



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 19. marca 2015*

„Predhodno odločanje — Državna pomoč — Člen 107(1) PDEU — Pojem ‚državna pomoč‘ — Stanovanjski dodatek, odobren nekaterim kategorijam gospodinjstev pred pristopom Madžarske k Evropski uniji — Izplačilo pomoči kreditnih ustanov v zameno za državno poroštvo — Člen 108(3) PDEU — Ukrep, ki ni bil predhodno priglašen Evropski komisiji — Nezakonitost“

V zadevi C-672/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék (Madžarska) z odločbo z dne 30. julija 2013, ki je prispela na Sodišče 17. decembra 2013, v postopku

OTP Bank nyrt

proti

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi A. Borg Barthet, v vlogi predsednika šestega senata, E. Levits in F. Biltgen (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. novembra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za OTP Bank nyrt P. Nagy, odvetnik,
- za madžarsko vlado Z. Fehér in G. Koós, agenta,
- za Evropsko komisijo K. Talabér-Ritz in L. Flynn, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: madžarščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 107 PDEU in 108 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med OTP Bank nyrt (v nadaljevanju: OTP Bank), madžarsko kreditno ustanovo, ter Magyar Állam (v nadaljevanju: madžarska država) in Magyar Államkincstár (v nadaljevanju: madžarska državna zakladnica) zaradi pravice do vračila iz naslova poroštva, ki ga je madžarska država podelila OTP Bank.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji je v skladu s svojim členom 2(2) začela veljati 1. maja 2004 (UL 2003, L 236, str. 17, v nadaljevanju: Pogodba o pristopu).
- 4 V skladu s členom 1(2) Pogodbe o pristopu so pogoji sprejema in prilagoditve pogodb, na katerih temelji Unija, navedeni v Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: Akt o pristopu).
- 5 Člen 22 Akta o pristopu, ki je enako kot njegove druge določbe sestavni del Pogodbe o pristopu, določa, da se ukrepi, naštetih v Prilogi IV, uporabljajo pod pogoji, določenimi v tej prilogi.
- 6 V točki 3 Priloge IV k Aktu o pristopu, naslovljeni „Politika konkurence“, je določeno:
 - „1. Naslednji programi pomoči in posamična pomoč, ki se jih je v novih državah članicah začelo izvajati pred dnem pristopa in se jih izvaja tudi po tem dnevu, se po pristopu štejejo za obstoječo pomoč v smislu člena [108](1) [PDEU]:
 - (a) ukrepi pomoči, ki so se začeli izvajati pred 10. decembrom 1994;
 - (b) ukrepi pomoči, ki so naštetih v Dodatku k tej Prilogi;
 - (c) ukrepi pomoči, ki jih je pred dnem pristopa ocenil organ za nadzor državnih pomoči nove države članice, in ugotovil, da so združljivi s pravnim redom EU, ter ki jim Komisija ni ugovarjala v skladu s postopkom iz odstavka 2 zaradi resnih dvomov v združljivost ukrepov s skupnim trgom.

Za uporabo člena [108](3) Pogodbe [PDEU] se vse ukrepe, ki se na dan pristopa še vedno uporabljajo in ki predstavljajo državno pomoč in ne izpolnjujejo zgornjih pogojev, od pristopa šteje za novo pomoč.“

- 7 Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1791/2006 z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 659/1999), v členu 1, naslovljenem „Opredelitve“, določa:

„V tej uredbi:

- (a) ‚pomoč‘ pomeni vse ukrepe, ki izpolnjujejo merila, določena v členu [107](1) [PDEU];
- (b) ‚veljavna pomoč‘ pomeni:
- (i) brez poseganja v [...] točko 3 Priloge IV in Dodatek k tej prilogi Akta [o pristopu] vso pomoč, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti Pogodbe v zadevnih državah članicah, se pravi programe pomoči in posamično pomoč, ki se jih je začelo izvajati pred začetkom veljavnosti Pogodbe in se jih izvaja tudi po začetku veljavnosti Pogodbe;
 - (ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet;
 - (iii) pomoč, za katero se šteje, da je bila odobrena na podlagi člena 4(6) te uredbe ali pred to uredbo, vendar skladno s tem postopkom;
 - (iv) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna na podlagi člena 15;
 - (v) pomoč, za katero se šteje, da je veljavna, ker je mogoče ugotoviti, da takrat, ko se je začela izvajati, ni bila pomoč, pozneje pa je postala pomoč zaradi razvoja skupnega trga in je država članica ni spremenila. Če nekateri ukrepi postanejo pomoč zaradi liberalizacije dejavnosti s pravnimi predpisi Skupnosti, se takšni ukrepi ne štejejo kot veljavna pomoč po datumu, določenem za liberalizacijo;
- (c) ‚nova pomoč‘ pomeni vsako pomoč, sheme pomoči in individualno pomoč, ki ni obstoječa pomoč, vključno s spremembami obstoječe pomoči;
- (d) ‚shema pomoči‘ pomeni vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenem v aktu na splošen in abstrakten način, in kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku;
- (e) ‚individualna pomoč‘ pomeni pomoč, ki ni dodeljena na podlagi sheme pomoči, in pomoč, ki jo je treba uradno prijaviti, dodeljena na podlagi sheme pomoči;
- (f) ‚nezakonita pomoč‘ pomeni novo pomoč, ki se izvaja v nasprotju s členom [108](3) [PDEU];

