



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Jogi Szolgálat

Brüsszel, 2024. április 15.
sj.c(2024)3006033

Fővárosi Törvényszék
Gazdasági Kollégiuma

Budapest, Varsányi Irén u. 44, 1027
Hungary

**Tárgy: Az Európai Bizottság véleménye a Fővárosi Törvényszék előtt
7.G.40.788/2020/91. számon folyamatban lévő ügyben (hivatkozási
számunk: SA.105501.NC)**

Tisztelt Hölgyem/Uram!

A Fővárosi Törvényszék által az (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (a továbbiakban: az eljárási rendelet)¹ 29. cikkének (1) bekezdése alapján 2022. december 6-án benyújtott kérelmére válaszul az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság) ezúton megküldi véleményét.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy az eljárási rendelet 29. cikkének (1) bekezdésével és az állami támogatási szabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény² 117. pontjával összhangban a Bizottság véleménye jogilag nem köti a nemzeti bíróságot. Kizárólag az Unió bíróságai értelmezhetik kötelező jelleggel az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokat. Ezért a Bizottság véleménye nem érinti a nemzeti bíróság azon lehetőségét vagy kötelezettségét, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikkével összhangban előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen az Európai Unió Bírósága elé az uniós jog értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatban.

¹ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248., 2015.9.24., 9. o.).

² A Bizottsági közleménye az állami támogatási szabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról (HL C 305., 2021.7.30., 1. o.) (a továbbiakban: végrehajtási közlemény).

1. A VONATKOZÓ TÉNYÁLLÁS ÉS ELJÁRÁS

- (1) Ez a vélemény a Fővárosi Törvényszék kérelmében foglalt tényálláson alapul, amelyet a Bizottság helytállónak tekint.

1.1. Az ügy háttere

- (2) A Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő ügy alapja egy olyan szabály, amelyet a bíróság kérelmében foglaltak szerint a magyar jog 1994. január 1-je óta tartalmaz. E szabály értelmében az állam a pénzügyintézetektől a magánszemélyek bizonyos kategóriái által felvett, lakáscélú kölcsönökre kezességet vállal: ha az ilyen kölcsön behajthatatlanná válik, annak 80%-át megtéríti az adott pénzügyintézetnek³ (a továbbiakban: a Kezességvállalás). A szóban forgó szabályt 2001-től a 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: a Kormányrendelet) 25. §-a tartalmazza.
- (3) A Bizottság információi szerint a Kezességvállalás egy szélesebb körű nemzeti szabályozás részeként már 1971-ben bevezetésre került, 2001-től pedig a háztartások bizonyos kategóriái lakáshoz jutását elősegítő támogatásokat szabályozó kormányrendelet tartalmazza azt⁴. A vélemény iránti kérelem II. mellékleteként csatolt ítélet szerint a garanciavállalásnak az volt a célja, „hogy támogassa a házasságokat, a többgyermekes fiatal családokat és más arra rászorultakat lakásigényeik kielégítése érdekében”⁵, de a Bizottság értelmezése szerint nemcsak a Kezességvállalás, hanem a szóban forgó szabályozás egésze is ezt a célt követi. E cél elérése érdekében a fent említett jogszabály számos támogatási formáról rendelkezett, többek között a „hitelintézetek” által nyújtott kölcsönökhöz kapcsolódó „kiegészítő kamattámogatásról”⁶. A Bizottság információja szerint a Kezességvállalást éppen a „kiegészítő kamattámogatásokkal igénybe vett” lakáshitelek tekintetében nyújtották.⁷
- (4) A Kezességvállalásra vonatkozó jogszabályokat több alkalommal módosították. E módosítások pontos hatókörét nem ismertették a Bizottsággal. Az évek során többször módosult a „hitelintézet” fogalmának a szóban forgó rendelkezés szempontjából alkalmazandó meghatározása is. Ezek a módosítások azon hitelezők körét érintették, amelyeknek a kölcsönei részesülhetnek a Kezességvállalás

³ Az érintett kölcsönök járulékai tekintetében a Kezességvállalás mértéke idővel változott; úgy tűnik, hogy a felperes követelése által érintett időszakban ez 80% volt, de csak a kölcsön tőkeösszegének legfeljebb 50%-át elérő mértékig.

⁴ A vélemény iránti kérelem I. melléklete; lásd a (14. lábjegyzetben hivatkozott) OTP Bank ügyben hozott ítélet 8. és 46. pontját is.

⁵ A vélemény iránti kérelem II. melléklete (a 3.G.42.116/2017/7. sz. ügyben hozott ítélet), 21. o. A Bizottság feltételezése, amely szerint a kitűzött cél a szabályozás egészére vonatkozhat, az említett ítélet következő mondatán alapul: „A kívánt cél elérése érdekében a Rendelet többféle támogatást is biztosít.”

⁶ A vélemény iránti kérelem II. melléklete (a 3.G.42.116/2017/7. sz. ügyben hozott ítélet), 2. és 21. o.

⁷ Ugyanott, 2. oldal. Ennek alapján a Bizottság úgy érti, hogy a Kormányrendeletben, úgy tűnik, ez a támogatás a 13. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, a kormányrendelet 25. §-ának (1) bekezdése pedig valóban „a 13. § (1) bekezdésében meghatározott, a hitelintézettől felvett kölcsön” tekintetében történő kezességvállalásról rendelkezik.

előnyeiből⁸: ezt a kedvezményt 2004. április 30-ig kizárólag a magyar hitelintézetek számára tartották fenn, majd ezt követően az uniós hitelintézetekre is kiterjesztették⁹. 2004. szeptember 7. és 2015. december 31. között a Kezességvállalást a biztosítóintézetek is igénybe vehették; 2008. február 1-jétől pedig azok a pénzügyi vállalkozások is, amelyek a hitelintézetekre alkalmazandó szabályokkal egyenértékű prudenciális szabályok hatálya alá tartoztak (ez utóbbi módosításra e vélemény a továbbiakban „a 2008. évi módosításként” utal).

- (5) Úgy tűnik, hogy a vonatkozó jogszabályokat más tekintetben is módosították: a Kezességvállalásra és az alapul szolgáló kölcsönökre vonatkozó szabályok mellett a szélesebb körű mögöttes nemzeti szabályozás is változott. A Bizottság nem rendelkezik elegendő információval ezekről a változásokról, de bizonyos egyéb részletek tekintetében utal a lenti (54) pontban foglaltakra.
- (6) 2004. május 1-jén Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz. Ugyanezen a napon hatályba lépett a releváns csatlakozási szerződés¹⁰ és csatlakozási okmány¹¹. A Kezességvállalás nem szerepel a csatlakozási okmány IV. mellékletének függelékében meghatározott létező támogatások listáján, amelyre az okmány IV. melléklete 3. fejezete 1. pontjának b) alpontja utal.
- (7) 2011. december 14-i hatállyal a Kormányrendeletet úgy módosították, hogy az a 25/C.§-ában egyértelművé tette: „a 2004. május 1-jén vagy azt követően kötött kölcsönszerződések esetén a [2001. évi kormányrendelet] 25. § (1) és (2) bekezdése szerinti állami megtérítési kötelezettség nem érvényesíthető”. Magyarország kifejti, hogy a Kezességvállalást a magyar állam a 2004. május 1. napján vagy azt követően kötött kölcsönszerződések vonatkozásában nem teljesítette és mind a mai napig nem teljesíti, míg a korábbi kölcsönökkel kapcsolatos kifizetéseket mind a mai napig teljesíti.

⁸ Forrás: A vélemény iránti kérelem II. melléklete (a Fővárosi Törvényszék 3.G.42.116/2017/7. sz. ügyben hozott ítélete), 2. és 21. o. Úgy tűnik, hogy ezek a módosítások nem szerepelnek a vélemény iránti kérelem 1. mellékleteként csatolt összefoglalóban.

⁹ És 2004. szeptember 6-ig valószínűleg az uniós pénzügyi vállalkozásokra is.

¹⁰ A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai), és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés (HL L 236., 2003.9.23., 17. o., a továbbiakban: csatlakozási szerződés).

¹¹ A csatlakozási szerződés 1. cikkének (2) bekezdése szerint a felvétel feltételeit és az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításait a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL L 236., 2003.9.23., 33. o.; a továbbiakban: csatlakozási okmány) állapítja meg.

