



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. december 19.¹

C-224/12. P. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra
Holland Királyságés**

ING Groep NV

„Fellebbezés — Banknak nyújtott, értékpapírok ellenében biztosított tőkejuttatást magában foglaló állami támogatás — Az értékpapírokért nyújtott ellenszolgáltatásra és az értékpapírok visszavásárlására vonatkozó feltételek módosítása — A támogatást kötelezettségvállalásokra figyelemmel a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozat — A magánbefektető kritériumának alkalmazása”

1. A jelen ügy tárgya a Bizottság fellebbezése a Törvényszék egyik ítéletével² szemben, amely részben megsemmisített egy, a holland állam által az ING Groep NV bank (a továbbiakban: ING) részére nyújtott állami támogatásról szóló határozatot.³ E határozat többek között az EK 87. cikk (1) bekezdésének (jelenleg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése) értelmében vett állami támogatásnak minősítette az értékpapírok ellenében, meghatározott visszafizetési feltételek mellett biztosított tőkejuttatás formájában nyújtott szerkezetátalakítási támogatást, azonban azt a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekintette az ING és az állam által tett több kötelezettségvállalásra figyelemmel.

2. A fő kérdés a magánbefektető kritériumának egy állami támogatás visszafizetési feltételeinek módosítására történő alkalmazására vonatkozik (vagyis lényegében arra, hogy a kedvezményezett vállalkozás az állami források felhasználásával rendelkezésére bocsátott előnnyel azonos előnyhöz egy rendes piaci feltételek mellett működő magánbefektetőtől is hozzájuthatott volna-e).⁴ Emellett megkérdőjelezi az állam visszafizetési feltételek módosítása következtében elmaradt hasznának a Törvényszék általi értékelését. Felmerül továbbá a kérdés, hogy milyen következményekkel jár az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatás fennállása megállapításának megsemmisítése. Milyen hatással van ez a megsemmisítés a megtámadott határozat egyéb elemeire, különösen az ING és a holland állam által tett kötelezettségvállalásokra?

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A T-29/10. és T-33/10. sz., Hollandia és ING Groep kontra Bizottság egyesített ügyekben 2012. március 2-án hozott ítélet (a továbbiakban: megtámadott ítélet).

3 — A Hollandia által az ING illikvid eszközökre képzett hitelkerete és szerkezetátalakítási terve tekintetében nyújtott, C 10/09 (korábbi N 138/09) sz. állami támogatásról szóló, 2009. november 18-i 2010/608/EK bizottsági határozat (HL L 274., 139. o.; a továbbiakban: megtámadott határozat).

4 — Lásd például a C-290/07. P. sz., Bizottság kontra Scott ügyben 2010. szeptember 2-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-7763. o.) 68. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a C-124/10. P. sz. EDF-ügyben 2012. június 5-én hozott ítélet 78. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. A magánbefektető kritériumára a magánbefektető elveként vagy a piaccgazdasági befektető kritériumaként (vagy elveként) is hivatkoznak.

A támogatás és a megtámadott határozat

3. 2008. november 12-i határozatával (a továbbiakban: eredeti határozat) a Bizottság sürgősségi újratőkésítést engedélyezett az ING javára, amelynek alapján a holland állam 10 milliárd euró értékű, az ING által kibocsátott értékpapírt (a továbbiakban: tőkejuttatás) jegyzett. Az eredeti feltételek értelmében az ING választhatott, hogy az értékpapírokat három éven belül 15 eurós egységáron (a kibocsátási ár fölött 50%-kal) visszavásárolja, vagy ezt követően rendes részvényekké alakítja. Ez utóbbi esetben azonban Hollandia dönthetett úgy, hogy az értékpapírokat kamatokkal növelt 10 eurós áron vásároltatja vissza az ING-vel. Az értékpapírok után csak akkor kellett osztalékszolványt (kamatot) fizetni az állam részére, ha az ING a rendes részvényekre osztalékot fizetett. A Bizottság megállapította, hogy a tőkejuttatás az ING-nek nyújtott állami támogatást jelent, és ideiglenesen jóváhagyta azt. Amennyiben hat hónapon belül hiteles szerkezetátalakítási tervet nyújtanak be a Bizottsághoz, a jóváhagyás automatikusan meghosszabbodik addig, amíg a Bizottság e tervről határozatot hoz. Az eredeti határozat figyelembe vett több, Hollandia által tett kötelezettségvállalást, többek között arra vonatkozóan, hogy korlátozni fogják az ING mérlegének növekedését.

4. 2009. március 31-én a Bizottság közölte Hollandiával azon határozatát, hogy megindítja az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást (a továbbiakban: az eljárás megindításáról szóló határozat⁵) az azzal kapcsolatos kétségek miatt, hogy az ING-nek nyújtott, az illikvid eszközökre képzett hitelkeret (Illiquid Assets Back-up Facility, a továbbiakban: IABF) összeegyeztethető-e az eszközátvételi intézkedésekre vonatkozó általános elvekkel.⁶ Ezen intézkedést ugyanakkor a Bizottság hat hónapra engedélyezte. Említés történik arról is, hogy Hollandia kötelezettséget vállalt arra, hogy olyan szerkezetátalakítási tervet nyújt be, amely mind a tőkejuttatási intézkedést, mind pedig az IABF-et lefedi.

5. 2009. május 12-én Hollandia benyújtotta ezt a tervet. A Bizottsággal folytatott megbeszéléseket követően 2009. október 22-én átdolgozott tervet terjesztettek elő. Az átdolgozott terv többek között egyrészt a szerkezetátalakítási terv végrehajtására vonatkozó kötelezettségvállalásokat tartalmazott, másrészt a tőkejuttatás visszafizetésére vonatkozó eredeti feltételek módosítását, amely lehetővé tette az ING számára, hogy az értékpapírok legfeljebb 50%-át a 8,5%-os éves szolvány vonatkozásában felhalmozódott kamattal és – abban az esetben, ha az ING részvények árfolyama 10 euró felett van – felárral növelt kibocsátási áron visszavásárolhassa. A részvények árától függően e felár 340 millió euró és 705 millió euró között alakulhatott, legalább 15%-os belső megtérülési rátát biztosítva.

6. 2009. november 18-án a Bizottság elfogadta a megtámadott határozatot, amely a tőkejuttatással, a visszafizetési feltételek módosításával, az IABF-fel és a nemzeti hitelgarancia-program keretében nyújtott garanciákkal foglalkozott.

7. A megtámadott határozat 2. cikke a következőképpen rendelkezett:

„A Hollandia által az ING részére nyújtott szerkezetátalakítási támogatás a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül.

A támogatás összeegyeztethető a közös piaccal, a II. mellékletben megállapított kötelezettségvállalásokra is figyelemmel.

Az ING részére nyújtott feltőkésítési intézkedésről szóló, 2008. november 12-i bizottsági határozatban megállapított, mérlegnövekedésre vonatkozó ideiglenes korlátozást feloldják.”

5 — Lásd HL 2009. C 158., 13. o.

6 — Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló bizottsági közlemény (HL 2009. C 72., 1. o.).

8. A II. melléklet a szerkezetátalakítási támogatással okozott versenytorzulások orvoslása érdekében a holland állam és/vagy az ING által tett kötelezettségvállalások 11 csoportját tartalmazta (ezekre az eljárásban kiegyenlítő intézkedéseként is hivatkoztak).

