki były selektywne i w konsekwencji mogły zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 54 Należy stwierdzić, że przedstawiając tę argumentację, Węgry w istocie podnoszą argument dotyczący naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE poprzez błędne zakwalifikowanie przedmiotowych środków krajowych jako pomocy państwa.
- 55 W tym względzie należy stwierdzić, po pierwsze, że skargi wniesione przez Węgry nie zawierają takiego zarzutu. Po drugie, Węgry kierują przedstawione we wspomnianych skargach argumenty jedynie przeciwko zaskarżonym nakazom i nie podważają powodów, które skłoniły Komisję do wszczęcia w niniejszym przypadku formalnego postępowania wyjaśniającego. Nie ulega wątpliwości, że w ramach zarzutu pierwszego swoich skarg Węgry wskazują, iż w spornych decyzjach Komisja nie określiła kręgu wyłącznych beneficjentów rozpatrywanych środków krajowych, chociaż zgodnie z orzecznictwem wskazanie takiej kategorii przedsiębiorstw jest warunkiem koniecznym uznania selektywnego charakteru tych środków. Jednak argument ten musi zostać umieszczony w kontekście wspomnianego zarzutu, w którym Węgry nie podważają kwalifikacji rozpatrywanych środków krajowych jako pomocy państwa, lecz twierdzą w istocie, że dla celów wydania nakazu zawieszenia kwalifikacja ta powinna być pewniejsza niż w przypadku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego bez takiego nakazu

i powinna opierać się na ustalonej praktyce Komisji oraz na orzecznictwie. W tych okolicznościach argument podniesiony na rozprawie nie może zostać uznany za rozszerzenie zarzutu pierwszego skargi.

- 56 Po drugie, uwagi przedstawione przez Węgry na rozprawie nie są oparte na elementach prawnych i faktycznych wynikłych w trakcie postępowania.
- 57 W konsekwencji, na mocy art. 84 regulaminu postępowania, który zakazuje podnoszenia nowych zarzutów w toku postępowania, argumentację przedstawioną przez Węgry na rozprawie należy uznać za niedopuszczalną.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

- 58 Zarzut pierwszy składa się z dwóch części, z których pierwsza dotyczy naruszenia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, wynikającego z „nadużycia uprawnień dyskrecjonalnych” i z oczywistego błędu w ocenie przy zastosowaniu tego przepisu, a druga – naruszenia zasady proporcjonalności.

– W przedmiocie części pierwszej zarzutu

- 59 W części pierwszej rozpatrywanego niniejszym zarzutu Węgry podnoszą w istocie, że aby móc wydać nakaz zawieszenia zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, Komisja musi wykazać, oprócz przesłanek zawartych w tym przepisie, spełnienie dodatkowych przesłanek.
- 60 W tym względzie Węgry podnoszą, że w prawie Unii stosowanie środków tymczasowych podlega trzem przesłankom ogólnym, jakimi są pilny charakter, poważne ryzyko znacznej i nieodwracalnej szkody i fumus boni iuris, to znaczy prawdopodobny niezgodny z prawem charakter środka, który ma zostać zawieszony. Węgry uważają, że te trzy przesłanki mają zastosowanie w szczególności do zawieszenia oraz do innych środków tymczasowych, które sądy Unii mogą zarządzić zgodnie z art. 278 i 279 TFUE, do środków tymczasowych mających zastosowanie w dziedzinie konkurencji na podstawie art. 101 i 102 TFUE, do środków, które sądy krajowe mogą stosować na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, i wreszcie do nakazów odzyskania, które Komisja może wydać na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999.
- 61 Zdaniem Węgier, choć art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie przewiduje tych trzech przesłanek, ich spełnienie jest konieczne dla wydania nakazu zawieszenia, ponieważ w przypadku ich braku uprawnienia dyskrecjonalne Komisji nie podlegałyby żadnym ograniczeniom. Nie można ponadto uznać, że prawodawca Unii celowo zaniechał uzależnienia wydania nakazów zawieszenia od tych trzech przesłanek ani że z powodu tego zaniechania sądy Unii nie mogą określić granic uprawnień dyskrecjonalnych Komisji poprzez ustalenie przesłanek stosowania nakazów zawieszenia. Węgry wyjaśniają w tym względzie, że w ramach rozpatrywanej niniejszym części zarzutu nie zamierzają podnosić braku zastosowania art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 na mocy art. 277 TFUE.
- 62 Jeśli chodzi o przesłankę fumus boni iuris, Węgry twierdzą, że aby można było wydać nakaz zawieszenia, charakter pomocy państwa danego środka krajowego nie powinien ulegać wątpliwości w świetle utrwalonej praktyki Komisji i orzecznictwa sądów Unii. W niniejszym przypadku nie istnieją zaś ani praktyka Komisji, ani orzecznictwo mogące jednoznacznie potwierdzić kwalifikację jako pomocy państwa progresywnej stawki takiej jak stawka składki na cele zdrowotne lub stawka zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego. Co więcej, zdaniem Węgier z orzecznictwa wynika, że aby środek podatkowy można było zakwalifikować jako pomoc państwa, Komisja powinna wskazać kategorie przedsiębiorstw, które jako jedyne są uprzywilejowane przez taki środek. Sporne decyzje nie wskazują zaś przedsiębiorstw uprzywilejowanych ani przedsiębiorstw poszkodowanych przez rozpatrywane środki krajowe.

