



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

19. ožujka 2015.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državna potpora – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojam ‚državne potpore‘ – Doplaci za stanovanje dodijeljeni određenim kategorijama kućanstava prije pristupanja Mađarske Europskoj uniji – Isplata potpore od kreditnih institucija u zamjenu za državno jamstvo – Članak 108. stavak 3. UFEU-a – Mjera koja nije bila prethodno prijavljena Europskoj komisiji – Nezakonitost“

U predmetu C-672/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Törvényszék (Mađarska), odlukom od 30. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 17. prosinca 2013., u postupku

**OTP Bank**

protiv

**Magyar Állam,**

**Magyar Államkincstár,**

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: A. Borg Barthet, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, E. Levits i F. Biltgen (izvjestitelj), suci, nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. studenoga 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za OTP Bank Nyrt, P. Nagy, *ügyvéd*,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, K. Talabér-Ritz i L. Flynn, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja, donosi sljedeću

\* Jezik postupka: mađarski

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 107. i 108. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između OTP Bank Nyrt (u daljnjem tekstu: OTP Bank), mađarske kreditne institucije, s jedne strane, i Magyar Állama (u daljnjem tekstu: mađarska država) i Magyar Államkincstára (u daljnjem tekstu: mađarska Državna riznica), s druge strane, o zahtjevu za povrat na temelju jamstva koje je mađarska država dodijelila OTP Banku.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 U skladu sa svojim člankom 2. stavkom 2., Ugovor između Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Irske, Talijanske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Portugalske Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (država članica Europske unije) i Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije, Slovačke Republike o pristupanju Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji (SL 2003, L 236, str. 17., u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju) stupio je na snagu 1. svibnja 2004.
- 4 Prema članku 1. stavku 2. Ugovora o pristupanju, uvjeti primanja u članstvo i prilagodbe ugovorâ na kojima se temelji Europska unija nalaze se u aktu o uvjetima pristupanja Europskoj uniji Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji i prilagodbama Ugovorâ na kojima se temelji Europska unija (SL 2003, L 236, str. 33., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju).
- 5 Članak 22. Akta o pristupanju, koji, jednako kao i druge njegove odredbe, čini sastavni dio Ugovora o pristupanju, određuje da se mjere navedene u popisu u njegovu Prilogu IV. primjenjuju pod uvjetima utvrđenima u navedenom prilogu.
- 6 U točki 3. u Prilogu IV., naslovljenoj „Politika tržišnog natjecanja“, navodi se:
  - „1. Sljedeći programi potpora i pojedinačne potpore koji su stupili na snagu u novoj državi članici prije dana pristupanja te se primjenjuju i nakon tog dana, od pristupanja se smatraju postojećim potporama u smislu članka 108. stavka 1. [UFEU-a]:
    - a) mjere potpore koje su stupile na snagu prije 10. prosinca 1994.;
    - b) mjere potpore navedene u Dodatku ovom Prilogu;
    - c) mjere potpore koje je prije dana pristupanja ocijenilo tijelo nove države članice nadležno za nadzor nad državnim potporama i za koje je utvrdilo da su usklađene s pravnom stečevinom Unije te u vezi s kojima Komisija nije iznijela prigovor na temelju ozbiljne sumnje u usklađenost mjere sa zajedničkim tržištem, u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2.

Sve mjere koje se primjenjuju i nakon dana pristupanja, a predstavljaju državnu potporu te ne ispunjavaju gore navedene uvjete, od pristupanja se smatraju novim potporama za potrebe primjene članka [108.] stavka 3. [UFEU-a].“

[neslužbeni prijevod]

- 7 Uredba Vijeća (EEZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1791/2006 od 20. studenoga 2006. (SL L 363, str. 1) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 187., u daljnjem tekstu: Uredba br. 659/1999), u članku 1., naslovljenom „Definicije“, određuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

- a) ‚potpora‘ znači svaka mjera koja ispunjava sve kriterije utvrđene u članku [107.] stavku 1. [UFEU-a];
- b) ‚zatečena potpora‘ znači:
  - i) ne dovodeći u pitanje [...] Prilog IV. točku 3. i dodatak navedenog priloga Aktu [o pristupanju], svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije, te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu;
  - ii) odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće;
  - iii) potpora koja se smatra odobrenom u skladu s člankom 4. stavkom 6. ove Uredbe ili je odobrena prije donošenja ove Uredbe, ali u skladu s tim postupkom;
  - iv) potpora koja se smatra postojećom potporom u skladu s člankom 15.;
  - v) potpora koja se smatra zatečenom potporom jer je moguće ustanoviti da u trenutku kada je započela njezina primjena nije predstavljala potporu, ali je kasnije, zbog razvoja zajedničkog tržišta, postala potporom iako je dotična država članica nije izmijenila. U slučaju kada određene mjere postanu potporom slijedom liberalizacije neke djelatnosti na temelju odredaba prava Zajednice, takve se mjere ne smatraju postojećom potporom nakon datuma utvrđenog za provedbu liberalizacije;
- c) ‚nova potpora‘ znači svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;
- d) ‚program potpora‘ znači svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu;
- e) ‚pojedinačna potpora‘ znači potpora koja se ne dodjeljuje na temelju programa potpora i svaka potpora koja podliježe obvezi obavijesti, a dodjeljuje se na temelju programa potpora;
- f) ‚nezakonita potpora‘ znači nova potpora čija je primjena u suprotnosti s člankom [108.] stavkom 3. [UFEU-a];

