



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

19. märts 2015*

Eelotsusetaotlus — Riigiabi — ELTL artikli 107 lõige 1 — Mõiste „riigiabi” — Eluasemetoetus, mis on antud teatud tüüpi kodumajapidamistele enne Ungari ühinemist Euroopa Liiduga — Krediidiasutuste poolt toetuste väljamaksmine riigigarantii tagatisel — ELTL artikli 108 lõige 3 — Meede, millest Euroopa Komisjoni eelnevalt ei teavitatud — Õigusvastasus

Kohtuasjas C-672/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Fővárosi Törvényszéki (Ungari) 30. juuli 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 17. detsembril 2013, menetluses

OTP Bank Nyrt

versus

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: kohtunikud A. Borg Barthet kuuenda koja presidendi ülesannetes, E. Levits ja F. Biltgen (ettekandja),

kohtujurist: N. Jääskinen,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. novembri 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- OTP Bank Nyrt, esindaja: *ügyvéd* P. Nagy,
- Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Koós,
- Euroopa Komisjon, esindajad: K. Talabér-Ritz ja L. Flynn,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: ungari.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artiklite 107 ja 108 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on Ungari krediitiasutus OTP Bank Nyrt (edaspidi „OTP pank”) ja teine pool Magyar Állam (edaspidi „Ungari riik”) ja Magyar Államkincstár (edaspidi „Ungari riigikassa”) ning vaidluse ese on OTP pangale Ungari riigi antud garantiiga tagatud hüvitisnõue.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga (ELT 2003, L 236, lk 17; edaspidi „ühinemisleping”) jõustus lepingu artikli 2 lõike 2 kohaselt 1. mail 2004.
- 4 Vastavalt ühinemislepingu artikli 1 lõikele 2 on vastuvõtutingimused ja muudatused Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud aktis Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2003, L 236, lk 33; edaspidi „ühinemisakt”).
- 5 Võrdsel alusel teiste ühinemisakti sätetega ühinemislepingu lahutamatu osa moodustav artikkel 22 sätestab, et selle akti IV lisa loetletud meetmeid kohaldatakse vastavalt selles lisa sätestatud tingimustele.
- 6 Ühinemisakti IV lisa 3. peatükk „Konkurentsipoliitika” sätestab:

„1. Järgmisi abiprogramme ja individuaalset abi, mis on uues liikmesriigis jõustatud enne ühinemiskuupäeva ja mida rakendatakse ka pärast nimetatud kuupäeva, käsitletakse ühinemise järel kui olemasolevat abi [ELTL] artikli [108] lõike 1 tähenduses:

- a) enne 10. detsembrit 1994 jõustunud abimeetmed;
- b) käesoleva lisa liites loetletud abimeetmed;
- c) abimeetmed, mida uue liikmesriigi riigiabi järelevalveasutus enne ühinemiskuupäeva hindas ja mis loeti *acquis*’le vastavaks ning mille kohta komisjon ei ole esitanud punktis 2 ettenähtud korras vastuväiteid sel alusel, et on tõsiseid kahtlusi meetme kokkusobivuses ühisturuga.

Kõiki pärast ühinemiskuupäeva veel rakendatavaid meetmeid, mis kujutavad endast riigiabi ega vasta eespool kirjeldatud tingimustele, peetakse ühinemise järel uueks abiks [ELTL] artikli [108] lõike 3 kohaldamisel.”

- 7 Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EMÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL artikli 108] kohaldamiseks (EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339) (muudetud nõukogu 20. novembri 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1791/2006 (ELT L 363, lk 1)) (edaspidi „määrus nr 659/1999”) artikkel 1 „Mõisted” sätestab:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) *abi* – meede, mis vastab kõikidele [ELTL] artikli [107] lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele;
- b) *olemasolev abi*:
- i) igasugune abi, mis oli olemas enne asutamislepingu jõustumist vastavates liikmesriikides, see tähendab abiprogrammid ja individuaalne abi, mis kehtisid enne ja mida rakendatakse ka pärast asutamislepingu jõustumist, ilma et eelõeldu piiraks [...] ühinemisakti IV lisa punkti 3 ja nimetatud lisa liite [...] kohaldamist;
 - ii) heakskiidetud abi, see tähendab komisjoni või nõukogu poolt heakskiidetud abikavad või individuaalne abi;
 - iii) abi, mida peetakse heakskiidetuks vastavalt käesoleva määruse artikli 4 lõikele 6 või enne käesolevat määrust, kuid vastavalt selle menetlusele;
 - iv) abi, mida peetakse olemasolevaks abiks vastavalt artiklile 15;
 - v) abi, mida peetakse olemasolevaks abiks, kuna on võimalik teha kindlaks, et selle kehtestamise ajal ei olnud see veel abi, vaid on muutunud selleks hiljem ühisturu arengu tõttu ja ilma et liikmesriik oleks seda muutnud. Kui teatavad meetmed muutuvad abiks pärast tegevuse liberaliseerimist ühenduse õiguses, ei käsitleta neid meetmeid pärast liberaliseerimise kuupäeva enam olemasoleva abina;
- c) *uus abi* – kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused;
- d) *abikava* – mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi õigusaktis üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele, ja mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses;
- e) *individuaalne abi* – abi, mida ei anta abikava raames, ja abikava raames antav abi, millest tuleb teatada;
- f) *ebaseaduslik abi* – uus abi, mis on kehtestatud vastuolus [ELTL] artikli [108] lõikega 3;
- [...]