9. Indokolásában a Bizottság nem alkalmazta a magánbefektető kritériumát a tőkejuttatásra, a visszafizetési feltételek módosítására vagy az IABF-re, a hitelgaranciákra viszont igen. A visszafizetési feltételek módosítását illetően a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az ING-nek korábban 2,5 milliárd euró felárat kellett volna fizetnie, mivel azonban most már csak 340 millió és 705 millió euró közötti összeget kell fizetnie, 1,79 és 2,2 milliárd euró közötti további előnyhöz jutott.⁷

A megtámadott ítélet

10. A megtámadott határozattal szemben Hollandia és az ING is keresetet indított a Törvényszék előtt.

11. A T-29/10. sz. ügyben Hollandia kérte, hogy a Törvényszék semmisítse meg „a megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdését, amely többek között – az e határozat (98) preambulumbekkezdésében kifejtett – azon megállapításon alapul, mely szerint a [...] tőkejuttatás visszatérítési feltételeinek módosítása mintegy 2 milliárd euró további támogatást biztosít az ING-nek”.

12. A T-33/10. sz. ügyben a De Nederlandsche Bank NV (a holland központi bank, a továbbiakban: DNB) által támogatott ING kérte a megtámadott határozat megsemmisítését, különösen „annyiban, amennyiben az megállapítja, hogy a tőkejuttatás visszatérítési feltételeinek módosítása 2 milliárd euróig terjedő mértékű további támogatást jelent”.

13. A Törvényszék egyesítette az ügyeket, és megsemmisítette „[a megtámadott határozat] 2. cikkének első bekezdését és 2. cikkének második bekezdését, valamint e határozat II. mellékletét”. A Törvényszéknek a megtámadott ítélet 95–160. pontjában kifejtett, vonatkozó érvelése nagyon röviden az alábbiakban foglalható össze.

14. A visszafizetési feltételek módosítását, amelynek értelmében Hollandia – az eredeti feltételek által nem biztosított – garantált hozamhoz jutott, a magánbefektető kritériumának fényében kellett volna értékelni. A Bizottság nem alkalmazta e kritériumot az említett helyzetre, és figyelmen kívül hagyott különböző, a várható hozamra és a magánbefektető magatartására vonatkozó, elérhető jelentéseket. Nem voltak meggyőzőek azon érvei, amelyek szerint az eredeti feltételek alapján az ING valószínűleg visszavásárolta volna az értékpapírokat.

15. A Bizottság mindenestre nem vette figyelembe az osztalékszervény kifizetést, amely a módosított feltételek részeként kötelezővé vált. A támogatás összegét ezért az osztalékszervény összegével arányosan csökkenteni kell.

16. A Bizottság tehát tévedett a visszafizetési feltételek módosításában megnyilvánuló állami támogatás összegének kiszámítása során. Ha figyelembe vette volna a módosított ellenszolgáltatást, ez hatással lehetett volna a mérlegelésre mind a támogatáskénti minősítés, mind a közös piaccal való összeegyeztethetőség tekintetében, különösen az ING hozzájárulásának értékelését vagy a versenytorzulások orvoslására hivatott intézkedések terjedelmét illetően.

17. A megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdésében állami támogatásnak minősített szerkezetátalakítási támogatás magában foglalta az állítólag a visszafizetési feltételek módosításából eredő támogatást, azonban anélkül, hogy megkülönböztette volna a támogatás fennmaradó részétől. Ezért az első bekezdést teljes egészében meg kellett semmisíteni.

⁷ — Lásd még a megtámadott ítélet 1–49. pontját.

18. A Bizottság a kiegyenlítő intézkedések mértékét többek között a visszafizetési feltételek módosításából eredő támogatás fényében elemezte. A Bizottság az általa elkövetett hibák következtében már nem állíthatja, hogy a szerkezetátalakítási támogatás olyan jelentős összeget képez, amelynek alapján a kiegyenlítő intézkedéseket mérlegelte. A Bizottság következképpen tévesen állapította meg, hogy a visszafizetési feltételek módosítása körülbelül 2 milliárd euró összegű állami támogatást eredményezett. E megállapítás jogellenessége a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének, valamint e határozat II. mellékletének jogellenességét is eredményezte, mivel a szerkezetátalakítási támogatás összeegyeztethetősége olyan elemzéstől és kötelezettségvállalásoktól függött, amelyeket a további támogatást magában foglaló szerkezetátalakítási támogatásra tekintettel kellett mérlegelni.

A fellebbezés és a Bíróság előtti eljárás

19. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, utasítsa el az első fokon benyújtott kereseteket, és a Holland Királyságot és az ING-t kötelezze a költségek viselésére;
- másodlagosan, az ügyet új eljárás lefolytatása céljából utalja vissza a Törvényszékhez és a költségekről egyelőre ne határozzon;
- harmadlagosan, semmisítse meg a megtámadott határozat 2. cikkének harmadik bekezdését, és a Holland Királyságot és az ING-t kötelezze a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére.

20. A Bizottság fellebbezésében hat jogalapra hivatkozik:

- először is, nem áll fenn semmilyen kötelezettség a magánbefektető kritériumának alkalmazására az olyan intézkedés visszatérítési feltételeinek módosítása tekintetében, amely maga állami támogatásnak minősül;
- másodsor, a Törvényszék tévesen értékelte a tagállamnak a visszatérítési feltételek módosítása folytán elmaradt hasznát;
- harmadszor, a Törvényszék még akkor sem lett volna jogosult teljes egészében megsemmisíteni a megtámadott határozat 2. cikkét, ha a Bizottság a feltételek módosítását tévesen minősítette állami támogatásnak;
- negyedszer, a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a megtámadott határozat 2. cikke szükségképpen jogellenes annak következtében, hogy a Bizottság tévesen állapította meg, hogy a visszatérítési feltételek módosítása állami támogatási elemet tartalmaz;
- ötödször, a Törvényszék a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének, valamint e határozat II. mellékletének megsemmisítésével túljérjeszkedett a kereseti kérelmen;
- hatodsor, és másodlagosan, ha a Törvényszék helyesen járt el, amikor megsemmisítette a megtámadott határozat 2. cikkének első és második bekezdését, valamint e határozat II. mellékletét, nem mellőzhette volna a megtámadott határozat 2. cikke harmadik bekezdésének megsemmisítését sem.

21. A Holland Királyság szerint mind a hat jogalap megalapozatlan, és kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére;

– másodlagosan utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé.

22. Az ING szerint több jogalap egészben vagy részben elfogadhatatlan, hatástalan vagy okafogyott, és a fellebbezés egészében véve megalapozatlan. Kéri, hogy a Bíróság:

- nyilvánítsa a fellebbezést részben elfogadhatatlannak és/vagy hatástalannak, utasítsa el teljes egészében és kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére;
- másodlagosan az ügyet utalja vissza a Törvényszék elé, és a költségekről egyelőre ne határozzon.

23. Az elsőfokú eljárásban az ING-t támogató beavatkozó DNB kéri, hogy a Bíróság az első és a negyedik jogalapot utasítsa el mint megalapozatlant.

24. A Bíróság az első jogalapra korlátozódoan második beadványváltást is engedélyezett. A 2013. szeptember 26-i tárgyalás az első és a negyedik jogalapra összpontosított.

Párhuzamos fejlemények

25. 2012. május 11-én, azon a napon, amikor benyújtotta fellebbezését a jelen ügyben, a Bizottság új határozatot hozott az ING-nek nyújtott szerkezetátalakítási támogatás tárgyában.⁸ E határozatban megvizsgálta a visszafizetési feltételek módosítását a magánbefektető kritériumának fényében, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy piaci befektető nem fogadta volna el ezeket a feltételeket. A Bizottság ezért megállapította, hogy a módosítás állami támogatásnak minősül, azonban a Hollandia által felajánlott bizonyos kötelezettségvállalásokra tekintettel a belső piaccal összeegyeztethető.