[...]“

Madžarsko pravo

- 8 Madžarska vlada je v skladu s pristojnostmi, dodeljenimi na podlagi zakonov o proračunu Republike Madžarske za leta od 2000 do 2002, sprejela vladno uredbo št. 12/2001 z dne 31. januarja 2001 o pomoči za pospeševanje dostopa do nastanitve (*Magyar Közlöny* 2001/11, v nadaljevanju: uredba iz leta 2001).
- 9 Člen 24(1) iz poglavja VII te uredbe je določal, da kreditne ustanove, ne glede na to, kdo je graditelj ali investitor oziroma prodajalec, dobrijo in izplačajo kredit, kot je opredeljen v poglavjih od II do VI navedene uredbe, določijo obroke odplačevanja in pomoči ter se zavežejo, da bodo v zvezi s temi zneski poravnale dolg do osrednjega proračuna.
- 10 Člen 24(15) te uredbe je določal:
- „Kreditna ustanova ter minister in državna zakladnica sklenejo pogodbo o izplačilu pomoči in predujmov v smislu odstavka 11 ter o shemi izplačevanja in predložitvi ustreznih podatkov zaradi finančnega nadzora. Kreditna ustanova je na podlagi te pogodbe pooblaščen za izplačilo pomoči in predujmov.“
- 11 Člen 25(1) in (2) uredbe iz leta 2001 je določal:
- „1. Če je prosilec z namenom, da si priskrbi stanovanje, zaprosil tudi za dodatek za gradnjo, določen v členu 5(4), država vrne kreditni ustanovi 80 % skupnega zneska kredita, kot je opredeljen v skladu s členom 13(1) in ga je izplačala kreditna ustanova ter je na podlagi določb zakona o računovodstvu postal neizterljiv, obresti in stroškov tega kredita, ki ne smejo preseči polovice njegove glavnice.
2. Država pa vrne kreditni ustanovi skupni znesek glavnice, obresti in stroškov kredita, ki ga je kreditna ustanova izplačala v obliki predujma na podlagi člena 5/A in je na podlagi določb zakona o računovodstvu postal neizterljiv.“
- 12 Člen 25/C uredbe iz leta 2001, uveden s členom 10 vladne uredbe št. 257/2011 z dne 6. decembra 2011 (v nadaljevanju: uredba iz leta 2011), določa:
- „Izpolnitve obveznosti vračila, ki jo ima država na podlagi člena 25(1) in (2) uredbe [iz leta 2001], ni mogoče zahtevati v primeru kreditnih pogodb, sklenjenih 1. maja 2004 ali pozneje.“

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- 13 Ministrstvo za lokalno upravo, madžarska državna zakladnica in OTP Bank so 15. septembra 2008 na podlagi člena 24(15) uredbe iz leta 2001 sklenili pogodbo o naročilu.
- 14 V skladu s točko 1 poglavja I te pogodbe je ministrstvo za lokalno upravo pooblastilo OTP Bank, da v okviru izvajanja te uredbe izplačuje državno pomoč za stanovanja. OTP Bank je v zvezi s tem opravljala te naloge: ocenjevanje prošelj prosilcev za stanovanjski dodatek in subvencioniran stanovanjski kredit, izplačevanje pomoči v skladu s pogoji iz uredbe iz leta 2001, zagotavljanje zemljiškoknjižnih vpisov hipotek v korist države ter prepovedi odtujitve in obremenitve, obračunavanje zneskov iz proračuna, ki so bili dodeljeni iz naslova stanovanjskega dodatka, in posredovanje podatkov v skladu z določbami te uredbe.
- 15 OTP Bank pa je v skladu s točko 5 poglavja II pogodbe o naročilu z dne 15. septembra 2008 v zameno za te naloge prejela vračilo stroškov, in sicer 1,5 % zneskov, dodeljenih iz naslova stanovanjskega dodatka, ter 3 % zneskov, določenih v kreditnih pogodbah in izplačanih v obliki predujmov, stanovanjskega dodatka za mlade in pomoči, dodeljene na podlagi prejšnje sheme za vračilo davka.

