



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

19 martie 2015*

„Trimitere preliminară — Ajutor de stat — Articolul 107 alineatul (1) TFUE — Noțiunea «ajutor de stat» — Ajutor pentru locuințe acordat, înainte de aderarea Ungariei la Uniunea Europeană, anumitor categorii de familii — Lichidarea ajutorului de către instituții de credit în schimbul unei garanții de stat — Articolul 108 alineatul (3) TFUE — Măsură care nu a fost în prealabil notificată Comisiei Europene — Nelegalitate”

În cauza C-672/13,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Fővárosi Törvényszék (Ungaria), prin decizia din 30 iulie 2013, primită de Curte la 17 decembrie 2013, în procedura

OTP Bank Nyrt

împotriva

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul A. Borg Barthet, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a șasea, și domniile E. Levits și F. Biltgen (raportor), judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 noiembrie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru OTP Bank Nyrt, de P. Nagy, avocat;
- pentru guvernul ungar, de M. Z. Fehér și de G. Koós, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de K. Talabér-Ritz și de L. Flynn, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

* Limba de procedură: maghiara.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 107 TFUE și 108 TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între OTP Bank Nyrt (denumită în continuare „OTP Bank”), instituție de credit maghiară, pe de o parte, și Magyar Állam (denumit în continuare „statul maghiar”) și Magyar Államkincstár (denumită în continuare „Trezoreria Statului Maghiar”), pe de altă parte, în legătură cu o cerere de rambursare în temeiul unei garanții acordate de statul maghiar OTP Bank.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Conform articolului 2 alineatul (2), Tratatul între Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Cehă, Republica Estonia, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Republica Ungară, Republica Malta, Republica Polonă, Republica Slovenia și Republica Slovacă privind aderarea Republicii Cehe, Republicii Estonia, Republicii Cipru, Republicii Letonia, Republicii Lituania, Republicii Ungare, Republicii Malta, Republicii Polone, Republicii Slovenia și Republicii Slovace la Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 17, denumit în continuare „Tratatul de aderare”) a intrat în vigoare la 1 mai 2004.
- 4 Potrivit articolului 1 alineatul (2) din Tratatul de aderare, condițiile de admitere și adaptările aduse tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană figurează în Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare „Actul de aderare”).
- 5 Articolul 22 din Actul de aderare, care, la fel ca celelalte dispoziții ale sale, face parte integrantă din Tratatul de aderare, prevede că măsurile enumerate în anexa IV la acest act se aplică în condițiile definite în anexa menționată.
- 6 La punctul 3, intitulat „Politica în domeniul concurenței”, anexa IV la Actul de aderare prevede:
 - „1. Programele de acordare de ajutoare și ajutoarele individuale de mai jos, puse în aplicare într-un nou stat membru înainte de data aderării și încă aplicabile după această dată, sunt considerate, la data aderării, drept ajutoare existente în sensul articolului [108] alineatul (1) [TFUE]:
 - (a) măsurile de acordare de ajutoare puse în aplicare înainte de 10 decembrie 1994;
 - (b) măsurile de acordare de ajutoare enumerate în apendicele la prezenta anexă;

- (c) măsurile de acordare de ajutoare care, înainte de data aderării, au fost evaluate de autoritatea competentă pentru monitorizarea ajutoarelor de stat a noului stat membru și declarate compatibile cu acquis-ul și față de care Comisia nu a ridicat obiecții pe motivul unor grave îndoieli cu privire la compatibilitate măsurii cu piața comună, conform procedurii stabilite la alineatul (2).

Toate măsurile încă aplicabile după data aderării care constituie ajutoare de stat și care nu îndeplinesc condițiile stabilite mai sus sunt considerate ajutoare noi la data aderării în sensul aplicării articolului [108] alineatul (3) [TFUE].”

- 7 Regulamentul (CEE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1791/2006 al Consiliului din 20 noiembrie 2006 (JO L 363, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 15, denumit în continuare „Regulamentul nr. 659/1999”), prevede la articolul 1, intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentului regulament:

- (a) «ajutor» înseamnă orice măsură care îndeplinește toate criteriile prevăzute la articolul [107] alineatul (1) [TFUE];
- (b) «ajutor existent» înseamnă:
- (i) fără a aduce atingere [...] anexei IV punctul 3 și apendicelui la respectiva anexă la Actul [de aderare], orice ajutor care a existat înainte de intrarea în vigoare a tratatului în aceste state membre, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale puse în aplicare anterior și în care se aplică și ulterior intrării în vigoare a tratatului;
 - (ii) ajutorul autorizat, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale care au fost autorizate de Comisie sau Consiliu;
 - (iii) ajutorul considerat a fi fost autorizat în temeiul articolului 4 alineatul (6) din prezentul regulament sau înainte de intrarea în vigoare a acestuia, dar în conformitate cu această procedură;
 - (iv) ajutorul considerat ajutor existent în temeiul articolului 15;
 - (v) ajutorul considerat ajutor existent deoarece se poate dovedi că, în momentul punerii în aplicare, nu reprezenta un ajutor și că a devenit ajutor ulterior, datorită evoluției pieței comune și fără să fi fost modificat de statul membru. Atunci când anumite măsuri devin ajutoare ca urmare a liberalizării unei activități în conformitate cu dreptul comunitar, astfel de măsuri nu sunt considerate ajutor existent după data fixată pentru liberalizare;
- (c) «ajutor nou» înseamnă orice ajutor, respectiv orice schemă de ajutor și orice ajutor individual care nu este ajutor existent, inclusiv modificările ajutoarelor existente;
- (d) «schemă de ajutor» înseamnă orice act în baza căruia, fără a fi necesare măsuri suplimentare de punere în aplicare, pot fi acordate alocări individuale de ajutor întreprinderilor definite în mod general și abstract, precum și orice act în baza căruia ajutorul, care nu este legat de un anumit proiect, poate fi acordat uneia sau mai multor întreprinderi pentru o perioadă de timp nedeterminată și/sau într-un quantum nedeterminat;
- (e) «ajutor individual» înseamnă orice ajutor de stat care nu este acordat în baza unei scheme de ajutor de stat sau este acordat în baza unei scheme, dar trebuie notificat în mod individual;