- 63 Jeśli chodzi o dwie pozostałe przesłanki, Węgry twierdzą, że wydanie zaskarżonych nakazów nie było konieczne, ponieważ w ich braku rozpatrywane środki krajowe nie groziły natychmiastowym spowodowaniem poważnej i nieodwracalnej szkody, co odróżnia sporne decyzje od decyzji Komisji (2007) 4313 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 41/2007 (ex NN 49/2007) – Rumunia – Prywatyzacja przedsiębiorstwa Tractorul (Dz.U. 2007, C 249, s 21), w której Komisja powołała się na takie ryzyko, aby uzasadnić nakaz zawieszenia skierowany do Rumunii. Węgry podnoszą następnie, że aby stwierdzić istnienie ryzyka wystąpienia w niniejszym przypadku poważnej i nieodwracalnej szkody, Komisja musiałaby wykazać, że w braku zaskarżonych nakazów przed zakończeniem formalnego postępowania wyjaśniającego przedsiębiorstwa poszkodowane przez rozpatrywane środki krajowe mogły znaleźć się w sytuacji zagrażającej ich stabilności finansowej. Tymczasem nie tylko nie zostało to wykazane przez Komisję, ale ze spornych decyzji wynika też, iż ewentualnej szkodzie można zapobiec poprzez obowiązek odzyskania bezprawnie wypłaconej pomocy w decyzjach końcowych.
- 64 Wreszcie, zdaniem Węgier możliwość nakazania przez Komisję zawieszenia krajowego środka fiskalnego wyłącznie z tego powodu, że środek ten stanowi pomoc państwa, bez konieczności wykazania spełnienia trzech przesłanek przyjęcia środków tymczasowych, zakłócałaby określony przez orzecznictwo Trybunału podział ról pomiędzy sądy krajowe i Komisję. Węgry uważają bowiem, że wyciąganie ewentualnych konsekwencji z naruszenia obowiązku zawieszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE należy wyłącznie do sądów krajowych. Jasny podział ról pomiędzy Komisję i sądy krajowe potwierdza zdaniem Węgier wyjątkowy charakter nakazów zawieszenia i uniemożliwia Komisji wydawanie takich nakazów z tego powodu jedynie, że dana pomoc jest nadal wypłacana w trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego. Powoduje on też, że Komisja może nakazać zawieszenie środka krajowego jedynie w wypadku, gdy środki tymczasowe wydane przez sądy krajowe na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE okazały się niewystarczające.
- 65 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.
- 66 Z zasad proceduralnych opisanych w pkt 24–29 powyżej wynika, że kiedy Komisja postanawia wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999 w odniesieniu do środka krajowego, o którym nie została powiadomiona, państwo członkowskie jest zobowiązane niezwłocznie zawiesić wykonanie tego środka. Okoliczność, że zakwalifikowanie przedmiotowego środka krajowego jako pomocy państwa przyznanej niezgodnie z prawem ma charakter tymczasowy, w żaden sposób nie wpływa na ów obowiązek zawieszenia.
- 67 Wbrew temu, co twierdzą Węgry, orzecznictwo Trybunału, które bardzo wcześnie uznało bezpośrednią skuteczność obowiązku zawieszenia wypłaty pomocy państwa, zanim jej zgodność z rynkiem wewnętrznym zostanie zbadana przez Komisję (wyroki: z dnia 15 lipca 1964 r., Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1162; z dnia 11 grudnia 1973 r., Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, s. 8), nie zastrzega wyciągnięcia ewentualnych konsekwencji z naruszenia obowiązku zawieszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE wyłącznie dla sądów krajowych.
- 68 Zgodnie z orzecznictwem art. 107 i 108 TFUE zastrzegają dla Komisji centralną i wyłączną rolę w stwierdzeniu ewentualnej niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, natomiast rolą sądów krajowych jest ochrona praw wynikających dla stron z bezpośredniego skutku zakazu ustanowionego w art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 1991 r., Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, pkt 14). Uznanie właściwości sądów krajowych w dziedzinie kontroli pomocy państwa nie może więc ograniczać uprawnień przysługujących w tej dziedzinie Komisji. Przeciwnie, zgodnie z orzecznictwem to uprawnienia sądów krajowych zostają ograniczone, kiedy Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 41, 42).

- 69 Jak zostało przypomniane w pkt 30 powyżej, aby umożliwić Komisji zapewnienie przestrzegania przepisów art. 108 ust. 3 TFUE, przyznano jej prawo nakazania danemu państwu członkowskiemu natychmiastowego zawieszenia wypłaty bezprawnie przyznanej pomocy, po umożliwieniu temu państwu członkowskiemu przedstawienia jego stanowiska.
- 70 Określone w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przesłanki wydania takiego nakazu ograniczają się do przesłanki materialnej, mianowicie do zakwalifikowania przez Komisję na tym etapie postępowania danego środka krajowego jako bezprawnie przyznanej pomocy, oraz do przesłanki proceduralnej, mianowicie do umożliwienia danemu państwu członkowskiemu przedstawienia jego stanowiska.
- 71 Żaden inny wymóg nie musi być spełniony, by Komisja była uprawniona do wydania nakazu na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, i należy podkreślić, że sytuacja ta jest wynikiem woli, a nie – jak utrzymują Węgry – przeoczenia prawodawcy. Brzmienie wspomnianego artykułu, odzwierciedlające stan prawny wynikający z utrwalonego orzecznictwa przytoczonego w pkt 30 powyżej, nie uległo bowiem zmianie w wyniku poprawek wprowadzonych do rozporządzenia nr 659/1999 i zostało powtórzone bez żadnych zmian w nowym rozporządzeniu nr 2015/1589.
- 72 W szczególności, wbrew temu, co twierdzą Węgry, wydanie nakazu zawieszenia nie może być uzależnione od przesłanek przewidzianych dla wydania nakazu odzyskania pomocy w rozumieniu art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 lub przesłanek w inny sposób inspirowanych tym przepisem.
- 73 W pierwszej kolejności, nakaz zawieszenia stanowi narzędzie mające zapobiec kontynuacji naruszenia obowiązku niewprowadzania w życie planów przyznania lub zmiany pomocy ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE. Ponieważ w przypadku pomocy niezgłoszonej obowiązek ten urzeczywistnia się w momencie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i tymczasowego zakwalifikowania środka krajowego jako bezprawnie przyznanej pomocy państwa, uzależnienie wydania nakazu zawieszenia od dodatkowych wymogów materialnych osłabiłoby skuteczność tego mechanizmu mającego zapewnić pełne przestrzeganie obowiązku prawnego nałożonego na państwo członkowskie przez art. 108 ust. 3 TFUE.
- 74 W drugiej kolejności, wymogi przewidziane dla wydania nakazu odzyskania pomocy są uzasadnione charakterem tego nakazu i jego miejscem w systemie uprzedniej kontroli planów nowej pomocy ustanowionym w art. 108 TFUE.
- 75 Zgodnie bowiem z art. 108 ust. 2 TFUE zniesiona przez państwa członkowskie musi zostać jedynie pomoc niezgodna ze wspólnym rynkiem, z czego wynika obowiązek odzyskania wypłaconej już pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem. Natomiast zgodnie z orzecznictwem prawo Unii nie nakłada obowiązku całkowitego odzyskania wszelkiej bezprawnie przyznanej pomocy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., CELF i ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 46, 52).
- 76 Zgodnie z orzecznictwem pomoc przyznana przez państwa członkowskie nie może zostać uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem tylko dlatego, że została wprowadzona w życie z naruszeniem obowiązków zgłoszenia i zawieszenia ustanowionych w art. 108 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lutego 1990 r., Francja/Komisja, C-301/87, EU:C:1990:67, pkt 9–11, 16, 17). Z tego względu, nawet jeśli wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do środka krajowego w przypadku przewidzianego w art. 13 rozporządzenia nr 659/1999 zobowiązuje dane państwo członkowskie do natychmiastowego zawieszenia wypłaty pomocy, nie zobowiązuje go jednak do jej odzyskania.
- 77 Niemniej jednak prawo Unii nie wyklucza możliwości odzyskania bezprawnie wypłaconej pomocy, zanim Komisja wypowie się na temat jej zgodności ze wspólnym rynkiem.