- 16 V skladu s členom 25(1) uredbe iz leta 2001, kot je veljala ob sklenitvi pogodbe o naročilu z dne 15. septembra 2008 oziroma pred njeno spremembo z uredbo iz leta 2011, je bila tudi madžarska država pod določenimi pogoji zavezana kreditni ustanovi vrniti 80 % skupnega zneska kredita, ki ga je ta kreditna ustanova izplačala in je na podlagi določb zakona o računovodstvu postal neizterljiv, obresti in stroškov tega kredita.
- 17 Na podlagi člena 25(2) uredbe iz leta 2001 je morala država tudi zagotoviti, da se kreditni ustanovi vrne skupni znesek glavnice, obresti in stroškov kredita, ki ga je kreditna ustanova izplačala v obliki predujma na podlagi člena 5/A, če je ta postal neizterljiv.
- 18 OTP Bank je od madžarske države večkrat zaman zahtevala izpolnitev obveznosti iz pogodbe o naročilu za tretje četrtletje leta 2009 in četrtletij naslednjih let. Madžarska država je tej obveznosti ugovarjala, pri čemer se je sklicevala na določbo člena 25/C uredbe iz leta 2001, kot je bila uvedena z uredbo iz leta 2011. Na podlagi te zakonodajne spremembe je madžarska država menila, da je glede kreditnih pogodb, sklenjenih po 1. maju 2004, oproščena obveznosti iz člena 25(1) in (2) uredbe iz leta 2001.
- 19 OTP Bank je s tožbo, vloženo pri Fővárosi Törvényszék (sodišče v Budimpešti), predlagala, naj se madžarski državi naloži plačilo zneska 1.261.506.204 madžarskih forintov (HUF), povečanega za obresti in stroške, in naj bo sprejeta odločitev za državno zakladnico zavezujoča in izvršljiva. Po mnenju OTP Bank naj bi madžarska država s sprejetjem člena 25/C uredbe iz leta 2001 tudi onemogočila izpolnitev pogodbe o naročilu z dne 15. septembra 2008 in jo s tem enostransko odpovedala. Zato je OTP Bank v skladu s členom 479(3) civilnega zakonika zahtevala tudi poravnavo računov glede storitev, opravljenih na podlagi te pogodbe.
- 20 Madžarska država in državna zakladnica, ki sta predlagali zavrnitev tožbe OTP Bank, sta navedli, da je bila sprememba uredbe iz leta 2001 z uredbo iz leta 2011 nujna, ker poroštvo, ki ga je zagotavljala madžarska država v skladu s členom 25(1) in (2) uredbe iz leta 2001 (v nadaljevanju: državno poroštvo), pomeni prepovedano državno pomoč na podlagi prava Unije. S sprejetjem uredbe iz leta 2011 naj bi madžarska država tako le uskladila madžarsko pravo s pravom Unije.
- 21 Fővárosi Törvényszék je tožbo OTP Bank zavrnilo. Fővárosi Ítélotabla (pritožbeno sodišče v Budimpešti) je zadevno sodbo razveljavilo in navedlo, da bi bilo v skladu s členom 107(2) in (3) PDEU koristno preveriti združljivost te domnevne državne pomoči z notranjim trgov, ter zadevo vrnilo Fővárosi Törvényszék.
- 22 OTP Bank pred Fővárosi Törvényszék, ki ponovno odloča o zadevi, trdi, da če to sodišče meni, da je državno poroštvo v členu 107(1) PDEU zajeto, mora za rešitev spora prositi Sodišče, naj se izreče o tem, ali je to poroštvo na podlagi prava Unije združljivo z notranjim trgov, predvsem ob upoštevanju izjeme glede pomoči socialnega značaja, določene v členu 107(2)(a) PDEU, ter okoliščine, da upravičenci do zadevne vrste pomoči niso kreditne ustanove, temveč posamezniki.
- 23 Fővárosi Törvényszék meni, da je za rešitev spora pred njim potrebna razlaga prava Unije. Če to poroštvo ni prepovedana državna pomoč ali če to poroštvo v skladu s členom 107(2) in (3) PDEU pomeni pomoč, ki je združljiva z notranjim trgov, je namreč v tem primeru mogoče, da je madžarska država odpovedala pogodbo o naročilu brez veljavne pravne podlage.
- 24 V teh okoliščinah je Fővárosi Törvényszék prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je državno poroštvo, podeljeno v okviru uredbe [iz leta 2001] pred pristopom Madžarske k Evropski uniji, državna pomoč, in če je odgovor pritrdilen, ali je ta združljiva z notranjim trgov?

