



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

19. marts 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — statsstøtte — artikel 107, stk. 1, TEUF — begrebet »statsstøtte« — boligtilskud, der er tildelt før Ungarns tiltrædelse af Den Europæiske Union, til visse kategorier af husstande — afregning af støtten ved kreditinstitutter som modydelse for en statsgaranti — artikel 108, stk. 3, TEUF — foranstaltning, der ikke forinden er anmeldt til Europa-Kommissionen — ulovlighed«

I sag C-672/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Törvényszék (Ungarn) ved afgørelse af 30. juli 2013, indgået til Domstolen den 17. december 2013, i sagen:

OTP Bank Nyrt

mod

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af dommerne A. Borg Barthet, som fungerende formand for sjette Afdeling, E. Levits og F. Biltgen (refererende dommer),

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. november 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- OTP Bank Nyrt ved ügyvéd P. Nagy
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved K. Talabér-Ritz og L. Flynn, som befuldmægtigede,

* Processprog: ungarsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF.
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem OTP Bank Nyrt (herefter »OTP Bank«), et ungarsk kreditinstitut, på den ene side og Magyar Állam (herefter »den ungarske stat«) og Magyar Államkincstár (herefter »den ungarske statskasse«) på den anden side vedrørende et krav om tilbagebetaling i henhold til en garanti, som den ungarske stat har ydet OTP Bank.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Traktaten mellem Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (medlemmer af Den Europæiske Union) og Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik om Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 17, herefter »tiltrædelsestraktaten«) trådte i henhold til artikel 2, stk. 2, i kraft den 1. maj 2004.
- 4 Ifølge tiltrædelsestraktatens artikel 1, stk. 2, er vilkårene for optagelsen og de af optagelsen nødvendiggjorte tilpasninger af de traktater, som danner grundlag for Unionen, indeholdt i Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«).
- 5 Tiltrædelsesaktens artikel 22, som på lige fod med de øvrige bestemmelser i nævnte akt udgør en integrerende del af tiltrædelsestraktaten, bestemmer, at de foranstaltninger, der opregnes i listen i bilag IV til nævnte akt, finder anvendelse på de vilkår, der er fastsat i nævnte bilag.
- 6 Punkt 3 med overskriften »Konkurrencepolitik« i bilag IV til tiltrædelsesakten bestemmer:
 - »1. Følgende støtteordninger og individuel støtte, som er trådt i kraft i en ny medlemsstat inden tiltrædelsesdatoen, og som fortsat gælder efter denne dato, vil ved tiltrædelsen blive anset for eksisterende støtte som defineret i artikel [108], stk. 1, [TEUF]:
 - a) støtteforanstaltninger, der er trådt i kraft inden den 10. december 1994
 - b) støtteforanstaltninger opregnet i tillægget til dette bilag

- c) støtteforanstaltninger, der inden tiltrædelsesdatoen er blevet vurderet af den nationale myndighed for statsstøttekontrol i den nye medlemsstat og fundet forenelige med gældende fællesskabsret, og som Kommissionen ikke har gjort indsigelse mod på grund af alvorlig tvivl om, hvorvidt foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, jf. proceduren i stk. 2.

Alle foranstaltninger, der stadig er gældende efter tiltrædelsesdatoen, som udgør statsstøtte, og som ikke opfylder de betingelser, der fastlægges ovenfor, vil ved tiltrædelsen blive anset for ny støtte i forbindelse med anvendelsen af artikel [108], stk. 3, [TEUF].«

- 7 Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT L 83, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 1, herefter »forordning nr. 659/1999«), bestemmer i artikel 1 med overskriften »Definitioner« følgende:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »støtte« enhver foranstaltning, der opfylder alle kriterierne i [...] artikel [107], stk. 1, [TEUF]
- b) »eksisterende støtte«
- i) med forbehold af [...] bilag IV, punkt 3, og tillægget hertil i [tiltrædelses]akten enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i de pågældende medlemsstater, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden
- ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet
- iii) støtte, som anses for at være godkendt i henhold til artikel 4, stk. 6, i nærværende forordning eller før forordningen, men efter denne procedure
- iv) støtte, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15
- v) støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen
- c) »ny støtte« enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte
- d) »støtteordning« enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat
- e) »individuel støtte« støtte, der ikke ydes på grundlag af en støtteordning, og anmeldelsespligtige støttetildelinger på grundlag af en støtteordning
- f) »ulovlig støtte« ny støtte, der er gennemført i strid med [...] artikel [108], stk. 3, [TEUF]

