



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

19 maart 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Staatssteun — Artikel 107, lid 1, VWEU — Begrip ‚staatssteun‘ — Woonsubsidies die vóór de toetreding van Hongarije tot de Europese Unie zijn verleend aan bepaalde groepen gezinnen — Afwikkeling van de subsidies door kredietinstellingen in ruil voor een staatsgarantie — Artikel 108, lid 3, VWEU — Maatregel die niet vooraf bij de Europese Commissie is aangemeld — Onrechtmatigheid”

In zaak C-672/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Törvényszék (Hongarije) bij beslissing van 30 juli 2013, ingekomen bij het Hof op 17 december 2013, in de procedure

OTP Bank Nyrt

tegen

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: A. Borg Barthet, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, E. Levits en F. Biltgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 november 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- OTP Bank Nyrt, vertegenwoordigd door P. Nagy, ügyvéd,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Talabér-Ritz en L. Flynn als gemachtigden,

* Procestaal: Hongaars.

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, OTP Bank Nyrt (hierna: „OTP Bank”), een Hongaarse kredietinstelling, en, anderzijds, de Magyar Állam (hierna: „Hongaarse Staat”) en de Magyar Államkincstár (hierna: „Hongaarse Schatkist”) over een verzoek om terugbetaling uit hoofde van een garantie die door de Hongaarse Staat is verleend aan OTP Bank.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie (PB 2003, L 236, blz. 17; hierna: „toetredingsverdrag”), is overeenkomstig artikel 2, lid 2, ervan op 1 mei 2004 in werking getreden.
- 4 Volgens artikel 1, lid 2, van het toetredingsverdrag zijn de voorwaarden voor de toelating en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gegrondvest, neergelegd in de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna „toetredingsakte”).
- 5 Artikel 22 van de toetredingsakte dat, net als de andere bepalingen ervan, een integrerend deel van het toetredingsverdrag uitmaakt, bepaalt dat de in bijlage IV bij deze akte opgesomde maatregelen worden toegepast op de in die bijlage bepaalde wijze.
- 6 Bijlage IV bij de toetredingsakte bepaalt in punt 3, getiteld „Mededingingsbeleid”, het volgende:
 - „1. Bij de toetreding worden de volgende steunregelingen en individuele steun die in een nieuwe lidstaat vóór de toetredingsdatum ten uitvoer zijn gebracht en na die datum nog steeds van toepassing zijn, als bestaande steun in de zin van artikel [108], lid 1, [VWEU] aangemerkt:
 - a) vóór 10 december 1994 ten uitvoer gebrachte steunmaatregelen;
 - b) in het aanhangsel bij deze bijlage opgenomen steunmaatregelen;

- c) steunmaatregelen die vóór de toetredingsdatum zijn beoordeeld door de toezichthoudende autoriteit inzake overheidssteun van de nieuwe lidstaat en verenigbaar met het acquis zijn bevonden, waartegen de Commissie geen bezwaar heeft aangetekend vanwege ernstige twijfel aan de verenigbaarheid van de maatregel met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig de procedure van punt 2.

Alle na de datum van toetreding nog toepasselijke maatregelen die overheidssteun vormen en niet aan de hierboven genoemde voorwaarden voldoen, worden voor de toepassing van artikel [108], lid 3, [VWEU] bij de toetreding als nieuwe steun aangemerkt.”

- 7 Verordening (EEG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB L 83, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 1; hierna: „verordening nr. 659/1999”), bepaalt in artikel 1, getiteld „Definities”:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

- a) ‚steun’, elke maatregel die aan alle in artikel [107], lid 1, [VWEU] vervatte criteria voldoet;
- b) ‚bestaande steun’,
 - i) onverminderd [...] bijlage IV, punt 3, en het aanhangsel bij de genoemde bijlage bij de akte van [toetreding], alle steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag in de respectieve lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn;
 - ii) goedgekeurde steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die door de Commissie of de Raad zijn goedgekeurd;
 - iii) steun die geacht wordt te zijn goedgekeurd overeenkomstig artikel 4, lid 6, van deze verordening, dan wel vóór deze verordening maar in overeenstemming met de onderhavige procedure;
 - iv) steun die overeenkomstig artikel 15 als bestaande steun wordt beschouwd;
 - v) steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht; maatregelen die vanwege de liberalisering van een activiteit door het gemeenschapsrecht steun zijn geworden, worden na de voor de liberalisering voorgeschreven datum niet als bestaande steun beschouwd;
- c) ‚nieuwe steun’, alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;
- d) ‚steunregeling’, elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend;
- e) ‚individuele steun’, steun die niet wordt toegekend op grond van een steunregeling, alsook steun die op grond van een steunregeling wordt toegekend en moet worden aangemeld;

f) „onrechtmatige steun”, nieuwe steun die in strijd met artikel [108], lid 3, [VWEU] tot uitvoering wordt gebracht;

[...]”