(f) «ajutor ilegal» înseamnă un ajutor de stat nou, pus în aplicare cu încălcarea condițiilor prevăzute la articolul [108] alineatul (3) [TFUE];

[...]”

Dreptul maghiar

8 În temeiul competențelor conferite de Legile de stabilire a bugetului Republicii Ungare pentru anii 2000-2002, guvernul acestui stat membru a adoptat Decretul guvernamental nr. 12/2001 din 31 ianuarie 2001 privind ajutoarele destinate să favorizeze accesul la locuințe (*Magyar Közlöny* 2001/11, denumit în continuare „Decretul din 2001”).

9 Articolul 24 alineatul (1) din acest decret, care figurează în capitolul VII din acesta, prevedea că revenea instituțiilor de credit sarcina să acorde și să elibereze împrumuturile definite în capitolele II-VI din decretul menționat, să stabilească modalitățile de rambursare și de acordare a ajutoarelor, precum și să lichideze sumele care trebuie alocate bugetului general, și aceasta indiferent de persoana care construiește, care dispune construirea sau care vinde bunul în cauză.

10 Potrivit articolului 24 alineatul (15) din același decret:

„Instituția de credit încheie un contract cu ministrul și cu Trezoreria Statului cu privire la plata ajutoarelor și a avansurilor în sensul alineatului (11) și la sistemul de lichidare, precum și cu privire la furnizarea datelor necesare în scopul efectuării controlului financiar. Instituția de credit este autorizată să efectueze lichidarea ajutoarelor și a avansurilor ca urmare a încheierii acestui contract.”

11 Potrivit articolului 25 alineatele (1) și (2) din Decretul din 2001:

„(1) În cazul în care solicitantul a adresat, de asemenea, în scopul accesării unei locuințe, o cerere de acordare a subvenției pentru construcții de locuințe prevăzute la articolul 5 alineatul (4), statul rambursează instituției de credit 80 % din suma împrumutului, astfel cum este stabilit în conformitate cu articolul 13 alineatul (1), acordat de instituția de credit și devenit nerecuperabil potrivit dispozițiilor Legii privind contabilitatea, precum și a dobânzilor și a cheltuielilor eferente acestui împrumut, care nu pot depăși jumătate din capitalul acestuia.

(2) Statul rambursează instituției de credit suma capitalului, a dobânzilor și a cheltuielilor aferente împrumutului, acordat de instituția de credit sub formă de avans în temeiul articolului 5/A și devenit nerecuperabil potrivit dispozițiilor Legii privind contabilitatea.”

12 Articolul 25/C din Decretul din 2001, introdus prin articolul 10 din Decretul guvernamental nr. 257/2011 din 6 decembrie 2011 (denumit în continuare „Decretul din 2011”), prevede:

„Obligațiile de rambursare ale statului prevăzute la articolul 25 alineatele (1) și (2) din Decretul [din 2001] nu sunt exigibile în cazul în care privesc contracte de împrumut încheiate la 1 mai 2004 sau ulterior.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

13 La 15 septembrie 2008, Ministerul Colectivităților Administrative Locale, Trezoreria Statului și OTP Bank au încheiat un contract de comision în temeiul articolului 24 alineatul (15) din Decretul din 2001.