[...]«

Ungarsk ret

- 8 I henhold til de beføjelser, som følger af lovene om Republikken Ungarns budget for 2000-2002, vedtog denne medlemsstats regering regeringsdekret nr. 12/2001 af 31. januar 2001 om støtte til fremme af adgangen til boliger (*Magyar Közlöny* 2001/11, herefter »dekretet af 2001«).
- 9 Det var fastsat i nævnte dekrets § 24, stk. 1, der findes i dekretets kapitel VII, at det tilkom kreditinstitutter at yde og udbetale de i kapitel II-VI beskrevne lån og at fastsætte vilkårene for tilbagebetalingen og støtten samt at afregne de støttebeløb, som skal indgå i statsbudgettet – uanset hvem bygherren eller sælgeren er.
- 10 Samme dekrets § 24, stk. 15, bestemmer følgende:
- »Kreditinstituttet indgår en aftale med ministeren og statskassen om udbetaling af støtte og lån i henhold til stk. 11 samt om afregningsordningen og om meddelelse af de oplysninger, der er nødvendige med henblik på finansiel kontrol. Kreditinstituttet er bemyndiget til at afregne støtte og lån efter indgåelsen af denne aftale.«
- 11 § 25, stk. 1 og 2, i dekretet af 2001 bestemmer:
- »1) Såfremt ansøgeren for at anskaffe sig en bolig også har anvendt det tilskud til opførelse af en bolig, der er omhandlet i § 5, stk. 4, refunderer staten kreditinstituttet 80% af det lånebeløb som fastsat i overensstemmelse med § 13, stk. 1, der er opnået hos kreditinstituttet, og som er blevet uinddriveligt som omhandlet i bestemmelserne i lov om regnskaber, samt renter og udgifter vedrørende dette lån, hvilke ikke kan overstige halvdelen af lånets hovedstol.
- 2) Staten refunderer kreditinstituttet hovedstolen, renter og udgifter i forbindelse med det lån, der er udbetalt i form af forskud, af kreditinstituttet i medfør af § 5/A, og som er blevet uinddriveligt som omhandlet i bestemmelserne i lov om regnskaber.«
- 12 § 25/C i dekretet af 2001, som er blevet indsat ved § 10 i regeringsdekret nr. 257/2011 af 6. december 2011 (herefter »dekretet af 2011«), bestemmer:
- »Statens refusionspligt som omhandlet i § 25, stk. 1 og 2, i dekretet [af 2001] finder ikke anvendelse i tilfælde af lånekontrakter, som indgås den 1. maj 2004 eller senere.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 Den 15. september 2008 indgik ministeriet med ansvar for lokale myndigheder, den ungarske statskasse og OTP Bank en kommissionsaftale på grundlag af § 24, stk. 15, i dekretet af 2001.
- 14 Ministeriet med ansvar for lokale myndigheder overdrog i medfør af denne aftales kapitel I, punkt 1, OTP Bank, med henblik på gennemførelsen af dekretet, opgaven med at varetage afregningen af de statslige boligtilskud. OTP Bank udførte i denne forbindelse følgende opgaver: evaluering af ansøgningerne om boligtilskud og subventionerede boliglån, udbetaling af støtte under de betingelser, der er fastsat i dekretet af 2001, registrering af realkreditlån til fordel for staten i ejendomsregisteret og af forbud mod overdragelse og behæftelse, bogføring i budgettet af beløb, der er tildelt som boligtilskud, og meddelelse af oplysninger i overensstemmelse med bestemmelserne i dette dekret.