Hongaars recht

8 Op grond van de bevoegdheden die zijn toegekend bij de wetten tot vaststelling van de begroting van de Republiek Hongarije voor de jaren 2000 tot en met 2002, heeft de Hongaarse regering regeringsbesluit nr. 12/2001 van 31 januari 2001 betreffende subsidies ter bevordering van de toegang tot huisvesting (*Magyar Közlöny* 2001/11; hierna: „besluit van 2001”) goedgekeurd.

9 Volgens § 24, lid 1, van hoofdstuk VII van dat besluit werden het toekennen en uitbetalen van leningen als bedoeld in de hoofdstukken II tot en met VI, het bepalen van de aflossingen en subsidies, en het afrekenen daarvan in de centrale begroting door kredietinstellingen verricht, ongeacht de bouwer, de opdrachtgever of de verkoper van het goed.

10 § 24, lid 15, van dat besluit luidt als volgt:

„De kredietinstelling sluit een overeenkomst met de minister en de Schatkist ter zake van de uitbetaling van de subsidies en de voorschotten in de zin van lid 11 en het afrekeningsstelsel, alsook de verstrekking van de in het kader van het financiële toezicht noodzakelijke gegevens. Na sluiting van deze overeenkomst is de kredietinstelling bevoegd om de subsidies en de voorschotten af te wikkelen.”

11 § 25, leden 1 en 2, van het besluit van 2001 bepaalt:

„1) Als de aanvrager voor de aankoop van een woning ook aanspraak heeft gemaakt op de in § 5, lid 4, bedoelde bouwsubsidie, betaalt de Staat aan de kredietinstelling 80 % terug van de hoofdsom van de overeenkomstig § 13, lid 1, vastgestelde lening die door de kredietinstelling is uitbetaald en volgens de boekhoudwet oninbaar is geworden, alsook van de met die lening samenhangende rente en kosten, voor zover die ten hoogste de helft van de hoofdsom ervan bedragen.

2) De Staat betaalt aan de kredietinstelling de hoofdsom, vermeerderd met rente en kosten, terug van de lening die krachtens § 5/A door de kredietinstelling in de vorm van voorschotten is uitbetaald en volgens de boekhoudwet oninbaar is geworden.”

12 § 25/C van het besluit van 2001, dat is ingevoegd bij § 10 van regeringsbesluit nr. 257/2011 van 6 december 2011 (hierna: „besluit van 2011”), bepaalt:

„Uitvoering van de in § 25, leden 1 en 2, van het besluit [van 2001] bedoelde terugbetalingsverplichtingen van de Staat kan niet worden verlangd voor zover het gaat om leningen die op of na 1 mei 2004 zijn afgesloten.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Op 15 september 2008 hebben het ministerie van Lokaal Bestuur, de Schatkist en OTP Bank op grond van § 24, lid 15, van het besluit van 2001 een lastgevingsovereenkomst gesloten.

14 Overeenkomstig punt 1 van hoofdstuk I van deze overeenkomst heeft het ministerie van Lokaal Bestuur OTP Bank er ter uitvoering van dat besluit mee belast de woonsubsidies van de overheid financieel af te wikkelen. In dat kader heeft OTP Bank de volgende taken verricht: beoordeling van de aanvragen voor woonsubsidies en gesubsidieerde vastgoedleningen, uitkering van de subsidies onder de

in het besluit van 2001 gestelde voorwaarden, afhandeling van de registratie bij het kadaster van de hypotheken ten gunste van de Staat en van het verbod op overdracht en vestiging van een tweede hypotheek, inschrijving in de begroting van de in de vorm van woonsubsidies toegekende bedragen en verstrekking van de gegevens overeenkomstig de voorschriften van dit besluit.