[...]“

### *Mađarsko pravo*

8 Na temelju ovlasti dodijeljenih zakonima kojima se određuje proračun Republike Mađarske za razdoblje od 2000. do 2002., vlada te države članice donijela je Uredbu vlade br. 12/2001 od 31. siječnja 2001. o potporama namijenjenima olakšavanju pristupa stanovanju (*Magyar Közlöny* 2001/11, u daljnjem tekstu: Uredba iz 2001.).

9 Članak 24. stavak 1. te uredbe, koji se nalazi u njezinu Poglavlju VII., propisuje da je na kreditnim institucijama da dodijele i isplate kredite iz poglavlja II. do VI. te uredbe, odrede modalitete povrata i potpora te da obračunaju iznose koje treba uplatiti u središnji proračun, neovisno o tome tko je osoba koja gradi nekretninu, daje njezinu gradnju u nalog ili je prodaje.

10 U skladu s člankom 24. stavkom 15. iste uredbe:

„Kreditna institucija sklapa ugovor s ministrom i Državnom riznicom o isplati potpora i predujmova u smislu stavka 11. i sustava obračuna, kao i o dostavi podataka potrebnih za financijski nadzor. Kreditna institucija ovlaštena je provesti isplatu potpora i predujmova nakon sklapanja tog ugovora.“

11 U skladu s člankom 25. stavcima 1. i 2. Uredbe iz 2001.:

„1. Ako je podnositelj zahtjeva radi stjecanja stana koristio i potporu za gradnju iz članka 5. stavka 4., država kreditnoj instituciji vraća 80% iznosa kredita određenog u skladu s člankom 13. stavkom 1. koji je kreditna institucija isplatila, a postao je nenaplativ prema odredbama Zakona o računovodstvu, zajedno s kamatama i troškovima tog kredita koji ne smiju prelaziti polovicu glavnice kredita.

2. Država vraća kreditnoj instituciji iznos glavnice, kamata i troškova kredita koji je kreditna institucija isplatila u obliku predujmova na temelju članka 5/A i postao je nenaplativ prema odredbi Zakona o računovodstvu.“

12 Članak 25/C Uredbe iz 2001., uvršten člankom 10. Uredbe vlade br. 257/2011 od 6. prosinca 2011. (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2011.), određuje:

„Obveze povrata iz članka 25. stavaka 1. i 2. Uredbe [iz 2001.] koje ima država nisu naplative ako se odnose na ugovore o kreditu sklopljene 1. svibnja 2004. ili kasnije.“

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

13 Dana 15. rujna 2008. Ministarstvo lokalne uprave i samouprave, Državna riznica i OTP Bank sklopili su ugovor o nalogu na temelju članka 24. stavka 15. Uredbe iz 2001.

14 Primjenom Poglavlja I. točke 1. tog ugovora, Ministarstvo lokalne uprave i samouprave zadužilo je OTP Bank da u svrhe provedbe te uredbe obavi transakcije isplata državnih potpora za stanovanje. U okviru toga, OTP Bank proveo je sljedeće zadatke: procjene zahtjeva podnositelja zahtjeva za doplatke za stanovanje i subvencionirane kredite za nekretnine, isplate potpora pod uvjetima propisanim Uredbom iz 2001., osiguranje upisa u zemljišne knjige hipoteka u korist države kao i zabrana prijenosa i terećenja, provedbu knjiženja iznosa dodijeljenih na ime potpora za stanovanje u proračun i dostavu podataka u skladu s odredbama te uredbe.