- 15 OTP Bank modtog som modydelse for disse opgaver refusion af de omkostninger, der var fastsat i kapitel II, punkt 5, i kommissionsaftalen af 15. september 2008, dvs. 1,5% af de beløb, der var blevet tildelt i boligtilskud, og 3% af de beløb, der var fastsat i låneaftaler, og som var blevet udbetalt i form af boligtilskud til unge og støtte tildelt i henhold til den tidligere ordning med tilbagebetaling af skat.
- 16 Det fremgår af § 25, stk. 1, i dekretet af 2001, der var gældende ved indgåelsen af kommissionsaftalen af 15. september 2008, dvs. før ændringen heraf ved dekretet af 2011, at den ungarske stat under visse betingelser ligeledes var forpligtet til at refundere kreditinstituttet 80% af det lånebeløb, som dette kreditinstitut havde udbetalt, og som var blevet uinddriveligt som omhandlet i bestemmelserne i lov om regnskaber, samt renter og udgifter i forbindelse med dette lån.
- 17 § 25, stk. 2, i dekretet af 2001 fastsatte, at staten ligeledes skulle sikre kreditinstituttet refusion af hovedstolen, renter og udgifter i forbindelse med det lån, der er udbetalt i form af forskud, af kreditinstituttet i medfør af § 5/A, og som er blevet uinddriveligt.
- 18 OTP Bank opfordrede flere gange forgæves den ungarske stat til at opfylde denne kommissionsaftale med hensyn til tredje kvartal af 2009 og kvartalerne i det efterfølgende år. Den ungarske stat bestred denne forpligtelse, idet den påberåbte sig bestemmelserne i § 25/C i dekretet af 2001, som indsat ved dekretet af 2011. Den ungarske stat anså sig således efter denne lovmæssige ændring for fritaget for forpligtelserne i § 25, stk. 1 og 2, i dekretet af 2001 hvad angår låneaftaler, som er indgået fra og med den 1. maj 2004.
- 19 OTP Bank anlagde i denne sammenhæng sag ved Fővárosi Törvényszék (retten i Budapest) med henblik på at opnå, at den ungarske stat blev tilpligtet at betale et beløb på 1 261 506 204 HUF med tillæg af renter og udgifter, og at den afgørelse, der skulle træffes, kunne fuldbyrdes over for statskassen. Den ungarske stat havde ifølge OTP Bank som følge af vedtagelsen af § 25/C i dekretet af 2001 desuden gjort det umuligt at opfylde kommissionsaftalen af 15. september 2008, og som følge heraf ensidigt brudt denne aftale. OTP Bank begærede af denne grund en afregning af de ydelser, der var blevet præsteret ved gennemførelsen af denne aftale, i medfør af § 479, stk. 3, i den borgerlige lovbog.
- 20 Den ungarske stat og statskassen anførte, idet de nedlagde påstand om afvisning af det af OTP Bank anlagte søgsmål, at ændringen af dekretet af 2001 var nødvendig, eftersom den statsgaranti, som den ungarske stat har ydet i medfør af § 25, stk. 1 og 2, i dekretet af 2001 (herefter »statsgarantien«), udgør statsstøtte, der er forbudt i medfør af EU-retten. Den ungarske stat tilsigtede med vedtagelsen af dekretet af 2011 således alene at bringe den ungarske lovgivning i overensstemmelse med EU-retten.
- 21 Fővárosi Törvényszék gav ikke OTP Bank medhold i søgsmålet. Fővárosi ítélőtábla (appelleretten i Budapest) ophævede denne dom samtidigt med, at den fandt, at det kunne være hensigtsmæssigt at kontrollere, om denne angivelige statsstøtte var forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 2 og 3, TEUF, hvorfor den hjemviste sagen til Fővárosi Törvényszék.
- 22 OTP Bank gjorde for Fővárosi Törvényszék, der behandlede sagen på ny, gældende, at såfremt denne ret måtte antage, at statsgarantien henhørte under artikel 107, stk. 1, TEUF, burde den forespørge Domstolen, om denne garanti i henhold til EU-retten er forenelig med det indre marked, navnlig i betragtning af den i artikel 107, stk. 2, litra a), TEUF fastsatte undtagelse for social støtte, og af den omstændighed, at modtagerne af den omtvistede støtteform er privatpersoner og ikke kreditinstitutter.
- 23 Ifølge Fővárosi Törvényszék kræver afgørelsen af den tvist, der verserer for denne ret, en fortolkning af EU-retten. Hvis den nævnte garanti ikke udgør forbudt statsstøtte, eller denne garanti udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 2 og 3, TEUF, der er forenelig med det indre marked, kan den ungarske stat i givet fald have brudt den nævnte kommissionsaftale uden et gyldigt retsgrundlag.