2. Kako je mogoče v skladu s pravom Unije popraviti morebitno oškodovanje interesov prizadetih oseb, če državno poroštvo, podeljeno v okviru navedene uredbe, ni združljivo z notranjim trgovom?“

Dopustnost

- 25 Madžarska vlada in Komisija izražata pomisleke glede dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe ali vsaj glede enega ali drugega vprašanja.
- 26 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da je v okviru postopka iz člena 267 PDEU zgolj nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, dolžno glede na posebnosti zadeve presoditi tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Če se torej postavljen vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti (glej zlasti sodbo Bruno in drugi, C-395/08 in C-396/08, EU:C:2010:329, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 27 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča lahko Sodišče zavrže, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodbi van der Weerd in drugi, od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 22, in Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 27).
- 28 Sodišče mora tako le v izjemnih okoliščinah preučiti okoliščine, v katerih mu je nacionalno sodišče zadevo predložilo (glej v tem smislu sodbo PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, točka 39). Sodelovanje, ki mora prevladati v postopku predhodnega odločanja, namreč pomeni, da nacionalno sodišče upošteva nalogo, zaupano Sodišču, in sicer pomagati pravosodju v državah članicah, ne pa oblikovati svetovalna mnenja o splošnih in hipotetičnih vprašanjih (sodba Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 29 Dalje je treba poudariti, da je Sodišče v skladu s sodno prakso – čeprav v postopku, začetem na podlagi člena 267 PDEU, ne presoja skladnosti predpisov nacionalnega prava s pravom Unije in ne razlaga nacionalnih zakonov in drugih predpisov – vendarle pristojno, da predložitvenemu sodišču posreduje vse ustrezne elemente razlage prava Unije, ki mu lahko omogočijo, da presodi tako skladnost za namene sodbe v zadevi, o kateri odloča (glej zlasti sodbo Paint Graphos in drugi, od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 30 Natančneje, odločeno je že bilo, da pristojnost Komisije za presojo skladnosti pomoči s skupnim trgovom ni ovira, da nacionalno sodišče postavi Sodišču vprašanje za predhodno odločanje o razlagi pojma pomoči (sodba DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, točka 15). Tako lahko Sodišče nacionalnemu sodišču predloži elemente razlage prava Unije, s katerimi bo lahko ugotovilo, ali je mogoče nacionalni ukrep šteti za „državno pomoč“ v smislu navedenega prava (glej v tem smislu sodbo Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 31 Nacionalnim sodiščem so namreč lahko predloženi spori, v katerih so ta dolžna razlagati in uporabljati pojem pomoči iz člena 107(1) PDEU, zlasti zato, da bi ugotovila, ali bi državni ukrep moral biti predmet postopka predhodnega nadzora, ki je določen v členu 108(3) PDEU, in po potrebi preverila, ali je zadevna država članica to obveznost izpolnila (glej v tem smislu sodbo P, C-6/12, EU:C:2013:525, točka 38 in navedena sodna praksa).

- 32 Nazadnje, kot izhaja iz točke 29 te sodbe, je Sodišče, da bi nacionalnemu sodišču lahko podalo koristen odgovor, pristojno predložena vprašanja preoblikovati (glej zlasti sodbo Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 33 Glede na navedeno in da bi se predložitvenemu sodišču podalo koristen odgovor, je treba vprašnji, ki ju je treba preučiti skupaj, preoblikovati tako, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je državno poroštvo mogoče opredeliti kot „državno pomoč“, kot jo določa člen 107(1) PDEU, in če je odgovor pritrديلen, ali je zanjo veljala obveznost obveščanja iz člena 108(3) PDEU in katere so morebitne posledice neizpolnitve te obveznosti.

Vprašnji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 34 Pri nadzoru nad tem, ali države članice izpolnjujejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi členov 107 PDEU in 108 PDEU, je treba najprej spomniti na to, kako so določbe zadnjenavedenega člena medsebojno povezane, ter na pristojnosti in odgovornosti, ki jih imajo na podlagi teh določb Komisija na eni strani ter države članice na drugi strani.
- 35 Člen 108 PDEU določa različne postopke glede na to, ali gre za obstoječe ali nove pomoči. Medtem ko je treba nove pomoči v skladu s členom 108(3) PDEU predhodno priglasiti Komisiji in jih ni mogoče izvajati, dokler v postopku ni izdana končna odločba, se lahko obstoječe pomoči v skladu s členom 108(1) PDEU redno izvajajo, če Komisija ne ugotovi njihove nezdržljivosti (sodba P, EU:C:2013:525, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 36 V okviru takega sistema nadzora imajo Komisija in nacionalna sodišča različne odgovornosti in pooblastila (sodba Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, točka 14).
- 37 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 31 te sodbe, so lahko glede državnih pomoči pred ta sodišča predloženi spori, v katerih so dolžna razlagati in uporabljati pojem pomoči, določen v členu 107(1) PDEU, zlasti zato, da bi ugotovila, ali bi državni ukrep moral biti predmet postopka predhodnega nadzora, določenega v členu 108(3) PDEU. Če ta sodišča ugotovijo, da bi moral biti zadevni ukrep dejansko predhodno priglašen Komisiji, ga morajo razglasiti za nezakonitega. Nasprotno pa ta sodišča niso pristojna za presojanje združljivosti državne pomoči z notranjim trgov, saj je za to izključno pristojna Komisija (glej v tem smislu sodbo P, EU:C:2013:525, točka 38 in navedena sodna praksa).