- 15 In ruil daarvoor had OTP Bank overeenkomstig punt 5 van hoofdstuk II van de lastgevingsovereenkomst van 15 september 2008 recht op vergoeding van haar kosten ten bedrage van 1,5 % van de in de vorm van woonsubsidies verstrekte sommen en 3 % van de bedragen als vastgesteld in overeenkomsten voor in de vorm van voorschotten uitbetaalde leningen, van de woonsubsidies voor jongeren en de steun die was verleend op grond van de voormalige regeling inzake belastingteruggaaf.
- 16 Luidens § 25, lid 1, van het besluit van 2001, dat ten tijde van de sluiting van de lastgevingsovereenkomst van 15 september 2008 van kracht was – dat wil zeggen vóór het bij het besluit van 2011 werd gewijzigd –, diende de Hongaarse Staat aan de kredietinstelling onder bepaalde voorwaarden bovendien 80 % terug te betalen van de hoofdsom van de lening die door die kredietinstelling was uitbetaald en volgens de boekhoudwet oninbaar was geworden, alsook van de met die lening samenhangende rente en kosten.
- 17 Volgens § 25, lid 2, van het besluit van 2001 moest de Staat er tevens voor zorgen dat aan de kredietinstelling de hoofdsom, vermeerderd met rente en kosten, werd terugbetaald van de lening die krachtens § 5/A door die kredietinstelling in de vorm van voorschotten was uitbetaald en volgens de boekhoudwet oninbaar was geworden.
- 18 OTP Bank heeft de Hongaarse Staat meermaals tevergeefs verzocht de lastgevingsovereenkomst uit te voeren voor het derde kwartaal van 2009 en de daaropvolgende kwartalen. Onder verwijzing naar het bij het besluit van 2011 in het besluit van 2001 ingevoegde § 25/C heeft de Hongaarse Staat betwist daartoe verplicht te zijn. Na die wijziging van de wetgeving meende de Hongaarse Staat, wat vanaf 1 mei 2004 afgesloten leningen betreft, namelijk bevrijd te zijn van de in § 25, leden 1 en 2, van het besluit van 2001 opgelegde verplichtingen.
- 19 In die context heeft OTP Bank zich tot de Fővárosi Törvényszék (stedelijk hof Boedapest) gewend met het verzoek de Hongaarse Staat te veroordelen tot betaling van 1 261 506 204 Hongaarse forint (HUF), vermeerderd met rente en kosten, en te verklaren dat zijn uitspraak inroepbaar is ten aanzien van de Hongaarse Schatkist. Door § 25/C van het besluit van 2001 vast te stellen heeft de Hongaarse Staat volgens OTP Bank bovendien de uitvoering van de lastgevingsovereenkomst van 15 september 2008 onmogelijk gemaakt en deze overeenkomst dus eenzijdig beëindigd. Daarom heeft OTP Bank ook gevorderd dat er overeenkomstig § 479, lid 3, van het burgerlijk wetboek een afrekening van de ter uitvoering van die overeenkomst verrichte diensten zou plaatsvinden.
- 20 Ter ondersteuning van hun vordering tot verwerping van het beroep van OTP Bank hebben de Hongaarse Staat en de Schatkist gesteld dat de wijziging van het besluit van 2001 bij het besluit van 2011 noodzakelijk was, aangezien de garantie die de Hongaarse Staat overeenkomstig § 25, leden 1 en 2, van het besluit van 2001 had verstrekt (hierna: „staatsgarantie”) krachtens het Unierecht verboden staatssteun vormt. Met de vaststelling van het besluit van 2011 beoogde de Hongaarse Staat dus enkel het Hongaarse recht af te stemmen op het Unierecht.
- 21 De Fővárosi Törvényszék heeft het beroep van OTP Bank verworpen. Dat vonnis is vernietigd door de Fővárosi Ítéltábla (hof van beroep Boedapest). In zijn uitspraak wees de appelrechter erop dat het zinvol kon zijn om na te gaan of die vermeende staatssteun overeenkomstig artikel 107, leden 2 en 3, VWEU verenigbaar was met de interne markt. Hij heeft de zaak terugverwezen naar de Fővárosi Törvényszék.

- 22 In de nieuwe procedure voor de Fővárosi Törvényszék stelt OTP Bank dat, indien die rechterlijke instantie van oordeel is dat de staatsgarantie onder artikel 107, lid 1, VWEU valt, het aan haar staat het Hof te vragen of die garantie volgens het Unierecht verenigbaar is met de interne markt, met name gelet op de in artikel 107, lid 2, onder a), VWEU opgenomen uitzondering voor steunmaatregelen van sociale aard en het feit dat de ontvangers van de aan de orde zijnde vorm van steun geen kredietinstellingen, maar particulieren zijn.
- 23 Volgens de Fővárosi Törvényszék kan het aldaar aanhangige geding niet worden beslecht zonder de uitlegging van het Unierecht. De Hongaarse Staat heeft de lastgevingsovereenkomst immers mogelijkkerwijs beëindigd zonder dat daar een geldige rechtsgrond voor bestaat.
- 24 In die omstandigheden heeft de Fővárosi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is bij een staatsgarantie die vóór de toetreding van Hongarije tot de Europese Unie is verleend bij [het besluit van 2001], sprake van staatssteun en, zo ja, is deze verenigbaar met de interne markt?
- 2) Hoe kan op grond van het Unierecht een mogelijke aantasting van de belangen van de betrokkenen ongedaan worden gemaakt indien de bij dat besluit verleende staatsgarantie niet verenigbaar is met de interne markt?”