- 24 Under disse omstændigheder har Fővárosi Törvényszék besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Udgør den ved [dekretet af 2001] fastsatte statsgaranti, som blev ydet før Ungarns tiltrædelse af Den Europæiske Union, statsstøtte, og er den i bekræftende fald forenelig med det indre marked?
 - 2) Hvilke retsmidler står til rådighed for de berørte parter i henhold til fællesskabsretten for eventuelle skader, såfremt den inden for rammerne af ovennævnte dekret fastsatte statsgaranti er uforenelig med det indre marked?«

Formaliteten

- 25 Den ungarske regering og Kommissionen har udtrykt tvivl med hensyn til, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, eller i det mindste med hensyn til det ene eller andet af de forelagte spørgsmål.
- 26 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF tilkommer det udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom Bruno m.fl., C-395/08 og C-396/08, EU:C:2010:329, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det følger af Domstolens faste praksis, at der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (domme van der Weerd m.fl., C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, præmis 22, og Melki og Abdeli, C-188/10 – C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 27).
- 28 Det er således alene i særlige tilfælde, at det påhviler Domstolen at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen (jf. i denne retning dom PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, præmis 39). Den samarbejdsånd, der må beherske udførelsen af opgaverne i forbindelse med den præjudicielle forelæggelsesprocedure, indebærer således, at den nationale ret tager hensyn til Domstolens opgave, som er at bidrage til retsplejen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (dom Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Det skal dernæst fremhæves, at i overensstemmelse med Domstolens faste praksis gælder, at selv om Domstolen inden for rammerne af en procedure iværksat i henhold til artikel 267 TEUF ikke har kompetence til at afgøre, om national ret er forenelig med EU-retten, eller til at fortolke nationale love eller administrative forskrifter, er den dog beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere en sådan forenelighed med henblik på pådømmelsen af den sag, der er indbragt for den (jf. bl.a. dom Paint Graphos m.fl., C-78/08 – C-80/08, EU:C:2011:550, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

- 30 Mere præcist har Domstolen allerede fastslået, at Kommissionens kompetence til at vurdere en støttes forenelighed med det indre marked ikke er til hinder for, at en national ret forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af støttebegrebet (dom DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, præmis 15). Domstolen kan således navnlig forsyne den forelæggende ret med fortolkningsselementer vedrørende EU-retten, som gør det muligt for den at afgøre, om en national foranstaltning kan kvalificeres som »statsstøtte« i EU-retlig forstand (jf. i denne retning dom Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 De nationale retter kan således få forelagt tvister, som indebærer, at de skal fortolke og anvende det i artikel 107, stk. 1, TEUF omhandlede støttebegreb, navnlig for at fastslå, om en statslig foranstaltning skulle have været underkastet den forudgående kontrolprocedure efter artikel 108, stk. 3, TEUF, og i givet fald efterprøve, om den berørte medlemsstat har efterkommet denne forpligtelse (jf. i denne retning dom P, C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Endelig, og som det fremgår af denne doms præmis 29, for så vidt som det tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, påhviler det den i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (jf. bl.a. dom Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Henset til det ovenstående og med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar skal de to spørgsmål, som skal behandles samlet, omformuleres, således at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om statsgarantien kan kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og i bekræftende fald om denne støtte var underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, og hvilke følger en manglende overholdelse af denne pligt i givet fald har.

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 34 Hvad angår kontrollen med, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser, som de er pålagt ved artikel 107 TEUF og 108 TEUF, skal der indledningsvis henvises til den måde, hvorpå bestemmelserne i sidstnævnte artikel griber ind i hinanden, og de beføjelser og det ansvar, som disse bestemmelser indfører for Kommissionen på den ene side og medlemsstaterne på den anden side.
- 35 Artikel 108 TEUF indfører særskilte procedurer alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens ny støtte i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF på forhånd skal anmeldes til Kommissionen og ikke kan gennemføres, før proceduren har ført til en endelig afgørelse, kan eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF løbende gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed (dom P, EU:C:2013:525, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Inden for rammerne af denne kontrolordning er Kommissionen og de nationale retter tillagt forskelligt ansvar og forskellige beføjelser (dom Namur-Les assurances du crédit, sag C-44/93, EU:C:1994:311, præmis 14).
- 37 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 31, kan disse retter få forelagt tvister, som indebærer, at de skal fortolke og anvende det i artikel 107, stk. 1, TEUF omhandlede støttebegreb, navnlig for at fastslå, om en statslig foranstaltning skulle have været underkastet den forudgående kontrolprocedure efter artikel 108, stk. 3, TEUF. Hvis de nævnte retter konstaterer, at den omhandlede foranstaltning faktisk skulle have været anmeldt til Kommissionen

forinden, skal de kende den ulovlig. Derimod er disse retter ikke kompetente til at træffe afgørelse om en statsstøttes forenelighed med det indre marked, idet denne kontrol henhører under Kommissionens enekompetence (jf. i denne retning dom P, EU:C:2013:525, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

Om realiteten

- 38 Henset til disse faktorer og med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar skal det for det første fastlægges, om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107 TEUF. I denne henseende skal den forelæggende ret forsynes med elementerne til fortolkning af de betingelser, som artikel 107, stk. 1, TEUF stiller, for at en national foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte, nemlig at denne foranstaltning finansieres af staten eller ved hjælp af statsmidler, at en sådan foranstaltning er selektiv, samt at den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, og at den giver anledning til en konkurrenceforvridning. Disse tre betingelser vil derfor blive behandlet efter hinanden.