Ungari õigus

- 8 Ungari Vabariigi 2000.–2002. aasta riigieelarve seaduse volitusnormide alusel kehtestas nimetatud liikmesriigi valitsus 31. jaanuari 2001. aasta määruse nr 12/2001 eluaseme soetamise soodustamiseks antava abi kohta (*Magyar Közlöny* 2001/11, edaspidi „2001. aasta määrus”).

- 9 Selle määruse VII peatükis asuv § 24 lõige 1 sätestas, et määruse II–VI peatükis osutatud laenude andmine ja väljamaksmine ning tagasimaksmise korra ja toetuste kindlaksmääramine ja nende summade arveldamine riigieelarves – sõltumata ehitajast (arendajast) või müüjast – on krediidasutuste ülesanne.
- 10 Sama määruse § 24 lõike 15 kohaselt:
- „Krediidasutus sõlmib ministeeriumi ja riigikassaga lepingu toetuste ja § 11 kohaste ettemaksete väljamaksmise, arveldamise korra ja finantsjärelevalveks vajalike andmete esitamise kohta. Sõlmitud lepingu alusel tegeleb toetuste ja ettemaksete väljamaksmisega krediidasutus.”
- 11 Ungari 2001. aasta määruse § 25 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:
- „1. Kui taotleja on taotlenud eluaseme soetamiseks ka § 5 lõikes 4 ette nähtud ehitustoetust, siis kompenseerib riik krediidasutusele 80% laenusummast, mis on määratud § 13 lõike 1 alusel, krediidasutuse poolt välja makstud ja mida ei ole võimalik sisse nõuda raamatupidamise seaduse tähenduses, intressist ja laenukuludest, mis ei või ületada poolt laenu põhisummast.
2. Riik kompenseerib krediidasutusele § 5/A alusel ettemaksena väljamakstud laenu põhisumma, intressi ja laenukulud, mida ei ole võimalik sisse nõuda raamatupidamise seaduse tähenduses.”
- 12 Valitsuse 6. detsembri 2011. aasta määruse nr 257/2011 (edaspidi „2011. aasta määrus”) §-ga 10 valitsuse 2001. aasta määrusesse lisatud § 25/C sätestab:
- „[2001. aasta määruse] § 25 lõigetes 1 ja 2 sätestatud riigi kompenseerimiskohustusele ei saa tugineda 1. mail 2004 või pärast seda sõlmitud laenulepingute puhul”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 13 Kohalike omavalitsuste ministeerium, Ungari riigikassa ja OTP pank sõlmisid 15. septembril 2008 valitsuse 2001. aasta määruse § 24 lõike 15 alusel käsunduslepingu.
- 14 Lepingu I peatüki punktis 1 on märgitud, et nimetatud määruse rakendamiseks volitab kohalike omavalitsuste ministeerium OTP panka välja maksta riiklikke eluasemetoetusi. Lepingu raames täidab OTP pank järgmisi ülesandeid: hindab eluasemetoetuse ja subsideeritud eluasemelaenu taotlejate avaldusi, maksab 2001. aasta määruses sätestatud tingimustel välja toetused, seab riigi kasuks kinnistusraamatusse hüpoteegid ning võõrandamis- ja koormamiskeelud, arvestab eelarvesse eluasemetoetusena antud summad ning edastab nimetatud määruse sätete kohaselt andmed.
- 15 Nende ülesannete täitmise eest hüvitatakse OTP pangale 15. septembri 2008. aasta käsunduslepingu II peatüki punktis 5 nimetatud kulud, see tähendab 1,5% eluasemetoetusena väljamakstud summadest ja 3% laenulepingute alusel ettemaksetena väljamakstud summadest, noorte eluasemetoetusest ja varasema maksutagastuskorra alusel antud toetustest.
- 16 Valitsuse 2001. aasta määruse § 25 lõige 1, mis kehtis 15. septembri 2008. aasta käsunduslepingu sõlmimise ajal, see tähendab enne selle määruse muutmist 2011. aasta määrusega, nägi ette, et Ungari riik oli ka teatud tingimustel kohustatud krediidasutusele kompenseerima 80% selle krediidasutuse väljamakstud laenusummast, mida ei ole võimalik sisse nõuda raamatupidamise seaduse tähenduses, ja selle laenu intressist ning laenukuludest.
- 17 Valitsuse 2001. aasta määruse § 25 lõige 2 sätestas, et riik peab krediidasutusele tagama ka määruse § 5/A alusel ettemaksena väljamakstud laenu, mida ei ole võimalik sisse nõuda, põhisumma, intressi ja laenukulude kompenseerimise.