1.2. Az eljárás és az előzményi ügy

- (8) A Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő eljárás tárgya az OTP Bank Nyrt. (a továbbiakban: OTP) pénzkövetelése a magyar állammal (a továbbiakban: Magyarország) és a II. illetve III. rendű alperessel, a Pénzügyminisztériummal és a Magyar Államkincstárral szemben. A Bizottság információja szerint az OTP több jogcímre alapítja keresetét (kártérítés és jogalap nélküli gazdagodás), de mindenképpen arra alapozza, hogy Magyarország nem teljesítette a Kezességvállalás keretében fennálló fizetési kötelezettségét.
- (9) 2008. szeptember 15. napján az Önkormányzati Minisztérium, a Magyar Államkincstár és az OTP megbízási szerződést kötöttek egymással, amelyben ez utóbbit bízták meg a rendelet végrehajtásával kapcsolatos bizonyos feladatokkal¹². Ennek eredményeként az OTP-nek a Kormányrendelet végrehajtása keretében nyújtott kölcsönökből eredő követeléseit a Kezességvállalás fedezte.
- (10) Az ügyben szereplő követelések a Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően nyújtott kölcsönökre vonatkoznak. E körülmény alapján Magyarország vitatja azokat a követeléseket, amelyek álláspontja szerint az uniós jog által tiltott állami támogatásnak minősülnek (amint arról a Kormányrendelet 25C. §-a rendelkezik). Ennélfogva Magyarország arra hivatkozik, hogy az uniós jog tényleges érvényesülése érdekében a felperes semmilyen jogcímen nem juthat hozzá a Kezességvállalásnak megfelelő összeghez.
- (11) Fontos megjegyezni, hogy a Fővárosi Törvényszék a 3.G.42.116/2017. számú ügyben az OTP egy korábbi keresetét Magyarországgal szemben már elutasította¹³. Az az ügy a jelen perbelivel lényegileg megegyező ténybeli és jogi alapon indult (azaz az OTP-nek a 2008. szeptember 15-i megbízási szerződés teljesítéséből eredő követeléseit is érintette), de más időszakra vonatkozó követeléseket érintett. Ebben az ügyben a Törvényszék előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az Európai Unió Bírósága elé, amely – a C-672/13. sz. ügyben¹⁴ – a következőket állapította meg:

„A Magyar Állam által a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 25. §-ának (1) és (2) bekezdése értelmében biztosított, kizárólag a hitelintézeteket megillető állami garanciavállalás első megközelítésben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett «állami támogatásnak» minősül. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy közelebbről megvizsgálja az ilyen garanciavállalás szelektív jellegét, eldöntve többek között, hogy e garanciavállalás e rendelet azon módosítását követően, amelyre állítólagosan 2008-ban került sor, a hitelintézeteken kívül más gazdasági szereplőknek is biztosítható-e, igenlő válasz esetén pedig e körülmény megkérdőjelezheti-e az említett garanciavállalás szelektív jellegét.

¹² Lásd a (14. lábjegyzetben hivatkozott OTP Bank ügyben hozott ítélet 13–15. pontját és a vélemény iránti kérelem 9. pontját.

¹³ A vélemény iránti kérelem 12. pontja és a II. melléklet; az ítélet jogerőre emelkedett.

¹⁴ A Bíróság 2015. március 19-i ítélete, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185.

Feltételezve, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az alapügyben vizsgált állami garanciavállalást az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett „állami támogatásnak” minősíti, az ilyen garanciavállalást új támogatásnak kell tekinteni, és az ennek következtében az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján az Európai Bizottságnak történő előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozik. A kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy az érintett tagállam eleget tett-e ezen kötelezettségnek, ha pedig nem tett eleget, e garanciavállalást jogellenesnek nyilvánítani.

Az alapügyben vizsgálthoz hasonló, az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával nyújtott, következésképpen pedig jogellenes állami garanciavállalás kedvezményezettjeit az uniós jog alapján nem illeti meg jogorvoslat.”

- (12) Az előzményi ügyben hozott ítéletében a Fővárosi Törvényszék a fent említett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélet kihirdetését követően megállapította, hogy a Kezességvállalás állami támogatásnak minősül. A Fővárosi Törvényszék mindenekelőtt megállapította, hogy a Kezességvállalást csak hitelintézetek vehették igénybe¹⁵, 2008-tól kezdődően pedig azok a pénzügyi vállalkozások is, amelyek a hitelintézetekre alkalmazandó szabályokkal egyenértékű prudenciális szabályok hatálya alá tartoztak. Eközben a lakáscélú hitelek nyújtásával foglalkozó más vállalkozások kimaradtak a Kezességvállalás alkalmazási köréből.¹⁶ Az ilyen vállalkozások – a Kezességvállalás kedvezményezettjeihez viszonyított méretkülönbségek ellenére – a hitelnyújtás terén versenytársai ezeknek a kedvezményezetteknek, és a Kezességvállalás révén versenyhátrányba kerültek.¹⁷ A Törvényszék ezért arra a megállapításra jutott, hogy a Kezességvállalás mind a 2008-as módosítást megelőzően, mind azt követően szelektív volt. A Fővárosi Törvényszék azt is megállapította, hogy a Kezességvállalás a csatlakozási okmány IV. melléklete 3. fejezete 1. pontjának b) alpontja értelmében nem minősült létező támogatásnak: a Kezességvállalást az 1994. december 10-ét követően hatályba lépett Kormányrendelet alapján nyújtották, a Kezességvállalás nem szerepelt a csatlakozási okmány IV. mellékletének függelékében felsorolt intézkedések között, és nem jelentették be a Bizottságnak az említett IV. melléklet 1. pontjának c) alpontjában meghatározott „ideiglenes eljárás” keretében. A Kezességvállalást az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése alapján sem jelentették be a Bizottságnak. Ezért a Fővárosi Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Kezességvállalás jogellenes támogatásnak minősül, és a felperes a Kezességvállalásból eredő támogatás összegéhez semmilyen jogcímen nem juthat hozzá. A fentiekre tekintettel a Törvényszék a felperes keresetét elutasította.¹⁸
- (13) A jelen ügyben a Fővárosi Törvényszék megjegyzi, hogy ez a korábbi ítélet nem köti, mivel a két ügy eltérő igényérvényesítési időszakra vonatkozik, de leszögezi,

¹⁵ És a biztosítók, az említett ítélet 2. oldalán található táblázat szerint (a vélemény iránti kérelem II. melléklete).

¹⁶ A vélemény iránti kérelem II. melléklete (a 3.G.42.116/2017/7. sz. ügyben hozott ítélet), 21. és 23. o.

¹⁷ Ugyanott, 23. oldal.

¹⁸ Ugyanott, 24–26. oldal.

hogy figyelembe fogja venni e korábbi ítéletben foglaltakat és a korábbi eljárásban keletkezett iratokat.¹⁹ A Bizottság információja szerint az előzményi ügy a 2012 első negyedévével bezárólag felmerült követelésekre vonatkozott, a jelen ügy tárgyát pedig a 2012 negyedik negyedévével kezdődően felmerült követelések képezik. Ugyanakkor a Bizottságnak nincs tudomása arról, hogy az érintett időszakok különbözőségén kívül a két ügy alapjául szolgáló jogi és ténybeli körülmények között más eltérések is vannak-e.

- (14) Magyarország a szóban forgó eljárás során úgy nyilatkozott, hogy az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok értelmében a Kezességvállalást nem jelentette be a Bizottság részére²⁰. Valóban, a Bizottságnak nincs tudomása ilyen bejelentésről.