26. E határozatot Hollandia és az ING is megtámadta a Törvényszék előtt, többek között arra hivatkozással, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a magánbefektető kritériumát. A kereseteket azonban később visszavonták és az ügyeket törölték.⁹

Az első jogalap (a magánbefektető kritériumának alkalmazandósága)

27. A Törvényszék ítéletének 94–114. pontjában kifejtett érvelése során rámutatott: ahhoz, hogy valamely állami intézkedést állami támogatásnak lehessen minősíteni, annak többek között a kedvezményezett vállalkozást olyan előnyben kell részesítenie, amelyben az rendes piaci feltételek között nem részesülhetett volna. A tőkejuttatás esetében azt kell mérlegelni, hogy az állami hatósághoz mérhető nagyságrendű magánbefektető hasonló körülmények között hajlandó lett volna-e ugyanilyen mértékű tőkejuttatást nyújtani. Ha az állam, miután úgy döntött, hogy a vállalkozás által bizonyos visszatérítési feltételek mellett kibocsátott tőkejuttatást jegyez, beleegyezik a visszatérítés említett feltételeinek módosításába, mind a tőkejuttatás, mind pedig a visszatérítési feltételek módosítása állami támogatásnak minősülhet, amennyiben az állam e helyzetek egyikében sem úgy járt el, ahogy a hasonló helyzetbe kerülő magánbefektető tette volna. Nem lehetséges, hogy a Bizottság mentesüljön a visszatérítési feltételek módosításának a magánbefektető kritériumára tekintettel történő vizsgálata alól önmagában azzal az indokkal, hogy a tőkejuttatás már maga is állami támogatásnak minősül. A Bizottság ugyanis csak az ilyen vizsgálat végén tudja megállapítani a további előny nyújtását.

8 — C(2012) 3150 végleges – SA.28855 (N 373/2009) (korábbi C 10/2009 és korábbi N 528/2009) sz. állami támogatás – Hollandia – ING – szerkezetátalakítási támogatás. Lásd különösen a (114)–(156) preambulumbekendést.

9 — A Törvényszék első tanácsa elnökének a T-325/12. és T-332/12. sz., Hollandia és ING kontra Bizottság egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott végzése.

28. Ítélete 115–125. pontjában a Törvényszék megvizsgálta a visszafizetési feltételek Bizottság által elvégzett elemzését, és arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság tévesen értelmezte az állami támogatás fogalmát, amikor elmulasztotta mérlegelni, hogy az állam e módosítás elfogadásával úgy járt-e el, ahogy azt a hasonló helyzetbe kerülő magánbefektető tette volna, különös tekintettel arra tényre, hogy a módosítás előtörlesztésről rendelkezett, és a piaci feltételek melletti, megfelelő ellenszolgáltatásra vonatkozóan nagyobb bizonyosságot nyújtott.

29. A Törvényszék ezt követően a 126–134. pontban megvizsgálta annak valószínűségét, hogy az ING az eredeti visszafizetési feltételek szerint élt volna azzal a lehetőséggel, hogy az első három éven belül visszavásárolja értékpapírjait, a Bizottság azon állítása fényében, hogy az ING *de facto* köteles volt erre, ezzel 2,5 milliárd euró bevételt biztosítva az államnak, és hogy a módosított feltételek elfogadásával az állam lemondott ez e bevételhez való jogáról, és így további támogatást nyújtott. A Törvényszék megállapította, hogy az ING e jogával valójában csak olyan meghatározott körülmények fennállása esetén élt volna, amelyek semmilyen módon nem valósultak meg, sőt, még csak valószínűek sem voltak.

30. A Bizottság előadja, hogy a Törvényszék tévedett, amikor úgy vélte, hogy a magánbefektető kritériumát alkalmazni kellett volna a visszafizetési feltételek módosítására. Ezen érv középpontjában az az állítás áll, hogy a módosítás nem tekinthető külön intézkedésnek, amelyet a tőkejuttatástól elkülönülten kell értékelni. Nem vitatott, hogy a tőkejuttatás állami támogatási intézkedést jelentett, amelynek az eredeti visszafizetési feltételek szerves részét képezték. Ez az intézkedés olyan kötelezettség volt, amelyet az államnak a közhatalom gyakorlójaként vállalnia kellett a holland gazdaságban egy nemzeti, rendszerszintű jelentőséggel bíró bank összeomlása révén bekövetkező komoly zavar megszüntetése érdekében. Magánbefektető soha nem kerülhet ilyen helyzetbe, így nem volt tere annak, hogy a tőkejuttatásra – akár eredeti, akár módosított visszafizetési feltételeit is beleértve – a magánbefektető kritériumát alkalmazzák. Az egyetlen szükséges értékelés arra vonatkozott, hogy a módosítás további előnyt nyújtott-e az ING-nek.

31. A további felek lényegében azt az álláspontot képviselik, hogy a visszafizetési feltételek módosítása elkülönült az eredeti tőkejuttatástól. E juttatás biztosítását követően az állam olyan helyzetben volt, amilyenben egy magánbefektető is találhatja magát – értékpapírokkal rendelkezett. Az ilyen befektető kérheti – ésszerű gazdasági indokok alapján – az értékpapírok visszavásárlása feltételeinek újratárgyalását. Ez volt a helyzet a holland állam esetében is, amely úgy döntött, hogy a kevésbé biztos, bár potenciálisan magasabb hozam helyett a garantált visszafizetést választja, amely ugyan alacsonyabb, de kielégítő mértékű hozamot jelentett. Erre tekintettel nemcsak lehetséges, de az ítélkezési gyakorlat értelmében szükséges is lett volna a magánbefektető kritériumának alkalmazása annak megállapítása érdekében, hogy a visszafizetési feltételek módosítása állami támogatásnak minősül-e.

32. Az ING előadja továbbá, hogy a Bizottság elfogadhatatlan ténybeli érvelésre hivatkozik, amikor azt állítja, hogy a tőkejuttatás és a visszafizetési feltételek módosítása összefüggő intézkedéssorozat részét képezte.

33. Véleményem szerint nem meggyőző az elfogadhatatlanságra vonatkozó ezen érv. Az intézkedések közötti ténybeli összefüggések nem képezik vita tárgyát. A vita tárgyát az a jogkérdés képezi, hogy ezen összefüggések fényében a Törvényszék helyesen döntött-e úgy, hogy a Bizottságnak alkalmaznia kellett volna a magánbefektető kritériumát a visszafizetési feltételek módosításának értékelése során.

34. Hangsúlyozni kívánom továbbá, hogy e jogalap csak az említett kérdésre vonatkozik. Nem releváns, hogy e kritérium milyen eredményre vezetett volna, ha a Bizottság alkalmazta volna azt. Az érvelés bizonyos mértékig átterjedt ez utóbbi kérdésre, és – ennyiben – figyelmen kívül kell hagyni. Emellett a Bizottság azóta már alkalmazta a kritériumot, és az alkalmazásának módjára vonatkozó kifogásokat

visszavonták.¹⁰ Ezek a körülmények azonban nem teszik szükségtelemmé azon vita eldöntését, hogy a Törvényszék helyesen döntött-e úgy, hogy a kritériumot alkalmazni kellett volna a megtámadott határozatban.

35. Véleményem szerint a magánbefektető kritériumának vizsgálata során két kérdést kell megválaszolni: i. olyan jellegű volt-e az állami intézkedés, amely érdemben összehasonlítható egy magánbefektető cselekményével; ii. ha igen, úgy ezt az intézkedést olyan megfontolások határozták-e meg, amelyek kizárólag vagy legalábbis elsődlegesen a közhatalom gyakorlójaként eljáró állam számára relevánsak, vagy ugyanazt az intézkedést „[összehasonlítható] piaci feltételek mellett az államéhoz lehető legközelebbi helyzetben lévő magánbefektető is megtette volna”¹¹? Az i. pont a kritérium alkalmazhatóságára vonatkozik, a ii. pont pedig az alkalmazására. Ehelyütt csak az alkalmazhatósággal foglalkozunk.