Ontvankelijkheid

- 25 De Hongaarse regering en de Commissie betwijfelen of het verzoek om een prejudiciële beslissing of, althans, de eerste of de tweede van de in dat kader gestelde vragen ontvankelijk is.
- 26 In dit verband moet om te beginnen in herinnering worden geroepen dat het in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het recht van de Unie, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest Bruno e.a., C-395/08 en C-396/08, EU:C:2010:329, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Volgens vaste rechtspraak van het Hof rust er een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter om een prejudiciële beslissing, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord op de gestelde vragen te geven (arresten van der Weerd e.a., C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punt 22, en Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 27).
- 28 Het is dus enkel in uitzonderlijke omstandigheden dat het aan het Hof staat om een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter hem om een prejudiciële beslissing heeft verzocht (zie in die zin arrest PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punt 39). De geest van samenwerking die het verloop van de prejudiciële procedure moet beheersen, impliceert immers dat de nationale rechter oog heeft voor de aan het Hof opgedragen taak, te weten bij te dragen tot de rechtsbedeling in de lidstaten en niet adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te geven (arrest Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 29 Verder is het vaste rechtspraak dat het Hof in het kader van een overeenkomstig artikel 267 VWEU ingeleide procedure weliswaar niet bevoegd is om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van het nationale recht met het Unierecht of om het nationale recht uit te leggen, doch daarentegen wel bevoegd is om de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die hem in staat stellen het bij hem aanhangige geding te beslechten (zie met name arrest *Paint Graphos e.a.*, C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Meer in het bijzonder is reeds geoordeeld dat de bevoegdheid van de Commissie om de verenigbaarheid van steun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, er niet aan in de weg staat dat een nationale rechter het Hof een prejudiciële vraag stelt over de uitlegging van het begrip steun (arrest *DM Transport*, C-256/97, EU:C:1999:332, punt 15). Het Hof kan dus de verwijzende rechter met name alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaffen die hem in staat stellen te beoordelen of een nationale maatregel als „staatssteun” in de zin van dat recht kan worden aangemerkt (zie in die zin arrest *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, EU:C:2010:335, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Bij de nationale rechter kunnen namelijk gedingen aanhangig worden gemaakt waarin deze zich genoodzaakt ziet het begrip steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU uit te leggen en toe te passen, in het bijzonder teneinde vast te stellen of een overheidsmaatregel al dan niet aan de voorafgaande controleprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU had moeten worden onderworpen en eventueel na te gaan of de betrokken lidstaat deze verplichting is nagekomen (zie in die zin arrest *P*, C-6/12, EU:C:2013:525, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Aangezien het Hof, ten slotte, zoals blijkt uit punt 29 van het onderhavige arrest, tot taak heeft de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, dient het de hem voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren (zie met name arrest *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Gelet op het voorgaande en om de verwijzende rechter een zinvol antwoord te geven, dienen de twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, aldus te worden geherformuleerd dat die rechter daarmee in wezen wenst te vernemen of de staatsgarantie kan worden aangemerkt als een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en, zo ja, of die steun overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU moest worden aangemeld, alsook wat in voorkomend geval de gevolgen van de niet-nakoming van deze verplichting zijn.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

- 34 Wat de controle betreft of de lidstaten de hun bij de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU opgelegde verplichtingen nakomen, moet vooraf in herinnering worden gebracht hoe de bepalingen van laatstgenoemd artikel zich tot elkaar verhouden en welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden die bepalingen verlenen aan de Commissie enerzijds en aan de lidstaten anderzijds.
- 35 Artikel 108 VWEU stelt verschillende procedures in al naargelang de steunmaatregelen reeds bestaan of nieuw zijn. Terwijl nieuwe steunmaatregelen overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf bij de Commissie moeten worden aangemeld en niet tot uitvoering kunnen worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid, kunnen bestaande steunmaatregelen overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Commissie ze niet onverenigbaar met de interne markt heeft verklaard (arrest *P*, EU:C:2013:525, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 36 In het kader van dit controlestelsel hebben de Commissie en de nationale rechter verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden (arrest *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, punt 14).
- 37 Volgens de in punt 31 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak kunnen bij de nationale rechter gedingen aanhangig worden gemaakt waarin deze zich genoodzaakt ziet het begrip steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU uit te leggen en toe te passen, in het bijzonder teneinde vast te stellen of een overheidsmaatregel al dan niet aan de voorafgaande controleprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU had moeten worden onderworpen. Komt de nationale rechter tot de conclusie dat de betrokken maatregel inderdaad eerst bij de Commissie had moeten worden aangemeld, dan moet hij die maatregel onrechtmatig verklaren. Hij is daarentegen niet bevoegd om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, aangezien die beoordeling onder de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie valt (zie in die zin arrest P, EU:C:2013:525, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Ten gronde