2. A NEMZETI BÍRÓSÁG KÉRDÉSEI

- (15) A Fővárosi Törvényszék a következő kérdésekben kéri a Bizottság véleményét:
- a) Hogyan vonatkoztatható a támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény²¹ 5.2.3. szakaszában szereplő, három lépésből álló elemzés a Kezességvállalásra, figyelemmel arra, hogy azon vállalkozások köre, amelyek igénybe vehették a Kezességvállalást, időről időre változott?²²
 - b) Milyen módszerrel számítandó ki „a Kezességvállalással egyenértékű – a [Kezességvállalási Közlemény²³] 3.4. pontjában rögzített feltételeknek megfelelően létrehozott – támogatásnak nem minősülő program keretében felszámítandó díj”²⁴, és ezzel összefüggésben milyen jelentősége van annak, hogy Kezességvállalás mértéke 80%?²⁵
 - c) A támogatástartalom teljes egésze tekintetében az OTP minősül-e kedvezményezettnek, vagy pedig részben az OTP, részben pedig a hitelfelvevők, és ez utóbbi esetben milyen szempontok alapján állapítható meg, hogy a támogatástartalomnak mekkora részben kedvezményezettje az OTP, és mekkora részben kedvezményezettjei a hitelfelvevők?²⁶

¹⁹ A vélemény iránti kérelem 12. pontja.

²⁰ A vélemény iránti kérelem 8. pontja.

²¹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016.7.19., 1. o.).

²² A vélemény iránti kérelem 15. pontja.

²³ Bizottsági közlemény az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL C 155., 2008.6.20., 10. o.).

²⁴ A kezességvállalásról szóló közlemény 4.4. szakaszának első bekezdése szerint.

²⁵ A vélemény iránti kérelem 17. pontja.

²⁶ A vélemény iránti kérelem 20. pontja.

- d) A Kezességvállalás új vagy létező támogatás jellege tekintetében: i. milyen szempontok alapján ítéltető meg a Kezességvállalásra vonatkozó egyes módosítások „elválasztható” mivolta, ii. milyen szempontok alapján ítéltető meg, hogy egy adott módosítás a Kezességvállalás „lényegét” érinti-e, vagy pedig pusztán formai vagy technikai módosításnak minősül; és iii. ha az eredeti (vagyis az 1994. december 10. előtt hatályos jogszabályi előírások szerinti) Kezességvállalás létező támogatásnak minősül, akkor ennek milyen jelentősége van a jelen ügyben, különös tekintettel arra, hogy a Kezességvállalásra vonatkozó jogszabályi előírások számos alkalommal módosultak, ugyanakkor a Kezességvállalás alapvető mibenléte [állami pénzfizetési kötelezettség pénzintézetek felé bizonyos lakáskölcsönök behajthatatlanná válása esetén] nem változott)?²⁷

- (16) Ezen túlmenően a Fővárosi Törvényszék tájékoztatást kér a Bizottságtól arról, hogy a Bizottság a létező támogatásokra vonatkozó ideiglenes eljárás keretében vizsgálta-e a Kezességvállalást, és amennyiben igen, kéri a Bizottságot, hogy bocsássa rendelkezésére a kapcsolódó dokumentációt.²⁸

3. A BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE

3.1. A Kezességvállalás szelektivitásáról

- (17) A Fővárosi Törvényszék által feltett első kérdés a támogatás fogalmáról szóló közlemény 5.2.3. pontjában szereplő, három lépésből álló elemzés alkalmazásának részleteire vonatkozik. Úgy tűnik, hogy a Törvényszék számára nehézséget jelent az elemzés alkalmazása, és különösen azt szeretné tisztázni, hogy miként kell meghatározni az elemzés szempontjából releváns referenciarendszert, hogyan kell meghatározni az e rendszer által követett célokat, valamint e rendszer jellegét és általános felépítését, valamint azt, hogy miként kell meghatározni a különböző gazdasági szereplők jogi és ténybeli helyzetének összehasonlíthatóságát, figyelembe véve a Kezességvállalás igénybevételére jogosult hitelintézetek körének változásait is. A Törvényszék által feltett kérdés lényege az, hogy a Kezességvállalás szelektívnek tekinthető-e, mind a Kormányrendelet 2008-as módosítása előtt, mind azt követően. A következő bekezdésekben a Bizottság ismertetni fogja az erre vonatkozó elemzéssel kapcsolatos álláspontját.
- (18) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak való minősülés egyik kritériuma az, hogy az ilyen intézkedést „*bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése*” jellemzi, azaz az intézkedés szelektív jellegű.
- (19) A szelektív intézkedés egyik tankönyvi példája – egyben archetipikus formája – a vissza nem térítendő támogatás. A vissza nem térítendő támogatást jellemzően nem minden vállalkozásnak ítélik oda. Éppen ellenkezőleg, a vállalkozások rendes körülmények között piacgazdaságban működnek, és ezért maguk viselik saját kockázataikat és költségeiket. Amennyiben az állami támogatást vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtják, nem nehéz megállapítani a szelektív

²⁷ A vélemény iránti kérelem 27. pontja.

²⁸ Ugyanott, 30. pont.

előnyt, mivel a vissza nem térítendő támogatás egy adott vállalkozást előnyben részesít minden más vállalkozással szemben, amelyeknek kizárólag a piaci mechanizmusokra kell támaszkodniuk kockázataik és költségeik viselése érdekében.

- (20) A három lépésből álló elemzés hasznossága teljes körűen az egyéb típusú állami támogatások vonatkozásában mutatkozik meg. Ezt az elemzést először a fiskális támogatások területén alkalmazták, a következő nehézség kezelése érdekében: az adózás teher, nem pedig pozitív elem a vállalkozás számára; annak módozatai azonban a vissza nem térítendő támogatáshoz hasonló hatásokkal járhatnak. Az adóalany által rendes körülmények között viselendő teher enyhítése egyenértékű azzal, mintha támogatást nyújtottak volna számára. Az ilyen kedvezményt azonban technikailag nehéz lehet megragadni, mivel ehhez először a vállalkozást a tagállam adórendszere alapján terhelő „rendes” adóterhet kell azonosítani. Ezért került bevezetésre a három lépésből álló elemzés, hogy egyértelmű pozitív előny hiányában meghatározható legyen a fiskális intézkedések támogatási egyenértéke. Ahogy a Bíróság nemrég kimondta: *„A támogatás szelektivitásának a fellebbezők által hivatkozott háromszakaszos elemzési módszerét [...] annak érdekében alakították ki, hogy fel lehessen fedni az olyan előnyökkel járó adóintézkedések rejtett szelektivitását, amelyekből látszólag minden vállalkozás részesülhet.”*²⁹
- (21) E célt szem előtt tartva a következő háromlépcsős elemzést kell elvégezni, amint arra a Fővárosi Törvényszék helyesen rámutat:
- a) az első lépésben meg kell határozni a „rendes” körülményeket meghatározó konkrét jogi szabályozást (referenciarendszert);
 - b) a második lépésben ellenőrizni kell, hogy az intézkedés bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesíti-e olyan más vállalkozásokkal, illetve olyan más áruk termelésével szemben, amelyek – a referenciarendszer révén elért célkitűzés fényében – hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak; amennyiben ez a helyzet áll fenn, akkor
 - c) a harmadik lépésben az ilyen eltérő bánásmód nem minősül szelektívnek, ha azt a referenciarendszer jellege vagy általános felépítése igazolja.
- (22) Ez a háromlépcsős elemzés akkor is releváns lehet, ha a vállalkozások nem fiskális jellegű szabályozási teher alól mentesülnek³⁰. Ilyen esetekben valóban helyénvaló meghatározni a terhek „szokásos” szintjét (azaz azt a terhet, amelyet a kedvezményezettnek a terheket meghatározó rendszer alapján rendes körülmények között viselnie kellene) egy adott intézkedés támogatási egyenértékének megállapítása érdekében.
- (23) Fontos megjegyezni, hogy az ilyen ügýtípusoknál van egy megvizsgálandó „referenciarendszer”, mivel a fogalom meghatározásból eredően létezik egy terheket meghatározó rendszer. Tehát általában lehetséges a vizsgált intézkedést

²⁹ A Bíróság 2023. február 2-i ítélete, Spanyolország és társai kontra Bizottság, C-649/20. P., C-658/20. P. és C-662/20. P. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2023:60, 48. pont.

³⁰ A Bíróság 2016. december 21-i ítélete, Európai Bizottság kontra Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971.

egy ilyen átfogóbb rendszerhez kapcsolni. Ezt követően meg kell határozni e referenciarendszer alkalmazási körét és alapvető rendelkezéseit. A Bizottság e tekintetben megjegyzi, hogy a támogatás fogalmáról szóló közlemény 5.2.3. pontja tárgyalja az ilyen „*átfogóbb, a bizonyos feltételeket teljesítő összes vállalkozásra alkalmazandó intézkedéseket [...], amelyek csökkentik az e vállalkozások által viselt szokásos terheket*” (lásd az említett közlemény 127. pontját).