36. A Bizottság abban érdekelt, hogy korlátozza a magánbefektető kritériumának alkalmazandóságát. Attól tarthat, hogy amennyiben e kritériumot rendszeresen alkalmaznák, előfordulhatna, hogy olyan intézkedésről, amelyet az összes körülményre tekintettel egy ésszerű magánbefektető nem tett volna meg, az elemzés kimutathatja, hogy megfelel a kritériumnak.¹² Amennyiben így van, úgy ez általános kérdés. Itt azonban csak az ING-nek biztosított tőkejuttatás és a visszafizetési feltételek módosításának körülményeire tekintettel foglalkozhatunk vele.

37. Nem vitatott, hogy magát a tőkejuttatást illetően nem tehető érdemi összehasonlítás az állam és egy magánbefektető magatartása között. A 2008-ban kitört súlyos pénzügyi válsággal összefüggésben egy rendszerszintű nemzeti bank „megmentése” során a holland állam teljes mértékben a legfőbb közhatalom birtokosaként járt el, amely a nemzetgazdaság egészének stabilitását tartja szem előtt. Ez egyszerűen nem olyan minőség, amelyben bármely magánbefektető eljárna vagy eljárhatna. Szintén egyetértés áll fenn a tekintetben, hogy elsőként javasolt formájában a tőkejuttatást eszként kellett értékelni, a támogatási csomag szerves részét alkotó eredeti visszafizetési feltételekkel együtt.

38. Ezért felmerül a kérdés, hogy a módosított visszafizetési feltételeket ugyanazon az alapon kellett-e értékelni, mint az eredeti feltételeket, vagy a módosítást külön intézkedésnek kellett tekinteni.

39. Véleményem szerint két megközelítés jöhetett szóba: a tőkejuttatás mint egész újraértékelése, az eredeti feltételeket felváltva a módosított visszafizetési feltételekkel a támogatás összegének újbóli megállapítása érdekében; vagy a feltételek módosításának külön intézkedésként történő értékelése annak megállapítása érdekében, hogy állami források felhasználásával nyújtottak-e előnyt az ING-nek, és ha igen, milyen mértékben. Az első megközelítés alapján a visszafizetési feltételek értékelése a közhatalom gyakorlójaként eljáró állam által nyújtott tőkejuttatás értékelésének szerves részét képezte volna, és nem lett volna helye a magánbefektető magatartásával való érdemi összehasonlításnak. A Bizottság azonban a második megközelítést választotta. A jelen vizsgálatnak nem képezi tárgyát a kérdés, hogy ez volt-e a helyes megközelítés. Tény, hogy a Bizottság ezt a megközelítést követte.

40. Erre figyelemmel véleményem szerint a Bizottság most nehezen állíthatja, hogy a visszafizetési feltételek módosítása elkülöníthetetlen volt a tőkejuttatástól, és csak ugyanazon szempontok alapján lehet értékelni. Úgy vélem továbbá, hogy e módosítás külön intézkedésként történő értékelése esetén lehetségessé válik az állam magatartásának összehasonlítása egy magánbefektető magatartásával.

10 — Lásd a fenti 25. és 26. pontot.

11 — A fent hivatkozott EDF-ügyben hozott ítélet 79. pontja.

12 — Az a gyakorlati megfontolás is felmerülhet, hogy mivel a magánbefektető kritériuma összetett gazdasági értékelést foglal magában, rendszeres alkalmazása túl nagy terhet jelentene a Bizottság erőforrásai számára. Véleményem szerint azonban e megfontolás nem bírhat jogi jelentőséggel.

41. Igaz, hogy az eredeti tőkejuttatás állami támogatást jelentett, és egy magánbefektető a fogalom meghatározásából eredően soha nem lehet olyan helyzetben, hogy állami támogatást nyújtson. Az eredeti támogatás révén azonban az állam meghatározott feltételek mellett visszavásárlandó értékpapírok tulajdonosává vált. Ilyen helyzetben egy magánbefektető is lehet. Amennyiben az állam tulajdonában álló értékpapírok értéke magasabb volt, mint ami bármely magánbefektető esetében megszokott lenne, véleményem szerint ez nem döntő megfontolás, mint ahogy az a kérdés sem, hogy az értékpapírok szokatlan jellegűek voltak-e, mint azt a Bizottság állítja – ami mindenesetre olyan ténybeli kérdés, amely fellebbezés esetén nem tartozik a Bíróság hatáskörébe. Bárki, aki – bármilyen összegű vagy jellegű – értékpapírokkal rendelkezik, újra kívánhatja tárgyalni visszavásárlásuk feltételeit, vagy beleegyezhet az ilyen újratárgyalásba. Következésképpen az állam magatartása e tekintetben érdemben összehasonlítható a hasonló helyzetben levő feltételezett magánbefektetőével. Nézetem szerint a kérdés egyszerűen a következő: „Ésszerű lett volna-e egy magánbefektető számára, aki bármely okból azonos feltételek mellett rendelkezett értékpapírokkal, és aki figyelemmel kísérte a piaci fejleményeket, hogy elfogadja e feltételek azonos módosítását?”

42. Hangsúlyozom, hogy erre az álláspontra annak alapján jutottam, hogy – mint erre valóban sor került – a Bizottság a visszafizetési feltételek módosítását külön intézkedésként közelítette meg, amely intézkedés úgy értékelhető, mint amely állami források felhasználásával az ING részére azonosítható előny biztosítását jelentette. Míg a tekintetben nem foglalkozom állással, hogy ez a megközelítés helyes vagy megfelelő volt-e, úgy tűnik számomra, hogy ha a Bizottság ehelyett újraértékelte volna a tőkejuttatást mint egészet, a módosított visszafizetési feltételeket is beleértve, elháríthatott volna bármely olyan jellegű kockázatot, mint amelyre a fenti 36. pontban utaltam, még ha a magánbefektető kritériumát alkalmazta volna is. Ha a tőkejuttatás mint egész állami forrásokat használt fel, hogy megfelelő gazdasági ellenszolgáltatás vagy a konkrét ügylet utáni hozam (szemben a nemzetgazdaság számára jelentett általános előnnyel) nélkül előnyt biztosítson, feltételezhetően nem tett volna eleget a magánbefektető kritériumának. Ezt az értékelést azonban nem végezték el, és a kritérium adott körülmények közötti alkalmazhatóságának kérdése nem merült fel. A visszafizetési feltételek módosítását külön intézkedésként értékelték, ezért nem volt ok arra, hogy ne alkalmazzák a magánbefektető kritériumát.

43. Ezért véleményem szerint az első jogalapot el kell utasítani.

A második jogalap (az elmaradt haszon értékelése)

44. Ítéletének 135–142. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy még ha úgy tekintjük is, hogy a Bizottság az állam részéről elmaradt hasznót állapíthatott meg, nem helyesen határozta meg ezen elmaradt haszon mértékét. A Bizottság elmulasztotta figyelembe venni azt a tény, hogy a módosított visszatérítési feltételek értelmében az előtörlesztés időpontjában felhalmozódott kamatoknak megfelelő osztalékszelvény fizetése már nem függött a rendes részvények tulajdonosainak történő osztalékfizetéstől. A Bizottságnak tudomása volt erről a tényről, és nem hagyhatta volna figyelmen kívül. Végül a holland állam a 2009. december 21-én teljesített előtörlesztés alkalmával 258,5 millió euró összegben részesült, amelyben az eredeti feltételek alapján nem részesült volna, mivel 2009-re nem fizettek osztalékot. Míg a Bizottság nem ismerhette előre ezt az összeget, fel kellett volna vetnie a kérdést, hogy az ilyen kifizetés lehetősége milyen hatással van a megtámadott határozatban említett további támogatás összegére. Az állam elmaradt hasznának összegét tehát a megtámadott határozat több száz millió euróval túlbecsülte, ami olyan hibát jelent, amely érvényteleníti a Bizottság által a támogatás fogalmára vonatkozóan végzett mérlegelést.