- 18 OTP pank palus korduvalt ja tulemusteta, et Ungari riik täidaks kõnealuse käsunduslepingu kohased 2009. aasta kolmandat kvartalit ja sellele järgnevate aastate kvartaleid puudutavad kohustused. Ungari riik vaidles sellele kohustusele vastu, viidates 2001. aasta määruse § 25/C sätetele, mis olid kehtestatud 2011. aasta määrusega. Nimetatud õigusnormide muudatusest tulenevalt peab Ungari riik ennast vabastatuks 2001. aasta määruse § 25 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kohustustest pärast 1. maid 2004 sõlmitud laenulepingute osas.
- 19 Sellest tulenevalt esitas OTP pank Fővárosi Törvényszékile (Budapesti kohus) hagi, paludes Ungari riigilt välja mõista 1 261 506 204 Ungari forintit koos intressi ja kuludega ning et tehtav otsus oleks riigikassale siduv. OTP pank on seisukohal, et kuna Ungari riik oli valitsuse 2001. aasta määruse § 25/C vastuvõtmisega 15. septembri 2008. aasta käsunduslepingu edaspidise täitmise võimatuks muutnud, oli ta selle lepingu ühepoolset lõpetanud. Seetõttu nõudis OTP pank ka lepingu täitmisel osutatud teenuste tasaarvestamist tsiviilseadustiku § 479 lõike 3 alusel.
- 20 Ungari riik ja riigikassa paluvad OTP panga hagi rahuldamata jätta, väites et 2001. aasta määruse muutmine 2011. aasta määrusega oli vajalik, kuna Ungari riigi poolt 2001. aasta määruse § 25 lõigetega 1 ja 2 antud tagatis (edaspidi „riigigarantii”) kujutab endast liidu õigusega keelatud riigiabi. Seega oli Ungari riigi eesmärk 2011. aasta määruse vastuvõtmisel üksnes Ungari õiguse kooskõlla viimine liidu õigusega.
- 21 Fővárosi Törvényszék jättis OTP panga hagi rahuldamata. Fővárosi Ítéltábla (Budapesti apellatsioonikohus) tühistas selle kohtuotsuse põhjendusel, et on vaja kontrollida, kas väidetav riigiabi on siseturuga kokkusobiv ELTL artikli 107 lõigete 2 ja 3 tähenduses, ning saatis asja tagasi uue otsuse tegemiseks Fővárosi Törvényszékile.
- 22 Kui Fővárosi Törvényszék asja uuesti läbi vaatas, märkis OTP pank, et kui see kohus asub seisukohale, et asjaomane riigigarantii kuulub ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse, siis peab ta küsima Euroopa Kohtult, kas riigigarantii on liidu õiguse kohaselt siseturuga kokkusobiv, eelkõige silmas pidades ELTL artikli 107 lõike 2 punkti a kohase sotsiaalabi erandit ja asjaolu, et kõnealuse toetuse saajad on eraisikud, mitte krediidasutused.
- 23 Fővárosi Törvényszéki arvates on talle esitatud vaidluse lahendamiseks vaja tõlgendada liidu õigust. Nimelt kui see garantii ei kujuta endast keelatud riigiabi või kui see garantii on teisisõnu siseturuga kokkusobiv ELTL artikli 107 lõigete 2 ja 3 tähenduses, võib käesoleval juhul selguda, et Ungari riik lõpetas kõnealuse käsunduslepingu kehtiva õigusliku aluseta.
- 24 Neil asjaoludel otsustas Fővárosi Törvényszék menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas Ungari poolt enne Euroopa Liiduga ühinemist valitsuse [2001. aasta] määruse alusel antud riigigarantii on kvalifitseeritav riigiabiks ning jaatava vastuse korral, kas see on siseturuga kooskõlas?
2. Juhul kui eespool nimetatud määruse alusel antud riigigarantii ei ole siseturuga kooskõlas, siis kuidas saab liidu õiguse alusel heastada puudutatud isikute huvide võimalikku kahjustamist?”

Vastuvõetavus

- 25 Ungari valitsus ja komisjon kahtlevad eelotsusetaotluse või vähemalt esimese või teise esitatud küsimuse vastuvõetavuses.