- 14 În aplicarea punctului 1 din capitolul 1 din acest contract, Ministerul Colectivităților Administrative Locale a însărcinat OTP Bank, în scopul punerii în aplicare a aceluiași decret, să efectueze operațiunile de lichidare cu privire la ajutoarele de stat pentru locuințe. În acest cadru, OTP Bank a îndeplinit următoarele sarcini: evaluarea cererilor de ajutor pentru locuințe depuse de solicitanți și a cererilor de împrumuturi imobiliare subvenționate, plata ajutoarelor în condițiile prevăzute de Decretul din 2001, asigurarea înregistrării în registrul funciar a ipotecilor în favoarea statului, precum și a interdicțiilor de cesionare și de grevare cu sarcini, înregistrarea contabilă în buget a sumelor acordate cu titlu de ajutoare pentru locuințe și comunicarea datelor în conformitate cu dispozițiile acestui decret.
- 15 În schimbul îndeplinirii acestor sarcini, OTP Bank primea rambursarea cheltuielilor prevăzute la punctul 5 din capitolul II din contractul de comision din 15 septembrie 2008, și anume 1,5 % din sumele acordate cu titlu de ajutor pentru locuințe și 3 % din sumele stabilite în contractele de împrumut plătite sub formă de avans, din ajutorul pentru locuințe acordat tinerilor și din ajutorul acordat în temeiul vechiului regim de rambursare a impozitului.
- 16 Potrivit articolului 25 alineatul (1) din Decretul din 2001, în vigoare la momentul încheierii contractului de comision din 15 septembrie 2008, și anume înainte de modificarea sa prin Decretul din 2011, statul maghiar era obligat de asemenea, în anumite condiții, să ramburseze instituției de credit 80 % din suma împrumutului, acordat de această instituție de credit și devenit nerecuperabil potrivit dispozițiilor Legii privind contabilitatea, precum și a dobânzilor și a cheltuielilor eferente acestui împrumut.
- 17 Articolul 25 alineatul (2) din Decretul din 2001 prevedea că statul trebuia să garanteze de asemenea rambursarea către instituția de credit a sumei capitalului, a dobânzilor și a cheltuielilor aferente împrumutului, acordat de instituția de credit sub formă de avans în temeiul articolului 5/A și devenit nerecuperabil.
- 18 OTP Bank a solicitat statului maghiar, în mai multe rânduri, fără succes, executarea acestui contract de comision în privința celui de al treilea trimestru al anului 2009 și a trimestrelor din anii următori. Statul maghiar a contestat această obligație, invocând dispozițiile articolului 25/C din Decretul din 2001, introduse prin Decretul din 2011. Ca urmare a acestei modificări legislative, statul maghiar a considerat astfel că a fost eliberat de obligațiile prevăzute la articolul 25 alineatele (1) și (2) din Decretul din 2001 în ceea ce privește contractele de împrumut încheiate începând cu 1 mai 2004.
- 19 În acest context, OTP Bank a formulat o acțiune la Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta), solicitând ca statul maghiar să fie obligat la plata unei sume de 1 261 506 204 forinți maghiari (HUF), majorată cu dobânzi și cu cheltuielile aferente și ca decizia care urma să fie adoptată să fie opozabilă Trezoreriei Statului. În opinia OTP Bank, ca urmare a adoptării articolului 25/C din Decretul din 2001, statul maghiar ar fi făcut, în plus, imposibilă executarea contractului de comision din 15 septembrie 2008 și, prin aceasta, ar fi reziliat contractul în mod unilateral. Pentru acest motiv, OTP Bank a solicitat de asemenea o lichidare a conturilor cu privire la serviciile furnizate în executarea acestui contract, în temeiul articolului 479 alineatul (3) din Codul civil.
- 20 Statul maghiar și Trezoreria Statului, solicitând respingerea acțiunii formulate de OTP Bank, au susținut că modificarea Decretului din 2001 prin Decretul din 2011 era necesară deoarece garanția furnizată de statul maghiar potrivit articolului 25 alineatele (1) și (2) din Decretul din 2001 (denumită în continuare „garanția de stat”) constituie un ajutor de stat interzis în temeiul dreptului Uniunii. Astfel, prin adoptarea Decretului din 2011, statul maghiar nu ar fi intenționat decât să asigure conformitatea dreptului maghiar cu dreptul Uniunii.

- 21 Acțiunea formulată de OTP Bank a fost respinsă de Fővárosi Törvényszék. Fővárosi Ítéltábla (Curtea de Apel din Budapesta) a anulat această hotărâre, considerând că se putea dovedi utilă verificarea compatibilității acestui pretins ajutor de stat cu piața internă, în sensul articolului 107 alineatele (2) și (3) TFUE, și a trimis cauza spre rejudecare la Fővárosi Törvényszék.
- 22 În fața Fővárosi Törvényszék, sesizată să se pronunțe din nou asupra cauzei, OTP Bank susține că, în cazul în care această instanță urma să considere că garanția de stat intră sub incidența articolului 107 alineatul (1) TFUE, acesteia i-ar reveni sarcina să solicite Curții să stabilească dacă garanția menționată este, potrivit dreptului Uniunii, compatibilă cu piața internă, în special ținând seama de excepția referitoare la ajutoarele cu caracter social prevăzute la articolul 107 alineatul (2) litera (a) TFUE și de împrejurarea că beneficiarii tipului de ajutor în cauză ar fi particulari, iar nu instituțiile de credit.
- 23 În opinia Fővárosi Törvényszék, soluționarea litigiului cu care este sesizată impune o interpretare a dreptului Uniunii. Astfel, în cazul în care garanția menționată nu este un ajutor de stat interzis sau, cu alte cuvinte, această garanție constituie, în sensul articolului 107 alineatele (2) și (3) TFUE, un ajutor compatibil cu piața internă, s-ar putea, dacă este cazul, ca statul maghiar să fi reziliat contractul de comision respectiv fără un temei valabil în drept.
- 24 În aceste condiții, Fővárosi Törvényszék a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) O garanție de stat acordată în temeiul Decretului [din 2001], înainte de aderarea Ungariei la Uniunea Europeană, constituie ajutor de stat și, în cazul unui răspuns afirmativ, este acesta compatibil cu piața internă?
- 2) În cazul în care garanția de stat acordată în temeiul decretului menționat este incompatibilă cu piața internă, prin ce modalitate se poate repara, în conformitate cu dreptul Uniunii, prejudiciul adus intereselor persoanelor afectate?”