Utemeljenost

- 38 Glede na te elemente in da bi se predložitvenemu sodišču podalo koristen odgovor, je treba, prvič, ugotoviti, ali zadevni ukrep v postopku v glavni stvari pomeni državno pomoč, kot jo določa člen 107 PDEU. V zvezi s tem je treba predložitvenemu sodišču posredovati vse potrebne elemente razlage pogojev, ki jih člen 107(1) PDEU določa za opredelitev nacionalnega ukrepa kot državne pomoči, in sicer financiranje tega ukrepa od države ali iz državnih sredstev, selektivnost takega ukrepa ter njegov vpliv na trgovino med državami članicami in izkrivljanje konkurence. Te tri pogoje je zato treba preučiti po vrsti.

Pogoj glede financiranja ukrepa od države ali iz državnih sredstev

- 39 Člen 107(1) PDEU se nanaša na „pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršno koli vrsto pomoči iz državnih sredstev“.

- 40 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je pojem pomoči splošnejši od pojma subvencije, ker zajema ne le aktivna ravnanja, kot so subvencije, ampak tudi državne ukrepe, ki v različnih oblikah zmanjšujejo stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja, in ki so potemtakem, ne da bi bili subvencije v strogem smislu besede, enake narave in imajo enake učinke (glej zlasti sodbo Cassa di Risparmio di Firenze in drugi, C-222/04, EU:C:2006:8, točka 131 in navedena sodna praksa).
- 41 V zadevi v postopku v glavni stvari iz spisa, predloženega Sodišču, izhaja, da je bilo na eni strani državno poroštvo določeno v pogodbi o naročilu, ki so jo 15. septembra 2008 sklenili Ministrstvo za lokalno upravo, madžarska državna zakladnica in OTP Bank na podlagi člena 24(5) uredbe iz leta 2001.
- 42 Na drugi strani so ob četrtnem unovčenju državnega poroštva kreditne ustanove zahtevke poslale ministrstvu za lokalno upravo ali ministrstvu za gospodarstvo, ki sta jim zaprošeno pomoč in predujme odobrila in jih izplačala iz splošnega proračuna, odobrenega za „Drug stanovanjski dodatek“, s katerim upravlja državna zakladnica.
- 43 Iz tega izhaja, da državno poroštvo pomeni pomoč, ki jo dodeli država ali je dodeljena iz državnih sredstev v smislu člena 107(1) PDEU.

Pogoj glede selektivnosti ukrepa

- 44 Člen 107(1) se nanaša na pomoč, ki „daje prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“, torej na selektivno pomoč.
- 45 Zato je treba ugotoviti, ali se z državnim poroštvom daje prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji v primerjavi z drugimi podjetji, ki so glede na cilj zadevnega ukrepa v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.
- 46 Uvodno je treba ugotoviti, da je v uredbi iz leta 2001, na podlagi katere je bilo to poroštvo odobreno, urejena pomoč za pospeševanje dostopa do nastanitve za nekatere kategorije gospodinjstev. Tako člen 24(1) te uredbe določa, da kreditne ustanove odobrijo in izplačajo kredit ter določijo obroke odplačevanja in pomoči. Člen 25(1) in (2) te uredbe pa podeljuje navedeno poroštvo zadevnim kreditnim ustanovam.
- 47 Kadar je pomoč dodeljena v obliki poroštva, je v skladu s sodno prakso Sodišča bistveno, da nacionalna sodišča določijo upravičenca do te pomoči, ki je lahko kreditjemalec ali kreditodajalec, v nekaterih primerih pa oba (glej v tem smislu sodbo Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, točka 37).
- 48 V obravnavanem primeru, kot izhaja iz točke 46 te sodbe, uredba iz leta 2001 določa, da so kreditne ustanove pristojne izvajati to uredbo in s tem uveljavljati državno poroštvo. Torej je zadevni ukrep očitno sprejet izključno v korist kreditnih ustanov.
- 49 V skladu s sodno prakso Sodišča pa je pomoč lahko selektivna v smislu člena 107(1) PDEU tudi takrat, kadar se nanaša na celoten gospodarski sektor (glej zlasti v tem smislu sodbi Belgija/Komisija, C-75/97, EU:C:1999:311, točka 33, in Paint Graphos in drugi, EU:C:2011:550, točka 53).
- 50 Zato je mogoče državno poroštvo šteti za selektivno. Okoliščina, da ga v nekaterih primerih lahko uveljavljajo tudi upravičenci, ki niso kreditne ustanove, kot so v tej zadevi nekatera gospodinjstva, ki jim prihodek ne omogoča nakupa nepremičnine, te ugotovitve, ki za namene uporabe člena 107(1) PDEU zadostuje, ne omaja.