- 26 Sellega seoses tuleb kõigepealt meenutada, et ELTL artiklis 267 sätestatud menetluses on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus järelikult üldjuhul kohustatud eelotsuse tegema (vt eelkõige kohtuotsus Bruno jt, C-395/08 ja C-396/08, EU:C:2010:329, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldatakse, et asjakohased on need liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne. Liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele saab Euroopa Kohus vastuse andmata jätta vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (kohtuotsused van der Weerd jt, C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 22, ning Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 27).
- 28 Niisiis peab Euroopa Kohus erandjuhtudel oma pädevuse hindamiseks siiski kindlaks tegema need asjaolud, mille tõttu liikmesriigi kohus talle eelotsusetaotluse esitas (vt selle kohta kohtuotsus PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 39). Koostöö, mis eelotsusemenetluses on esmatähtis, tähendab nimelt seda, et liikmesriigi kohus arvestab Euroopa Kohtule usaldatud ülesandega, mis seisneb liikmesriikide õigusemõistmisele kaasaaitamises, mitte aga üldiste või oletuslike küsimuste kohta nõuandvate arvamuste koostamises (kohtuotsus Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Seejärel olgu rõhutatud, et Euroopa Kohus on oma praktikas sedastanud, et kuigi tal puudub õigus ELTL artikli 267 alusel algatatud menetluse raames otsustada liikmesriigi õigusnormide kokkusobivuse üle liidu õigusega ning tõlgendada liikmesriigi õigus- ja haldusnorme, on Euroopa Kohus siiski pädev esitama eelotsusetaotluse esitanud kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mis võimaldavad viimasel tema menetluses oleva kohtuasja lahendamist (vt eelkõige kohtuotsus Paint Graphos jt, C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Täpsemalt on Euroopa Kohus juba otsustanud, et komisjoni pädevus hinnata riigiabi kokkusobivust siseturuga ei takista liikmesriigi kohtul esitamast Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi seoses riigiabi mõiste tõlgendamisega (kohtuotsus DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punkt 15). Seega võib Euroopa Kohus anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule liidu õiguse tõlgendamiseks juhiseid, mis võimaldavad viimasel kindlaks teha, kas riiklikku meedet saab käsitada riigiabina liidu õiguse tähenduses (vt selle kohta kohtuotsus Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Nimelt võivad liikmesriigi kohtud menetleda kohtuasju, milles neil tuleb tõlgendada ja kohaldada ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud abi mõistet, et muu hulgas kindlaks teha, kas riikliku meetme suhtes oleks pidanud kohaldama ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud eelkontrolli menetlust või mitte, ning vajaduse korral kontrollida, kas liikmesriik on seda kohustust täitnud (vt selle kohta kohtuotsus P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Lõpuks olgu märgitud, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 29 on selgitatud, et kuna Euroopa Kohtu ülesanne on anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, siis tuleb Euroopa Kohtul talle esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada (vt eelkõige kohtuotsus Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Eeltoodust lähtudes ja eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks tuleb mõlemad küsimused, mida peab hindama koos, ümber sõnastada nii, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kas Ungari valitsuse poolt 2001. aasta määrusega antud riigigarantii võib kvalifitseerida

riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, ja juhul kui see on nii, siis kas sellele kohaldatakse ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud teavitamiskohustust ning kui see on nii, siis millised on käesoleval juhul selle kohustuse täitmata jätmise tagajärjed.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Sissejuhatavad märkused

- 34 ELTL artiklitega 107 ja 108 liikmesriikidele pandud kohustuste järgimise järelevalve suhtes olgu kõigepealt meenutatud, mil viisil on omavahel seotud viimati nimetatud artikli sätted ja millised on nende sätetega ühelt poolt komisjonile ja teiselt poolt liikmesriikidele antud õigused ja kohustused.
- 35 ELTL artikkel 108 kehtestab erineva menetluse sõltuvalt sellest, kas tegemist on olemasoleva või uue abiga. Kui ELTL artikli 108 lõike 3 alusel tuleb uuest abist komisjoni eelnevalt teavitada ja seda ei tohi rakendada enne, kui nimetatud menetluses on tehtud lõplik otsus, on olemasoleva abi andmine vastavalt ELTL artikli 108 lõikele 1 õiguspärane seni, kuni komisjon ei ole seda tunnistanud ühisturuga kokkusobimatuks (kohtuotsus P, EU:C:2013:525, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Komisjonil ja liikmesriikide kohtutel on järelevalvesüsteemi raames erinev vastutus ja pädevus (kohtuotsus Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, punkt 14).
- 37 Käesoleva kohtuotsuse punktis 31 viidatud kohtupraktika kohaselt võivad need kohtud menetleda kohtuasju, milles neil tuleb tõlgendada ja kohaldada ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud abi mõistet, et muu hulgas kindlaks teha, kas ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud eelkontrolli menetlust oleks riikliku meetme puhul pidanud kohaldama või mitte. Kui liikmesriigi kohus jõuab järeldusele, et asjaomase meetmest oleks tegelikult pidanud komisjoni eelnevalt teavitama, peab ta selle meetme tunnistama ebaseaduslikuks. Seevastu ei ole samad kohtud pädevad otsustama, kas riigiabi on siseturuga kokkusobiv, kuna selline kontroll on üksnes komisjoni ainupädevuses (vt selle kohta kohtuotsus P, EU:C:2013:525, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