- 38 Gelet op het voorgaande en om de verwijzende rechter een zinvol antwoord te geven, moet in de eerste plaats worden beoordeeld of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 107 VWEU vormt. In dit verband moeten aan de verwijzende rechter de noodzakelijke uitleggingsgegevens worden verstrekt met betrekking tot de voorwaarden waaronder ingevolge artikel 107, lid 1, VWEU een nationale maatregel als een steunmaatregel kan worden aangemerkt, namelijk de financiering van die maatregel door de staat of met staatsmiddelen, de selectiviteit van bedoelde maatregel, alsook de ongunstige invloed ervan op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de uit de maatregel voortvloeiende vervalsing van de mededinging. Deze drie voorwaarden moeten successievelijk worden onderzocht.

Voorwaarde inzake de financiering van de maatregel door de staat of met staatsmiddelen

- 39 Artikel 107, lid 1, VWEU heeft betrekking op „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd”.
- 40 Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft het begrip steun een algemenere strekking dan het begrip subsidie, daar het niet alleen positieve prestaties omvat zoals de subsidie zelf, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden (zie met name arrest *Cassa di Risparmio di Firenze e.a.*, C-222/04, EU:C:2006:8, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Wat het hoofdgeding betreft, blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat in de staatsgarantie was voorzien bij de lastgevingsovereenkomst die op 15 september 2008 op grond van § 24, lid 15, van het besluit van 2001 was gesloten tussen het ministerie van Lokaal Bestuur, de Schatkist en OTP Bank.
- 42 Verder stuurden de kredietinstellingen hun verzoeken om uitbetaling in het kader van de staatsgarantie ieder kwartaal aan het ministerie van Lokaal Bestuur of aan het ministerie van Economie, die de gevraagde steun en voorschotten aan hen overmaakten onder boeking van de betrokken bedragen, in de door de Schatkist gevoerde boekhouding, op de post „Andere woonsubsidies” van de centrale begroting.
- 43 Bijgevolg vormt de staatsgarantie een steunmaatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Voorwaarde inzake de selectiviteit van de maatregel

- 44 Artikel 107, lid 1, VWEU ziet op steunmaatregelen die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigen, dat wil zeggen selectieve steunmaatregelen.
- 45 Bijgevolg moet worden nagegaan of de staatsgarantie bepaalde ondernemingen of producties kan begunstigen ten opzichte van andere die zich, gelet op de doelstelling van de betrokken maatregel, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.
- 46 Vooraf moet erop worden gewezen dat het besluit van 2001, op basis waarvan die garantie is verleend, een regeling bevat voor subsidies die ervoor moeten zorgen dat bepaalde groepen gezinnen gemakkelijker toegang krijgen tot huisvesting. Concreet bepaalt § 24, lid 1, van dat besluit dat de kredietinstellingen de leningen toekennen en uitbetalen, en de aflossingen en subsidies bepalen. Als tegenprestatie wordt ingevolge § 25, leden 1 en 2, van dat besluit aan de betrokken kredietinstellingen de voormelde garantie verleend.
- 47 Volgens de rechtspraak van het Hof is het, wanneer steun in de vorm van een garantie wordt verleend, strikt noodzakelijk dat de nationale rechterlijke instanties vaststellen wie de begunstigden van de steun zijn, aangezien de begunstigden hetzij de kredietnemer hetzij de kredietgever hetzij, in bepaalde gevallen, deze beide tezamen zijn (zie in die zin arrest Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punt 37).
- 48 In het onderhavige geval bepaalt het besluit van 2001, zoals blijkt uit punt 46 van het onderhavige arrest, dat de kredietinstellingen dat besluit ten uitvoer moeten brengen en dan de staatsgarantie krijgen. De betrokken maatregel lijkt dus uitsluitend aan de sector van de kredietinstellingen ten goede te komen.
- 49 Volgens de rechtspraak van het Hof kan ook een steunmaatregel die een gehele economische sector betreft, selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie in die zin met name arresten België/Commissie, C-75/97, EU:C:1999:311, punt 33, en Paint Graphos e.a., EU:C:2011:550, punt 53).
- 50 De staatsgarantie kan dus als een selectieve maatregel worden beschouwd. Het feit dat die garantie eventueel ook ten goede komt aan begunstigden die geen kredietinstellingen zijn, zoals, in dit geval, bepaalde gezinnen waarvan het inkomen op zich te laag is om een onroerend goed te kunnen kopen, doet niet af aan deze vaststelling, die voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU voldoende is.
- 51 Tijdens de debatten ter terechtzitting voor het Hof is er echter op gewezen dat het besluit van 2001 in 2008 in die zin zou zijn gewijzigd, dat het ook door andere marktdeelnemers tot uitvoering kan worden gebracht.
- 52 Aangezien het hier een feitenkwestie betreft, staat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter na te gaan of deze gegevens juist zijn en te beoordelen of de selectiviteit van de staatsgarantie erdoor ter discussie kan worden gesteld.