- (24) Ezzel szemben a háromlépcsős elemzés alkalmazása nehézséggel jár azokban az esetekben, amikor nincs a terheket meghatározó rendszer, és így problematikusnak tűnik az adott előny és egy átfogóbb rendszer közötti kapcsolat megállapítása.
- (25) E nehézségek kezelésére két módszert lehetne alkalmazni.
- (26) Az egyik módszer abból indul ki, hogy ilyen esetekben a referenciarendszer csak magára az intézkedésre terjed ki. Az állami támogatási intézkedés szelektivitását tehát csak e konkrét intézkedés céljaira, jellegére és általános felépítésére tekintettel vizsgálnák. Ez a megközelítés azonban azt jelentené, hogy a vissza nem térítendő támogatások vagy más pozitív előnyök általában nem minősülének szelektívnek, amennyiben nem tesznek különbséget kedvezményezettjeik között az állami beavatkozás által elérni kívánt cél fényében. Ennek következtében az állami támogatás fegyelem jelentős részben megszűnne. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése a beavatkozásokat nem okaik vagy célkitűzéseik szerint különbözteti meg, hanem azokat hatásaik alapján határozza meg³¹. Így „*ha az olyan gazdaságpolitikai vagy iparpolitikai célkitűzést, mint például a befektetések ösztönzése, akként kellene megítélni, hogy az valamely szelektív intézkedést mentesíthet az [EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének] alkalmazása alól, ez teljes mértékben megfosztaná e rendelkezést a hatékony érvényesülésétől. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően tehát meg kell állapítani, hogy a szóban forgó intézkedés által megvalósítani kívánt célkitűzés nem teszi lehetővé, hogy ez az intézkedés mentesüljön az [...] állami támogatásnak minősítés alól*”³². Az állami beavatkozás által követett célkitűzés releváns lehet a belső piaccal való összeegyeztethetőség értékelése szempontjából, ám nem lehet releváns annak meghatározása szempontjából, hogy az ilyen beavatkozás állami támogatásnak minősül-e³³. Ezért ez az első megközelítés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésére tekintettel nem igazolható.
- (27) A második megoldás az lenne, ha referenciarendszerként a piacgazdaságban szokásos szabályozást tekintenénk, amelyben a vállalkozások viselik a működésükhöz kapcsolódó kockázatokat és költségeket. Mindenekelőtt, a piacgazdaságban a hitelezők viselik az általuk nyújtott hitelekkel kapcsolatos kockázatokat, vagy ha korlátozni kívánják kockázataikat, további garanciákra kell szert tenniük. Ez az a „szokásos” helyzet, amelyhez képest a Kezességvállalás révén a hitelezőknek nyújtott bánásmódot értékelni kell.

³¹ A Bíróság 2016. június 30-i ítélete, Belgium kontra Bizottság, C-270/15. P., EU:C:2016:489, 40. pont és az idézett ítélkezési gyakorlat.

³² A Törvényszék 2009. március 4-i ítélete, Associazione italiana del risparmio gestito és Fineco Asset Management kontra Bizottság, T-445/05., EU:T:2009:50, 170. pont és az idézett ítélkezési gyakorlat.

³³ Lásd például a Bíróság 2008. december 22-i ítéletét, British Aggregates kontra Bizottság, C-487/06. P., EU:C:2008:757, 92. pont.

- (28) Ebben az összefüggésben az EUB az OTP Bank ügyében hozott ítéletében különbséget tett egyfelől a „*hitelintézetek*” (ahogy az említett ítélet 48. pontjában kifejti: „*[ú]gy tűnik tehát, hogy a szóban forgó intézkedés kizárólag a hitelintézeti ágazatot részesíti előnyben*”), másfelől a „*más gazdasági szereplők*” között (amelyek 2008-ig egyértelműen nem tartoztak a Kezességvállalás hatálya alá, míg a 2008-tól kezdődő helyzetet a kérdést előterjesztő bíróságnak kellett megvizsgálnia, lásd az említett ítélet 51. és 58. pontját).
- (29) Ebben az ítéletben a Bíróság egy szűkebb értelemben vett szelektivitásra is hivatkozott, összehasonlítva a Kezességvállalás előnyét élvező hitelintézetek helyzetét a hitelnyújtási műveleteket végző más szervezetek helyzetével. Amint azt az OPT Bank ítélet 57. pontja kifejti, „*az állami garanciavállalás lehetővé teszi a hitelintézeteknek, hogy az ezzel járó gazdasági kockázat viselése nélkül nyújtsanak kölcsönöket. Így azoknak a hitelintézeteknek, amelyek az alapügyben vizsgálthoz hasonló megbízási szerződést kötöttek, sem a kölcsönvevő teljesítőképességét nem kell szükségképpen megvizsgálniuk, sem pedig garanciadíjat nem kell felszámítaniuk. Ezenkívül a kölcsönvevők a legtöbb esetben további szolgáltatásokat fognak igénybe venni e hitelintézeteknél, így például folyószámlát fognak nyitni. Ezért az állami garanciavállalás az említett hitelintézeteknek előnyt biztosít, mivel annak köszönhetően bővül az ügyfélkörük és nőnek a bevételeik.*” Ezzel szemben a hitelezési piacon tevékeny más szereplők nem részesülnek ilyen előnyben, ezért teljes mértékben viselniük kell hitelfelvevők nemteljesítésének kockázatát, vagy (díj ellenében) garanciát kell szerezniük, és ennek következtében kevésbé képesek versengeni a Kezességvállalás kedvezményezettjeivel (lásd az OTP Bank ügyében hozott ítélet 58. pontját). Ez az eltérő bánásmód egyértelmű gazdasági következményekkel jár a Kezességvállalás kedvezményezettjeire nézve a többi hitelezőhöz képest, ezért a Kezességvállalást szelektívnek kell tekinteni.
- (30) A Bizottság hozzá kívánja tenni, hogy fennállhat egy, a Kezességvállalás szelektivitásának mértékét fokozó további elem is, amennyiben megállapítást nyer, hogy a Kezességvállalás csak azokra a hitelintézetekre vonatkozik, amelyeket a hatóságok megbíztak a szóban forgó szabályozás végrehajtásával, aminek következtében tovább szűkülne az érintett szervezetek köre. A Bizottság úgy értelmezi, hogy az OTP csak azért nyújthatott be követeléseket a Kezességvállalás alapján, mert a Kormányrendelet végrehajtása céljából megbízási szerződést kötött vele az állam³⁴. Amennyiben ez a helyzet, a Bizottság számára nem egyértelmű, hogy (az említett jogszabály értelmében vett) bármely „*hitelintézet*” aláírhatott-e ilyen megbízási szerződést, vagy hogy voltak-e olyan további kritériumok vagy a hatóságoknak fenntartott mérlegelési jogkör, amelyekből következően a hitelezőknek még kevésbé volt lehetőségük hozzáférni a Kezességvállaláshoz. Ez a kiegészítő észrevétel nem befolyásolja a Bizottság azon álláspontját, hogy a magyar állam azáltal, hogy ezt a hozzáférést eleve csak a „*hitelintézetek*” számára tette lehetővé, szelektívvé tette a Kezességvállalást.
- (31) A Bizottság – az EUB által az OTP Bank ügyében hozott ítéletben képviselt állásponttal összhangban – azt állítja, hogy a Kezességvállalás azzal a hatással járt, hogy az igénybevételére jogosult szervezetek számára lehetővé tette, hogy a piacon fennálló szokásos helyzethez képest jelentősen alacsonyabb kockázattal járó

³⁴ Lásd a fenti **Error! Reference source not found.** pontot.

hitelnyújtási műveleteket folytassanak, anélkül, hogy ez az eltérő bánásmód a piaci alapú gazdaság logikájával összhangban objektíve igazolható lenne.