- 78 Z jednej strony, aby zapewnić pełną skuteczność postanowień art. 108 ust. 3 TFUE, w przypadku naruszenia tego przepisu do sądów krajowych należy wyciągnięcie wszystkich należnych konsekwencji zgodnie z ich prawem krajowym, zarówno w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych dla środków pomocowych, jak i w odniesieniu do ewentualnego zwrotu wsparcia finansowego przyznanego z naruszeniem tego przepisu (zob. wyrok z dnia 21 lipca 2005 r., Xunta de Galicia, C-71/04, EU:C:2005:493, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności stwierdzenie, że pomoc została przyznana z naruszeniem ostatniego zdania art. 108 ust. 3 TFUE, może, stosownie do okoliczności, spowodować zwrot tej pomocy zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi, nawet jeśli pomoc ta zostanie następnie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., CELF i ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 52, 53).
- 79 Z drugiej strony, prawodawca Unii przewidział możliwość wydawania przez Komisję nakazów odzyskania bezprawnie wypłaconej pomocy przed zakończeniem formalnego postępowania wyjaśniającego. Jednak ze względu na wpływ takiego nakazu na sytuację beneficjenta uzależnił ich stosowanie do ścisłych wymogów określonych w art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999.
- 80 Z powyższego wynika, po pierwsze, że Komisja nie miała obowiązku przywołać w spornych decyzjach utrwalonej praktyki lub orzecznictwa, w świetle których charakter pomocy państwa rozpatrywanych środków krajowych byłby niewątpliwy.
- 81 Niemniej jednak z akt sprawy wynika, że kilka miesięcy przed wydaniem spornych decyzji decyzją C(2015) 1520 z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie środka SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) – Węgry – Podatek od reklam (Dz.U. 2015, C 136, s. 7) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do podatku wprowadzonego przez Węgry w sektorze reklamy, który to podatek charakteryzował się progresywną stawką opodatkowania mającą zastosowanie do obrotu osiągniętego z usług reklamowych przez przedsiębiorstwa z sektora mediów i który z tego względu przypominał składkę na cele zdrowotne i zmienioną opłatę z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego. Zarówno przed wydaniem wspomnianej decyzji, jak i po jej wydaniu Komisja i władze węgierskie prowadziły korespondencję, w świetle której Węgry nie mogą skutecznie twierdzić, że nie wiedziały o żadnej praktyce Komisji polegającej na kwalifikowaniu krajowych środków podatkowych obejmujących taką progresywną stawkę jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 82 Ponadto Węgry nie mogą zarzucać Komisji, że w spornych decyzjach nie określiła kategorii przedsiębiorstw, które jako jedyne były uprzywilejowane przez rozpatrywane środki krajowe. Nie wymaga się bowiem od Komisji określenia kategorii przedsiębiorstw, które jako jedyne są uprzywilejowane przez środek krajowy, aby mogła ona zakwalifikować ów środek jako pomoc państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group SA i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 93).
- 83 Po drugie, Komisja nie miała też obowiązku wykazać w spornych decyzjach, że w braku zaskarżonych nakazów przedmiotowy środek krajowy groził spowodowaniem natychmiastowej poważnej i nieodwracalnej szkody majątkowej lub że przedsiębiorstwa poszkodowane przez te środki mogły znaleźć się w sytuacji zagrażającej ich stabilności finansowej.
- 84 W tym względzie, jeśli chodzi o argument oparty na decyzji Komisji (2007) 4313 (zob. pkt 63 powyżej), wystarczy przypomnieć, że ważność spornych nakazów należy badać jedynie w świetle art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nie zaś w świetle wcześniejszej praktyki Komisji (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja, C-459/10 P, EU:C:2011:515, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 85 Po trzecie, wbrew twierdzeniom Węgier okoliczność, że trzy przesłanki przywołane w ich argumentacji nie są wymagane w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nie oznacza, że uprawnienia dyskrecjonalne przyznane Komisji przez orzecznictwo i przez prawodawcę Unii w zakresie wydawania nakazów zawieszenia są nieograniczone lub że nie podlegają one żadnej kontroli.
- 86 Z jednej bowiem strony granice, w jakich Komisja może zastosować nakazy zawieszenia, są określone w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, z którego wynika, że Komisja musi przedstawić powody, które skłoniły ją do uznania, że wprowadzany w życie środek krajowy stanowi nową pomoc państwa, i skonsultować się z danym państwem członkowskim co do rozważanego nakazu. Przestrzeganie przez Komisję tych przesłanek proceduralnych i materialnych wydania nakazu zawieszenia może zostać poddane kontroli sądów Unii przez dane państwo członkowskie. Z drugiej strony, jak zostało wskazane w pkt 50 powyżej, kontrola sądów Unii nie ogranicza się wyłącznie do przesłanek przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 i może objąć w szczególności zgodność nakazu zawieszenia z traktatem FUE i z ogólnymi zasadami prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Z całości powyższych rozważań wynika, że wydając zaskarżone nakazy, Komisja nie naruszyła art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Należy zatem oddalić część pierwszą zarzutu pierwszego.