45. A Bizottság először is azt állítja, hogy a Hollandia által bemutatott eredeti visszafizetési feltételek szerint az ING-nek a tőkejuttatás visszafizetésekor felhalmozódott kamatokat kellett fizetnie, valamint, hogy Hollandia azt állította, a visszafizetési feltételeket az átdolgozott szerkezetátalakítási tervben nem módosították; a Bizottság ezért helyesen járt el, amikor nem vonta le a 2009-ben ténylegesen fizetett kamatokat. A holland kormány és az ING vitatja ezt az állítást, azonban ténybeli érvnek tekinti, amely fellebbezés esetén a Bíróság hatáskörén kívül esik.

46. Másodszor, a Bizottság azzal érvel, hogy a kamat, amelyet nem vont le (legfeljebb 303 millió euró), nem lehetett hatással a visszafizetési feltételek módosításának támogatásként minősítésére, a belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésére vagy a kiegyenlítő intézkedések útján tett kötelezettségvállalások terjedelmének értékelésére. A holland kormány és az ING azt válaszolja, hogy a szóban forgó kötelezettségvállalásokat (a megtámadott határozat II. mellékletében) nem önként tették, hanem azokat a támogatás megállapított összegének fényében a Bizottság írta elő. Ha ezt az összeget helyesen állapították volna meg, a szükséges kötelezettségvállalások mértéke másként alakult volna.

47. Egyetértek azzal, hogy az arra vonatkozó érv, hogy a módosított visszafizetési feltételeket az átdolgozott szerkezetátalakítási tervben helyesen írták-e le, valamint hogy mennyiben térhettek el az eredeti feltételektől, fellebbezési eljárásban kívül esik a Bíróság hatáskörén. A Törvényszék megállapította, hogy a feltételek e két csoportja eltért egymástól, és hogy a Bizottságnak tudomása volt erről a tényről. Bár a Bizottság a tények eltérő változatát adta elő, nem állítja, hogy a Törvényszék elferdítette volna a bizonyítékokat.

48. Itt az érdemi jogkérdés az, hogy a Törvényszék megalapozottan vonta-e le az általa megállapított tényekből azt a következtetést, hogy „nem vethető el az a feltételezés”, amely szerint, ha a Bizottság figyelembe vette volna az állam által kapott további kamatokat, ez „hatással lehetett volna” a visszafizetési feltételek módosításának támogatásként történő minősítésére, vagy a belső piaccal való összeegyeztethetőség vagy a kiegyenlítő intézkedések terjedelmének értékelésére, és megalapozottan ítélte-e úgy, hogy ezért „a támogatás fogalmára vonatkozóan végzett mérlegelést” a ténybeli hiba érvényteleníti.¹³

49. A tényállásnak a megtámadott ítélet 14. és azt követő pontjaiban szereplő bemutatásából ugyanakkor világosan kiderül, hogy összességében a Hollandia és az ING által a versenytorzulások orvoslása érdekében tett kötelezettségvállalásokat lényegében a Bizottság írta elő annak feltételeként, hogy a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek ítélje. A visszafizetési feltételek módosítását azonban – amelynek értékelése a jelen fellebbezés tárgyát képezi – csak 2009. október 22-én jelentették be a Bizottságnak, és a megtámadott ítéletben semmi nem utal arra, hogy ezt követően bármilyen módon módosították volna a kötelezettségvállalásokat e módosítás fényében. Véleményem szerint továbbá bizonytalannak tűnik, hogy az összesen 1,79 milliárd és 2,2 milliárd euró közötti összeg mellett egy 303 millió euró összegű különbség (körülbelül 14% és 17% közötti különbség) befolyásolta volna az arra vonatkozó döntést, hogy állami támogatásról van-e szó, és amennyiben igen, hogy az a belső piaccal összeegyeztethető-e. Legalábbis valószínűnek tartom azonban, hogy a kötelezettségvállalásokat felül kellett volna vizsgálni.

50. A Törvényszék által használt megfogalmazás („nem vethető el az a feltételezés”, hogy ez a mérlegelésre „hatással lehetett volna” a megállapított ténybeli hiba következtében) ilyen körülmények között nem tűnik indokolhatatlannak. Azonban érvénytelenítette ez „a támogatás fogalmára vonatkozóan végzett mérlegelést”? Tekintettel arra, hogy a Törvényszék hatásköre nem terjedt ki arra, hogy a Bizottság által elvégzett mérlegelést a saját mérlegelésével helyettesítse, úgy tűnik számomra, hogy az egyetlen következtetés, amelyet levonhatott, az volt, hogy a Bizottságnak új mérlegelést kell végeznie a helyes ténybeli alapokon.

13 — A megtámadott ítélet 141. és 142. pontja.

51. Ezért véleményem szerint a második jogalapot el kell utasítani.

Harmadik jogalap (a megtámadott határozat 2. cikke teljes első bekezdésének megsemmisítése)

52. Ítéletének 151–153. pontjában a Törvényszék úgy vélte, hogy a megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdése nem tesz különbséget az állami támogatásnak minősített „szerkezetátalakítási támogatás” különböző elemei között, e támogatás azonban tartalmazza a visszafizetési feltételek módosításából eredő körülbelül 2 milliárd euró összegű további támogatást. A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy figyelembe véve a módosítás további támogatásnak minősítése hibáit, a bekezdést teljes egészében meg kell semmisíteni.

53. A Bizottság előadja, hogy a Törvényszék nem volt jogosult a 2. cikk első bekezdésének teljes egészében történő megsemmisítésére. Mivel a visszafizetési feltételek módosításától különböző intézkedések (nevezetesen a tőkejuttatás és az IABF) állami támogatásként történő minősítése elkülöníthető volt a módosítás mint olyan minősítésére vonatkozó hibától, a megsemmisítés sértette az arányosság elvét. Emellett az első bekezdés e további intézkedések tekintetében (amelyeket már az eredeti határozatban értékelték) pusztán megerősítő jellegű volt, és az ilyen aktusokat megsemmisítés iránti eljárásban nem lehet megtámadni. A megtámadott határozat 2. cikke első bekezdésének megsemmisítését ezért hatályon kívül kell helyezni, amennyiben az a visszafizetési feltételek módosításától eltérő intézkedésekre vonatkozik.

54. A holland kormány és az ING rámutat, hogy a szóban forgó bekezdés egyetlen mondat, amelynek egyetlen része sem semmisíthető meg oly módon, hogy alakilag érintetlenül hagyja az állami támogatás megállapítását a visszafizetési feltételek módosításától eltérő intézkedésre vonatkozóan. A megsemmisítést ugyanakkor a Törvényszék indokolása fényében kell értelmezni, amelyből egyértelműen kiderül, hogy csak a visszafizetési feltételek módosításából eredő támogatás minősítését kifogásolja. Ezenkívül e megsemmisítés valójában felélesztette az eredeti határozatot, amelyben a Bizottság megállapította, hogy a tőkejuttatás állami támogatást jelent, és a szóban forgó bekezdés nem volt „pusztán” megerősítő jellegű, amennyiben a tények újbóli vizsgálatán alapult, ideértve a módosított feltételekre vonatkozó új tényeket is.

55. Itt nagy részben alaki kérdésről van szó. Nem vitatott, hogy a Törvényszék nem kívánta megsemmisíteni a megtámadott határozatban a visszafizetési feltételek módosításától eltérő intézkedések állami támogatásként történő minősítését mint olyat, és nem is állítják, hogy ezt kellett volna tennie. A következő kérdések merülnek fel: milyen hatással járt a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdése egészének megsemmisítése; és eljárhatott volna-e másként a Törvényszék, amint arra a következtetésre jutott, hogy a visszafizetési feltételek módosításának állami támogatásként történő minősítése hibás volt?