Cu privire la admisibilitate

- 25 Guvernul maghiar și Comisia exprimă îndoieli cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară sau, cel puțin, cu privire la una sau la cealaltă dintre întrebările adresate.
- 26 În această privință, trebuie amintit, mai întâi, că, în cadrul procedurii instituite la articolul 267 TFUE, numai instanța națională, care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (a se vedea printre altele Hotărârea Bruno și alții, C-395/08 și C-396/08, EU:C:2010:329, punctul 18 și jurisprudența citată).
- 27 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să statueze asupra unei cereri de decizie preliminară adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (Hotărârea van der Weerd și alții, C-222/05-C-225/05, EU:C:2007:318, punctul 22, precum și Hotărârea Melki și Abdeli, C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 27).

- 28 Astfel, numai în circumstanțe excepționale, Curtea are obligația să analizeze condițiile în care este sesizată de instanța națională (a se vedea în acest sens Hotărârea PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punctul 39). Într-adevăr, spiritul de colaborare care trebuie să stea la baza procedurii trimiterii preliminare presupune ca, în ceea ce o privește, instanța națională să aibă în vedere funcția conferită Curții, care este de a contribui la administrarea justiției în statele membre, și nu de a formula opinii consultative asupra unor probleme generale sau ipotetice (Hotărârea Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 29 În continuare, trebuie subliniat că, potrivit jurisprudenței Curții, deși nu este de competența Curții să se pronunțe, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 267 TFUE, cu privire la compatibilitatea unor norme de drept intern cu dreptul Uniunii și nici să interpreteze actele cu putere de lege sau normele administrative naționale, Curtea este totuși competentă să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii care îi pot permite acestea să soluționeze cauza cu care este sesizată (a se vedea printre altele Hotărârea Paint Graphos și alții, C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 30 Mai exact, s-a statuat deja că, în ceea ce privește competența Comisiei de a aprecia compatibilitatea unui ajutor cu piața internă, aceasta nu se opune ca o instanță națională să sesizeze Curtea cu titlu preliminar cu privire la interpretarea noțiunii de ajutor (Hotărârea DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punctul 15). Astfel, Curtea poate în special să furnizeze instanței de trimitere elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii care să îi permită să stabilească dacă o măsură națională poate fi calificată ca „ajutor de stat” în sensul dreptului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 31 Astfel, instanțele naționale pot fi investite cu soluționarea unor litigii cu privire la interpretarea și la aplicarea noțiunii de ajutor, prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, în special în scopul de a stabili dacă o măsură de stat ar fi trebuit sau nu ar fi trebuit să fie supusă procedurii de control prealabil prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE și, dacă este cazul, de a verifica dacă statul membru în cauză a respectat această obligație (a se vedea în acest sens Hotărârea P, C-6/12, EU:C:2013:525, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 32 În sfârșit și în măsura în care, după cum reiese din cuprinsul punctului 29 din prezenta hotărâre, este de competența Curții să ofere instanței de trimitere un răspuns util, aceasta trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (a se vedea printre altele Hotărârea Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punctul 57 și jurisprudența citată).
- 33 Având în vedere considerațiile care precedă și pentru a oferi un răspuns util instanței de trimitere, este necesară reformularea celor două întrebări care trebuie examinate împreună, în sensul că instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă garanția de stat poate fi calificată ca „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, iar în cazul unui răspuns afirmativ, dacă aceasta este supusă obligației de notificare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE și, dacă este cazul, care ar fi consecințele care decurg din nerespectarea acestei obligații.

Cu privire la întrebările preliminare

Observații introductive

- 34 În ceea ce privește controlul respectării de către statele membre a obligațiilor care le sunt impuse prin articolele 107 TFUE și 108 TFUE, este necesar să se amintească, cu titlu introductiv, modul în care dispozițiile acestui din urmă articol se interconectează între ele, precum și competențele și responsabilitățile pe care dispozițiile menționate le acordă Comisiei, pe de o parte, și statelor membre, pe de altă parte.
- 35 Articolul 108 TFUE instituie proceduri distincte după cum ajutoarele sunt existente sau noi. În timp ce ajutoarele noi trebuie, potrivit articolului 108 alineatul (3) TFUE, să fie notificate în prealabil Comisiei și nu pot fi puse în aplicare înainte ca procedura să conducă la o decizie finală, ajutoarele existente pot, în conformitate cu articolul 108 alineatul (1) TFUE, să fie puse în aplicare în mod legal în măsura în care Comisia nu a constatat incompatibilitatea acestora (Hotărârea P, EU:C:2013:525, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 36 În cadrul acestui sistem de control, Comisia și instanțele naționale exercită responsabilități și puteri diferite (Hotărârea *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, punctul 14).
- 37 Conform jurisprudenței citate la punctul 31 din prezenta hotărâre, aceste instanțe pot fi investite cu soluționarea unor litigii cu privire la interpretarea și la aplicarea noțiunii de ajutor, prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, în special în scopul de a stabili dacă o măsură de stat ar fi trebuit sau nu ar fi trebuit să fie supusă procedurii de control prealabil prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE. În cazul în care instanțele menționate ajung la constatarea că măsura în cauză ar fi trebuit să fie efectiv notificată în prealabil Comisiei, ele trebuie să o declare ilegală. În schimb, aceste instanțe nu sunt competente pentru a se pronunța asupra compatibilității unui ajutor de stat cu piața internă, acest control fiind de competența exclusivă a Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea P, EU:C:2013:525, punctul 38 și jurisprudența citată).