– W przedmiocie części drugiej zarzutu

- 88 W części drugiej zarzutu pierwszego Węgry podnoszą, że dodanie dodatkowych przesłanek do tych już zawartych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 jest konieczne w świetle zasady proporcjonalności.
- 89 Zdaniem Węgier nakaz zawieszenia przewidziany w art. 11 ust. 1 nr 659/1999 nie jest jedynym sposobem skorygowania skutków krajowego środka podatkowego, który może zostać zakwalifikowany jako pomoc państwa w wyniku formalnego postępowania wyjaśniającego. Ponadto według Węgier taki nakaz stanowi tak dużą ingerencję w krajowy porządek prawny, że powinien być stosowany wyłącznie w braku innych, mniej radykalnych instrumentów.
- 90 Węgry uważają przede wszystkim, że w niniejszym przypadku naruszenie zasady proporcjonalności przejawia się w tym, iż w spornych decyzjach Komisja wydaje się twierdzić, że jedynymi kryteriami przyjęcia zaskarżonych nakazów są istnienie zakłócenia konkurencji wynikające z rozpatrywanych środków krajowych oraz okoliczność, że były one nadal stosowane w momencie wydania zaskarżonych nakazów. Zdaniem Węgier Komisja powinna również zbadać, czy zakłócenie konkurencji wynikające z rozpatrywanych środków krajowych miało charakter trwały i nieodwracalny. Węgry wskazują w tym względzie, że w wielu decyzjach wydanych w ostatnich latach Komisja nie skorzystała z nakazów zawieszenia, chociaż od początku postępowania było jasne, że środek krajowy, którego ono dotyczyło, przypominał pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 91 Następnie Węgry uważają, iż naruszenie zasady proporcjonalności przejawia się w tym, że w skierowanych do władz węgierskich przed wydaniem zaskarżonych nakazów pismach informacyjnych z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r. (zob. pkt 5 powyżej) Komisja ograniczyła się do powiadomienia ich w sposób bardzo ogólnikowy i zwięzły o zamiarze wydania nakazu, w razie gdyby informacje dostarczone przez te władze w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego okazały się niewystarczające, aby rozwiązać wątpliwości co do zgodności rozpatrywanych środków krajowych z rynkiem wewnętrznym. Zdaniem Węgier takie sformułowanie oznaczało, że same tylko wątpliwości Komisji co do zgodności danego środka z rynkiem wewnętrznym mogły uzasadniać nakaz zawieszenia.

- 92 Węgry uważają wreszcie, iż naruszenie zasady proporcjonalności przejawia się w tym, że w spornych decyzjach Komisja wskazała, iż sam tylko intensywnie progresywny charakter rozpatrywanych środków krajowych mógł mieć negatywny wpływ na konkurencję. Zaskarżone nakazy nie dotyczyły jednak wyłącznie intensywnie progresywnej stawki, lecz „progresywnego systemu” jako całości, co jest wyraźnie nieproporcjonalne.
- 93 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.
- 94 Zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie przekraczały granic tego, co właściwe i niezbędne do osiągnięcia uzasadnionych celów realizowanych przez daną regulację, przyjmując zarazem, że jeżeli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, należy zastosować środek najmniej dolegliwy, oraz że wywołane uciążliwości nie powinny pozostawać w dysproporcji do przewidzianych celów (wyrok z dnia 24 maja 2007 r., *Maatschap Schonewille-Prins*, C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 45).
- 95 W tym względzie w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że argumentacja Węgier przedstawiona w rozpatrywanej tu części zarzutu opiera się na takim samym założeniu jak to, na którym opiera się pierwsza część zarzutu, zgodnie z którą w celu wydania nakazu zawieszenia Komisja powinna wykazać spełnienie przesłanek, które nie są wyraźnie przewidziane w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Argumentacja ta nie może zostać uwzględniona z powodów wskazanych w pkt 70–86 powyżej.
- 96 W drugiej kolejności Węgry wydają się twierdzić, chociaż argumenty przedstawione w ich pismach są w tej kwestii niejednoznaczne, że pomimo wszczęcia formalnych postępowań wyjaśniających w sprawie rozpatrywanych środków krajowych władze węgierskie nadal były uprawnione do ich stosowania i że tym, co im to uniemożliwiło, były zaskarżone nakazy. Z pism procesowych Węgier wynika więc, że to nie wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz wyłącznie sporne nakazy były przyczyną zawieszenia rozpatrywanych środków krajowych. Należy stwierdzić, że taka argumentacja, oparta na błędnym pojęciu skutków decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, a w bardziej zasadniczy sposób – obowiązków nałożonych na państwa członkowskie w art. 108 ust. 3 TFUE – musi zostać odrzucona.
- 97 Jednak na rozprawie w odpowiedzi na pytanie Sądu Węgry przyznały, że wszczęcie formalnych postępowań wyjaśniających w niniejszym przypadku powodowało obowiązek zawieszenia rozpatrywanych środków krajowych, którego musiały one przestrzegać. Mimo to Węgry stwierdziły, że okoliczność ta nie jest istotna dla oceny zasadności rozpatrywanej tu części zarzutu pierwszego.
- 98 Jak wynika ze spornych decyzji (motyw 45 decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne i motyw 54 decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego), których Węgry w tym względzie nie zakwestionowały, w odpowiedzi na pisma informacyjne z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r., w których Komisja wyraziła wątpliwości co do zgodności rozpatrywanych środków krajowych z rynkiem wewnętrznym i wspomniała o możliwości zastosowania nakazów zawieszenia, władze węgierskie nie przedstawiły uwag w przedmiocie wspomnianych nakazów. Ponadto z decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego (motyw 54) wynika, że władze węgierskie ograniczyły się do oświadczenia, że ich zdaniem progresywna stawka zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego nie stanowi pomocy państwa. W świetle tych informacji, które Komisja słusznie zinterpretowała jako odmowę zastosowania się do obowiązku zawieszenia, wydanie zaskarżonych nakazów należy uznać za właściwe i niezbędne do osiągnięcia uzasadnionych celów realizowanych przez przedmiotową regulację, to znaczy w niniejszym przypadku art. 107 i 108 TFUE.
- 99 Ponadto, choć prawdą jest, że nakaz zawieszenia stanowi środek bardziej restrykcyjny niż wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. pkt 32 powyżej), oba te akty powodują zasadniczo ten sam skutek prawny, to znaczy obowiązek natychmiastowego zawieszenia wypłacania pomocy państwa,

której dotyczą. Wobec tego niedogodności spowodowane względem państwa członkowskiego przez wydanie nakazu zawieszenia nie są nadmierne w stosunku do celów realizowanych przez art. 107 i 108 TFUE.

- 100 W trzeciej kolejności argument Węgier, zgodnie z którym Komisja nakazała im zawieszenie „progresywnego systemu” jako całości, nie ma poparcia w faktach. W motywie 53 decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne i w motywie 56 decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego Komisja nie nakazała bowiem zawieszenia środków innych niż te, które zbadała tymczasowo jako stanowiące pomoc państwa, w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, w sekcji 4.1 każdej ze wspomnianych decyzji, co wyraźnie potwierdziła w motywach 46 i 48 pierwszej z nich i w motywach 55 i 57 drugiej, które to motywy są zawarte w częściach tych decyzji poświęconych uzasadnieniu zaskarżonych nakazów.
- 101 Wreszcie, argument dotyczący wcześniejszej praktyki Komisji nie może zostać uwzględniony z powodów przedstawionych już w pkt 84 powyżej. W każdym razie należy przypomnieć, że w każdej z cytowanych przez Węgry spraw państwa członkowskie, których sprawy te dotyczyły, były zobowiązane zawiesić wykonanie odnośnych środków podatkowych od momentu wszczęcia przez Komisję formalnych postępowań wyjaśniających w odniesieniu do tych środków.
- 102 Z powyższego wynika, że wydając zaskarżone nakazy, Komisja nie naruszyła zasady proporcjonalności. Należy zatem oddalić część drugą analizowanego zarzutu.
- 103 Jak z tego wynika, zarzut pierwszy powinien zostać oddalony.