- 51 Treba pa je pripomniti, da je bila med razpravo na obravnavi pred Sodiščem izpostavljena sprememba uredbe iz leta 2001, ki je nastopila leta 2008 in s katero naj bi bila razširjena možnost izvajanja navedene uredbe na druge gospodarske subjekte.
- 52 Vsekakor je okviru dejanskega stanja predložitveno sodišče pristojno, da preveri resničnost teh dokazov in presodi, ali se z njimi selektivnost državnega poroštva lahko omaja.
- Pogoja glede vpliva ukrepa na trgovino med državami članicami in izkrivljenja konkurence, ki ga lahko povzroči
- 53 Člen 107(1) PDEU prepoveduje pomoči, ki negativno vplivajo na trgovino med državami članicami in ki izkrivljajo konkurenco ali pa bi jo lahko izkrivljale.
- 54 Za opredelitev nacionalnega ukrepa kot državne pomoči ni treba dokazati dejanskega vpliva pomoči na trgovino med državami članicami niti dejanskega izkrivljanja konkurence, ampak le preučiti, ali lahko ta pomoč na to trgovino vpliva in izkrivlja konkurenco (sodbi Italija/Komisija, C-372/97, EU:C:2004:234, točka 44, in Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, točka 54).
- 55 Natančneje, kadar pomoč države članice okrepi položaj enega podjetja v razmerju do drugih konkurenčnih podjetij v trgovini znotraj Skupnosti, se šteje, da pomoč na ta podjetja vpliva (glej sodbo Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 56 V zvezi s tem ni nujno, da je upravičeno podjetje udeleženo pri trgovini znotraj Skupnosti. Kadar država članica dodeli pomoč podjetju, se namreč lahko dejansko ohranja ali spodbuja domača dejavnost, kar podjetjem s sedežem v drugih državah članicah zmanjšuje možnosti, da vstopijo na trg te države članice. Poleg tega lahko okrepitev položaja podjetja, ki doslej ni sodelovalo v trgovini znotraj Skupnosti, temu omogoči, da vstopi na trg druge države članice (sodba Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, točka 58).
- 57 Navesti je treba, da v postopku v glavni stvari državno poroštvo kreditnim ustanovam omogoča, da sklenejo kreditne pogodbe, ne da bi s tem prevzele gospodarsko tveganje. Kreditnim ustanovam, ki so sklenile pogodbo o naročilu, kot je ta iz postopka v glavni stvari, tako ni treba nujno preveriti kreditnih sposobnosti kreditojemalcev niti določiti poroštvene premije. Kreditojemalci bodo poleg tega pri teh ustanovah običajno zaprosili za dodatne storitve, kot je odprtje tekočega računa. Državno poroštvo torej navedenim ustanovam daje prednost, saj povzroči povečanje števila njihovih strank in prihodka.
- 58 Iz tega sledi, da državno poroštvo krepi položaj kreditnih ustanov v primerjavi z drugimi subjekti na trgu in subjektom s sedežem v drugih državah članicah otežuje vstop na madžarski trg. To poroštvo torej lahko vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja konkurenco v smislu člena 107(1) PDEU.
- 59 Glede na navedene preudarke je treba ugotoviti, da državno poroštvo, ki je odobreno izključno kreditnim ustanovam, *a priori* pomeni „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU. Predložitveno sodišče pa je pristojno, da natančneje presodi o selektivnosti takega poroštva oziroma da ugotovi, ali je lahko to poroštvo po spremembi uredbe iz leta 2001, ki naj bi nastopila leta 2008, odobreno tudi drugim gospodarskim subjektom, ki niso kreditne ustanove, in če je odgovor pritrdilen, ali ta okoliščina lahko omaja selektivnost navedenega poroštva.
- 60 Drugič – in pod domnevo, da predložitveno sodišče opredeli državno poroštvo kot „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU – da bi se lahko presodilo zakonitost te pomoči, je treba ugotoviti, ali je zanj veljal postopek obveščanja iz člena 108(3) PDEU. V ta namen pa je treba ugotoviti, ali je navedeno poroštvo obstoječa ali nova pomoč.