56. A megsemmisítés hatását illetően a Bizottság helyesen mutat rá, hogy elfogadhatatlan az olyan határozat ellen indított megsemmisítés iránti kereset, amely valamely korábbi, az eljárásindításra nyitva álló határidőn belül meg nem támadott határozathoz képest pusztán megerősítő jellegű.¹⁴ Ez a szabály azonban, amely a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságára vonatkozik, egyszerűen azt a tényt tükrözi, hogy a korábbi határozatot már nem lehet megsemmisíteni, így a megerősítő határozat megsemmisítése semmilyen hatást nem gyakorolna a jogi helyzetre. Ezért, amennyiben a megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdése bizonyos intézkedéseket állami támogatásnak minősítő határozatokat erősített meg, megsemmisítése nem lehetett hatással e korábbi megállapításokra. Ez

14 — Lásd például a C-416/11. P. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 2012. november 29-én hozott ítélet 32. pontját.

a következtetés vonatkozik mindenestre arra a megállapításra, amely szerint a tőkejuttatás és az IABF állami támogatást jelentett.¹⁵ A garanciákat illetően a megtámadott határozat kevésbé egyértelműen rögzíti a helyzetet, azonban nem láttam annak jelét, hogy létezne a már kifizetett garanciákat állami támogatásnak minősítő korábbi határozat.¹⁶

57. Következésképpen úgy tűnik, hogy a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdése egészének megsemmisítése a) nem volt hatással a tőkejuttatás és az IABF állami támogatásként történő korábbi minősítésére, azonban b) megsemmisítette nem csak a visszafizetési feltételek módosításának, de a hitelgarancia-program keretében nyújtott támogatásnak is a magában a megtámadott határozatban elvégzett, állami támogatásként történő minősítését. Ez utóbbi támogatás minősítését ugyanakkor nem támadták meg az elsőfokú eljárásban.

58. A Törvényszék azon lehetőségét illetően, hogy másként is eljárhatott volna, a Bizottság olyan példára hivatkozik, amikor a Törvényszék valóban megsemmisítette egy állami támogatásról szóló határozat hasonló bekezdését, amennyiben az bizonyos összegekre vonatkozott, amelyekre az adott bekezdés kiterjedt, azonban amelyek e bekezdésben nem kerültek külön azonosításra.¹⁷ E Bíróság hasonló körülmények között lényegében ugyanúgy járt el, amikor megsemmisített például egy négy vállalkozásnak nyújtott támogatás visszafizetését elrendelő határozatot, amennyiben az összeg olyan kamatokat is magában foglalt, amelyek azt követően váltak esedékessé, hogy e társaságok közül kettőnek, amelyeket a határozat rendelkező részének vonatkozó bekezdése kifejezetten nem azonosított, megállapították a fizetési képtelenségét.¹⁸ Nem látom okát, hogy a Törvényszék miért ne követhetett volna hasonló megközelítést a megtámadott ítéletben.

59. Ezért véleményem szerint a harmadik jogalapnak helyt kell adni, amennyiben a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdése egészének megsemmisítésével a Törvényszék megsemmisítette az e határozatban szereplő azon megállapítást, amely szerint a garanciák, amelyekben az ING a nemzeti hitelgarancia-programból részesült, állami támogatást jelentettek.

A negyedik jogalap (a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének szükségszerű megsemmisítése)

60. Ítéletének 154–160. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a visszafizetési feltételek módosításában megnyilvánuló további támogatás a Bizottság által értékelt szerkezetátalakítási támogatás szerves részét képezi. E további támogatást nem lehet elválasztani a megtámadott határozat rendelkező részétől és az azt alátámasztó vizsgálattól „az annak érdekében megkövetelt kötelezettségvállalások szintjének meghatározásával kapcsolatban [...], hogy a támogatást összegegyeztethetőnek lehessen nyilvánítani”. A hozzávetőlegesen 2 milliárd euró összegű további támogatás megállapításának jogellenessége így szükségszerűen a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének – amely kimondja, hogy a támogatás összegegyeztethető a közös piaccal, „a II. mellékletben megállapított kötelezettségvállalásokra is figyelemmel” –, valamint magának a II. mellékletnek a jogellenességét is eredményezi, mivel a szerkezetátalakítási támogatás összegegyeztethetősége olyan elemzéstől és kötelezettségvállalásoktól függ, amelyek tartalmát a további támogatást magában foglaló támogatási összegre tekintettel kell mérlegelni.

15 — A megtámadott határozat (97)–(99) preambulumbekzdése.

16 — A megtámadott határozat a jövőbeli garanciákkal is foglalkozik, azonban rögzíti, hogy azok külön határozatban kerülnek majd értékelésre (lásd a (47) preambulumbekzdést).

17 — A T-415/05., T-416/05. és T-423/05. sz., Görögország és társai kontra Bizottság ügyben 2010. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2010., II-4749. o.).

18 — A C-480/98. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-8717. o.).

61. A Bizottság lényegében előadja, hogy a Törvényszék tévedett, amikor ezt a megközelítést választotta, mivel a kötelezettségvállalásokat az ING és a holland állam ajánlotta fel, és a Bizottságnak nem állt jogában, hogy ezeket visszautasítsa, még ha túl is terjedtek a versenytorzulások orvoslásához szükséges mértéken. Így, még ha a Bizottság túl is becsülte a támogatás teljes összegét, ez nem járt következménnyel a felkínált és elfogadott kiegyenlítő intézkedésekre nézve, és következésképpen nem indokolja a megtámadott határozat azon részeinek megsemmisítését, amelyek azon kötelezettségvállalásokat rögzítik, amelyek fényében a támogatást összeegyeztethetőnek lehetett minősíteni. A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy mivel a megtámadott határozat nem a 659/1999 rendelet¹⁹ 7. cikke szerinti, hivatalos vizsgálati eljárás lezárásáról szóló határozat volt, nem volt jogosult arra, hogy e cikk (4) bekezdése alapján feltételeket határozzon meg határozatában.

62. A további felek a megtámadott ítélet 14–36. pontjára hivatkoznak, amelyek arra utalnak, hogy valójában a Bizottság ragaszkodott a támogatás összeegyeztethetővé minősítése érdekében szükséges kötelezettségvállalásokhoz. A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság túlbecsülte a támogatás összegét; ha ez az értékelés nem lett volna hibás, akkor a Bizottságnak nem kellett volna olyan súlyos kötelezettségvállalásokhoz ragaszkodnia, mint azt tette.

63. Véleményem szerint először meg kell vizsgálni a Törvényszék által a megtámadott határozat II. mellékletében foglalt kötelezettségvállalások keletkezésére vonatkozóan megállapított tényeket. E tekintetben nem tartom relevánsnak a Bizottság azon érvét, hogy a megtámadott határozat nem hivatalos vizsgálati eljárás lezárásáról szóló határozat volt. Ami jelentőséggel bír, az az, hogy – a Törvényszék megállapításai szerint – valóban a Bizottság határozta-e meg a megtámadott határozat II. mellékletében felsorolt kötelezettségvállalások feltételeit; amennyiben igen, úgy nem hivatkozhat egyszerűen arra az évrre, hogy nem állt jogában szűkebb körű kötelezettségvállalásokat elfogadni.

64. A közigazgatási eljárás megtámadott ítélet 9–37. pontjában szereplő bemutatása egyértelmű megállapításokat tartalmaz a tekintetben, hogy a Bizottság többször jelezte, mely intézkedéseket tartja szükségesnek, és kijelentette, hogy ezen intézkedések nélkül nem fogja jóváhagyni a szerkezetátalakítási tervet. A Törvényszék olyan kifejezéseket használ, mint „a Bizottság kérésein” (20. pont), „a Bizottság által megkövetelteknek megfelelő” (29. pont) és „annak érdekében, hogy megfeleljen a Bizottság kérésének” (31. pont). Ezzel szemben nincsenek a Bizottság hasonló magatartására utaló jelek a visszafizetési feltételek módosításának 2009. október 22-én történt bejelentését követően, és e Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel annak megállapítására, hogy ezen időpont és 2009. november 6. között, amikor a határozattervezettel kapcsolatos levélváltás véget ért, módosították-e a II. mellékletben szereplő kötelezettségvállalások bármelyikét, akár a Bizottság, akár bármely más fél kezdeményezésére.