Om betingelsen om, at foranstaltningen finansieres af staten eller ved hjælp af statsmidler

- 39 Artikel 107, stk. 1, TEUF henviser til »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form«.
- 40 Ifølge Domstolens faste praksis er støttebegrebet mere generelt end tilskudsbegrebet, fordi det ikke blot omfatter de positive ydelser, som selve tilskuddene, men ligeledes indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (jf. bl.a. dom Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Hvad angår hovedsagen fremgår det af de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at statsgarantien blev etableret i den kommissionsaftale, der blev indgået den 15. september 2008 mellem ministeriet med ansvar for lokale myndigheder, statskassen og OTP Bank, på grundlag af § 24, stk. 15, i dekretet af 2001.
- 42 Dernæst fremgår det, at kreditinstitutterne ved de kvartalsmæssige træk på statsgarantien fremsendte deres anmodninger til ministeriet med ansvar for lokale myndigheder eller økonomiministeriet, som tildelte dem de anmodede støttebeløb og lån, idet der herved anvendtes midler fra bevillingerne på det almindelige budget, der var afsat til »Øvrige boligtilskud« i regnskabet, der forvaltes af statskassen.
- 43 Det følger heraf, at statsgarantien udgør statsstøtte, som ydes ved hjælp af statsmidler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

Om betingelsen om, at foranstaltningen skal være selektiv

- 44 Artikel 107, stk. 1, TEUF forbyder støtte, der »begunstiger visse virksomheder eller produktioner«, dvs. selektiv støtte.
- 45 Det skal dermed fastlægges, om statsgarantien kan begunstige visse virksomheder eller produktioner i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den omhandlede foranstaltning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

- 46 Det skal indledningsvis bemærkes, at dekretet af 2001, som danner grundlaget for ydelsen af denne garanti, regulerer støtte med henblik på at lette adgangen til boliger for visse kategorier af husstande. Dette dekrets § 24, stk. 1, bestemmer således, at det tilkommer kreditinstitutterne at yde og udbetale lånene og fastsætte vilkårene for tilbagebetalingen og støtten. Til gengæld giver nævnte dekrets § 25, stk. 1 og 2, nævnte garanti til de berørte kreditinstitutter.
- 47 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at når støtte ydes i form af en garanti, er det vigtigt, at de nationale retter identificerer modtagerne af denne støtte, idet disse kan være enten låntageren eller långiveren eller under visse omstændigheder dem begge i fællesskab (jf. i denne retning dom Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, præmis 37).
- 48 Som det fremgår af nærværende doms præmis 46, bestemmer dekretet af 2001, at det i det foreliggende tilfælde tilkommer kreditinstitutterne at gennemføre nævnte dekret og dermed drage fordel af statsgarantien. Den omhandlede foranstaltning synes dermed alene at være til gavn for kreditinstitutsektoren.
- 49 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at en støtte kan være selektiv med hensyn til artikel 107, stk. 1, TEUF, selv når den vedrører en hel økonomisk sektor (jf. i denne retning bl.a. domme Belgien mod Kommissionen, C-75/97, EU:C:1999:311, præmis 33, og Paint Graphos m.fl., EU:C:2011:550, præmis 53).
- 50 Dermed kan statsgarantien anses for at være selektiv. Den omstændighed, at den efter omstændighederne ligeledes kan være til gavn for modtagere, der ikke er kreditinstitutter, såsom i det foreliggende tilfælde visse husstande, hvis indtægter alene ikke sætter dem i stand til at overveje at erhverve en fast ejendom, kan ikke rejse tvivl om denne konstatering med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 51 Det skal imidlertid bemærkes, at det under drøftelserne i retsmødet kom frem, at der i løbet af 2008 blev foretaget en ændring af dekretet af 2001, som udvidede muligheden for at anvende nævnte dekret på andre erhvervsdrivende.
- 52 Da der er tale om et spørgsmål vedrørende de faktiske omstændigheder, tilkommer det i sidste ende den forelæggende ret at efterprøve rigtigheden af disse elementer og at bedømme, om disse efter deres art kan rejse tvivl om, at statsgarantien er selektiv.
- Om betingelserne vedrørende foranstaltningens påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og den konkurrenceforvridning, som den skal give anledning til
- 53 Artikel 107, stk. 1, TEUF forbyder støtte, som påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen.
- 54 Med henblik på kvalificeringen af en national foranstaltning som statsstøtte skal det ikke godtgøres, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men det skal alene undersøges, om denne støtte kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (domme Italien mod Kommissionen, C-372/97, EU:C:2004:234, præmis 44, og Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, præmis 54).
- 55 Særligt når en støtte, der er vedtaget af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at de sidstnævnte virksomheder påvirkes af støtten (jf. dom Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