W przedmiocie zarzutu drugiego

- 104 Zarzut drugi został oparty na naruszeniu zasad niedyskryminacji i równego traktowania.
- 105 Z jednej strony naruszenie tych zasad wynika zdaniem Węgier z tego, że Komisja postanowiła użyć nakazów zawieszenia wobec Węgier, pomimo że nie użyła tego środka w stosunku do innych państw członkowskich, również w decyzjach dotyczących środków podatkowych takich jak opłaty lotniskowe lub środki znane pod nazwą rodzajową „tax ruling”. Co więcej, chociaż w przeszłości Komisja jedynie sporadycznie wydawała nakazy zapłaty, w samym 2015 r. wydała trzy nakazy wobec Węgier, w tym dwa zaskarżone nakazy.
- 106 Węgry podnoszą w tym względzie, że Komisja badała już środki podatkowe oparte na tym samym progresywnym systemie podatku obrotowego przyjęte na Węgrzech, w ramach postępowań wszczętych na podstawie art. 258 TFUE. Twierdzą one, że nakazy zawieszenia wydane wobec nich wyrażają zamiar obejścia przez Komisję wspomnianych postępowań i wywołania natychmiastowego skutku w krajowym porządku prawnym.
- 107 Z drugiej strony naruszenie wyżej wspomnianych zasad, jak również naruszenie obowiązku uzasadnienia wynikają z tego, że w rzadkich przypadkach, kiedy Komisja wydała nakazy zawieszenia, postąpiła tak w oparciu o kryteria prawne inne niż kryteria zastosowane w niniejszym przypadku. W szczególności we wcześniejszych decyzjach Komisja zbadała nieodwracalny charakter szkody, która mogła powstać w wyniku danego środka krajowego w braku nakazu zawieszenia.
- 108 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.

- 109 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zasada równego traktowania wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok z dnia 26 września 2013 r., IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 110 W niniejszym przypadku Węgry powołują się na pierwszy człon tej zasady, zgodnie z którym porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w odmienny sposób. Zatem aby móc stwierdzić ewentualną dyskryminację, trzeba będzie najpierw zbadać, czy sytuacje, na które powołują się Węgry, są rzeczywiście porównywalne.
- 111 W tym względzie należy stwierdzić, że w swoich pismach procesowych Węgry ograniczają się do odesłania do pewnej liczby wydanych przez Komisję w ostatnich latach decyzji, oznaczonych jedynie tytułem. W przypadku części tych decyzji nie zostało nawet wyjaśnione, czy chodzi o decyzje w sprawie wszczęcia formalnych postępowań wyjaśniających czy o decyzje końcowe, zamykające postępowania. Jedynym kryterium łączącym te decyzje, oprócz tego, że wszystkie dotyczą pomocy państwa, jest okoliczność, że wszystkie odnoszą się do środków podatkowych. Węgry nie wyjaśniają natomiast, czy – a jeżeli tak, to pod jakim względem – owe środki podatkowe były podobne do rozpatrywanych środków krajowych. Nie wyjaśniają też, czy przywołane przez nie decyzje dotyczą środków, które zostały zgłoszone Komisji, i czy państwa członkowskie, do których decyzje te były skierowane, przestrzegały obowiązku zawieszenia. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Węgry nie wykazały, iż sytuacje, na które się powołują, są rzeczywiście porównywalne z ich sytuacją.
- 112 Ponadto należy zauważyć, że uprawnienie do wydawania nakazów zawieszenia, którym dysponuje Komisja, nie oznacza obowiązku automatycznego nakazania zainteresowanemu państwu członkowskiemu zawieszenia wypłaty pomocy, która nie została zgłoszona zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE (zob. wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo). Wbrew twierdzeniom Węgier Komisja słusznie stwierdziła na podstawie tego orzecznictwa, że nie jest zobowiązana uzasadnić, dlaczego w danym wypadku postanowiła nie wydawać nakazu zawieszenia.
- 113 Zatem sam fakt, że Komisja wszczęła formalne postępowania wyjaśniające dotyczące środków podatkowych istniejących w niektórych państwach członkowskich bez wydania nakazów zawieszenia, podczas gdy wszczynając formalne postępowania wyjaśniające dotyczące środków podatkowych istniejących w innych państwach członkowskich, wydała takie nakazy, nie jest wystarczający, aby stwierdzić naruszenie zasad niedyskryminacji i równego traktowania.
- 114 W drugiej kolejności, co się tyczy postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przez Komisję wobec Węgier i dotyczących obciążeń publicznych opartych na modelu progresywnego podatku od obrotów, należy przypomnieć, że Trybunał rozpatrywał już sytuacje, w których środki przyjęte przez państwo członkowskie były objęte jednocześnie postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi kontroli pomocy państwa i przepisami traktatu FUE odnoszącymi się do innych aspektów związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego.
- 115 Trybunał stwierdził wówczas, że różnice pomiędzy z jednej strony przesłankami stosowania tych przepisów a z drugiej strony zakresem uprawnień przysługujących Komisji przy ich wdrażaniu nie stoją na przeszkodzie temu, aby środek krajowy podlegać łącznie postanowieniom art. 110 akapit pierwszy TFUE i postanowieniom dotyczącym pomocy państwa oraz aby z tego tytułu był przedmiotem dwóch odrębnych postępowań, z których jedno zostało wszczęte na mocy art. 258 TFUE, a drugie – na mocy art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 21 maja 1980 r., Komisja/Włochy, 73/79, EU:C:1980:129, pkt 6–10).