Cu privire la fond

- 38 Ținând seama de aceste elemente și pentru a furniza un răspuns util instanței de trimitere, trebuie, în primul rând, să se stabilească dacă măsura în discuție în cauza principală constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 TFUE. În această privință, este necesar să se furnizeze instanței de trimitere elementele necesare pentru interpretarea condițiilor pe care articolul 107 alineatul (1) TFUE le impune pentru calificarea unei măsuri naționale ca ajutor de stat, și anume finanțarea acestei măsuri de către stat sau prin intermediul resurselor de stat, selectivitatea unei astfel de măsuri, precum și incidența acesteia asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și denaturarea concurenței care rezultă din această măsură. Aceste trei condiții trebuie examinate în mod succesiv.

Cu privire la condiția referitoare la finanțarea măsurii de către stat sau prin intermediul resurselor de stat

- 39 Articolul 107 alineatul (1) TFUE se referă la „ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă”.
- 40 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, noțiunea de ajutor este mai generală decât cea de subvenție, pentru că include nu numai prestații pozitive precum subvențiile propriu-zise, ci și intervenții care, sub diverse forme, reduc sarcinile care grevează în mod normal bugetul unei

întreprinderi și care, din acest motiv, fără să fie subvenții în sensul strict al termenului, au aceeași natură și efecte identice (a se vedea printre altele Hotărârea Cassa di Risparmio di Firenze și alții, C-222/04, EU:C:2006:8, punctul 131 și jurisprudența citată).

- 41 În ceea ce privește cauza principală, din dosarul prezentat Curții reiese, pe de o parte, că garanția de stat era prevăzută în contractul de comision încheiat la 15 septembrie 2008 între Ministerul Colectivităților Administrative Locale, Trezoreria Statului și OTP Bank, în temeiul articolului 24 alineatul (15) din Decretul din 2001.
- 42 Pe de altă parte, cu ocazia solicitărilor trimestriale de executare a garanției de stat, instituțiile de credit au transmis cererile lor Ministerului Colectivităților Administrative Locale sau Ministerului Economiei, care le-au acordat ajutoarele și avansurile solicitate, imputându-le asupra liniilor de credit din bugetul general alocate „Altor ajutoare pentru locuințe”, în cadrul contabilității gestionate de Trezoreria Statului.
- 43 Rezultă de aici că garanția de stat constituie un ajutor de stat sau prin intermediul resurselor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

Cu privire la condiția referitoare la caracterul selectiv al măsurii

- 44 Articolul 107 alineatul (1) TFUE se referă la ajutoarele care „favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri”, cu alte cuvinte, ajutoarele selective”.
- 45 Trebuie, prin urmare, să se stabilească dacă garanția de stat este de natură să favorizeze anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri în raport cu alte întreprinderi care, având în vedere obiectivul urmărit de măsura în cauză, se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă.
- 46 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că Decretul din 2001, în temeiul căruia a fost acordată această garanție, reglementează ajutoarele destinate să favorizeze accesul la locuințe al anumitor categorii de familii. Astfel, articolul 24 alineatul (1) din acest decret prevede că revine instituțiilor de credit sarcina să acorde și să elibereze împrumuturile, precum și să stabilească modalitățile de rambursare și de acordare a ajutoarelor. În schimb, articolul 25 alineatele (1) și (2) din decretul menționat conferă garanția respectivă instituțiilor de credit interesate.
- 47 Potrivit jurisprudenței Curții, în cazul în care un ajutor este acordat sub forma unei garanții, este esențial ca instanțele naționale să identifice beneficiarii acestui ajutor, aceștia putând fi persoana creditată, creditorul sau, în anumite situații, atât persoana creditată, cât și creditorul (a se vedea în acest sens Hotărârea Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punctul 37).
- 48 În speță, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 46 din prezenta hotărâre, Decretul din 2001 prevede că revine instituțiilor de credit sarcina să pună în aplicare decretul menționat și să beneficieze astfel de garanția de stat. În consecință, măsura în cauză favorizează în mod exclusiv sectorul instituțiilor de credit.
- 49 Or, potrivit jurisprudenței Curții, un ajutor poate fi selectiv în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE chiar și atunci când privește un întreg sector economic (a se vedea printre altele în acest sens Hotărârea Belgia/Comisia, C-75/97, EU:C:1999:311, punctul 33, precum și Hotărârea Paint Graphos și alții, EU:C:2011:550, punctul 53).
- 50 Prin urmare, garanția de stat poate fi considerată ca fiind de natură selectivă. Împrejurarea că, dacă este cazul, aceasta poate favoriza și beneficiari care nu sunt instituții de credit, cum ar fi, în speță, anumite familii ale căror venituri nu le permit, în sine, să planifice achiziționarea unui bun imobil, nu repune în discuție această constatare care este suficientă în scopul aplicării articolului 107 alineatul (1) TFUE.