Sisulised küsimused

- 38 Eeltoodud kaalutluste alusel tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks kõigepealt kindlaks määrata, kas põhikohtuasjas kõnealune meede kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 tähenduses. Selleks tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule anda juhised, mis on vajalikud selliste tingimuste tõlgendamiseks, millest tuleb ELTL artikli 107 kohaselt lähtuda riikliku meetme riigiabiks liigitamisel, see tähendab: meetme rahastamine riigi poolt või riigi ressurssidest, meetme valikulisus ja see, kas meede kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust ja moonutab konkurentsi. Neid kolme tingimust tuleb uurida üksteise järel.

Tingimus, mis käsitleb meetme rahastamist riigi poolt või riigi ressurssidest

- 39 ELTL artikli 107 lõige 1 käsitleb „liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav[at] abi”.
- 40 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on abi mõiste laiem kui toetuse mõiste, sest abi mõiste ei hõlma mitte üksnes sooritusi positiivses tähenduses, nagu toetusi, vaid ka erinevas vormis sekkumisi, mis leevendavad äriühingu eelarvet tavaliselt koormavaid kohustusi ja mis seetõttu ei ole küll toetused selle sõna kitsamas tähenduses, ent on siiski samalaadsed ja neil on samasugused tagajärjed (vt eelkõige kohtuotsus Cassa di Risparmio di Firenze jt, C-222/04, EU:C:2006:8, punkt 131 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 41 Põhikohtuasja osas ilmneb Euroopa Kohtule esitatud toimikust esiteks, et riigigarantii oli ette nähtud kohalike omavalitsuste ministeeriumi, Ungari riigikassa ja OTP panga poolt 15. septembril 2008 valitsuse 2001. aasta määruse § 24 lõike 15 alusel sõlmitud käsunduslepingus.
- 42 Teiseks nähtub, et riigigarantii kvartaalse realiseerimise käigus saatsid krediidasutused oma taotlused kohalike omavalitsuste ministeeriumile või majandusministeeriumile, kes eraldasid neile taotletud toetused ja ettemaksed ja kirjendasid need riigikassa hallatavas raamatupidamises peetava üldeelarve kuludes kui „muud eluasemetoetused”.
- 43 Eeltoodust lähtudes kujutab asjaomane riigigarantii endast riigi ressurssidest antavat abi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

Tingimus, mis käsitleb meetme valikulisust

- 44 ELTL artikli 107 lõige 1 puudutab abi, mis „soodusta[b] teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist”, see tähendab valikulist abi.
- 45 Seetõttu on oluline kindlaks määrata, kas põhikohtuasjas käsitletav riigigarantii soodustab teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist võrreldes teiste ettevõtjatega, kes kõnealuse meetme eesmärgi silmas pidades on faktiliselt ja õiguslikult sarnases olukorras.
- 46 Kõigepealt olgu märgitud, et 2001. aasta määrus, mille alusel see garantii anti, reguleerib teatud tüüpi kodumajapidamistele eluaseme soetamise soodustamiseks antavat abi. Niisiis sätestab § 24 lõige 1, et laenude andmine ja väljamaksmine ning nende tagastamise korra ja toetuste kindlaksmääramine on krediidasutuste ülesanne. Vastutasuks annavad määruse § 25 lõiked 1 ja 2 asjaomastele krediidasutustele kõnealuse garantii.
- 47 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kui abi on antud garantii kujul, on oluline, et siseriiklikud kohtud tuvastaksid abisaaja või vajaduse korral abisaajad, kuna selle abi saaja võib olla nii laenusaaja, laenuandja kui ka teatud juhtudel mõlemad korraga (vt selle kohta kohtuotsus *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, punkt 37).
- 48 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 46, näeb 2001. aasta määrus ette, et krediidasutused viivad seda määrust ellu ja saavad seetõttu riigigarantii. Kõnealune meede näib soodustavat ainult üksi krediidasutuste sektorit.
- 49 Samas võib Euroopa Kohtu praktika kohaselt abi olla valikuline ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses isegi siis, kui see puudutab ühte majandussektorit tervikuna (vt eelkõige selle kohta kohtuotsused *Belgia vs. komisjon*, C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 33, ja *Paint Graphos jt*, EU:C:2011:550, punkt 53).
- 50 Sellest tulenevalt võib põhikohtuasjas käsitletavat riigigarantiid pidada valikuliseks meetmeks. Asjaolu, et käesoleval juhul on see kasulik ka sellistele isikutele, kes ei ole krediidasutused, nagu teatud kodumajapidamised, kelle sissetulekud ei võimalda neil endil kaaluda kinnisvara omandamist, ei sea kahtluse alla esitatud järeldust, millest piisab ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamiseks.
- 51 Sellegipoolest olgu märgitud, et Euroopa Kohtu istungil tõsteti esile 2001. aasta määruse muutmist 2008. aastal, millega nimetatud määruse kohaldamisala laiendati muudele ettevõtjatele.
- 52 Kuna see on faktilisi asjaolusid puudutav küsimus, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima nende asjaolude paikapidavust ja hindama, kas need seavad kahtluse alla riigiabi valikulisuse.