Voorwaarden inzake de ongunstige invloed van de maatregel op het handelsverkeer tussen de lidstaten en de vervalsing van de mededinging waartoe hij kan leiden

- 53 Artikel 107, lid 1, VWEU verbiedt steunmaatregelen die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.
- 54 Bij de beoordeling of een nationale maatregel als een steunmaatregel van de staat moet worden aangemerkt, hoeft niet te worden vastgesteld of de betrokken maatregel de handel tussen de lidstaten werkelijk beïnvloedt en de mededinging daadwerkelijk vervalst, maar kan worden volstaan

met het onderzoek of die maatregel dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen (arresten Italië/Commissie, C-372/97, EU:C:2004:234, punt 44, en Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punt 54).

- 55 Het intracommunautaire handelsverkeer moet met name worden geacht door steun van een lidstaat te worden beïnvloed, wanneer die steun de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in dat handelsverkeer versterkt (zie arrest Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 In dit verband is het niet noodzakelijk dat de begunstigde onderneming zelf aan het intracommunautaire handelsverkeer deelneemt. Wanneer een lidstaat steun toekent aan een onderneming, kan de binnenlandse activiteit immers in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om in die lidstaat op de markt te komen, afnemen. Bovendien kan de versterking van een onderneming die voordien niet deelnam aan het intracommunautaire handelsverkeer, deze onderneming in een zodanige positie brengen dat zij de markt van een andere lidstaat kan betreden (arrest Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punt 58).
- 57 Wat het hoofdgeding betreft, moet erop worden gewezen dat de kredietinstellingen dankzij de staatsgarantie leningen kunnen aanbieden zonder het daaraan verbonden economische risico te dragen. Bijgevolg hoeven kredietinstellingen die een lastgevingsovereenkomst als die van het hoofdgeding hebben gesloten niet noodzakelijkerwijs te controleren of de kredietnemers solvent zijn, of in een garantiepremie te voorzien. Daarnaast zullen de kredietnemers veelal gebruikmaken van aanvullende diensten die door deze kredietinstellingen worden aangeboden, zoals de opening van een rekening-courant. Bijgevolg verleent de staatsgarantie die instellingen een voordeel, aangezien zij leidt tot de aangroei van hun clientèle en de verhoging van hun inkomsten.
- 58 De staatsgarantie heeft dus tot gevolg dat de positie van de kredietinstellingen ten opzichte van andere ondernemingen op de markt wordt versterkt en dat het voor ondernemers die in andere lidstaten zijn gevestigd, moeilijker wordt de Hongaarse markt te betreden. Die garantie kan het handelsverkeer tussen de lidstaten dus ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 59 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de staatsgarantie, die uitsluitend aan de kredietinstellingen wordt verleend, op het eerste gezicht een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is. Het is echter de taak van de verwijzende rechter om meer in het bijzonder te beoordelen of een dergelijke garantie een selectieve maatregel is. Daarbij dient hij met name te bepalen of die garantie, nadat het besluit van 2001 in 2008 zou zijn gewijzigd, niet langer alleen aan kredietinstellingen maar ook aan andere ondernemingen kan worden verleend en, zo ja, of de selectiviteit van die garantie daardoor ter discussie kan worden gesteld.
- 60 In de tweede plaats moet, voor het geval dat de verwijzende rechter zou oordelen dat de staatsgarantie een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is, worden uitgemaakt of die garantie aan de aanmeldingsprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU was onderworpen, zodat hij de rechtmatigheid ervan kan beoordelen. Daartoe moet worden bepaald of die garantie bestaande steun dan wel nieuwe steun vormt.
- 61 Blijkens artikel 1, onder b), i), van verordening nr. 659/1999 gaat het bij bestaande steun, onverminderd bijlage IV, punt 3, bij de toetredingsakte, om alle steun die vóór de inwerkingtreding van het VWEU in de betrokken lidstaat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van dit Verdrag tot uitvoering zijn gebracht en na die inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn.