- (32) A 2008-as módosítást követő időszakot illetően a Bíróság megjegyezte, hogy annak meghatározásához, hogy e módosítás megkérdőjelezheti-e a Kezességvállalás szelektív jellegét, meg kell vizsgálni, hogy e módosítás a Kezességvállalás előnyeit „*a hitelintézeteken kívül más gazdasági szereplőknek*” is elérhetővé tette-e, és ha igen, milyen mértékben³⁵. A Bizottság értelmezése szerint a szóban forgó kiterjesztés mértéke meglehetősen korlátozott: a Kezességvállalás alkalmazási köre csak bizonyos, a hitelintézettel egyenértékű prudenciális szabályozásnak megfelelő pénzügyi vállalkozásokkal bővült³⁶. Úgy tűnik, hogy a piacon tevékenykedő más szereplők, nevezetesen azok, amelyek hasonló kölcsönöket kínáltak, és közvetlenül versenyeztek azokkal a hitelintézetekkel, amelyekre a Kezességvállalás vonatkozott, e módosítást követően sem tartoztak a Kezességvállalás hatálya alá³⁷. A Bizottság nem lát objektív, a piaci alapú gazdaság logikájának megfelelő indokot az ilyen eltérő bánásmódra, és ezért a vélemény iránti kérelemben ismertetett tények alapján a Kezességvállalást a 2008-as módosítást követő időszak vonatkozásában is szelektívnek tekinti.

3.2. A Kezességvállalásból származó előny számszerűsítéséről

- (33) Második és harmadik kérdésével a Fővárosi Törvényszék lényegében arra vonatkozóan kéri a Bizottság véleményét, hogy miként lehet számszerűsíteni a Kezességvállalás által az OTP-nek nyújtott előnyt, figyelembe véve, hogy a Kezességvállalás a fogyasztók javát is szolgálta, és hogy a Kezességvállalás mértéke főszabály szerint az alapul szolgáló követelés 80 %-ára korlátozódott.
- (34) Előzetes megjegyzésként, míg a Fővárosi Törvényszék kérdése közvetlenül a kezességvállalásokról szóló közlemény 3.4. pontjára hivatkozik, a Bizottság egyértelművé kívánja tenni, hogy a közlemény csak azokra a kezességvállalásokra vonatkozik, amelyek elsődleges kedvezményezettje (aza hitelek esetén a hitelfelvevő) vállalkozás³⁸. Ezért a kezességvállalási programok értékelésére

³⁵ Uo., 51. és 59. pont.

³⁶ Lásd a fenti (4). pontot.

³⁷ Lásd a vélemény iránti kérelem II. mellékletének (a 3.G.42.116/2017/7. sz. ügyben hozott ítélet) 23. oldalát, ahogyan ezt a fenti (12). pont rögzíti.

³⁸ Ebben az összefüggésben lásd a kezességvállalásokról szóló közleményben szereplő számos hivatkozást, amelyek összekapcsolják a hitelfelvelőt egy gazdasági tevékenység műveletével, mint például a „*kezességvállalási program*”, és az „*egyéni kezesség*” fogalom meghatározásai, amelyeket az említett közlemény 1.3. pontja tartalmazza (és amely „*vállalkozásoknak nyújtott*” kezességvállalásokat említ); az említett közlemény 3.1. pontjában található hivatkozás arra, hogy „*a kedvezményezett vállalkozásnak milyen lehetőségei vannak arra, hogy a tőkepiacon egyenértékű pénzügyi forrásokhoz jusson*”; az említett közlemény 2.2. pontjában szereplő hivatkozások az állami kezességvállalásoknak a hitelfelvevőkre gyakorolt hatásaira, amelyek szerint „*Az állami kezességvállalás így megkönnyítheti új vállalkozás létrehozását, és lehetővé teheti egyes vállalkozások számára, hogy pénzt szerezzenek új tevékenységek folytatására. Hasonlóképpen, az állami kezességvállalás segítséget nyújthat a nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak, hogy a megszűnés vagy a szerkezetátalakítás helyett továbbra is aktívak maradjanak*”; az 1.3. pontban szereplő hivatkozás „*valamennyi gazdasági ágazatra vonatkozik, beleértve a mezőgazdasági, a halászáti és a közlekedési ágazatot is*”; a kezességvállalási díjra való hivatkozás a 3.2.d) pontban „*a hasonló minősítésű vállalkozások által a piacon fizetett árak*”; a kis- vagy középvállalkozásnak minősülő hitelfelvevőkre vonatkozó konkrét megfontolások a

vonatkozó, a kezességvállalásokról szóló közlemény 3.4. és 4.4. pontjában meghatározott iránymutatás nem alkalmazandó azokra a programokra, amelyekben a hitelfelvevők nem vállalkozások.

- (35) Ehelyett az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény 111. pontjában kifejtett általános szabály az, amelyet a Bizottság relevánsnak tart annak az előnynek a számszerűsítéséhez, amelyet az OTP élvez a Kezességvállalásból nem részesülő versenytársaival szemben. Ez a szabály lényegében azt követeli meg, hogy a szóban forgó pénzügyi ügyletet összehasonlító teljesítményértékeléssel összevessék a hasonló pénzügyi piaci ügyletekkel. Az összehasonlíthatóságot a pénzügyi ügylet fő jellemzőinek – többek között az összegnek és az időtartamnak, a várható nemteljesítéskori veszteségrátának és a hitelfelvevő hitelképességének – a figyelembevételével kell megállapítani. Ha a pénzpiacokon nem állapítható meg megfelelő referencia kezességvállalási-díj, akkor a kezességvállalással biztosított hitel összes pénzügyi költségét, beleértve – adott esetben – a hitelre vonatkozó kamatlábat és a kezességvállalás díját, egy hasonló, nem biztosított hitel piaci árával kell összevetni. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben a hitelfelvevők a Bizottság értelmezése szerint pénzügyileg sérülékeny csoporthoz tartoznak, meg kell vizsgálni, hogy a Kezességvállalás hiányában e hitelfelvevők egyáltalán képesek lettek volna-e felvenni a hitelt, vagyis, hogy a hasonló, de nem garantált hitelekre egyáltalán létezik-e piaci kamatláb. Ilyen kamatláb hiányában a Kezességvállalás támogatástartalma elérheti a Kezességvállalás által ténylegesen fedezett összeget. Ilyen helyzetekben az előny visszafizetési eljárás keretében történő számszerűsítése szempontjából nem bír jelentőséggel, hogy a Kezességvállalás hiányában a hitelező egy adott kölcsönt nyújtása mellett döntött volna-e vagy sem. A jogellenes támogatás visszafizetése nem a múlt rekonstruálását jelenti hipotetikus tények alapján, mint az érdekelt gazdasági szereplők sokféle döntései, annál is inkább, mivel a ténylegesen támogatott ügyletek visszafordíthatatlannak bizonyulhatnak³⁹.
- (36) Fontos megjegyezni, hogy a szóban forgó előnyt az OTP és nem támogatott versenytársai viszonylatában állapították meg, következésképpen ezen előny egésze az OTP-t illeti meg. A Bíróság ugyanis az OTP Bank ügyben hozott ítélet 48. pontjában hangsúlyozta, hogy „*Úgy tűnik tehát, hogy a szóban forgó intézkedés kizárólag a hitelintézeti ágazatot részesíti előnyben*”. A Kezességvállalás csakugyan előnyt biztosított a kedvezményezett hitelintézetek számára, amelyek a kapcsolódó pénzügyi kockázat viselése nélkül tudtak hitelt nyújtani a kiszolgáltató helyzetben lévő lakosságnak. Ezen előny számszerűsítését a támogatásban nem részesülő hitelezők helyzetéhez, nem pedig a hitelfelvevők helyzetéhez viszonyítva kell elvégezni. Természetesen a Kezességvállalás nemcsak az OTP-nek és más hitelintézeteknek kedvezett, amelyek megkötötték a vonatkozó megbízási szerződéseket az állammal: e Kezességvállalás célja az volt, hogy javítsa a lakhatáshoz jutást, és ezáltal előnyben részesít bizonyos háztartásokat, amelyek jövedelme önmagában nem tenné lehetővé számukra, hogy ingatlanszerzést tervezzenek (lásd: OTP Bank ítélet, 50. pont). A Kezességvállalás tehát előnyt

3.3. és 3.5. pontban; a 3.2.a) pontban és a 3.4.a) pontban a vállalkozásokra alkalmazandó előírásokra való hivatkozás alapján annak meghatározása, hogy a hitelfelvevő pénzügyi nehézségekkel küzd-e; a 4.2. pontban szereplő hivatkozás a „kezességgel biztosított vállalkozás”-ra (utólagos kiemelés).