- 15 Za obavljanje tih zadataka, OTP Bank je zauzvrat trebao dobiti povrat troškova propisanih u Poglavlju II. točki 5. ugovora o nalogu u od 15. rujna 2008., odnosno 1,5% iznosâ dodijeljenih na temelju doplatka za stanovanje i 3% iznosâ određenih u ugovorima o kreditu koji su isplaćeni u obliku predujmova doplatka za stanovanje za mlade i potpore dodijeljene na temelju starog sustava povrata poreza.
- 16 U skladu s člankom 25. stavkom 1. Uredbe iz 2001. na snazi u trenutku sklapanja ugovora o nalogu od 15. rujna 2008., to jest prije njegovih izmjena Uredbom iz 2011., mađarska država bila je pod određenim pretpostavkama dužna vratiti kreditnim institucijama i 80% iznosa kredita koji je kreditna institucija isplatila, a postao je nenaplativ prema odredbama Zakona o računovodstvu te kamate i troškove tog kredita.
- 17 Članak 25. stavak 2. Uredbe iz 2001. propisivao je da država treba jamčiti povrat kreditnoj instituciji iznosa glavnice, kamata i troškova kredita koji je kreditna institucija isplatila u obliku predujmova na temelju članka 5/A a postao je nenaplativ.
- 18 OTP Bank u više je navrata bezuspješno pozivao mađarsku državu da izvrši taj ugovor o nalogu za treće tromjesečje 2009. i tromjesečja sljedećih godina. Mađarska država osporavala je tu obvezu pozivajući se na odredbe članka 25/C Uredbe iz 2001., uvrštene Uredbom iz 2011. Naime, nakon te zakonodavne izmjene mađarska država smatrala se oslobođenom obveza iz članka 25. stavaka 1. i 2. Uredbe iz 2001. u dijelu koji se odnosi na ugovore o kreditu sklopljene nakon 1. svibnja 2004.
- 19 U tom kontekstu, OTP Bank podnio je tužbu pred Fővárosi Törvényszék (sud u Budimpešti) kojom je zahtijevao da mađarskoj državi bude naloženo plaćanje iznosa od 1.261.506.204 mađarske forinte (HUF) uvećanog za kamate i troškove te da odluka o intervenciji bude obvezujuća za Državnu riznicu. Prema mišljenju OTP Banka, mađarska država je donošenjem članka 25/C Uredbe iz 2001. onemogućila izvršenje ugovora o nalogu od 15. rujna 2008. i time ga jednostrano raskinula. Zbog toga je OTP Bank na temelju članka 479. stavka 3. Građanskog zakonika također zahtijevao podnošenje konačnog obračuna o uslugama pruženima u vezi s izvršenjem tog ugovora.
- 20 Mađarska država i Državna riznica, zahtijevajući odbijanje tužbe OTP Banka, smatrali su da je izmjena Uredbe iz 2001. bila nužna jer je jamstvo koje je mađarska država izdala u skladu s člankom 25. stavcima 1. i 2. Uredbe iz 2001. (u daljnjem tekstu: državno jamstvo) zabranjena državna potpora u skladu s pravom Unije. Tako je, prema njihovu mišljenju, donošenjem Uredbe iz 2011. mađarska država namjeravala samo uskladiti mađarsko pravo s pravom Unije.
- 21 Fővárosi Törvényszék odbio je tužbu OTP Banka. Fővárosi Ítéltábla (žalbeni sud u Budimpešti) ukinuo je tu presudu smatrajući da bi bilo korisno provjeriti spojivost te navodne državne potpore s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavaka 2. i 3. UFEU-a te je predmet vratio Fővárosi Törvényszéku na ponovno odlučivanje.
- 22 Pred Fővárosi Törvényszékom, koji je ponovno odlučivao o predmetu, OTP Bank smatrao je da je, u slučaju ako bi taj sud utvrdio da je riječ o državnom jamstvu iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, na njemu bilo da postavi pitanje Sudu o tome je li to jamstvo prema pravu Unije spojivo s unutarnjim tržištem, vodeći računa osobito o iznimci koja se odnosi na potpore socijalnog karaktera iz članka 107. stavka 2. točke (a) UFEU-a i okolnosti da su korisnici oblika potpore o kojoj je riječ bili pojedinci, a ne kreditne institucije.
- 23 Prema mišljenju Fővárosi Törvényszéka, rješavanje spora koji se pred njim vodi zahtijeva tumačenje prava Unije. Naime, ako navedeno jamstvo nije zabranjena državna potpora ili, drukčije rečeno, ako je to jamstvo spojivo s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavaka 2. i 3. UFEU-a, to može značiti, ako je to slučaj, da je mađarska država navedeni ugovor o nalogu raskinula bez valjane pravne osnove.

- 24 U tim je okolnostima Fővárosi Törvényszék odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li državno jamstvo izdano prije pristupanja Mađarske Europskoj uniji u okviru Uredbe [iz 2001.] smatrati državnim potporom te, u slučaju potvrdnog odgovora, je li ono spojivo s unutarnjim tržištem?
  2. Pod pretpostavkom da državno jamstvo izdano u okviru navedene uredbe nije spojivo s unutarnjim tržištem, kako se – na osnovi prava Zajednice – mogu ispraviti eventualne povrede interesa zainteresiranih osoba na koje se odnosi?“