Tingimused, mis käsitlevad liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamist ja sellest tuleneda võivat konkurentsi moonutamist

- 53 ELTL artikli 107 lõike 1 kohaselt on keelatud anda abi, mis kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust ja mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi.
- 54 Selleks et siseriiklikku meedet riigiabiks lugeda, ei tule tõendada abi tegelikku mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele ja tegelikku konkurentsi kahjustamist, vaid üksnes uurida, kas abi võib mõjutada seda kaubandust ja kahjustada konkurentsi (kohtuotsused Itaalia *vs.* komisjon, C-372/97, EU:C:2004:234, punkt 44, ja Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punkt 54).
- 55 Elkkõige siis, kui liikmesriigi antud abi tugevdab ühe ettevõtja seisundit ühendusesiseses kaubanduses teiste konkureerivate ettevõtjate suhtes, tuleb lugeda, et abi viimaseid mõjutab (vt kohtuotsus Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Seejuures pole tingimata vajalik, et abi saav ettevõtja osaleks ise ühendusesiseses kaubanduses. Kui liikmesriik annab ettevõtjale abi, võidakse nimelt riigisisest tegevust säilitada või suurendada, mille tagajärjel vähenevad teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjate võimalused siseneda selle liikmesriigi turule. Lisaks võib sellise ettevõtja seisundi tugevdamine, kes kuni selle ajani ei osalenud ühendusesiseses kaubanduses, panna ta olukorda, mis võimaldab tal siseneda teise liikmesriigi turule (kohtuotsus Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punkt 58).
- 57 Seoses põhikohtuasjaga olgu märgitud, et asjaomane riigiabi võimaldab krediidasutustel anda laene ilma majanduslikke riske hindamata. Niisiis ei pea need krediidasutused, kes on sõlminud põhikohtuasjas käsitletava käsunduslepingu, tingimata hindama laenajate maksevõimet ega nägema ette tagatissummat. Lisaks osutatakse nendes krediidasutustes laenajatele sagedamini selliseid täiendavaid teenuseid nagu arvelduskonto avamine. Seega tehakse neile krediidasutustele riigigarantiiid andes soodustus, kuna see toob kaasa nende kliendibaasi laienemise ja nende tulude suurenemise.
- 58 Järelikult toob põhikohtuasjas käsitletav riigigarantii endaga kaasa asjaomaste ettevõtjate seisundi tugevnemise võrreldes teiste turul tegutsevate ettevõtjatega ja muudab teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjate jaoks keerulisemaks Ungari turule sisenemise. Seetõttu võib kõnealune garantii mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ja kahjustada konkurentsi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.
- 59 Eespool toodud kaalutlustest lähtudes tuleb sedastada, et põhikohtuasjas käsitletav riigigarantii, mida anti üksnes krediidasutustele, kujutab *a priori* endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Sellegipoolest peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama täpsemalt sellise garantii valikulisust, selgitades muu hulgas välja, kas 2001. aasta määruse väidetava 2008. aasta muudatuse tõttu võidakse see garantii anda ka muudele ettevõtjatele kui krediidasutustele, ja juhul kui see on nii, siis kas see asjaolu seab kahtluse alla selle garantii valikulisuse.
- 60 Teiseks ja tingimusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kvalifitseerib põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii „riigiabiks” ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, tuleb tal selleks, et oleks võimalik hinnata selle õiguspärasust, määrata kindlaks, kas sellele kohaldatakse ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud teavitamiskohustust. Selleks on vaja tuvastada, kas selline garantii kujutab endast olemasolevat või uut riigiabi.
- 61 Määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti b alapunkti i kohaselt on – ilma, et see piiraks ühinemisakti IV lisa 3. peatüki kohaldamist – olemasoleva abiga tegemist igasuguse abi puhul, mis oli olemas enne EL toimimise lepingu jõustumist vastavas liikmesriigis, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis kehtisid enne ja mida rakendatakse ka pärast aluslepingu jõustumist.