- 56 Det er i denne henseende ikke nødvendigt, at den begunstigede virksomhed selv tager del i samhandelen mellem medlemsstaterne. Når en medlemsstat tildeler støtte til en virksomhed, kan den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked. Derudover vil en styrkelse af positionen for en virksomhed, der indtil dette tidspunkt ikke havde taget del i samhandelen mellem medlemsstaterne, kunne bringe den i en position, der ville give den mulighed for at etablere sig på en anden medlemsstats marked (dom Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, præmis 58).
- 57 Hvad angår hovedsagen skal det bemærkes, at statsgarantien gør det muligt for kreditinstitutter at indgå låneaftaler uden derved at påtage sig den økonomiske risiko. De kreditinstitutter, der har indgået en kommissionsaftale som den i hovedsagen, skal således hverken nødvendigvis undersøge låntagerens kreditværdighed eller fastsætte en garantipræmie. Hertil kommer, at låntagerne som oftest vil anmode disse institutter om yderligere tjenester, såsom oprettelsen af en løbende konto. Statsgarantien giver dermed nævnte institutter en fordel, eftersom den har den virkning, at den øger deres kundekreds og forøger deres indtægter.
- 58 Det følger heraf, at statsgarantien har den virkning, at den styrker positionen for kreditinstitutterne i forhold til positionen for andre erhvervsdrivende på markedet og gør det mere vanskeligt for erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i de øvrige medlemsstater, at trænge ind på det ungarske marked. Denne garanti kan således påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje konkurrencen som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 59 Henset til det ovenstående må det fastslås, at statsgarantien, som udelukkende ydes til kreditinstitutter, umiddelbart udgør »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret mere specifikt at vurdere, om en sådan garanti er selektiv, idet den bl.a. skal fastlægge, om denne garanti som følge af ændringen af dekretet af 2001, som efter det oplyste fandt sted i 2008, kan ydes til andre erhvervsdrivende end blot kreditinstitutterne, og i bekræftende fald, om denne omstændighed kan rejse tvivl om, hvorvidt den nævnte garanti er selektiv.
- 60 For det andet, og såfremt den forelæggende ret kvalificerer statsgarantien som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal det – med henblik på at sætte denne ret i stand til at bedømme lovligheden heraf – fastlægges, om garantien er underlagt anmeldelsesproceduren i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF. I denne forbindelse skal det afklares, om nævnte garanti udgør eksisterende støtte eller ny støtte.
- 61 Det fremgår af artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999, at med forbehold af bilag IV, punkt 3, og tillægget hertil i tiltrædelsesakten udgør enhver form for støtte, der eksisterede inden TEUF's ikrafttræden i de pågældende medlemsstater, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter TEUF's ikrafttræden, eksisterende støtte.
- 62 Punkt 3 i bilag IV til tiltrædelsesakten bestemmer, at alle foranstaltninger, der stadig er gældende efter tiltrædelsesdatoen, som udgør statsstøtte, og som ikke opfylder de tre betingelser, der er opregnet i punkt 3, stk. 1, i nævnte bilag, ved tiltrædelsen vil blive anset for ny støtte.
- 63 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det fremgår, at dekretet af 2001, som danner grundlag for ydelsen af statsgarantien, trådte i kraft efter den 10. december 1994, at det ikke er nævnt i den liste over støtte, som er opregnet i tillægget til bilag IV til tiltrædelsesakten, og at det ikke blev anmeldt til Kommissionen i forbindelse med den såkaldte »overgangsprocedure« i punkt 3, stk. 1, litra c), i bilag IV til denne akt.
- 64 Statsgarantien opfylder dermed ikke de tre betingelser, der er opregnet i punkt 3, stk. 1, i bilag IV til tiltrædelsesakten, og skal derfor i givet fald anses for ny støtte.