- 51 Trebuie totuși să se sublinieze că, la momentul dezbaterilor care au avut loc în ședința desfășurată în fața Curții, s-a făcut referire la o modificare a Decretului din 2001, intervenită în cursul anului 2008, care ar fi extins posibilitatea de punere în aplicare a decretului menționat în privința altor operatori economici.
- 52 Întrucât este vorba despre un aspect referitor la situația de fapt, revine în definitiv instanței de trimitere sarcina să verifice veridicitatea acestor elemente și să aprecieze dacă ele sunt de natură să repună în discuție caracterul selectiv al garanției de stat.

Cu privire la condițiile referitoare la incidența măsurii asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și la denaturarea concurenței care poate rezulta din această măsură

- 53 Articolul 107 alineatul (1) TFUE interzice ajutoarele care afectează comerțul dintre statele membre și denaturează sau amenință să denatureze concurența.
- 54 În vederea calificării unei măsuri naționale ca ajutor de stat, nu este necesar să se stabilească un efect real al ajutorului în cauză asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și o denaturare efectivă a concurenței, ci doar să se examineze dacă ajutorul respectiv este susceptibil să afecteze aceste schimburi și să denatureze concurența (Hotărârea Italia/Comisia, C-372/97, EU:C:2004:234, punctul 44, și Hotărârea Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punctul 54).
- 55 În special, atunci când un ajutor acordat de un stat membru consolidează poziția unei întreprinderi în raport cu cea a altor întreprinderi concurente în cadrul schimburilor intracomunitare, acestea din urmă trebuie considerate ca fiind influențate de ajutor (a se vedea Hotărârea Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punctul 56 și jurisprudența citată).
- 56 În această privință, nu este necesar ca întreprinderea beneficiară să participe ea însăși la schimburile intracomunitare. Astfel, atunci când un stat membru acordă un ajutor unei întreprinderi, activitatea internă poate fi menținută sau majorată, cu consecința că șansele întreprinderilor stabilite în alte state membre de a pătrunde pe piața acestui stat membru sunt diminuate. În plus, consolidarea poziției unei întreprinderi care nu participă până în acel moment la schimburi comerciale intracomunitare o poate pune într-o situație care îi permite să pătrundă pe piața unui alt stat membru (Hotărârea Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punctul 58).
- 57 În ceea ce privește cauza principală, trebuie să se arate că garanția de stat permite instituțiilor de credit să acorde împrumuturi fără a trebui să își asume riscul economic. Astfel, instituțiile de credit care au încheiat un contract de comision precum cel în discuție în litigiul principal nu trebuie să examineze în mod obligatoriu solvabilitatea împrumutaților și nici să prevadă o primă de garanție. În plus, împrumutații solicită, cel mai adesea, servicii suplimentare din partea acestor instituții cum ar fi deschiderea unui cont curent. Prin urmare, garanția de stat conferă instituțiilor menționate un avantaj întrucât are ca efect creșterea numărului de clienți și majorarea veniturilor lor.
- 58 Rezultă că garanția de stat are ca efect să consolideze poziția instituțiilor de credit în raport cu cea a altor operatori de pe piață și să facă mai dificil, pentru operatorii stabiliți în celelalte state membre, să pătrundă pe piața maghiară. Prin urmare, această garanție este susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre și să denatureze concurența, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 59 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că garanția de stat acordată în mod exclusiv instituțiilor de credit constituie, *a priori*, un „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze în special caracterul selectiv al unei asemenea garanții, stabilind, printre altele, dacă, în urma modificării

Decretului din 2001 presupusă a fi intervenit în cursul anului 2008, această garanție poate fi acordată altor operatori economici decât doar instituțiilor de credit și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă această împrejurare este de natură să repună în discuție caracterul selectiv al garanției menționate.