### Dopuštenost

- 25 Mađarska vlada i Komisija sumnjaju u dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku ili barem jednog ili drugog postavljenog pitanja.
- 26 U tom pogledu prije svega treba podsjetiti da je, u okviru postupka propisanog člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za presudu da utvrdi, uzimajući u obzir posebnosti slučaja, kako potrebu za postavljanjem prethodnog pitanja da bi mogao donijeti svoju odluku tako i relevantnost pitanja koja je postavio Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obavezan donijeti odluku (vidjeti, među ostalim, presudu Bruno i dr., C-395/08 i C-396/08, EU:C:2010:329, t. 18. i navedenu sudsku praksu).
- 27 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, za pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije koja je uputio nacionalni sud u zakonskom i činjeničnom okviru za koji je odgovoran, a provjera čije točnosti nije zadaća Suda, vrijedi pretpostavka relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presude van der Weerd i dr., C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 22. i Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 27.).
- 28 Dakle, samo je u iznimnim okolnostima na Sudu da ispita uvjete u kojima je nacionalni sud pred njim pokrenuo postupak (vidjeti u tom smislu presudu PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 39.). Naime, duh suradnje koji treba vladati u okviru postupka povodom prethodnog pitanja podrazumijeva da nacionalni sud, sa svoje strane, poštuje funkciju koja je povjerena Sudu, a to je da pridonosi provedbi pravde u državama članicama, a ne da iznosi savjetodavna mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima (presuda Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 29 Zatim valja naglasiti da, u skladu sa sudskom praksom Suda, iako na potonjem nije da u okviru postupka pokrenutog primjenom članka 267. UFEU-a odluči o usklađenosti normi unutarnjeg prava s pravom Unije ni da tumači nacionalne zakonske odredbe ili podzakonske akte, ipak je nadležan sudu koji je uputio zahtjev pružiti sve odgovarajuće elemente tumačenja prava Unije koji mu omogućuju da riješi predmet koji se pred njim vodi (vidjeti, među ostalim, presudu Paint Graphos i dr., C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Preciznije, Sud je već presudio da Komisijina nadležnost za ocjenu spojivosti potpore s unutarnjim tržištem nije prepreka tomu da nacionalni sud postavi Sudu prethodno pitanje o tumačenju pojma potpore (presuda DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, t. 15.). Tako Sud, među ostalim, sudu koji je uputio zahtjev može pružiti odgovarajuće elemente tumačenja prava Unije koji mu omogućuju da

odredi može li nacionalna mjera biti kvalificirana kao „državna potpora“ u smislu navedenog prava (vidjeti u tom smislu presudu *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, EU:C:2010:335, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

- 31 Naime, pred nacionalnim sudovima mogu se voditi sporovi koji ih obvezuju da tumače i primjenjuju pojam potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, osobito radi određivanja je li neka državna mjera trebala ili nije trebala biti podvrgnuta postupku prethodne kontrole uspostavljenom u članku 108. stavku 3. UFEU-a i, ako je to slučaj, radi ispitivanja je li država članica o kojoj je riječ ispunila tu obvezu (vidjeti u tom smislu presudu P, C-6/12, EU:C:2013:525, t. 38 i navedenu sudsku praksu).
- 32 Naposljetku i u dijelu u kojem je, kao što to proizlazi iz točke 29. ove presude, na Sudu da nacionalnom sucu dâ koristan odgovor, dužan je prema potrebi preoblikovati pitanja koja su mu upućena (vidjeti, među ostalim, presudu *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 33 S obzirom na prethodno navedeno i kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja preoblikovati ta dva pitanja, koja treba ispitati zajedno, tako da sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li državno jamstvo biti kvalificirano kao „državna potpora“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a i, u slučaju potvrdnog odgovora, podliježe li ono obvezi prijave propisanoj u članku 108. stavku 3. UFEU-a te, ako je to slučaj, koje posljedice proizlaze iz nepoštovanja te obveze.

## O prethodnim pitanjima

### *Uvodna očitovanja*

- 34 Kad je riječ o nadzoru poštovanja obveza država članica koje su im zadane člancima 107. i 108. UFEU-a, najprije treba podsjetiti na način na koji se odredbe potonjeg članka isprepliću te na ovlasti i zadatke koje te odredbe dodjeljuju Komisiji, s jedne strane, i državama članicama, s druge strane.
- 35 Članak 108. UFEU-a uspostavlja različite postupke ovisno o tome radi li se o postojećim ili novim potporama. Tako nove potpore, u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, moraju biti prethodno prijavljene Komisiji i ne mogu biti primijenjene sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom, dok se postojeće potpore, u skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a, mogu primjenjivati dok Komisija ne utvrdi njihovu nespojivost (presuda P, EU:C:2013:525, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 36 U okviru tog sustava nadzora, Komisija i nacionalni sudovi imaju različite odgovornosti i ovlasti (presuda *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, t. 14.).
- 37 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 31. ove presude, pred tim sudovima mogu se voditi sporovi koji ih obvezuju da tumače i primjenjuju pojam potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, osobito radi određivanja je li neka državna mjera trebala ili nije trebala biti podvrgnuta postupku prethodne kontrole uspostavljenom u članku 108. stavku 3. UFEU-a. Ako navedeni sudovi utvrde da je mjera o kojoj je riječ zaista trebala biti prethodno prijavljena Komisiji, moraju je proglašiti nezakonitom. Protivno tomu, ti sudovi nisu nadležni za odlučivanje o spojivosti državne potpore s unutarnjim tržištem jer je taj nadzor u isključivoj nadležnosti Komisije (vidjeti u tom smislu presudu P, EU:C:2013:525, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