65. Ugyanakkor a Törvényszék a Bizottság által e jogalap keretében vitatott következtetését nem arra a feltételre alapozta, hogy a visszafizetési feltételek módosításának következményeként meghatározott kötelezettségvállalásokat követeltek meg. Ehelyett úgy ítélte meg, hogy a kötelezettségvállalások mértéke, amelyet a Bizottság kész volt elfogadni, egészében véve közvetlen módon és arányosan a támogatás összegének egészétől függött, amely tehát magában foglalta a visszafizetési feltételek módosításából eredő támogatást is, amelynek mérlegeléséről a Törvényszék már megállapította, hogy azt hibák érvénytelenítik. A Bizottság ebben az összefüggésben kifogásolja, hogy nem állt hatalmában a kötelezettségvállalások mértékének meghatározása, és ebben az összefüggésben véli úgy, hogy a Törvényszék érvelése hibás.

66. Véleményem szerint a szóban forgó érvelés valóban nem megfelelő, azonban nem a Bizottság által előadott alapon. A megtámadott ítélet 9. és azt követő pontjaiban szereplő ténybeli megállapításokból levonható egyetlen következtetés az, hogy a kötelezettségvállalások azon mértékét, amelyet a Bizottság kész volt elfogadni, 2009. október 20. előtt határozták meg. Következésképpen a visszafizetési feltételek módosításának ezen időpontot követő bejelentése nem érintette e kötelezettségvállalásokat. Ezért a

19 — Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.).

Törvényszéknek nem volt oka a megtámadott határozat azon részeinek megsemmisítésére, amelyek e kötelezettségvállalásokra figyelemmel az összeegyeztethetőség megállapítását tartalmazták. Ha a Bizottság a megtámadott ítélet e részét támadta volna meg ezen a jogalapon, kész lettem volna helyt adni e kérelemnek.

67. A Bizottság jogalapjának eredményessége attól az állításától függ, amely szerint nem állt hatalmában a tagállam és a bank által önként tett kötelezettségvállalások befolyásolása, aminek ellentmondanak a Törvényszék által megállapított tények. Mivel a Bizottság nem állította, hogy a tényeket elferdítették, véleményem szerint ezt a jogalapot el kell utasítani.

Ötödik jogalap (a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének a kereseti kérelemn túlterjeszkedő megsemmisítése)

68. Ítéletének 64. és 66. pontjában a Törvényszék bemutatja a felperesek kérelmeit. A Holland Királyság kérte, hogy a Törvényszék „semmisítse meg a megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdését, amely többek között – az e határozat (98) preambulumbekkezdésében kifejtett – azon megállapításon alapul, mely szerint a holland hatóságok által nyújtott tőkejuttatás visszatérítési feltételeinek módosítása mintegy 2 milliárd euró további támogatást biztosít az ING-nek”; az ING három kérelmet terjesztett elő, amelyek közül a Törvényszék csak az elsőt vizsgálta: a megtámadott határozat megsemmisítését „annyiban, amennyiben az megállapítja, hogy a tőkejuttatás visszatérítési feltételeinek módosítása 2 milliárd euróig terjedő mértékű további támogatást jelent”.

69. Ítéletének rendelkező részében a Törvényszék megsemmisítette a megtámadott határozat 2. cikkének első és második bekezdését és e határozat II. mellékletét.

70. A Bizottság előadja, hogy a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének és II. mellékletének megsemmisítésével a Törvényszék túllépte hatáskörét, megsértette a rendelkezési elvet, túlterjeszkedett a kereseti kérelemn, és a Bizottság érdekeit hátrányosan befolyásoló eljárási szabálytalanságot követett el. A Törvényszék által vizsgált kereseti kérelmekkel kért megsemmisítés a 2. cikk első bekezdésére korlátozódott, és a kérelmek szövegében (így különösen a „többek között” kifejezés) vagy a Törvényszék által a tárgyalás előtt írásban feltett kérdésekre a felek által adott válaszokban semmi nem terjeszthette ezt ki a megtámadott határozat más részeire.

71. A holland kormány azt állítja, hogy amint a Törvényszék megsemmisítette a megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdését (a megállapítást, hogy a szerkezetátalakítási támogatás állami támogatásnak minősül), a második bekezdésben szereplő megállapítás (amely szerint a támogatás „a II. mellékletben megállapított kötelezettségvállalásokra is figyelemmel” összeegyeztethető) okafogyottá vált, csakúgy mint a kötelezettségvállalások; a Törvényszék tehát a megtámadott határozat e részeinek megsemmisítésével nem terjeszkedett túl a 2. cikk első bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemn. Az ING azt állítja, hogy a jogalap elfogadhatatlan, mivel a Bizottság első fokon nem vetette fel a kérelmek egyértelműségének és pontosságának kérdését. Mindkét fél előadja, hogy második kereseti kérelmével (a megtámadott határozat megsemmisítése annyiban, „amennyiben a Bizottság a támogatás jóváhagyását a határozatban és annak II. mellékletében meghatározott árdiktálási tilalom elfogadásához kötötte”), az ING a 2. cikk második bekezdésének megsemmisítését kérte.

72. Nem tudok egyetérteni az ING e jogalap elfogadhatóságával szembeni kifogásával. Egyértelmű, hogy az a kérdés, túlterjeszkedett-e a Törvényszék a kereseti kérelemn, csak akkor merülhet fel, ha a Törvényszék már határozatot hozott.

73. A kérdés érdemét tekintve a holland kormány által előadottakkal értek egyet. Azon megállapítás megsemmisítése, amely szerint a szerkezetátalakítási támogatás az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül – és így főszabály szerint a fogalom meghatározásából eredően a belső piaccal összeegyeztethetetlen –, azt jelentette, hogy a szóban forgó támogatás már

nem minősült állami támogatásnak, és így már nem volt összeegyeztethetetlen. Emiatt az a megállapítás, amely szerint a támogatás bizonyos kötelezettségvállalásokra figyelemmel a közös piaccal összeegyeztethető, nem maradhatott érvényben, mivel azt jelentette volna, hogy olyan támogatás tekintetében követelik meg kötelezettségvállalások megtételét, amely már e kötelezettségvállalások nélkül is összeegyeztethető. Következésképpen a megtámadott határozat 2. cikke második bekezdésének és e határozat II. mellékletének megsemmisítése szükségszerű következménye volt a 2. cikk első bekezdése megsemmisítésének, amit a felek a Törvényszék által vizsgált kereseti kérelmekben kértek.

74. Ezért véleményem szerint az ötödik jogalapot el kell utasítani.

Hatodik jogalap (másodlagosan: a megtámadott határozat 2. cikke harmadik bekezdése megsemmisítésének elmulasztása)

75. Ítéletének rendelkező részében a Törvényszék megsemmisítette a megtámadott határozat 2. cikkének első és második bekezdését (amelyek megállapítják, hogy a szerkezetátalakítási támogatás állami támogatásnak minősül, illetve hogy a támogatás összeegyeztethető a közös piaccal, a II. mellékletben megállapított kötelezettségvállalásokra is figyelemmel), azonban érintetlenül hagyta a harmadik bekezdést, amely feloldotta az ING-vel szemben előírt, mérlegnövekedésre vonatkozó ideiglenes korlátozást.