- 60 În al doilea rând și presupunând că instanța de trimitere califică garanția de stat ca fiind un „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, pentru a-i permite acestuia să aprecieze legalitatea, trebuie să se stabilească dacă ajutorul era supus procedurii de notificare prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE. În acest scop, este necesar să se stabilească dacă garanția respectivă constituie un ajutor existent sau un ajutor nou.
- 61 Din articolul 1 litera (b) punctul (i) din Regulamentul nr. 659/1999 reiese că constituie un ajutor existent, fără a aduce atingere anexei IV punctul 3 din Actul de aderare, orice ajutor care a existat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului FUE în aceste state membre, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale puse în aplicare anterior și care se aplică și ulterior intrării în vigoare a tratatului.
- 62 Punctul 3 din anexa IV la Actul de aderare prevede că toate măsurile încă aplicabile după data aderării care constituie ajutoare de stat și care nu îndeplinesc niciuna dintre cele trei condiții enumerate la punctul 3 alineatul (1) din anexa menționată sunt considerate ajutoare noi la data aderării.
- 63 În speță, trebuie să se sublinieze că Decretul din 2001, în temeiul căruia a fost acordată garanția de stat, a intrat în vigoare după 10 decembrie 1994, că acesta nu este menționat în lista cu ajutoarele enumerate în appendicele la anexa IV la Actul de aderare și că nu a fost notificat Comisiei în cadrul procedurii numite „de tranziție” prevăzute la punctul 3 alineatul (1) litera (c) din anexa IV la acest act.
- 64 În consecință, garanția de stat nu îndeplinește cele trei condiții enumerate la punctul 3 alineatul (1) din anexa IV la Actul de aderare și trebuie, prin urmare, dacă este cazul, să fie considerată un ajutor nou.
- 65 Conform articolului 108 alineatul (3) TFUE, ajutoarele noi trebuie să fie notificate în prealabil Comisiei și nu pot fi puse în aplicare înainte ca procedura să conducă la o decizie finală.
- 66 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, o măsură de ajutor pusă în executare cu încălcarea obligațiilor rezultate din articolul 108 alineatul (3) TFUE este ilegală (Hotărârea Distribution Casino France și alții, C-266/04-C-270/04, C-276/04 și C-321/04-C-325/04, EU:C:2005:657, punctul 30 și jurisprudența citată).
- 67 Or, în ceea ce privește cauza principală, rezultă că Ungaria nu a notificat Comisiei garanția de stat.
- 68 Din considerațiile care precedă rezultă că, presupunând că instanța de trimitere califică garanția de stat ca fiind un „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, o asemenea garanție trebuie să fie considerată un ajutor nou și este, pentru acest motiv, supusă obligației de a fi notificată în prealabil Comisiei, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE. Revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă statul membru în cauză s-a conformat acestei obligații și, în caz contrar, să declare această garanție ca fiind ilegală.
- 69 În ceea ce privește, în al treilea rând, consecințele care rezultă dintr-o asemenea nelegalitate și îndeosebi în ceea ce privește beneficiarii ajutorului ilegal, trebuie amintit, mai întâi, că Curtea a statuat în mod repetat că revine instanțelor naționale sarcina să aibă în vedere, conform dreptului lor național, consecințele care rezultă din încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE, referitor atât la validitatea actelor de punere în aplicare a măsurilor de ajutor, cât și la recuperarea ajutoarelor financiare acordate fără a ține seama de această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea van Calster și alții, C-261/01 și C-262/01, EU:C:2003:571, punctul 64, Hotărârea Xunta de Galicia, C-71/04, EU:C:2005:493, punctul 49, precum și Hotărârea CELF și ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, punctul 41).

- 70 Consecința logică a constatării nelegalității unui ajutor este desființarea sa prin recuperare, în vederea restabilirii situației existente anterior (a se vedea printre altele Hotărârea Italia și SIM 2 Multimedia/Comisia, C-328/99 și C-399/00, EU:C:2003:252, punctul 66, precum și Hotărârea Mediaset/Comisia, C-403/10 P, EU:C:2011:533, punctul 122).
- 71 Astfel, principalul obiectiv urmărit prin recuperarea unui ajutor de stat plătit în mod nelegal este de a elimina denaturarea concurenței cauzată de avantajul concurențial generat de un asemenea ajutor (a se vedea în acest sens Hotărârea Germania/Comisia, C-277/00, EU:C:2004:238, punctul 76, și Hotărârea Comisia/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, punctul 57). Așadar, prin rambursarea ajutorului, beneficiarul pierde avantajul de care dispunea pe piață în raport cu concurenții săi, iar situația anterioară plății ajutorului este restabilită (Hotărârea Comisia/Italia, C-350/93, EU:C:1995:96, punctul 22).
- 72 Dispunerea rambursării ajutorului ar putea fi, dacă este cazul, inadecvată numai în împrejurări excepționale (a se vedea Hotărârea Residex Capital IV, EU:C:2011:814, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 73 În cauza principală, nu reiese din dosarul prezentat Curții că existența unor asemenea împrejurări excepționale a fost invocată în fața instanței de trimitere. În consecință, instanța națională este obligată, în principiu, să dispună rambursarea ajutorului în discuție în această cauză, în conformitate cu dreptul său național.
- 74 În continuare, trebuie amintit că numai Comisia are competența să aprecieze compatibilitatea unui ajutor cu piața internă, efectuând această examinare chiar și în cazurile în care statul membru încalcă interdicția, prevăzută la articolul 108 alineatul (3) ultima teză TFUE, de punere în aplicare a măsurilor de ajutor. Astfel, într-o asemenea situație, instanțele naționale nu fac decât să apere, până la decizia finală a Comisiei, drepturile justițiabililor în raport cu o încălcare eventuală de către autoritățile de stat a acestei interdicții (a se vedea în acest sens Hotărârea CELF și ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 75 Prin urmare, revine Comisiei sarcina să examineze compatibilitatea garanției de stat cu piața internă în scopul de a aprecia în special dacă ajutorul respectiv poate să beneficieze de excepția privind ajutoarele cu caracter social prevăzută la articolul 107 alineatul (2) litera (a) TFUE.
- 76 Cu toate acestea, chiar presupunând că Comisia declară, într-o decizie finală care urmează să fie adoptată, că garanția de stat este compatibilă cu piața internă, instanța națională rămâne obligată să dispună rambursarea acestui ajutor de stat, în conformitate cu dreptul său național. Astfel, cu riscul de a aduce atingere efectului direct al articolului 108 alineatul (3) ultima teză TFUE și de a nu ține seama de interesele justițiabililor, care trebuie protejate de instanțele naționale, decizia finală a Comisiei nu are drept consecință să facă conforme cu legea, *a posteriori*, actele de executare care erau nevalide pentru motivul că fuseseră adoptate cu încălcarea interdicției prevăzute la acest articol. Orice altă interpretare ar avea ca efect să favorizeze nerespectarea de către statul membru respectiv a alineatului (3) ultima teză al articolului menționat și ar priva acest alineat de efectul său util (a se vedea în acest sens Hotărârea Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires și Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, punctul 16, precum și Hotărârea SFEI și alții C-39/94, EU:C:1996:285, punctele 67-69).
- 77 În sfârșit și în ceea ce privește în special beneficiarii garanției de stat, trebuie subliniat că, având în vedere caracterul imperativ al controlului ajutoarelor de stat efectuat de Comisie în temeiul articolului 108 TFUE, întreprinderile care beneficiază de un ajutor nu pot să aibă, în principiu, încredere legitimă în legalitatea ajutorului decât dacă acesta a fost acordat cu respectarea procedurii prevăzute la acest articol și, pe de altă parte, un operator economic diligent trebuie, în mod normal, să fie în măsură să se asigure că această procedură a fost respectată. În special, atunci când un ajutor este pus în aplicare