- 116 Jak wynika z tego orzecznictwa, Komisji nie można zarzucić, że wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające na mocy art. 108 ust. 2 TFUE w stosunku do środka krajowego, który bada ona jednocześnie w ramach postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE.
- 117 W trzeciej kolejności, co się tyczy argumentu Węgier opartego na porównaniu zaskarżonych nakazów z wcześniejszą decyzją, w której Komisja przed wydaniem nakazu zawieszenia zbadała nieodwracalny charakter szkody mogącej wyniknąć z rozpatrywanego środka krajowego, wystarczy przypomnieć, jak zostało to uczynione w pkt 84 powyżej, że ważność spornych nakazów należy badać jedynie w świetle art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nie zaś w świetle wcześniejszej praktyki Komisji.
- 118 Z powyższego wynika, że wydając zaskarżone nakazy, Komisja nie naruszyła zasad niedyskryminacji i równego traktowania.
- 119 Zarzut drugi należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

- 120 Zarzut trzeci dotyczy naruszenia art. 296 ust. 2 TFUE, art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz prawa do obrony.
- 121 Zdaniem Węgier przede wszystkim sporne decyzje są obciążone brakiem uzasadnienia, ponieważ Komisja nie wyjaśniła, dlaczego w niniejszym przypadku konieczne było wydanie zaskarżonych nakazów. Węgry twierdzą, że standardy uzasadnienia wymagane w przypadku wydania nakazu zawieszenia powinny być bardziej rygorystyczne niż w przypadku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Tymczasem w spornej decyzji Komisja poprzestała na wskazaniu, że rozpatrywane środki krajowe stanowią pomoc państwa, że były wprowadzane w życie i że silnie progresywny charakter stawki na cele zdrowotne i zmienionej opłaty z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego mógł oddziaływać negatywnie na konkurencję.
- 122 Węgry uważają następnie, że sporne decyzje są obciążone brakiem uzasadnienia, ponieważ Komisja nie przedstawiła powodów, dla których w niniejszym przypadku oparła nakazy zawieszenia na kryteriach innych niż te, które zastosowała w innych sprawach, w których wydała takie nakazy. Co więcej, wbrew swojej wcześniejszej praktyce oraz stanowisku przyjętemu w innych sprawach w niniejszym przypadku Komisja nie pozostawiła władzom węgierskim możliwości przedstawienia ich punktu widzenia w sprawie zaskarżonych nakazów.
- 123 Ponadto Komisja ograniczyła się do określenia kategorii przedsiębiorstw mających większy lub mniejszy obrót, i nie zważając na wymogi orzecznictwa, nie wskazała kręgu wyłącznych beneficjentów rozpatrywanego środka krajowego.
- 124 Wreszcie, zdaniem Węgier Komisja poprzestała na stwierdzeniu, że rozpatrywane środki krajowe mogły mieć istotny wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym, nie wyjaśniając, o jaki rynek chodzi, jakie podmioty gospodarcze są obecne na tym rynku i w jaki sposób rozpatrywane środki krajowe mogły na niego wpłynąć.
- 125 Ponadto w skardze w sprawie T-554/15 Węgry podnoszą, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, ponieważ uzasadnienie decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne – w szczególności motywy 48 i 53 – jest wewnętrznie sprzeczne i niewystarczająco jasne. Zdaniem Węgier na podstawie tej decyzji nie można określić, które przepisy ustawy wprowadzającej składkę na cele zdrowotne powinny zostać zawieszone.
- 126 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.

- 127 Tytułem wstępu, bez konieczności wypowiedziania się w podniesionej przez Komisję kwestii tego, czy w stosunku do państwa członkowskiego mogą zostać zastosowane postanowienia karty praw podstawowych, należy przypomnieć, po pierwsze, że obowiązek uzasadnienia aktów prawnych przyjętych przez instytucje jest przewidziany w traktacie FUE, a po drugie, że poszanowanie prawa do obrony w każdym postępowaniu wszczętym przeciwko danej osobie i mogącym zakończyć się wydaniem aktu dla niej niekorzystnego stanowi podstawową zasadę prawa Unii i powinno być zagwarantowane nawet wtedy, gdy brak jest szczegółowych uregulowań. Poszanowanie prawa do obrony państw członkowskich powinno być zagwarantowane również w postępowaniu w sprawie kontroli pomocy państwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1987 r., Francja/Komisja, 259/85, EU:C:1987:478, pkt 12; z dnia 14 lutego 1990 r., Francja/Komisja, C-301/87, EU:C:1990:67, pkt 29–31).
- 128 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, chociaż obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 296 TFUE wymaga przedstawienia jasno i niedwuznacznie rozumowania autora danego aktu, w sposób pozwalający zainteresowanym na poznanie motywów podjętego środka, a Sądowi umożliwiając wykonanie jego kontroli, to jednak podanie wszystkich istotnych względów prawnych i faktycznych nie jest konieczne. Przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być ponadto oceniane pod kątem nie tylko brzmienia aktu, lecz także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę. W szczególności akt jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych państwu członkowskiemu, którego dotyczy, pozwalających mu zrozumieć treść przyjętego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2013 r., Komisja/Rada, C-63/12, EU:C:2013:752, pkt 98, 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 129 Jeżeli chodzi o standardy uzasadnienia nakazu zawieszenia, należy zauważyć, że tego rodzaju nakaz zostaje wydany, zanim jeszcze Komisja wypowie się w sposób ostateczny co do zgodności danego środka z rynkiem wewnętrznym, i to bez względu na to, czy nakaz ten zostaje wydany równocześnie z decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, czy też jest od niej późniejszy. W związku z tym, mając na uwadze cele nakazu zawieszenia (zob. pkt 30 i 69 powyżej), należy stwierdzić, że jeżeli chodzi o zakwalifikowanie danego środka jako bezprawnie przyznanej pomocy państwa, standardy uzasadnienia nakazu zawieszenia powinny odpowiadać standardom wymaganym przez orzecznictwo w odniesieniu do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. W tego rodzaju decyzjach Komisja może zaś ograniczyć się do podsumowania istotnych kwestii faktycznych i prawnych, przedstawienia wstępnej oceny charakteru pomocowego proponowanego środka i określenia wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja, C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 102, 103).
- 130 Wreszcie, należy przypomnieć, że jeżeli Komisja wydaje nakaz zawieszenia, musi ona wykazać spełnienie samych tylko przesłanek określonych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 (zob. pkt 71 i 80–84 powyżej) i nie jest zobowiązana uzasadnić, dlaczego w danym wypadku postanowiła nie wydawać nakazu zawieszenia (zob. pkt 112 powyżej).
- 131 W niniejszym przypadku w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o uzasadnienie dotyczące materialnych przesłanek wydania zaskarżonych nakazów, należy stwierdzić, że w motywach 10–37 decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne i w motywach 20–42 decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego Komisja przedstawiła powody uzasadniające tymczasowe ustalenie, zgodnie z którym rozpatrywane środki krajowe stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W motywach, odpowiednio, 42 i 51 wspomnianych decyzji Komisja wskazała, że środki te stanowią nową pomoc, która nie została jej zgłoszona, z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, i że powinny zatem one zostać uznane za pomoc przyznaną bezprawnie. Te elementy uzasadnienia zostały przedstawione w sposób zwięzły, odpowiednio, w motywach 46 i 55 wspomnianych wyżej decyzji, zawartych w ich częściach dotyczących zaskarżonych nakazów.
- 132 Uzasadnienie to jest wystarczające w świetle wymogów określonych w orzecznictwie przytoczonym w pkt 128 i 129 powyżej. W tym względzie, po pierwsze, zarzut Węgier dotyczący określenia kategorii przedsiębiorstw będących jedynymi, które zostały uprzywilejowane przez rozpatrywane środki krajowe,

nie może zostać uwzględniony z powodów przedstawionych w pkt 82 powyżej. Po drugie, jeśli chodzi o niewystarczające uzasadnienie spornych decyzji w kwestii definicji właściwego rynku, należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom Węgier Komisja w sposób dostateczny wyjaśniła, w kontekście decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE, w motywie 36 decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne i w motywie 41 decyzji w sprawie poprawki w opłacie z tytułu kontroli łańcucha żywnościowego, jakie konsekwencje rozpatrywane środki krajowe mogą mieć dla rynku produkcji i sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz dla rynku sprzedaży detalicznej towarów szybko zbywalnych.