76. Arra az esetre, ha az előző jogalapjainak a Bíróság nem adna helyt, a Bizottság másodlagosan előadja, hogy mivel megsemmisítette a megtámadott határozat 2. cikkének első és második bekezdését, a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem semmisítette meg a harmadik bekezdést is.

77. Az eredeti határozatban a Bizottság tudomásul vette azt a kötelezettségvállalást, amely szerint az ING korlátozni fogja mérlege növekedését a tőkejuttatásból eredő versenytorzulás korlátozása érdekében. A Bizottság e kötelezettségvállalásra figyelemmel úgy határozott, hogy ideiglenesen jóváhagyhatja a tőkejuttatást. A megtámadott határozat 2. cikkének harmadik bekezdése feloldotta az eredeti határozatból eredő, a mérlegre vonatkozó ideiglenes korlátozásokat. Az e korlátozások feloldására vonatkozó döntés és az összeegyeztethetőség megállapítása ugyanazon az elemzésen és kötelezettségvállalásokon alapult, oszthatatlan egésznek alkottak, és ezeket nem lehet elválasztani a rájuk vonatkozó érveléstől. Amennyiben a Törvényszék helyesen járt el, amikor megsemmisítette az említett elemzést és kötelezettségvállalásokat, akkor nem kellett volna feloldani a mérlegre vonatkozó, az ING-vel szemben megállapított korlátozásokat, amelyek a megtámadott határozat meghozatala előtt alkalmazandók voltak rá. A harmadik bekezdés érintetlenül hagyása megváltoztatja a határozat érdemét. A határozat megsemmisítésével a Törvényszék nem hozhatja kedvezőbb helyzetbe az ING-t, mint amelyben a megtámadott határozat előtt volt, és nem válthatja fel saját értékelésével a Bizottság eredeti határozatban szereplő értékelését, amellyel a Bizottság ideiglenesen engedélyezte a tőkejuttatást.

78. A holland kormány felveti a kérdést, hogy hogyan semmisíthette volna meg a Törvényszék a 2. cikk harmadik bekezdését, amikor annak megsemmisítését nem kérték. A harmadik bekezdés nem veszítette el célját az első és a második bekezdés megsemmisítését követően. Annak eldöntéséhez, hogy e bekezdések megsemmisítésének a harmadik bekezdés megsemmisítéséhez kell-e vezetnie, érdemi értékelésre van szükség, amelyet a Törvényszék nem végezhet el, amennyiben ezt nem kérik, és amelyet a Bíróság sem végezhet el fellebbezés esetén. E jogalap továbbá okafogyottá vált. 2012. május 11-én a Bizottság új határozatot hozott, amelyben újból megállapította, hogy a visszafizetési feltételek módosítása állami támogatásnak minősül (azonban annak számszerűsítése nélkül), és a támogatást azonos feltételek mellett engedélyezte. Az ING hasonló érveket ad elő: a jogalap nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel a Bizottság első fokon nem terjesztett elő ilyen kérelmet; továbbá a 2012. május 11-i határozatot követően okafogyottá vált.

79. Véleményem szerint a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdésének (és ezzel együtt, szükségszerű következményként, e cikk második bekezdésének) megsemmisítése azzal a hatással járt (mint arra a holland kormány a harmadik jogalappal összefüggésben hivatkozott), hogy felélesztette az eredeti határozatot, amelyben megállapították, hogy a tőkejuttatás állami támogatásnak minősül. A megtámadott ítélet rögzíti, hogy e határozatban a Bizottság megjegyezte, amennyiben hat hónapon belül szerkezetátalakítási tervet nyújtanak be, az eredeti határozat érvényessége automatikusan meghosszabbodik addig, amíg a Bizottság e tervről határozatot hoz.²⁰ Az eredeti határozat érvényessége tehát a megtámadott határozat meghozataláig meghosszabbodott. A megtámadott határozat 2. cikke első két bekezdésének megsemmisítése azt jelentette, hogy már nem volt a szerkezetátalakítási tervről hozott határozat. Ennek logikus következményeként az ING mérlegnövekedésére vonatkozó korlátozást tartalmazó eredeti határozat érvényessége ismét meg kellett volna, hogy hosszabbodjon az új végleges határozat meghozataláig.

80. A Törvényszék azonban érintetlenül hagyta a megtámadott határozat 2. cikkének harmadik bekezdését, és ezzel – feltételezhetjük, hogy szándékolatlanul, mivel a megtámadott ítélet nem tartalmaz erre vonatkozó érvelést – megváltoztatta az eredeti határozat tartalmát.

81. A felek erre vonatkozó érvei – nem meglepő módon – ellentmondanak az ötödik jogalappal összefüggésben előadott érveiknek. Ott a Bizottság arra hivatkozott, hogy a Törvényszék nem volt jogosult arra, hogy a határozat olyan részét is megsemmisítse, amelynek megsemmisítését a felperesek kifejezetten nem kérték, és a többi fél előadta, hogy e megsemmisítés természetesen következett a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdésének megsemmisítéséből. Mivel a jelen jogalapot a Bizottság csak másodlagosan terjesztette elő, megközelítése nem következtelen, úgy tűnik azonban, hogy a többi fél megközelítése igen.

82. Ami engem illet, az ötödik jogalapra vonatkozó elemzéssel összeegyeztethetőnek tartom annak megállapítását, hogy a Törvényszék, miután megsemmisítette a megtámadott határozat 2. cikkének első bekezdését, nem csupán jogosult volt e cikk második, valamint a harmadik bekezdésének is a megsemmisítésére, hanem ezt meg is kellett volna tennie annak érdekében, hogy elkerülje az eredeti határozat érdemének megváltoztatását, amely határozat érvényessége az első bekezdés megsemmisítésével feléledt és meghosszabbodott.

83. Véleményem szerint az ING e jogalap elfogadhatatlanságára vonatkozó kifogását nem lehet elfogadni. A Bizottságtól nem volt elvárható, hogy első fokon azt kérje, amit most kér, mivel célkitűzése teljes mértékben a megtámadott határozat fenntartására irányult.

84. Véleményem szerint ezért a hatodik jogalapnak helyt kell adni.

Az értékelés következményei

85. Arra az álláspontra jutottam, hogy a harmadik jogalapnak részben, a hatodik jogalapnak pedig teljes egészében helyt kell adni. Ennek következményeként a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni, amennyiben az a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdése egészének megsemmisítése során nem zárta ki e megsemmisítés köréből azt a megállapítást, amely szerint az ING által a nemzeti hitelgarancia-programból kapott garanciák állami támogatásnak minősülnek, valamint annyiban, amennyiben nem semmisítette meg ugyanezen cikk harmadik bekezdését.

86. Úgy vélem, az ilyen értelmű ítélet megfelelő módja a fellebbezés elbírálásának anélkül, hogy szükség lenne az ügy Törvényszék elé további vizsgálatra történő visszautalására. A Bizottság későbbi, 2012. május 11-i határozatának léte továbbá azt jelenti, hogy az ítélet gyakorlati következményei korlátozottak lesznek.

20 — A megtámadott ítélet 10. pontja; az eredeti határozat (71)–(74) preambulumbekzdése.

87. Véleményem szerint a Bíróság eljárási szabályzatának 138., 140. és 184. cikkével összhangban a feleket kötelezni kell saját költségeik viselésére.

Véggövetkeztetések

88. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet annyiban, amennyiben az a megtámadott határozat 2. cikke első bekezdése egészének megsemmisítése során nem zárta ki e megsemmisítés köréből azt a megállapítást, amely szerint az ING által a nemzeti hitelgarancia-programból kapott garanciák állami támogatásnak minősülnek, valamint annyiban, amennyiben nem semmisítette meg ugyanezen cikk harmadik bekezdését;
- kötelezze a feleket a fellebbezési eljárásban felmerült saját költségeik viselésére.