### *Meritum*

38 Vodeći računa o tim elementima i radi davanja korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev, važno je prije svega odrediti je li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku državna potpora u smislu članka 107. UFEU-a. U tom pogledu sudu koji je uputio zahtjev treba dati potrebne elemente tumačenja uvjeta koje članak 107. stavak 1. UFEU-a postavlja za kvalifikaciju nacionalne mjere kao državne potpore, to jest financiranje te mjere od države ili putem državnih sredstava, selektivnost takve mjere te njezin utjecaj na trgovinu među državama članicama i narušavanje tržišnog natjecanja koje proizlazi iz te mjere. Stoga treba redom ispitati ta tri uvjeta.

Uvjet koji se odnosi na financiranje od države ili putem državnih sredstava

39 Članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća „potpore koje dodijeli država članica ili koje se dodjeljuju putem državnih sredstava u bilo kojem obliku“.

40 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojam potpore općenitiji je od onoga subvencije jer on ne obuhvaća samo pozitivna davanja, kakva su same subvencije, nego i zahvate koji u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koji su samim time, a da nisu subvencije u izričitom smislu riječi, iste naravi i imaju istovrsne učinke (vidjeti, među ostalim, presudu Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, EU:C:2006:8, t. 131. i navedenu sudsku praksu).

41 Što se tiče predmeta u glavnom postupku, iz spisa koji je dostavljen Sudu proizlazi da je, s jedne strane, državno jamstvo bilo propisano u ugovoru o nalogu sklopljenom 15. rujna 2008. između Ministarstva lokalne uprave i samouprave, Državne riznice i OTP Banka na temelju članka 24. stavka 15. Uredbe iz 2001.

42 S druge strane, prilikom tromjesečnih poziva na plaćanje po državnom jamstvu kreditne institucije slale su svoje zahtjeve Ministarstvu lokalne uprave i samouprave ili Ministarstvu gospodarstva, koja su zatražene potpore i predujmove dodjeljivala na teret kreditne linije u središnjem proračunu odobrene za „Ostale doplatke za stanovanje“ s računa kojim je upravljala Državna riznica.

43 Iz toga proizlazi da državno jamstvo jest potpora koju dodjeljuje država ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Uvjet koji se odnosi na selektivni karakter mjere

44 Članak 107. stavak 1. UFEU-a obuhvaća potpore koje „određene poduzetnike ili proizvodnje određene robe stavljaju u povoljniji položaj“, to jest selektivne potpore.

45 Stoga je važno odrediti može li državno jamstvo određene poduzetnike ili proizvodnje određene robe staviti u povoljniji položaj u odnosu na druge poduzetnike koji se u pogledu cilja mjere o kojoj je riječ nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

46 Najprije valja podsjetiti na to da Uredba iz 2001., na temelju koje je dodijeljeno to jamstvo, uređuje potpore koje su namijenjene olakšavanju pristupa stanovanju određenih kategorija kućanstava. Tako članak 24. stavak 1. te uredbe propisuje da je na kreditnim institucijama da dodijele i isplate kredite i odrede načine povrata i potpora. Zauzvrat, člankom 25. stavcima 1. i 2. navedene uredbe dotičnim kreditnim institucijama dodjeljuje se navedeno jamstvo.

47 Prema sudskoj praksi Suda, kada se državna potpora dodijeli u obliku jamstva, nacionalni sudovi trebaju identificirati njezine korisnike, pri čemu oni mogu biti ili zajmoprimac ili zajmodavac ili, u određenim slučajevima, oboje istodobno (vidjeti u tom smislu presudu Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, t. 37.).