³⁹ Lásd: a Bíróság 2005. december 15-i ítélete, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, 117–119. pont.

teremt e háztartások számára a gazdasági tevékenységet nem folytató más magánszemélyekkel szemben. Ez az előny azonban kívül esik az állami támogatások elemzésén, mivel ez utóbbi elemzés a jelen ügyben azon előnyt vizsgálja, amelyet az OTP által versenytársaival szemben a hitelnyújtási piacon élvezett, és amely lehetővé tette az OTP számára, hogy olyan kölcsönöket kínáljon, amelyeket a támogatás nélküli versenytársai nem tudtak nyújtani, legalábbis nem összehasonlítható feltételek mellett.

- (37) A Kezességvállalás révén az OTP-nek nyújtott előny számszerűsítése során a Fővárosi Törvényszék vélemény iránti kérelmében említett 80 %-os garanciafedezet vehető figyelembe. Amennyiben a vonatkozó referenciaérték eltérő fedezetű kezességvállalási ügylet is, a referencia kezességvállalás keretében teljesített díjfizetéseket ki kell igazítani a fedezetbeli különbség figyelembevétele érdekében. Hasonlóképpen, amennyiben a vonatkozó referenciaérték a hitel teljes pénzügyi költsége (vagy a hitel teljes összege abban az esetben, ha a szóban forgó hitelek piaca nem létezne), helyénvaló lehet e költségnek a Kezességvállalás fedezetének megfelelő hányadát (azaz 80 %-ot) figyelembe venni.
- (38) A Bizottság felhívja a Fővárosi Törvényszék figyelmét arra, hogy a Kezességvállalásban foglalt támogatástartalom számszerűsítése során a vonatkozó összegeket a Kezességvállalás nyújtásakor érvényes jelenértékre kell diszkontálni, majd össze kell adni a támogatás teljes támogatástartalmának megállapításához. A Bizottság a gyakorlata során elfogadta a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló közleményében⁴⁰ meghatározott referencia-kamatlábnek megfelelő leszámítolási kamatláb alkalmazását. Ez a kamatláb a következőkből tevődik össze: a) az adott időpontban alkalmazandó alapkamatláb, b) 100 bázispontos fix kamatfelárral növelve.
- (39) Végezetül, a Bizottság hangsúlyozni kívánja – amint azt Magyarország a szóban forgó ügyben tette –, hogy amennyiben a Kezességvállalás szelektív előnyt biztosítana az OTP számára, és a visszafizetési kötelezettség hatálya alá tartozó új és jogellenes állami támogatásnak minősülne, az OTP nem támaszkodhatna semmilyen alternatív jogalapra (például kártérítésre vagy jogalap nélküli gazdagodásra). Amint azt a végrehajtásról szóló közlemény pontosítja, *„Azok a magánszemélyek, akik a nemzeti jog alapján jogosultak lehetnek olyan támogatásra, amelyet nem jelentettek be a Bizottságnak és azt a Bizottság nem hagyta jóvá, de nem részesültek a szóban forgó támogatásban, nem jogosultak kártérítésként a számukra nem kifizetett támogatásnak megfelelő összegre, mivel ez jogellenes támogatás közvetett nyújtásának minősülne”,* és *„[a] jogellenes támogatásban részesülő kedvezményezettek néha megpróbáltak kárpótlást igényelni az államtól azt követően, hogy felszólítást kaptak az összeg visszafizetésére. Ezek a kedvezményezettek általában jogos elvárásaik sérelmével kapcsolatban hoztak fel érveket. A Bíróság azonban megállapította, hogy a jogellenes módon nyújtott támogatási intézkedés nem támaszthat jogos elvárásokat*

⁴⁰ A Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról (HL C 14., 2008.1.19., 6. o.). Az aktualizált alapkamatlábak a következő címen érhetők el: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_hu

a kedvezményezett részére, és a kedvezményezettnek képesnek kell lennie annak megítélésére, hogy a támogatás nyújtása során megfelelő volt-e az eljárás”.⁴¹

3.3. A Kezességvállalás mint létező vagy új támogatás jellegéről

(40) A Fővárosi Törvényszék utolsó kérdése annak megállapítására irányul, hogy a kezességvállalás, amennyiben állami támogatásnak minősül, az OTP tekintetében létező támogatásnak tekinthető-e, vagy új támogatásnak minősül.

(41) Ebben az összefüggésben az eljárási rendelet 1. cikkének b) és c) pontja a „létező támogatás” és az „új támogatás” fogalmát a következőképpen határozza meg⁴²:

„b) „létező támogatás”

i. [...] minden támogatás, amely az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatók;

ii. engedélyezett támogatás, azaz olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett;

[...];

c) „új támogatás”: olyan támogatás, azaz támogatási program és egyedi támogatás, amely nem létező támogatás, beleértve a létező támogatások módosítását is”.

(42) A 794/2004/EK bizottsági rendelet⁴³ 4. cikke szerint:

„(1) A 659/1999 rendelet 1. cikkének c) pontja alkalmazásában létező támogatás módosítása alatt – a tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosítások kivételével – minden olyan változtatás értendő, amely nem befolyásolhatja a támogatási intézkedésnek a közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését. A létező támogatási program eredeti költségvetésének legfeljebb 20 %-os emelése azonban nem tekinthető a fennálló támogatási program módosításának.

(2) A létező támogatás következő változásait a II. mellékletben szereplő egyszerűsített bejelentési formanyomtatványon kell bejelenteni:

a) engedélyezett támogatási program költségvetésének 20 %-ot meghaladó emelése;

⁴¹ A végrehajtásról szóló közlemény 97. és 98. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴² E rendelkezések összhangban vannak az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1999.3.27., 1. o.) 1. cikkének b) és c) pontjában szereplő „létező támogatás” és „új támogatás” korábbi meghatározásával.

⁴³ A Bizottság 794/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról, (HL L 140., 2004.4.30., 1. o.).

- b) *létező engedélyezett támogatási program legfeljebb hat évvel történő meghosszabbítása a költségvetése emelése mellett vagy anélkül;*
 - c) *engedélyezett támogatási program alkalmazására vonatkozó feltételek szigorítása, a támogatási intenzitás csökkentése vagy az elszámolható költségek csökkentése. [...]*”.
- (43) A csatlakozási okmány IV. melléklete 3. fejezetének 1. bekezdése az alábbiakat tartalmazza:

„(1) A csatlakozást követően, az új tagállamokban a csatlakozás időpontja előtt hatályba léptetett és ezt követően is alkalmazandó alább felsorolt támogatási programok és egyedi támogatások az EK-Szerződés 88. cikkének (1) bekezdése értelmében létező támogatásnak minősülnek:

- a) *1994. december 10. előtt hatályba léptetett támogatások;*
- b) *e melléklet függelékében felsorolt támogatások;*
- c) *azok a támogatások, amelyeket a csatlakozás időpontja előtt az új tagállam állami támogatásokat ellenőrző hatósága megvizsgált és a közösségi joganyaggal összeegyeztethetőnek talált, és amelyekkel kapcsolatban a Bizottság a 2. pontban meghatározott eljárás során úgy találta, hogy nem merül fel komoly kétség a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően.*

Minden olyan, a csatlakozás időpontja után is alkalmazandó intézkedést, amely állami támogatásnak minősül és nem felel meg a fenti feltételeknek, a csatlakozástól az EK-Szerződés 88. cikke (3) bekezdésének alkalmazása során új támogatásnak kell tekinteni. [...]”