- 62 Volgens bijlage IV, punt 3, bij de toetredingsakte worden alle na de datum van toetreding nog toepasselijke maatregelen die overheidssteun vormen en aan geen van de drie in punt 3, lid 1, van die bijlage gestelde voorwaarden voldoen, bij de toetreding als nieuwe steun aangemerkt.
- 63 In deze zaak moet erop worden gewezen dat het besluit van 2001, op grond waarvan de staatsgarantie is verleend, in werking is getreden na 10 december 1994, dat het niet staat vermeld in de lijst van steunmaatregelen die is opgenomen in het aanhangsel bij bijlage IV bij de toetredingsakte, en niet bij de Commissie is aangemeld in het kader van de in bijlage IV, punt 3, lid 1, onder c), bij die akte bedoelde „overgangsprocedure”.
- 64 De staatsgarantie voldoet dus niet aan de drie voorwaarden van bijlage IV, punt 3, lid 1, bij de toetredingsakte, en moet in dat geval als een nieuwe steunmaatregel worden beschouwd.
- 65 Ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU moeten nieuwe steunmaatregelen vooraf bij de Commissie worden aangemeld en kunnen zij niet tot uitvoering worden gebracht voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.
- 66 Volgens de vaste rechtspraak van het Hof is een steunmaatregel die tot uitvoering wordt gebracht met schending van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 108, lid 3, VWEU, onrechtmatig (arrest *Distribution Casino France e.a.*, C-266/04–C-270/04, C-276/04 en C-321/04–C-325/04, EU:C:2005:657, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 In het hoofdgeding heeft Hongarije de staatsgarantie kennelijk niet bij de Commissie aangemeld.
- 68 Uit het voorgaande volgt dat de staatsgarantie, als de verwijzende rechter oordeelt dat het daarbij om een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU gaat, moet worden aangemerkt als een nieuwe steunmaatregel, en dus overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf moet worden aangemeld bij de Commissie. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of de betrokken lidstaat die verplichting is nagekomen en, indien dat niet het geval is, de garantie onrechtmatig te verklaren.
- 69 Wat in de derde plaats de gevolgen van een dergelijke onrechtmatigheid – met name voor de begunstigden van de onrechtmatige steun – betreft, moet er ten eerste op worden gewezen dat het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld dat het de taak van de nationale rechterlijke instanties is om alle consequenties uit de schending van artikel 108, lid 3, VWEU te trekken, overeenkomstig hun nationale recht, zowel wat betreft de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de steunmaatregelen, als wat betreft de terugvordering van in strijd met deze bepaling verleende financiële steun (zie in die zin arresten van *Calster e.a.*, C-261/01 en C-262/01, EU:C:2003:571, punt 64; *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, punt 49, en *CELF en ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, punt 41).
- 70 Het logische gevolg van de vaststelling dat een steunmaatregel onrechtmatig is, is de opheffing ervan door terugvordering om zo de voorheen bestaande situatie te herstellen (zie met name arresten *Italië en SIM 2 Multimedia/Commissie*, C-328/99 en C-399/00, EU:C:2003:252, punt 66, alsook *Mediaset/Commissie*, C-403/10 P, EU:C:2011:533, punt 122).
- 71 Het hoofddoel van de terugvordering van onrechtmatig betaalde staatssteun is de verstorning van de mededinging op te heffen die voortkomt uit het concurrentievoordeel dat door de onrechtmatige steun wordt verschaft (zie in die zin arresten *Duitsland/Commissie*, C-277/00, EU:C:2004:238, punt 76, en *Commissie/MTU Friedrichshafen*, C-520/07 P, EU:C:2009:557, punt 57). Door de terugbetaling van de steun verliest de begunstigde immers het voordeel dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld (arrest *Commissie/Italië*, C-350/93, EU:C:1995:96, punt 22).