- 48 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 46. ove presude, Uredba iz 2001. propisuje da je na kreditnim institucijama da provedu navedenu uredbu i tako se koriste državnim jamstvom. Stoga se čini da od mjere o kojoj je riječ korist ima isključivo sektor kreditnih institucija.
- 49 Međutim, prema sudskoj praksi Suda, potpora može biti selektivna u pogledu članka 107. stavka 1. UFEU-a čak i ako se odnosi na cijeli gospodarski sektor (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude Belgija/Komisija, C-75/97, EU:C:1999:311, t. 33. i Paint Graphos i dr., EU:C:2011:550, t. 53.).
- 50 Stoga se može smatrati da je državno jamstvo selektivne naravi. Okolnost da od njega prema potrebi korist imaju i korisnici koji nisu kreditne institucije, kao što su to u konkretnom slučaju određena kućanstva koji samo svojim prihodima ne mogu steći nekretninu, ne dovodi u pitanje to utvrđenje, koje je dostatno u svrhe primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 51 Međutim, valja primijetiti da je u razmjeni stajališta tijekom rasprave pred Sudom istaknuto da je izmjenama Uredbe iz 2001. provedenim tijekom 2008. proširena mogućnost primjene navedene uredbe na druge gospodarske subjekte.
- 52 Što se tiče činjeničnog pitanja, svakako je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita istinitost tih elemenata i ocijeni mogu li oni dovesti u pitanje selektivni karakter državnog jamstva.
- Uvjeti koji se odnose na utjecaj mjere na trgovinu među državama članicama i narušavanje tržišnog natjecanja koje ona može prouzročiti
- 53 Članak 107. stavak 1. UFEU-a zabranjuje potpore koje negativno utječu na trgovinu među državama članicama i narušavaju ili prijete narušavanjem tržišnog natjecanja.
- 54 Za kvalifikaciju nacionalne mjere kao državne potpore nije potrebno utvrditi stvarni utjecaj potpore o kojoj je riječ na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati može li ta potpora utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (presude Italija/Komisija, C-372/97, EU:C:2004:234, t. 44. i Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, t. 54.).
- 55 Osobito ako potpora koju je dodijelila država članica ojačava položaj jednog poduzetnika u odnosu na onaj drugih konkurentskih poduzetnika u trgovini unutar Zajednice, treba smatrati da je potpora utjecala na potonje (vidjeti presudu Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, t. 56. i navedenu sudsku praksu).
- 56 U tom pogledu nije potrebno da poduzetnik korisnik potpore sâm sudjeluje u trgovini unutar Zajednice. Naime, kada država članica poduzetniku dodjeljuje potporu, njegova unutarnja aktivnost može biti održana ili povećana s posljedicom da mogućnosti poduzetnika sa sjedištem u drugim državama članicama da uđu na tržište te države članice budu smanjene. Osim toga, ojačavanje položaja poduzetnika koji dotad nije sudjelovao u trgovini unutar Zajednice može ga staviti u položaj koji mu omogućava ulazak na tržište druge države članice (presuda Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, t. 58.).
- 57 Što se tiče predmeta u glavnom postupku, važno je podsjetiti da državno jamstvo kreditnim institucijama omogućava sklapanje kredita a da pritom ne moraju snositi gospodarski rizik. Tako kreditne institucije koje su sklopile ugovor o nalogu poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku ne moraju nužno ispitati solventnost zajmoprimaca niti propisati naknadu za jamstvo. Usto će zajmoprimci od tih institucija najčešće zatražiti dodatne usluge, poput otvaranja tekućeg računa. Stoga državno jamstvo tim institucijama daje prednost jer uzrokuje mogućnost proširenja klijentele i povećavanja njihovih prihoda.

- 58 Iz toga proizlazi da državno jamstvo uzrokuje ojačavanje položaja kreditnih institucija u odnosu na onaj drugih gospodarskih subjekata na tržištu i gospodarskim subjektima sa sjedištem u drugim državama članicama otežava ulazak na mađarsko tržište. Stoga to jamstvo može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 59 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da državno jamstvo koje je dodijeljeno isključivo kreditnim institucijama jest *a priori* „državna potpora“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev jest da osobito ocijeni selektivni karakter takvog jamstva određujući, među ostalim, je li nakon izmjene Uredbe iz 2001., navodno provedene tijekom 2008., to jamstvo moglo biti dodijeljeno i drugim gospodarskim subjektima osim kreditnim institucijama i, u slučaju potvrđenog odgovora, može li ta okolnost dovesti u pitanje selektivni karakter navedenog jamstva.
- 60 Kao drugo, i pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev kvalificira državno jamstvo kao „državnu potporu“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, kako bi mu se omogućilo ocjenjivanje zakonitosti, valja odrediti je li ona bila podvrgnuta postupku prijave propisanom u članku 108. stavku 3. UFEU-a. Da bi to učinio, valja utvrditi je li navedeno jamstvo postojeća ili nova potpora.
- 61 Iz članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 659/1999 proizlazi da je postojeća potpora, bez obzira na Prilog IV. točku 3. Akta o pristupanju, svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu Ugovora o FEU-u u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu.
- 62 Prilog IV. točka 3. Akta o pristupanju određuje da se svaka mjera čija se primjena nastavila nakon dana pristupanja i koja je državna potpora i ne ispunjava nijedan od triju uvjeta nabrojanih u točki 3. stavku 1. navedenog priloga smatra novom potporom na dan pristupanja.
- 63 U ovom slučaju važno je podsjetiti da je Uredba iz 2001., na temelju koje je dodijeljeno državno jamstvo, stupila na snagu nakon 10. prosinca 1994., da to jamstvo nije navedeno u popisu potpora nabrojanih u dodatku Prilogu IV. Akta o pristupanju i da nije bilo prijavljeno Komisiji u okviru „prijelaznog“ postupka iz Priloga IV. točke 3. stavka 1. podtočke (c) tog akta.
- 64 Slijedom toga, državno jamstvo ne ispunjava tri uvjeta nabrojena u Prilogu IV. točki 3. stavku 1. Akta o pristupanju i stoga ga, ako je to slučaj, treba smatrati novom potporom.
- 65 U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, nove potpore moraju biti prethodno prijavljene Komisiji i ne smiju biti primijenjene sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom.
- 66 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nezakonita je mjera potpore koja je primijenjena nepoštovanjem obveza koje proizlaze iz članka 108. stavka 3. UFEU-a (presuda *Distribution Casino France* i dr., C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 67 Međutim, što se tiče predmeta u glavnom postupku, čini se da Mađarska nije prijavila državno jamstvo Komisiji.
- 68 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev kvalificira državno jamstvo kao „državnu potporu“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, takvo jamstvo treba smatrati novom potporom koja stoga podliježe obvezi prethodne prijave Komisiji u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da ispita je li država članica o kojoj je riječ ispunila tu obvezu i, ako to nije slučaj, da tu potporu proglasi nezakonitom.