- 62 Ühinemisakti IV lisa 3. peatükk sätestab, et kõiki pärast ühinemiskuupäeva veel rakendatavaid meetmeid, mis kujutavad endast riigiabi ega vasta nimetatud lisa 3. peatüki punktis 1 loetletud tingimustele, peetakse ühinemise järel uueks abiks.
- 63 Käesoleval juhul olgu märgitud, et 2001. aasta määrus, mille alusel põhikohtuasjas käsitletav riigigarantii anti, jõustus pärast 10. detsembrit 1994 ja seda ei ole nimetatud ühinemisakti IV lisa liites esitatud loetelus ning sellest ei teavitatud komisjoni selle akti IV lisa 3. peatüki punkti 1 alapunkti c kohases nn üleminekumenetluses.
- 64 Järelikult ei vasta asjaomane riigigarantii ühinemisakti IV lisa 3. peatüki punktis 1 loetletud kolmele tingimusele ja seega tuleb seda käesoleval juhul pidada uueks abiks.
- 65 Uuest abist tuleb komisjoni ELTL artikli 108 lõike 3 kohaselt eelnevalt teavitada ja seda ei tohi rakendada enne, kui menetluse tulemusel on tehtud lõplik otsus.
- 66 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et ebaseaduslik on abimeede, mida rakendatakse ELTL artikli 108 lõikest 3 tulenevaid kohustusi eirates (kohtuotsus *Distribution Casino France jt*, C-266/04–C-270/04, C-276/04 ja C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 67 Põhikohtuasjas näib Ungari olevat jätnud komisjoni riigigarantiist teavitamata.
- 68 Eeltoodust tuleneb, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus kvalifitseerib põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii „riigiabiks” ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, siis tuleb seda garantiid pidada uueks riigiabiks, mistõttu kohaldatakse sellele ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud komisjoni eelneva teavitamise kohustust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas asjaomane liikmesriik on selle kohustuse täitnud, ja juhul kui see ei ole nii, siis peab ta tunnistama selle garantii õigusvastaseks.
- 69 Kolmandaks, mis puudutab sellise õigusvastasuse tagajärgi ja täpsemalt ebaseadusliku abi saajaid, siis tuleb kõigepealt meenutada, et Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et liikmesriigi kohtu ülesanne on tagada, et kohaldataks kõiki tagajärgi, mis vastava liikmesriigi õigusest lähtuvalt tulenevad ELTL artikli 108 lõike 3 rikkumisest – nii abimeetmete rakendamisaktide kehtivuse kui ka selle sätte vastaselt antud rahalise toetuse tagasinõudmise osas (vt selle kohta kohtuotsused *van Calster jt*, C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 64; *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, punkt 49, ning *CELF ja Ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 41).
- 70 Abi ebaseaduslikkuse tuvastamise loogiline järelem on kõrvaldada ebaseaduslikult antud abi selle tagasinõudmise teel, et taastada endine olukord (vt eelkõige kohtuotsused *Itaalia ja SIM 2 Multimedia vs. komisjon*, C-328/99 ja C-399/00, EU:C:2003:252, punkt 66, ja *Mediaset vs. komisjon*, C-403/10 P, EU:C:2011:533, punkt 122).
- 71 Niisiis on ebaseaduslikult makstud riigiabi tagasinõudmise peamine eesmärk kõrvaldada konkurentsi kahjustamine, mille on põhjustanud sellise abiga seotud konkurentsieelis (vt selle kohta kohtuotsused *Saksamaa vs. komisjon*, C-277/00, EU:C:2004:238, punkt 76, ja komisjon *vs. MTU Friedrichshafen*, C-520/07 P, EU:C:2009:557, punkt 57). Nimelt kaotab abisaaja abi tagastamisega eelise, mis tal oma konkurentide ees turul oli, ning abi andmisele eelnenud olukord on taastatud (kohtuotsus komisjon *vs. Itaalia*, C-350/93, EU:C:1995:96, punkt 22).
- 72 Samas võib esineda erandlikke asjaolusid, mille korral ei oleks asjakohane abi tagasimaksmiseks kohustamine (vt kohtuotsus *Residex Capital IV*, EU:C:2011:814, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 73 Põhikohtuasjas ei nähtu Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et sellistele erandlikele asjaoludele oleks eelotsusetaotluse esitanud kohtus viidatud. Järelikult peab liikmesriigi kohus põhimõtteliselt tegema selles kohtuasjas korralduse abi tagasinõudmiseks vastavalt selle liikmesriigi õigusele.
- 74 Seejärel tuleb meenutada, et ainult komisjon on pädev hindama abi siseturuga kokkusobivust, viies selle hindamise läbi isegi siis, kui liikmesriik ei pea kinni ELTL artikli 108 lõike 3 viimases lauses ette nähtud abimeetmete rakendamise keelust. Nimelt saavad liikmesriigi kohtud sellises olukorras kuni komisjoni lõpliku otsuse tegemiseni üksnes tagada õigussubjektide õiguste säilimise juhuks, kui liikmesriigi ametivõimud eiravad ette nähtud keeldu (vt selle kohta kohtuotsus CELF ja Ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 75 Seetõttu peab komisjon hindama riigigarantii kokkusobivust siseturuga, et muu hulgas välja selgitada, kas sellele abile võib kohaldada ELTL artikli 107 lõike 2 punkti a kohast sotsiaabi erandit.
- 76 Samas isegi kui komisjon tunnistab oma lõpliku otsusega asjaomase riigigarantii siseturuga kokkusobivaks, peab liikmesriigi kohus tegema korralduse selle riigiabi tagasinõudmiseks vastavalt liikmesriigi õigusele. Selleks et ELTL artikli 108 lõike 3 viimase lause otsest õigusmõju ei vähendataks ega rikutaks nende isikute huve, keda siseriiklikud kohtud peavad kaitsma, ei ole nimelt komisjoni lõplikul otsusel sellist toimet, mis tunnistaks tagasiulatuvalt kehtivaks need rakendusaktid, mis on tühised seetõttu, et need on vastu võetud selles artiklis toodud keeldu rikkudes. Igasugune muu tõlgendus viiks selleni, et soositaks seda, et asjaomane liikmesriik eirab viidatud artikli lõike 3 viimast lauset, ja selle sätte kasulik mõju kaoks (vt selle kohta kohtuotsused Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, punkt 16, ja SFEI jt, C-39/94, EU:C:1996:285, punktid 67–69).
- 77 Viimaks ja eelkõige seoses riigigarantii saajatega tuleb rõhutada, et kuna komisjonil on vastavalt ELTL artiklile 108 kohustus riigiabi kontrollida, siis esiteks võivad abi saavad ettevõtjad üldjuhul toetuda õiguspärasele ootusele abi seaduslikkuse osas ainult siis, kui abi andmisel on järgitud nimetatud artiklis ette nähtud menetlust, ja teiseks peab hoolas ettevõtja suutma tavaliselt kindlaks teha, kas kõnealust menetlust on järgitud. Eriti kui abi antakse ilma komisjoni eelneva teavitamiseta nii, et see abi on artikli 108 lõike 3 kohaselt ebaseaduslik, ei saa abisaajal sel momendil olla õiguspärasest ootust, et kõnealuse abi andmine on seaduslik (kohtuotsus Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punkt 104 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 78 Eeltoodud kaalutlustest lähtudes tuleb asuda seisukohale, et isikute jaoks, kellele anti põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii taoline garantii ELTL artikli 108 lõiget 3 rikkudes ja seega õigusvastaselt, ei ole liidu õiguses ette nähtud õiguskaitsevahendit.
- 79 Kõike eeltoodut arvestades tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata järgmiselt.
- Riigigarantii, mis anti üksnes krediitiasutustele, kujutab *a priori* endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Sellegipoolest peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama täpsemalt sellise garantii valikulisust, selgitades muu hulgas välja, kas 2001. aasta määruse väidetava 2008. aasta muudatuse tõttu võidakse see garantii anda ka muudele ettevõtjatele kui krediitiasutustele, ja juhul kui see on nii, siis kas see asjaolu seab kahtluse alla selle garantii valikulisuse.
 - Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus kvalifitseerib põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii „riigiabiks” ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, siis tuleb seda garantiid pidada uueks riigiabiks, mistõttu kohaldatakse sellele ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud Euroopa Komisjoni eelneva teavitamise kohustust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas asjaomane liikmesriik on selle kohustuse täitnud, ja juhul kui see ei ole nii, siis peab ta tunnistama selle garantii õigusvastaseks.