- 65 Kommissionen skal i henhold til 108, stk. 3, TEUF underrettes om nye støtteforanstaltninger i forvejen, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse.
- 66 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en støtteforanstaltning, der iværksættes i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 108, stk. 3, TEUF, er ulovlig (dom *Distribution Casino France m.fl.*, C-266/04 – C-270/04, C-276/04 og C-321/04 – C-325/04, EU:C:2005:657, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Hvad angår hovedsagen fremgår det, at Ungarn ikke har anmeldt statsgarantien til Kommissionen.
- 68 Det følger af det ovenstående, at såfremt den forelæggende ret kvalificerer statsgarantien som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal en sådan garanti anses for ny støtte, og den er derfor underlagt pligten til forudgående anmeldelse til Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om den berørte medlemsstat har overholdt denne pligt, og, hvis dette ikke er tilfældet, at kende denne garanti ulovlig.
- 69 Hvad for det tredje angår følgerne af en sådan ulovlighed, og mere præcist hvad angår modtagerne af den ulovlige støtte, skal det indledningsvis bemærkes, at Domstolen flere gange har fastslået, at det tilkommer de nationale retter at drage konsekvenserne af en overtrædelse af artikel 108, stk. 3, TEUF i henhold til national ret såvel med hensyn til gyldigheden af retsakter, der indeholder bestemmelser til gennemførelse af støtteforanstaltninger, som med hensyn til tilbagesøgning af den finansielle støtte, der er tildelt i strid med denne bestemmelse (jf. i denne retning domme *van Calster m.fl.*, C-261/01 og C-262/01, EU:C:2003:571, præmis 64, *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, præmis 49, og *CELF og ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, præmis 41).
- 70 Den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig, er ophævelse af en uretmæssig støtte ved at kræve den tilbagebetalt med henblik på at genoprette den oprindelige situation (jf. bl.a. domme *Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen*, C-328/99 og C-399/00, EU:C:2003:252, præmis 66, og *Mediaset mod Kommissionen*, C-403/10 P, EU:C:2011:533, præmis 122).
- 71 Det hovedformål, som forfølges med tilbagesøgningen af ulovligt ydet statsstøtte, er således at fjerne den konkurrencefordrejning, som er forårsaget af den konkurrencefordel, som er opnået ved en sådan støtte (jf. i denne retning dom *Tyskland mod Kommissionen*, C-277/00, EU:C:2004:238, præmis 76, og *Kommissionen mod MTU Friedrichshafen*, C-520/07 P, EU:C:2009:557, præmis 57). Ved tilbagebetalingen af støtten mister støttemodtageren således den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte er genoprettet (dom *Kommissionen mod Italien*, C-350/93, EU:C:1995:96, præmis 22).
- 72 Det er kun, såfremt der forekommer ekstraordinære omstændigheder, at det i givet fald vil være uhensigtsmæssigt at anordne tilbagebetaling af støtten (jf. dom *Residex Capital IV*, EU:C:2011:814, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 I hovedsagen fremgår det ikke af de sagsakter, der er forelagt Domstolen, at det for den forelæggende ret er påberåbt, at der foreligger sådanne ekstraordinære omstændigheder. Den nationale ret er følgelig i princippet forpligtet til at anordne tilbagebetaling af den omhandlede støtte i denne sag i henhold til national ret.
- 74 Det skal dernæst bemærkes, at Kommissionen har enekompetence til at bedømme, om en støtte er forenelig med det indre marked, idet den også foretager denne undersøgelse, selv om den pågældende medlemsstat tilsidesætter det forbud mod at gennemføre støtteforanstaltninger, der er indeholdt i artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF. De nationale retters opgave består i en sådan situation udelukkende i – i tiden indtil Kommissionen træffer sin endelige afgørelse – at beskytte borgernes

rettigheder i tilfælde, hvor de statslige myndigheder tilsidesætter dette forbud (jf. i denne retning dom CELF og ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