- 61 Iz člena 1(b)(i) Uredbe št. 659/1999 izhaja, da veljavna pomoč pomeni, brez poseganja v Prilogo IV, točka 3, Akta o pristopu, vso pomoč, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti PDEU v zadevni državi članici, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki se je začela izvajati pred začetkom veljavnosti Pogodbe in se še vedno uporablja.
- 62 V točki 3 priloge IV k Aktu o pristopu je določeno, da se bodo vsi ukrepi pomoči, ki so veljavni po datumu pristopa in pomenijo državno pomoč ter ne izpolnjujejo nobenega od treh pogojev, navedenih v točki 3(1) navedene priloge, po pristopu šteli za novo pomoč.
- 63 V tem primeru je treba poudariti, da je uredba iz leta 2001, na podlagi katere je bilo državno poroštvo odobreno, začela veljati po 10. decembru 1994, da ne gre za eno od pomoči s seznama v Dodatku k Prilogi IV k Aktu o pristopu in da to poroštvo ni bilo priglašeno Komisiji v okviru „prehodnih“ ukrepov, omenjenih v točki 3(1)(c) Priloge IV k temu aktu.
- 64 Državno poroštvo torej ne izpolnjuje treh pogojev, naštetih v točki 3(1) Priloge IV k Aktu o pristopu, in ga je zato treba v tem primeru šteti za novo pomoč.
- 65 Nove pomoči morajo biti v skladu s členom 108(3) PDEU predhodno priglašene Komisiji in jih ni mogoče izvajati, preden ni v postopku izdana končna odločba.
- 66 V skladu s sodno prakso Sodišča je ukrep pomoči, ki se izvaja v nasprotju z obveznostmi iz člena 108(3) PDEU, nezakonit (sodba *Distribution Casino France* in drugi, od C-266/04 do C-270/04, C-276/04 in od C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 67 Madžarska pa v postopku v glavni stvari državnega poroštva Komisiji očitno ni priglasila.
- 68 Iz navedenega izhaja, da če predložitveno sodišče opredeli državno poroštvo kot „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, ga je treba šteti za novo pomoč in zanj v skladu s členom 108(3) PDEU zato velja obveznost predhodne priglasitve Komisiji. Predložitveno sodišče pa je pristojno, da preveri, ali je zadevna država članica to obveznost izpolnila, in če je ni, da to poroštvo razglasi za nezakonito.
- 69 Tretjič, glede posledic take nezakonitosti, natančneje glede upravičencev nezakonite pomoči, je treba najprej spomniti, da je Sodišče že večkrat razsodilo, da so nacionalna sodišča pristojna, da ob kršitvi člena 108(3) PDEU v skladu s svojim nacionalnim pravom ukrepajo tako v zvezi z veljavnostjo aktov o izvedbi ukrepov pomoči kot v zvezi z izterjavo finančne podpore, ki je bila dodeljena v nasprotju s to določbo (glej v tem smislu sodbe *van Calster* in drugi, C-261/01 in C-262/01, EU:C:2003:571, točka 64; *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, točka 49, ter *CELF in Ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, točka 41).
- 70 Logična posledica ugotovitve nezakonitosti pomoči je njena odprava z vračilom, tako da se vzpostavi prejšnje stanje (glej zlasti sodbi *Italija in SIM 2 Multimedia/Komisija*, C-328/99 in C-399/00, EU:C:2003:252, točka 66, in *Mediaset/Komisija*, C-403/10 P, EU:C:2011:533, točka 122).
- 71 Tako je glavni cilj vračila nezakonito izplačane državne pomoči odprava izkrivljenja konkurence, ki je bilo povzročeno s konkurenčno prednostjo, dodeljeno s tako pomočjo (glej v tem smislu sodbi *Nemčija/Komisija*, C-277/00, EU:C:2004:238, točka 76, in *Komisija/MTU Friedrichshafen*, C-520/07 P, EU:C:2009:557, točka 57). Z vračilom pomoči namreč prejemnik izgubi prednost, ki je bil glede na konkurenta deležen na trgu, s čimer se vzpostavi položaj pred izplačilom pomoči (sodba *Komisija/Italija*, C-350/93, EU:C:1995:96, točka 22).
- 72 Vračila pomoči ne bi bilo primerno naložiti le v nekaterih izjemnih okoliščinah (glej sodbo *Residex Capital IV*, EU:C:2011:814, točka 35 in navedena sodna praksa).