— Isikute jaoks, kellele anti põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii taoline garantii ELTL artikli 108 lõiget 3 rikkudes ja seega õigusvastaselt, ei ole liidu õiguses ette nähtud õiguskaitsevahendit.

Kohtukulud

⁸⁰ Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

Riigigarantii, mille Ungari riik andis valitsuse 31. jaanuari 2001. aasta määruse nr 12/2001 (eluaseme soetamise soodustamiseks antava abi kohta) alusel üksnes krediidiasutustele, kujutab *a priori* endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Sellegipoolest peab eelotsusetaotluse esitanud kohus hindama täpsemalt sellise garantii valikulisust, selgitades muu hulgas välja kas 2001. aasta määruse väidetava 2008. aasta muudatuse tõttu võidakse seda garantiid anda ka muudele ettevõtjatele kui krediidiasutused, ja juhul kui see on nii, siis kas see asjaolu seab kahtluse alla selle garantii valikulisuse.

Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus kvalifitseerib põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii „riigiabiks” ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, siis tuleb seda garantiid pidada uueks riigiabiks, mistõttu kohaldatakse sellele ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud Euroopa Komisjoni eelneva teavitamise kohustust. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas asjaomane liikmesriik on selle kohustuse täitnud, ja juhul kui see ei ole nii, siis peab ta tunnistama selle garantii õigusvastaseks.

Isikute jaoks, kellele anti põhikohtuasjas käsitletava riigigarantii taoline garantii ELTL artikli 108 lõiget 3 rikkudes ja seega õigusvastaselt, ei ole liidu õiguses ette nähtud õiguskaitsevahendit.

Allkirjad