- 75 Det tilkommer dermed Kommissionen at undersøge, om statsgarantien er forenelig med det indre marked bl.a. med henblik på at bedømme, om den nævnte støtte kan være omfattet af den i artikel 107, stk. 2, litra a), TEUF fastsatte undtagelse for social støtte.
- 76 Selv om det lægges til grund, at Kommissionen ved en endelig afgørelse måtte kende statsgarantien forenelig med det indre marked, er den nationale ret imidlertid fortsat forpligtet til at anordne tilbagebetaling af denne statsstøtte i henhold til national ret. Nævnte endelige afgørelse fra Kommissionen indebærer således ikke, at gennemførelsesforanstaltninger, som var ugyldige, fordi de var blevet truffet i strid med forbuddet i artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF, efterfølgende lovliggøres, da man i så fald ville tilsidesætte denne artikels direkte virkning og også borgernes interesser, som de nationale domstole har til opgave at beskytte. Enhver anden fortolkning ville tilskynde den berørte medlemsstat til at tilsidesætte artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF og fratage den sin effektive virkning (jf. i denne retning domme *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, præmis 16, og *SFEI m.fl.*, C-39/94, EU:C:1996:285, præmis 67-69).
- 77 Endelig og hvad angår navnlig dem, der er begunstiget af statsgarantien, skal det fremhæves, at henset til den obligatoriske karakter af den kontrol, som Kommissionen i medfør af artikel 108 TEUF fører med statsstøtte, kan der for det første principielt ikke bestå en berettiget forventning hos støttemodtagerne om, at den støtte, de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i denne artikel fastlagte procedure, og for det andet må en påpasselig erhvervsdrivende normalt være i stand til at forvise sig om, at denne procedure er blevet fulgt. Når en støtte gennemføres, uden at Kommissionen på forhånd får underretning herom, således at den er ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, kan støttemodtageren navnlig ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet (dom *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Det følger af disse betragtninger, at de berørte parter, der er begunstiget af en statsgaranti som den i hovedsagen omhandlede, som er ydet under tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF og dermed ulovlig, ikke råder over et retsmiddel i henhold til EU-retten.
- 79 Henset til det ovenstående skal de spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, besvares på følgende måde:
- Statsgarantien, som udelukkende ydes til kreditinstitutter, udgør umiddelbart »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret mere specifikt at vurdere, om en sådan garanti er selektiv, idet den bl.a. skal fastlægge, om denne garanti som følge af den ændring af dekretet af 2001, som angiveligt fandt sted i 2008, kan ydes til andre erhvervsdrivende end blot kreditinstitutterne, og i bekræftende fald, om denne omstændighed kan rejse tvivl om, hvorvidt den nævnte garanti er selektiv.
 - Såfremt den forelæggende ret kvalificerer den i hovedsagen omhandlede statsgaranti som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal en sådan garanti anses for ny støtte, og den er derfor underlagt pligten til forudgående anmeldelse til Europa-Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om den berørte medlemsstat har overholdt denne pligt, og, hvis dette ikke er tilfældet, at kende denne garanti ulovlig.

- De berørte parter, der er begunstiget af en statsgaranti som den i hovedsagen omhandlede, som er ydet under tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF og dermed ulovlig, råder ikke over et retsmiddel i henhold til EU-retten.

Sagens omkostninger

- ⁸⁰ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

Den statsgaranti, som den ungarske stat yder i henhold til § 25, stk. 1 og 2, i regeringsdekret nr. 12/2001 af 31. januar 2001 om støtte til fremme af adgangen til boliger, som udelukkende ydes til kreditinstitutter, udgør umiddelbart »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret mere specifikt at vurdere, om en sådan garanti er selektiv, idet den bl.a. skal fastlægge, om denne garanti som følge af den ændring af dette dekret, som angiveligt fandt sted i 2008, kan ydes til andre erhvervsdrivende end blot kreditinstitutterne, og i bekræftende fald, om denne omstændighed kan rejse tvivl om, hvorvidt den nævnte garanti er selektiv.

Såfremt den forelæggende ret kvalificerer den i hovedsagen omhandlede statsgaranti som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal en sådan garanti anses for ny støtte, og den er derfor underlagt pligten til forudgående anmeldelse til Europa-Kommissionen i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om den berørte medlemsstat har overholdt denne pligt, og, hvis dette ikke er tilfældet, at kende denne garanti ulovlig.

De berørte parter, der er begunstiget af en statsgaranti som den i hovedsagen omhandlede, som er ydet under tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF og dermed ulovlig, råder ikke over et retsmiddel i henhold til EU-retten.

Underskrifter