- (44) Ebben az összefüggésben a Bíróság különösen arra mutat rá, hogy a Kormányrendelet 2001. évi elfogadását megelőzően a magyar jog már 1994. január 1-je óta tartalmazott hasonló rendelkezéseket a Kezességvállalásra vonatkozóan; ezt a körülményt sem a korábbi nemzeti bírósági ügyben, sem az OTP Bank ügyben a Bíróság előtt folyó eljárásban nem vizsgálták. 1994. január 1-je óta azonban a Kezességvállalásra vonatkozó rendelkezéseket több alkalommal módosították.⁴⁴
- (45) A csatlakozási okmány IV. melléklete 3. fejezetének 1. bekezdése a) pontjának értelmében *„[a] csatlakozást követően, az új tagállamokban a csatlakozás időpontja előtt hatályba léptetett és ezt követően is alkalmazandó alább felsorolt támogatási programok és egyedi támogatások az [EUMSZ 108. cikk] (1) bekezdése értelmében létező támogatásnak minősülnek: a) 1994. december 10. előtt hatályba léptetett támogatások.”*
- (46) A Fővárosi Törvényszék tehát arra a következtetésre jut, hogy a Kezességvállalást először 1994. december 10. előtt léptették hatályba, ellentétben azzal, amit a Bíróság az OTP Bank ügyben hozott ítéletben megállapított.⁴⁵ Amennyiben így

⁴⁴ A vélemény iránti kérelem 21. és 22. pontja.

⁴⁵ Lásd: OTP Bank ítélet, 63. pont.

van, és a későbbi módosítások sérelme nélkül, legalább az eredeti Kezességvállalás a csatlakozási okmány IV. melléklete 3. fejezete (1) bekezdésének a) pontjával összhangban létező támogatásnak minősülne. A Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy véleményt alkosson a Kezességvállalás első hatályba léptetésének időpontjára vonatkozó ténymegállapításról.

- (47) Mindazonáltal, amint arra a Fővárosi Törvényszék helyesen hivatkozik, tekintettel arra, hogy a vonatkozó szabályozás a Kezességvállalás első hatálybalépése óta módosult, meg kell állapítani, hogy e módosítások az eljárási rendelet 1. cikkének c) pontja és a 794/2004/EK bizottsági rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett új támogatást eredményeztek-e, és hogy az ilyen új támogatás elválasztható volt-e a lehetséges létező támogatástól.
- (48) E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a létező támogatási program módosításainak elemzése során, *„azt kell megvizsgálni, hogy e módosítások érintették-e az e finanszírozási rendszert alkotó olyan elemeket, mint a kedvezményezettek köre, a pénzügyi támogatás célja és a kedvezményezettekre bízott közszolgáltatási feladat, valamint e támogatás forrása és összege.”*⁴⁶
- (49) Ebben az összefüggésben az új támogatást keletkeztető módosítások közé tartoznak a következők:
- d) az intézkedés kedvezményezettjei körének módosításai: e kör kiterjesztése⁴⁷, de szűkítése is⁴⁸;
 - e) engedélyezett támogatási program költségvetésének 20 %-ot meghaladó emelése⁴⁹;
 - f) támogatási program meghosszabbítása⁵⁰;
 - g) a támogatási intenzitás vagy az elszámolható költségek csökkentése,⁵¹
 - h) bizonyos tevékenységek kizárása a program alkalmazási köréből.⁵²

⁴⁶ A Törvényszék 2021. április 14-i ítélete, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe et CarePool Hannover kontra Bizottság, T-69/18, EU:T:2021:189, 191. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴⁷ A Törvényszék 2014. július 11-i ítélete, Telefónica de España és Telefónica Móviles España kontra Bizottság, T-151/11, EU:T:2014:631, 64. pont.

⁴⁸ A Bíróság 2019. november 14-i ítélete, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, EU:C:2019:969, 63. pont.

⁴⁹ A 794/2004/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdése.

⁵⁰ Ugyanott; lásd még: a Bíróság 2016. október 26-i ítélete, DEI és Bizottság kontra Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, 50. pont,

⁵¹ Ugyanott.

⁵² Lásd: a Törvényszék 2022. szeptember 21-i ítélete, Portugália kontra Bizottság, T-95/21, EU:T:2022:567, 82. és 84. pont (fellebbezés folyamatban).

- (50) Tágabb értelemben, bár egy létező támogatási intézkedés nem minden módosítása keletkeztet új támogatást, bármely olyan módosítás, amely befolyásolhatja a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét, új támogatás megállapításához vezet. E tekintetben különösen fontos szerepet játszik a támogatási intézkedés paramétereinek módosítása; ilyenek például a célkitűzések, a struktúra, a költségvetés és az összeg, az időtartam, a kedvezményezettek körének vagy a támogatáshoz való hozzáférés feltételeinek a megváltoztatása. Fontos megjegyezni, hogy a módosításnak nem kell befolyásolnia egy adott intézkedés összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés eredményét; hanem már akkor is új támogatásnak minősül, ha a módosítás az összeegyeztethetőség értékelése szempontjából releváns elemeket érinti.
- (51) Amennyiben egy adott módosítás valamely létező támogatási intézkedés módosításának minősül, a) ha ez a módosítás az eredeti intézkedés lényegét érinti, akkor a teljes intézkedést új támogatássá alakítja át, vagy b) éppen ellenkezőleg, ha az új elem egyértelműen elválasztható az eredeti intézkedéstől, akkor csak maga a módosítás minősül új támogatásnak.⁵³
- (52) A Bizottság hangsúlyozza, hogy a szóban forgó ügyben a kérdéses elemzésnek nem szabad kizárólag a Kezességvállalást szabályozó rendelkezésekre korlátozódnia, hanem figyelembe kell vennie a Kezességvállalás működési keretének változásait is. Fontos, hogy a Kezességvállalás nem különíthető el az általa elérni kívánt céloktól vagy az általa támogatott hitelnyújtási műveletek körétől, valamint a szóban forgó állami beavatkozás jellegét és alkalmazási körét meghatározó egyéb lényeges elemektől.
- (53) Ebben az összefüggésben, tekintettel arra, hogy – a Bizottság értelmezése szerint – a Kezességvállalás a háztartások bizonyos kategóriái számára a lakáshoz jutás megkönnyítését célzó támogatásokat szabályozó szélesebb rendszer részét képezte (lásd a fenti (3) pontot), a Kezességvállalás belső piaccal való összeegyeztethetősége nem választható el sem az elérni kívánt céltól, sem pedig a vonatkozó támogatási keret alkotóelemeitől, beleértve többek között a lakásigények meghatározásának módját, a támogatott igénylők kilétét, az igények kielégítésének módját, a támogatás összegét, a támogatott hitelnyújtási műveletek hatókörét és a lakásigények támogatásának a vonatkozó jogszabályok szerinti feltételeit.
- (54) Ebből a szempontból a vélemény iránti kérelem I. mellékletében szereplő módosítások összefoglalása, valamint a Kezességvállalás hatálya alá tartozó hitelintézetek körére vonatkozó információk (a II. mellékletben) nem tűnnek elegendőnek a szóban forgó elemzéshez. Azonban már ebből az összefoglalóból is kiderül, hogy 1994. december 10. után módosították a Kezességvállalás, az alapul szolgáló kölcsönök és az e kölcsönökre nyújtott kamattámogatás egyes lényeges paramétereit, például a kamattámogatás összegét⁵⁴, a figyelembe vehető kölcsönök típusait⁵⁵, a kamatkövetelések Kezességvállalással való fedezését⁵⁶, a

⁵³ Telefónica de España és Telefónica Móviles España kontra Bizottság ítélet, 63. pont.

⁵⁴ Például 1999. január 1-jétől a gyermektelen családoknak nyújtott kamattámogatás megkétszereződött (a vélemény iránti kérelem I. melléklete, 3. o.).

⁵⁵ Például 1997. január 1-jétől kizárták az 1996. évi CXIII. törvény szerint megkötött lakás-előtakarékossági szerződés alapján folyósított lakáskölcsönöket (I. melléklet, 2. o.); 1997. augusztus 6-

Kezességvállalás és a különböző lakhatási támogatások közötti kapcsolatot⁵⁷, a hitelezőnek az érintett kölcsön nyújtására vonatkozó kötelezettségét⁵⁸, a Kezességvállalás időbeli hatályát⁵⁹, és a Kezességvállalás biztosítékait.⁶⁰ A Bizottság értelmezése szerint ezek a módosítások jelentősen túlmutattak a pusztán formai vagy adminisztratív kiigazításokon, és nem választhatók el a már meglévő intézkedéstől, mivel a lényegét érintik annak a lakáshatási támogatásnak, aminek a Kezességvállalás részét képezte. Ezen elemek alapján a Bizottság úgy véli, hogy a Kezességvállalás és az annak alapjául szolgáló lakhatási támogatás már nem azonos korábban létezővel, továbbá, hogy a vonatkozó jogi keret legalább néhány módosítása nem választható el az intézkedéstől, ahogyan az az említett módosításokat megelőzően fennállt. A fentiekre tekintettel a Kezességvállalás, amely alapján az OTP a jelen ügyben előterjesztette követeléseit, nem tekinthető létező támogatásnak.