- 73 V postopku v glavni stvari pa iz spisa, predloženega Sodišču, ni razvidno, da bi se pred predložitvenim sodiščem sklicevalo na obstoj takih izjemnih okoliščin. Zato mora nacionalno sodišče v tej zadevi v skladu z nacionalnim pravom praviloma odrediti vračilo zadevne pomoči.
- 74 Dalje je treba spomniti, da je edino Komisija pristojna presojeti o združljivosti pomoči z notranjim trgov, tudi v primeru, če država članica ni upoštevala prepovedi izvajanja ukrepov pomoči iz zadnjega stavka člena 108(3) PDEU. Nacionalna sodišča v takem položaju namreč – do sprejetja dokončne odločitve Komisije – le varujejo pravice posameznikov, kadar državni organi te prepovedi ne spoštujejo (glej v tem smislu sodbo CELF in ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 75 Zato mora Komisija preučiti združljivost državnega poroštva z notranjim trgov, da bi lahko med drugim presodila, ali za navedeno pomoč lahko velja izjema glede pomoči socialnega značaja, ki jo določa člen 107(2)(a) PDEU.
- 76 Tudi če Komisija v končni odločbi razglasi državno poroštvo za združljivo z notranjim trgov, je nacionalno sodišče v skladu z nacionalnim pravom dolžno odrediti vračilo te državne pomoči. Zadevna končna odločba Komisije namreč ne vodi do naknadne pravne ureditve izvršilnih aktov, ki so neveljavni, ker so bili sprejeti v nasprotju s prepovedjo iz člena 108(3) PDEU, saj bi v nasprotnem primeru prišlo do poseganja v neposredni učinek zadnjega stavka te določbe in kršitev interesov posameznikov, ki jih morajo varovati nacionalna sodišča. Katera koli drugačna razlaga bi spodbujala zadevno državo članico h kršitvi zadnjega stavka odstavka 3 navedenega člena in ji odvzela polni učinek (glej v tem smislu sodbi Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires in Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, točka 16, in SFEI in drugi, C-39/94, EU:C:1996:285, točke od 67 do 69).
- 77 Nazadnje je glede upravičencev do državnega poroštva treba poudariti, da lahko glede na obvezen nadzor državne pomoči, ki ga mora Komisija izvajati v skladu s členom 108 PDEU, na eni strani podjetja, ki jim je bila pomoč odobrena, načeloma legitimno pričakujejo, da je pomoč zakonita, le če je bila odobrena v skladu s postopkom za dodelitev državne pomoči, določenim v navedenem členu, in da mora biti na drugi strani preudaren gospodarski subjekt običajno sposoben ugotoviti, ali se je ravnalo v skladu z navedenim postopkom. Natančneje, kadar je ukrep pomoči izveden brez predhodne priglasitve Komisiji in je torej v skladu s členom 108(3) PDEU nezakonit, prejemnik pomoči ne more imeti legitimnih pričakovanj glede pravilnosti dodelitve pomoči (sodba Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 78 Iz navedenih preudarkov izhaja, da upravičenci do državnega poroštva, kakršno je to v postopku v glavni stvari in ki je bilo odobreno ob kršitvi člena 108(3) PDEU ter je torej nezakonito, v skladu s pravom Unije nimajo na voljo pravnega sredstva.
- 79 Glede na te ugotovitve je treba na vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti tako:
- državno poroštvo, odobreno izključno kreditnim ustanovam, *a priori* pomeni „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU. Predložitveno sodišče pa je pristojno, da natančneje presodi o selektivnosti tega poroštva in med drugim ugotovi, ali je lahko to poroštvo po spremembi uredbe iz leta 2001, ki naj bi nastopila leta 2008, dodeljeno tudi drugim gospodarskim subjektom, ki niso kreditne ustanove, in če je odgovor pritrdilen, ali ta okoliščina lahko omaja selektivnost navedenega poroštva;
 - če predložitveno sodišče opredeli zadevno državno poroštvo kot „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, ga je treba šteti za novo pomoč in zato zanj v skladu s členom 108(3) PDEU velja obveznost predhodne priglasitve Evropski komisiji. Predložitveno sodišče pa je pristojno, da preveri, ali je zadevna država članica to obveznost izpolnila, in če je ni, da to poroštvo razglasi za nezakonito;

— upravičenci do državnega poroštva, kakršno je to v postopku v glavni stvari in ki je bilo odobreno ob kršitvi člena 108(3) PDEU ter je torej nezakonito, v skladu s pravom Unije nimajo na voljo pravnega sredstva.

Stroški

⁸⁰ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

Poroštvo, ki ga je madžarska država zagotovila v skladu s členom 25(1) in (2) vladne uredbe št. 12/2001 z dne 31. januarja 2001 o pomoči za pospeševanje dostopa do nastanitve, dodeljeno izključno kreditnim ustanovam, a priori pomeni „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU. Predložitveno sodišče pa je pristojno, da natančneje presodi o selektivnosti tega poroštva in med drugim ugotovi, ali je lahko to poroštvo po spremembi te uredbe, ki naj bi nastopila leta 2008, dodeljeno tudi drugim gospodarskim subjektom, ki niso kreditne ustanove, in če je odgovor pritrdilen, ali ta okoliščina lahko omaje selektivnost navedenega poroštva.

Če predložitveno sodišče opredeli zadevno državno poroštvo kot „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, ga je treba šteti za novo pomoč in zato zanj v skladu s členom 108(3) PDEU velja obveznost predhodne priglasitve Evropski komisiji. Predložitveno sodišče pa je pristojno, da preveri, ali je zadevna država članica to obveznost izpolnila, in če je ni, da to poroštvo razglasi za nezakonito.

Upravičenci do državnega poroštva, kakršno je to v postopku v glavni stvari in ki je bilo odobreno ob kršitvi člena 108(3) PDEU ter je torej nezakonito, v skladu s pravom Unije nimajo na voljo pravnega sredstva.

Podpisi