- 72 Slechts wanneer zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen, kan het niet aangewezen zijn de terugbetaling van de steun te gelasten (zie arrest *Residex Capital IV*, EU:C:2011:814, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 In het hoofdgeding blijkt niet uit het aan het Hof overgelegde dossier dat dergelijke uitzonderlijke omstandigheden voor de verwijzende rechter zijn aangevoerd. Bijgevolg dient de nationale rechter in beginsel terugbetaling van de in de onderhavige zaak in geding zijnde steun te gelasten overeenkomstig zijn nationale recht.
- 74 Voorts moet in herinnering worden geroepen dat de Commissie als enige bevoegd is om te beoordelen of een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt en dit onderzoek ook moet voeren wanneer de lidstaat het in artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU bedoelde verbod tot tenuitvoerlegging van de steunmaatregelen overtreedt. In een dergelijke situatie dienen de nationale rechterlijke instanties, in afwachting van de eindbeslissing van de Commissie, namelijk slechts de rechten van de justitiabelen te beschermen tegenover een eventuele schending van dat verbod door de nationale autoriteiten (zie in die zin arrest *CELF en ministre de la Culture et de la Communication*, EU:C:2008:79, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 75 Bijgevolg staat het aan de Commissie te onderzoeken of de staatsgarantie verenigbaar is met de interne markt, teneinde met name te beoordelen of die steunmaatregel mogelijkwijds valt onder de uitzondering die artikel 107, lid 2, onder a), VWEU maakt voor steunmaatregelen van sociale aard.
- 76 Gesteld al dat de Commissie de staatsgarantie bij een nog te geven eindbeslissing verenigbaar verklaart met de interne markt, ook dán staat het echter aan de nationale rechter om overeenkomstig zijn nationale recht terugbetaling van die steun te gelasten. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtstreekse werking van artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU en dat de belangen van de justitiabelen, die de nationale rechterlijke instanties dienen te beschermen, worden geschonden, heeft die eindbeslissing van de Commissie immers niet tot gevolg dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het in dat artikel neergelegde verbod zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt. Iedere andere uitlegging zou in de hand werken dat de betrokken lidstaat artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU niet in acht neemt en zou deze bepaling van haar nuttig effect beroven (zie in die zin arresten *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, punt 16, en *SFEI e.a.*, C-39/94, EU:C:1996:285, punten 67-69).
- 77 Ten slotte moet er met name wat de begunstigden van de staatsgarantie betreft, op worden gewezen dat, gelet op het dwingende karakter van het door de Commissie krachtens artikel 108 VWEU uitgeoefende toezicht op de steunmaatregelen van de staten, ondernemingen die steun genieten, in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen hebben wanneer de steun met inachtneming van de procedure van dat artikel is toegekend, en een behoedzaam ondernemer normaliter in staat zal zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd. In het bijzonder kan de begunstigde van de steun, indien steun is toegekend die niet vooraf bij de Commissie was aangemeld, zodat hij op grond van artikel 108, lid 3, VWEU onrechtmatig is, op dat tijdstip geen gewettigd vertrouwen hebben in de rechtmatigheid van de toekenning van de steun (arrest *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 78 Uit het voorgaande volgt dat voor begunstigden van een staatsgarantie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is toegekend en dus onrechtmatig is, overeenkomstig het Unierecht geen rechtsmiddelen openstaan.

79 Gelet op een en ander moet op de vragen van de verwijzende rechter worden geantwoord dat:

- de staatsgarantie, die uitsluitend aan de kredietinstellingen wordt verleend, op het eerste gezicht een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is. Het is echter de taak van de verwijzende rechter om meer in het bijzonder te beoordelen of een dergelijke garantie een selectieve maatregel is. Daarbij dient hij met name te bepalen of die garantie, nadat het besluit van 2001 in 2008 zou zijn gewijzigd, niet langer alleen aan kredietinstellingen maar ook aan andere ondernemingen kan worden verleend en, zo ja, of de selectiviteit van die garantie daardoor ter discussie kan worden gesteld;
- de in het hoofdgeding aan de orde zijnde staatsgarantie, als de verwijzende rechter oordeelt dat het daarbij om een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU gaat, moet worden aangemerkt als een nieuwe steunmaatregel, en dus overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of de betrokken lidstaat die verplichting is nagekomen en, indien dat niet het geval is, de garantie onrechtmatig te verklaren;
- voor begunstigden van een staatsgarantie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is toegekend en dus onrechtmatig is, overeenkomstig het Unierecht geen rechtsmiddelen ontstaan.

Kosten

80 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

De garantie die de Hongaarse Staat overeenkomstig § 25, leden 1 en 2, van regeringsbesluit nr. 12/2001 van 31 januari 2001 betreffende subsidies ter bevordering van de toegang tot huisvesting, uitsluitend aan de kredietinstellingen heeft verleend, is op het eerste gezicht een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het is echter de taak van de verwijzende rechter om meer in het bijzonder te beoordelen of een dergelijke garantie een selectieve maatregel is. Daarbij dient hij met name te bepalen of die garantie, nadat dat besluit in 2008 zou zijn gewijzigd, niet langer alleen aan kredietinstellingen maar ook aan andere ondernemingen kan worden verleend en, zo ja, of de selectiviteit van die garantie daardoor ter discussie kan worden gesteld.

Als de verwijzende rechter oordeelt dat het bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde staatsgarantie om een „steunmaatregel van de staat” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU gaat, moet die garantie worden aangemerkt als een nieuwe steunmaatregel, en dus overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of de betrokken lidstaat die verplichting is nagekomen en, indien dat niet het geval is, de garantie onrechtmatig te verklaren.

Voor begunstigden van een staatsgarantie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is toegekend en dus onrechtmatig is, staan overeenkomstig het Unierecht geen rechtsmiddelen open.

ondertekeningen