- 69 Kao treće, što se tiče posljedica koje proizlaze iz takve nezakonitosti, i osobito što se tiče korisnikâ nezakonite potpore, prije svega valja podsjetiti da je Sud u više navrata presudio da je na nacionalnim sudovima da donesu zaključke o povredi članka 108. stavka 3. UFEU-a u skladu sa svojim nacionalnim pravom, kako što se tiče valjanosti akata koji sadržavaju primjenu mjera tako i povrata financijskih potpora koje su dodijeljene nepoštovanjem te odredbe (vidjeti u tom smislu presude van Calster i dr., C-261/01 i C-262/01, EU:C:2003:571, t. 64.; Xunta de Galicia, C-71/04, EU:C:2005:493, t. 49. i CELF i ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, t. 41.).
- 70 Logična posljedica utvrđenja nezakonite potpore jest njezino ukidanje povratom radi ponovnog uspostavljanja prijašnjeg stanja (vidjeti, među ostalim, presude Italija i SIM-2 Multimedia/Komisija, C-328/99 i C-399/00, EU:C:2003:252, t. 66. i Mediaset/Komisija, C-403/10 P, EU:C:2011:533, t. 122.).
- 71 Dakle, glavni cilj koji se nastoji postići povratom nezakonito isplaćene državne potpore jest uklanjanje narušavanja tržišnog natjecanja koje je prouzročeno konkurentskom prednošću danom takvom potporom (vidjeti u tom smislu presude Njemačka/Komisija, C-277/00, EU:C:2004:238, t. 76. i Komisija/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, t. 57.). Naime, povratom potpore korisnik gubi prednost kojom je raspolagao na tržištu u odnosu na svoje konkurente te je ponovno uspostavljeno stanje prije isplate potpore (presuda Komisija/Italija, C-350/93, EU:C:1995:96, t. 22.).
- 72 Samo ako se pokažu iznimne okolnosti, to može, ako je to slučaj, značiti da je neprikladno naložiti povrat potpore (vidjeti presudu Residex Capital IV, EU:C:2011:814, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 73 U predmetu u glavnom postupku iz spisa koji je dostavljen Sudu ne proizlazi da je pred sudom koji je uputio zahtjev bilo istaknuto postojanje takvih iznimnih okolnosti. Stoga je nacionalni sudac načelno dužan naložiti povrat potpore o kojoj je riječ u ovom predmetu, u skladu sa svojim nacionalnim pravom.
- 74 Zatim valja podsjetiti da je Komisija jedina nadležna za ocjenu spojivosti potpore s unutarnjim tržištem te ona to ispitivanje provodi čak i u slučajevima u kojima država članica ne poštuje zabranu primjene mjera potpore iz članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a. Naime, nacionalni sudovi u takvoj situaciji do Komisijine konačne odluke mogu jedino zaštititi prava pojedinaca koji su suočeni s mogućim nepoštovanjem te zabrane od državnih tijela (vidjeti u tom smislu presudu CELF i ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, t. 38. i navedenu sudsku praksu).
- 75 Stoga je na Komisiji da ispita spojivost državnog jamstva s unutarnjim tržištem kako bi, uz ostalo, ocijenila može li navedena potpora biti podvedena pod iznimku koja se odnosi na potpore socijalnog karaktera propisane u članku 107. stavku 2 točki (a) UFEU-a.
- 76 Međutim, čak i pod pretpostavkom da Komisija u konačnoj odluci koju treba donijeti proglasi državno jamstvo spojivim s unutarnjim tržištem, nacionalni je sudac i dalje dužan naložiti povrat te državne potpore u skladu sa svojim nacionalnim pravom. Naime, pod prijetnjom negativnog utjecaja na izravni učinak članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a i nepoštovanja interesa pojedinaca čija je zaštita zadaća nacionalnih sudova, navedena Komisijina konačna odluka nema za posljedicu *a posteriori* legalizaciju provedbenih akata koji su nevaljani zbog toga što su doneseni nepoštovanjem zabrane iz tog članka. Svako drukčije tumačenje dovelo bi do davanja prednosti nepoštovanju članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a države članice te bi ga lišilo njegova korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presude Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, t. 16. i SFEI i dr., C-39/94, EU:C:1996:285, t. 67. do 69.).
- 77 Naposljetku, osobito što se tiče korisnikâ državnog jamstva, važno je naglasiti da, vodeći računa o obvezujućem karakteru nadzora državnih potpora koje Komisija, s jedne strane, provodi na temelju članka 108. UFEU-a, poduzetnici korisnici potpore načelno ne mogu imati legitimna očekivanja u vezi sa zakonitošću potpore osim ako je dodijeljena uz poštovanje postupka propisanog u tom članku te da