- 133 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o uzasadnienie dotyczące przesłanki proceduralnej wydania zaskarżonych nakazów, należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom Węgier Komisja dała im możliwość przedstawienia uwag co do zaskarżonych nakazów przed ich wydaniem. Pisma informacyjne z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r. załączone przez Węgry do skarg w sposób wyraźny odnoszą się bowiem do faktu, że Komisja bierze pod uwagę możliwość zastosowania nakazów przewidzianych w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 i że zgodnie z tym przepisem wzywa Węgry do przedstawienia uwag w terminie 20 dni roboczych. Ze spornych decyzji wynika również, czego Węgry nie kwestionują, że władze węgierskie nie przedstawiły w odpowiednim terminie uwag co do planowanych nakazów.
- 134 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o uzasadnienie dotyczące konieczności wydania zaskarżonych nakazów, należy zauważyć, że chociaż z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wynika, iż Komisja powinna przedstawić powody, które skłoniły ją do uznania, że wprowadzany w życie środek krajowy stanowi nową pomoc państwa, to jednak przepis ten nie wymaga od Komisji konkretnego uzasadnienia zasadności wydania nakazu w danym przypadku. Uzasadnieniem zasadności tego środka jest bowiem istnienie udowodnionego naruszenia przez państwo członkowskie art. 108 ust. 3 TFUE.
- 135 Niemniej jednak w sytuacji takiej jak ta w rozpatrywanej sprawie, w której nakaz zawieszenia jest zawarty w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, z uwagi na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje Komisja na mocy art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, a także na skutki prawne, jakie powoduje nakaz zawieszenia na mocy art. 12 tego rozporządzenia, należy uznać, że decyzja w sprawie wydania takiego nakazu powinna umożliwiać zrozumienie, dlaczego zdaniem Komisji dane państwo członkowskie nie będzie przestrzegać zobowiązań wynikających z art. 108 ust. 3 TFUE i nie zawiesi wprowadzania badanych środków w następstwie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 136 W rozpatrywanej sprawie z zaskarżonych decyzji wynika, że w odpowiedzi na pisma informacyjne z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r. władze węgierskie stwierdziły, że rozpatrywane środki krajowe nie stanowiły pomocy państwa. Ponadto, jak zostało wskazane w pkt 133 powyżej, ze spornych decyzji wynika również, że wspomniane władze nie odpowiedziały na wezwanie przez Komisję do zgłaszania uwag co do wydania nakazu zawieszenia, którego przyjęcie było planowane. Elementy te są zaś wystarczające, aby zrozumieć, że Komisja uznała, zważywszy na okoliczności, iż pomimo wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego istniało ryzyko, że rozpatrywane środki krajowe zostaną zastosowane.
- 137 Wreszcie, z akt sprawy wynika, że na kilka miesięcy przed wydaniem zaskarżonych nakazów Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do węgierskich środków podatkowych opartych na tym samym systemie co rozpatrywane sporne środki krajowe (zob. pkt 81 powyżej) i że środki te nie zostały zawieszone pomimo wszczęcia wspomnianego postępowania. Chociaż okoliczność ta nie została uwzględniona w spornych decyzjach, współtworzy ona kontekst wydania zaskarżonych nakazów i władze węgierskie nie mogły o niej nie wiedzieć.

- 138 W tym kontekście należy stwierdzić, że władze węgierskie były w stanie zrozumieć, dlaczego Komisja postanowiła w zaskarżonych decyzjach rzeczywiście zastosować nakazy zawieszenia, tym bardziej że, w braku konkretnych uwag ze strony tych władz co do możliwości wydania owych nakazów, Komisja nie była zobowiązana do udzielenia we wspomnianych decyzjach odpowiedzi na konkretne argumenty.
- 139 W czwartej kolejności, jeśli chodzi o argument podniesiony przez Węgry w skardze w sprawie T-554/15, wystarczy stwierdzić, że lektura decyzji w sprawie składki na cele zdrowotne nie pozostawia żadnych wątpliwości co do zakresu nakazu zawieszenia. Zakres ten jest określony, tytułem konkluzji, w motywie 53 tej decyzji, w którym Komisja wzywa Węgry do zawieszenia stosowania progresywnych stawek składki na cele zdrowotne, a także do zawieszenia stosowania obniżenia tego podatku w przypadku inwestycji.
- 140 Z powyższego wynika, że w świetle wymogów ustanowionych w orzecznictwie w odniesieniu do przestrzegania obowiązku uzasadnienia przypomnianych w pkt 128 powyżej Komisja w sposób wystarczający uzasadniła zaskarżone decyzje.
- 141 Ponadto zastrzeżenie dotyczące naruszenia prawa do obrony należy oddalić, ponieważ Węgry nie podnoszą żadnego argumentu na jego poparcie. W każdym razie, jak zostało wskazane w pkt 133 powyżej, wbrew twierdzeniom Węgier Komisja dała im możliwość przedstawienia uwag co do zaskarżonych nakazów przed ich wydaniem.
- 142 Zarzut trzeci należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego

- 143 Zarzut czwarty oparty jest na naruszeniu obowiązku lojalnej współpracy ustanowionego w art. 4 ust. 3 TUE, zasady dobrej administracji i prawa do skutecznego środka prawnego.
- 144 Węgry twierdzą, że w pismach informacyjnych z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r. Komisja poprzestała na przywołaniu możliwości wydania nakazu zawieszenia, bez wskazania w istocie powodów, które uzasadniałyby konieczność wydania tego nakazu. Tymczasem przestrzeganie obowiązku lojalnej współpracy wymaga zdaniem Węgier, aby Komisja i Węgry wspólnie znalazły rozwiązanie, które pozwoliłoby na usunięcie antykonkurencyjnych skutków rozpatrywanych środków krajowych. Węgry dodają w tym względzie, że w niniejszym przypadku Komisja wydała zaskarżone nakazy w wyniku niezwykle krótkiego postępowania, ograniczonego do jednej wymiany pism.
- 145 Powyższe okoliczności zdaniem Węgier świadczą również o naruszeniu prawa do obrony, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, oraz zasady dobrej administracji zawartej w art. 41, 47 i 48 karty praw podstawowych. W zakresie, w jakim Komisja nie przedstawiła władzom węgierskim swojego merytorycznego stanowiska co do konieczności wydania nakazu, władze te nie były w stanie przedstawić swoich argumentów przed wydaniem spornych decyzji.
- 146 Ponadto Węgry podnoszą, że zaskarżone nakazy zmusiły je do zmiany przepisów jeszcze przed zbadaniem zakwalifikowania rozpatrywanych środków krajowych jako bezprawnie przyznanej pomocy państwa. Gdyby Węgry znieśli te środki, aby zastosować się do zaskarżonych nakazów, Komisja zamknęłaby formalne postępowanie wyjaśniające i w ten sposób pozbawiła Węgry możliwości zakwestionowania przed sądami Unii zakwalifikowania tych środków jako bezprawnie przyznanej pomocy.
- 147 Komisja nie zgadza się z tymi argumentami.

- 148 Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zawartą w art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Ta sama zasada zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie są też zobowiązane ułatwiać wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymać się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.
- 149 Artykuł 108 ust. 3 TFUE przewiduje, że państwa członkowskie informują Komisję, w czasie odpowiednim do przedstawienia jej uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Państwa członkowskie są zobowiązane nie wprowadzać zgłoszonej pomocy do czasu wypowiedzenia się przez Komisję co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym, również na wstępnym etapie postępowania, poprzedzającym ewentualne wszczęcie postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 1973 r., Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, pkt 8).
- 150 Należy również przypomnieć, po pierwsze, że aby nie blokować działań legislacyjnych państw członkowskich, rozporządzenie nr 659/1999 przewiduje krótki termin dwóch miesięcy, w którym Komisja musi zakończyć badanie wstępne zgłoszenia. Ponadto art. 4 ust. 6 tego rozporządzenia przewiduje, że w przypadku gdy Komisja nie podejmuje decyzji kończącej wstępny etap postępowania w terminie dwóch miesięcy, pomoc uznaje się za dozwoloną i zainteresowane państwo członkowskie może ją wprowadzić. Po drugie, Komisja przyjęła rozporządzenia uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 i 108 TFUE, które to przepisy ustalają warunki, w jakich niektóre kategorie pomocy nie muszą już być zgłaszane, i które wobec tego pozwalają państwom członkowskim ocenić konieczność zgłoszenia. Rozporządzeniem mającym zastosowanie *ratione temporis* jest rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 [TFUE] (Dz.U. 2014, L 187, s. 1).
- 151 Wreszcie, jak zostało przypomniane w pkt 25–29 powyżej, zgodnie z art. 13 rozporządzenia nr 659/1999 badanie pomocy, która nie została zgłoszona z naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 3 TFUE, może skutkować wydaniem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, która zobowiązuje państwa członkowskie do natychmiastowego zawieszenia wprowadzania w życie spornej pomocy. W przypadku gdy państwo członkowskie w dalszym ciągu wprowadza w życie niezgłoszoną pomoc państwa, Komisja ma prawo skierować do niego nakaz zawieszenia zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Nakaz ten może również zostać zawarty w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, pod warunkiem że dane państwo członkowskie miało możliwość wypowiedzenia się w tym względzie przed wydaniem tej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 47).
- 152 W niniejszym przypadku, jak wynika z zaskarżonych decyzji, których Węgry w tym względzie nie kwestionują, w odpowiedzi na pisma informacyjne z dnia 17 marca i z dnia 13 kwietnia 2015 r. władze węgierskie ograniczyły się do stwierdzenia, że według nich rozpatrywane środki krajowe nie stanowiły pomocy państwa. Nie przedstawiły one uwag co do nakazów zawieszenia, których wydanie przez Komisję zostało zapowiedziane w jej pismach. Należy stwierdzić, że w świetle tych okoliczności, które mogły zostać zinterpretowane przez Komisję jako stwarzające ryzyko odmowy przez władze węgierskie współpracy w ramach postępowania ustanowionego w art. 108 TFUE, polegającej na podporządkowaniu się obowiązkowi zawieszenia, Komisja mogła, nie naruszając zasady lojalnej współpracy, zastosować środki przewidziane przez prawodawcę Unii w celu zapewnienia przestrzegania art. 107 i 108 TFUE.

- 153 Wbrew twierdzeniom Węgier zastosowanie tych środków przez Komisję nie prowadzi do naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zgodnie z orzecznictwem państwom członkowskim przysługuje bowiem skarga do Sądu, zarówno przeciwko decyzjom o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, jak i przeciwko nakazom zawieszenia (zob. pkt 39 i 50 powyżej).
- 154 W ramach takiej skargi państwa członkowskie mogą zakwestionować zarówno kwalifikację danego środka krajowego jako pomocy państwa, jak i uznanie go za nową pomoc podlegającą obowiązkowi zawieszenia, co pozwala im wykazać, że środek ten nie podlega ani obowiązkowi zgłoszenia, ani obowiązkowi zawieszenia.
- 155 Państwa członkowskie mogą również, tak jak postąpiły w niniejszym przypadku Węgry, powstrzymać się od podważenia zakwalifikowania danego środka jako bezprawnie przyznanej pomocy państwa i poprzestać na podniesieniu wad nakazu zawieszenia. Jednak w takim przypadku, nawet przy założeniu, że taka skarga zostanie uwzględniona, nie może ona prowadzić do ustania obowiązku zawieszenia, jako że obowiązek ten jest również związany z decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 156 Ponadto jeśli chodzi o zastrzeżenie dotyczące naruszenia zasady dobrej administracji, wystarczy stwierdzić, że Węgry nie podnoszą żadnego argumentu na jego poparcie. Zastrzeżenie to powinno zatem zostać oddalone.
- 157 W świetle powyższego zarzut czwarty należy oddalić, a w związku z tym skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 158 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 159 W niniejszym przypadku, ponieważ Węgry przegrały zarówno sprawę T-554/15, jak i sprawę T-555/15, należy obciążyć je kosztami postępowania poniesionymi w każdej z tych dwóch spraw, zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (dziewiąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skargi zostają oddalone.**
- 2) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**

Gervasoni

Madise

Kowalik-Bańczyk

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 25 kwietnia 2018 r.

Podpisy