- (55) A Bizottság ehhez hozzáfűzi, hogy az uniós jog nem ír elő semmilyen meghatározott következményt, amelyet a nemzeti bíróságoknak a támogatás végrehajtását szolgáló jogi aktusok érvényességével kapcsolatban kötelezően meg kellene állapítaniuk. A nemzeti bíróság feladata, hogy megvizsgálja a támogatás kifizetése előtt fennálló versenyhelyzet helyreállításának leghatékonyabb módját.⁶¹ A nemzeti bíróság feladata, hogy a fentiek fényében mérlegelje, hogy ezen eszközök közé tartozzon-e a jogellenes támogatás végrehajtása során elfogadott jogi aktus megsemmisítése vagy a kedvezményezettnek nyújtott előny és a jogellenes támogatás kamatának megfelelő összeg visszafizettetése.

3.4. A Törvényszék tájékoztatásra és iratok átadására vonatkozó kérelméről

- (56) A Fővárosi Törvényszék a vélemény iránti kérelmének 30. pontjában azt kérdezi, hogy a Bizottság vizsgálta-e a Kezességvállalást a csatlakozási okmány IV. melléklete 3. fejezete (1) pontjának c) alpontja és (2) pontja szerinti mechanizmus keretében, és ha igen, átadhatja-e számára azokat az iratokat, amelyek alapján megállapíthatja ezen eljárás kimenetelét.

tól csak a pénzügyminiszter által meghatározott kamatlábat meg nem haladó kamatozású kölcsönök részesültek támogatásban (I. melléklet, 3. o.).

⁵⁶ Úgy tűnik, hogy a tőke összegének legfeljebb felét elérő összeghatárt csak a 2001. évi Kormányrendelet 25. §-ának (1) bekezdésébe illesztették be (I. melléklet, 4. o.).

⁵⁷ Például 2003. június 16-tól a Kezességvállalást ahhoz a feltételhez kötötték, hogy az igénylő a lakáscél megvalósításához a Kormányrendelet 5. § (4) bekezdése szerinti lakásépítési kedvezményt is igénybe vette (I. melléklet, 5. o.).

⁵⁸ 2001. február 1-jétől (a Kormányrendelet 25. §-ának (4) bekezdése szerint), továbbá 2006. február 11-től (lásd a Kormányrendelet 25B. §-át) (I. melléklet, 4. és 8. o.).

⁵⁹ 2011. december 14-től a Kormányrendelet 25C. §-a a Kezességvállalás előnyeit a 2004. május 1-je előtt megkötött kölcsönszerződések korlátozta (I. melléklet, 10. o.).

⁶⁰ A Kormányrendelet 2015. január 1-jétől a 25. § (2a) és (2b) bekezdéssel egészült ki (I. melléklet, 11. o.).

⁶¹ Lásd: a Bíróság 2011. december -i ítélete, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, 44–49. pont.

- (57) A Törvényszék által hivatkozott úgynevezett ideiglenes eljárás olyan állami támogatási intézkedésekre vonatkozik, amelyek nem minősültek automatikusan létező támogatásnak, azaz 1994. december 10. előtt nem léptek hatályba, és nem szerepelnek a csatlakozási okmány IV. mellékletének függelékében (a IV. melléklet 3. fejezete (1) bekezdésének a) és b) pontja szerint). Ezen eljárás keretében a tagállamok értékelés céljából a Bizottság elé terjeszthették az állami támogatásokat ellenőrző nemzeti hatóságaik által jóváhagyott intézkedéseket. A Bizottság ezt követően kifogást emelhetett ezen intézkedésekkel szemben azok belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos komoly kétségek miatt.
- (58) A Bizottság szolgálatai a Fővárosi Törvényszék kérésére e tekintetben ellenőrizték adminisztratív aktájukat, és a fent említett eljárás keretében nem azonosítottak Magyarországról a Kezességvállalással kapcsolatos beadványt.

3.5. Következtetés

- (59) Következésképpen, a Törvényszék által a Bizottság rendelkezésére bocsátott ténybeli elemek alapján a következő válaszokat kell adni a Fővárosi Törvényszék kérdéseire:
- a) a Kezességvállalást szelektívnek kell tekinteni, még a kedvezményezettek körének 2008-as kiterjesztését követően is;
 - b) a Kezességvállalás révén szerzett előnyt az OTP által a Kezességvállalásért fizetett díjazásnak (ha volt ilyen) a hasonló kezességvállalások piaci árával, vagy ennek hiányában egy hasonló kölcsön piaci feltételeivel való összehasonlítása alapján kell számszerűsíteni; ha a Kezességvállalás hiányában a hitelfelvevők egyáltalán nem vehették volna fel a kölcsönt (azaz ha erre a kölcsönre nem vonatkozik piaci kamatláb), a Kezességvállalás támogatástartalma elérheti a Kezességvállalás által ténylegesen fedezett összeget; a Kezességvállalás 80 %-os mértéke figyelembe vehető a Kezességvállalás révén szerzett előny számszerűsítése során;
 - c) a fentiek figyelembevételével számszerűsített teljes előnyt a hitelező szerzi meg, és az elkülönül a hitelfelvevő háztartások által élvezett előnytől;
 - d) a Kezességvállalásra és az alapul szolgáló kölcsönökre irányadó jogszabályi keret módosításai fényében az OTP által a jelen ügyben hivatkozott Kezességvállalás nem tekinthető létező támogatásnak;
 - e) a Bizottság adminisztratív aktájában nem azonosított a magyar állam részéről a csatlakozási okmány IV. melléklete 3. fejezete (1) bekezdésének c) pontjában és (2) bekezdésében említett eljárás keretében benyújtott, a Kezességvállalásra vonatkozó beadványt.

Végezetül, a végrehajtásról szóló közlemény 129. pontja értelmében a Bizottság a honlapján is nyilvánosan hozzáférhetővé teheti véleményét.

Ezért a Bizottság felkéri a Fővárosi Törvényszéket, hogy járuljon hozzá a jelen vélemény közzétételéhez. Amennyiben a vélemény bizalmasnak minősülő információt tartalmaz,

beleértve a szakmai titoktartást és az (EU) 2018/1725 rendelet által védett adatokat⁶² (a továbbiakban: bizalmas információk), felkérjük a Fővárosi Törvényszéket, hogy bocsássa a Bizottság szolgálatának rendelkezésére annak nem bizalmas változatát, vagy jelölje meg, hogy a vélemény mely részei tartalmaznak bizalmas információkat. A Bizottság arra kéri a Fővárosi Törvényszéket, hogy a lehető leghamarabb, és lehetőleg e vélemény keltétől számított két hónapon belül, az SA.105501.NC hivatkozási szám feltüntetésével küldje el válaszát a következő e-mail-címre: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu. Kifogás esetén kérjük a Törvényszéket, hogy indokolja meg az elutasítást.

A vélemény tervezett közzétételének kiegészítéseként a Bizottság a Fővárosi Törvényszék teljes – bizalmas információktól mentes – ítéletét közzé kívánja tenni a Bizottság honlapján vagy az ítéletet közzétévő nemzeti honlapra mutató linket kíván ott feltüntetni a nyilvánosság szélesebb körű tájékoztatása és a bevált gyakorlatok más joghatóságokkal való megosztása érdekében. Ezért a Bizottság arra kéri a Fővárosi Törvényszéket, hogy a következő e-mail-címre juttassa el hozzá az ítéletet vagy az ítéletre mutató linket, ha azt nemzeti honlapon közzétették: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu. Ha azonban a nemzeti jog nem rendelkezik ilyen közzétételről, kérjük a Fővárosi Törvényszéket, hogy erről tájékoztassa a Bizottság szolgálatait, amely esetben a Bizottság csak a jelen véleményt teszi közzé.

Bízom benne, hogy a fenti pontosítások hasznosak lesznek a jelen ügy megoldásához.

Tisztelettel:



⁶² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 295., 2018.11.21., 39. o.).