bi se, s druge strane, gospodarski subjekt koji postupa s dužnom pažnjom uobičajeno morao moći osigurati da je taj postupak bio poštovan. Osobito kada je potpora primijenjena bez prethodne prijave Komisiji, tako da je nezakonita na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, korisnik potpore u tom trenutku ne može imati legitimna očekivanja o zakonitosti njezine dodjele (presuda *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, t. 104. i navedena sudska praksa).

78 Iz prethodno navedenog proizlazi da korisnici državnog jamstva poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje je dodijeljeno nepoštovanjem članka 108. stavka 3. UFEU-a te je stoga nezakonito, u skladu s pravom Unije ne raspolažu pravnim lijekom.

79 S obzirom na sva ta razmatranja, na prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev valja odgovoriti tako da:

- državno jamstvo koje je dodijeljeno isključivo kreditnim institucijama jest *a priori* „državna potpora“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev jest da osobito ocijeni selektivni karakter takvog jamstva određujući, među ostalim, je li nakon izmjene Uredbe iz 2001., navodno provedene tijekom 2008., to jamstvo moglo biti dodijeljeno i drugim gospodarskim subjektima osim kreditnim institucijama i, u slučaju potvrdnog odgovora, može li ta okolnost dovesti u pitanje selektivni karakter navedenog jamstva,
- pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev državno jamstvo o kojem je riječ u predmetu u glavnom postupku kvalificira kao „državnu potporu“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, takvo jamstvo treba smatrati novom potporom te je na temelju toga podvrgnuto obvezi prethodne prijave Europskoj komisiji u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da ispita je li dotična država članica ispunila tu obvezu i, ako to nije slučaj, proglaši to jamstvo nezakonitim,
- korisnici državnog jamstva poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje je dodijeljeno nepoštovanjem članka 108. stavka 3. UFEU-a te je stoga nezakonito, u skladu s pravom Unije ne raspolažu pravnim lijekom.

## Troškovi

80 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

**Jamstvo koje je mađarska država izdala na temelju članka 25. stavaka 1. i 2. Uredbe vlade br. 12/2001 od 31. siječnja 2001. o potporama namijenjenima olakšavanju pristupa stanovanju, dodijeljeno isključivo kreditnim institucijama, jest *a priori* „državna potpora“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev jest da osobito ocijeni selektivni karakter takvog jamstva određujući, među ostalim, je li nakon izmjene te uredbe, navodno provedene tijekom 2008., to jamstvo moglo biti dodijeljeno i drugim gospodarskim subjektima osim kreditnim institucijama i, u slučaju potvrdnog odgovora, može li ta okolnost dovesti u pitanje selektivni karakter navedenog jamstva.**

**Pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev državno jamstvo o kojem je riječ u predmetu u glavnom postupku kvalificira kao „državnu potporu“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, takvo jamstvo treba smatrati novom potporom te je na temelju toga podvrgnuto obvezi**

**prethodne prijave Europskoj komisiji u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da ispita je li dotična država članica ispunila tu obvezu i, ako to nije slučaj, proglasi to jamstvo nezakonitim.**

**Korisnici državnog jamstva poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje je dodijeljeno nepoštovanjem članka 108. stavka 3. UFEU-a te je stoga nezakonito, u skladu s pravom Unije ne raspolažu pravnim lijekom.**

Potpisi