fără notificarea prealabilă a Comisiei, astfel încât este ilegal potrivit articolului 108 alineatul (3) TFUE, beneficiarul ajutorului nu poate avea, în acel moment, o încredere legitimă în legalitatea acordării acestuia (Hotărârea Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, punctul 104 și jurisprudența citată).

- 78 Din considerațiile care precedă rezultă că beneficiarii unei garanții de stat precum cea în discuție în litigiul principal, acordată cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE și care este, prin urmare, ilegală, nu dispun de căi de atac în conformitate cu dreptul Uniunii.
- 79 Având în vedere ansamblul acestor considerații, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere în sensul că:
- garanția de stat acordată în mod exclusiv instituțiilor de credit constituie, *a priori*, un „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze în special caracterul selectiv al unei asemenea garanții, stabilind, printre altele, dacă, în urma modificării Decretului din 2001 presupusă a fi intervenit în cursul anului 2008, această garanție poate fi acordată altor operatori economici decât doar instituțiilor de credit și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă această împrejurare este de natură să repună în discuție caracterul selectiv al garanției menționate;
 - presupunând că instanța de trimitere califică garanția de stat în discuție în cauza principală ca fiind un „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, o asemenea garanție trebuie să fie considerată un ajutor nou și este, în acest temei, supusă obligației de notificare prealabilă a Comisiei Europene, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE. Revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă statul membru în cauză s-a conformat acestei obligații și, în caz contrar, să declare această garanție ca fiind ilegală;
 - beneficiarii unei garanții de stat precum cea în discuție în litigiul principal, acordată cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE și care este, prin urmare, ilegală, nu dispun de căi de atac în conformitate cu dreptul Uniunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 80 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară:

Garanția furnizată de statul maghiar în temeiul articolului 25 alineatele (1) și (2) din Decretul guvernamental nr. 12/2001 din 31 ianuarie 2001 privind ajutoarele destinate să favorizeze accesul la locuințe, acordată în mod exclusiv instituțiilor de credit, constituie, *a priori*, un „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze în special caracterul selectiv al unei asemenea garanții, stabilind, printre altele, dacă, în urma modificării acestui decret presupusă a fi intervenit în cursul anului 2008, această garanție poate fi acordată altor operatori economici decât doar instituțiilor de credit și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă această împrejurare este de natură să repună în discuție caracterul selectiv al garanției menționate.

Presupunând că instanța de trimitere califică garanția de stat în discuție în cauza principală ca fiind un „ajutor de stat” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, o asemenea garanție trebuie să fie considerată un ajutor nou și este, în acest temei, supusă obligației de notificare

prealabilă a Comisiei Europene, în conformitate cu articolul 108 alineatul (3) TFUE. Revine instanței de trimitere sarcina să verifice dacă statul membru în cauză s-a conformat acestei obligații și, în caz contrar, să declare această garanție ca fiind ilegală.

Beneficiarii unei garanții de stat precum cea în discuție în litigiul principal, acordată cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) TFUE și care este, prin urmare, ilegală, nu dispun de căi de atac în conformitate cu dreptul Uniunii.

Semnături