

## AZ ING-NEK JUTTATOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁS

*T-29/10. és T-33/10. Holland Királyság kontra Európai Bizottság  
és ING Groep NV kontra Európai Bizottság egyesített ügyek,  
2012. március 2-i, még nem publikált ítélet*

TÓTH TIHAMÉR<sup>1</sup>

*Tárgyszavak:* pénzügyi és gazdasági válság, tőkeemelés, piaci magán-befektető elve, szerkezetátalakítási terv, árvezető szerep tilalma, feltételekhez kötött engedély, kedvezményezett szerepe az eljárásban, bírói felülvizsgálat terjedelme

### **1. Az ítélet, és annak jelentősége**

A most bemutatott ítélet a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válsághoz kapcsolódóan született egyik bizottsági döntést hatályon kívül helyező ítélet apropóján mutat rá a bankokat érintő feltőkésítés uniós versenyszabályaira. Nem is annyira az ítélet elvi mondásai az érdekesek, hanem annak a folyamatnak a bemutatása, hogy egy bank a válság hatására milyen segítségre szorulhat, hogyan áll ki a holland bank mellett a nemzeti jegybank, s milyen alkudozások után, milyen szigorú feltételek mellett kerülhet sor a bizottsági engedélyezésre.

---

<sup>1</sup> Réczicza White & Case LLP ügyvéd, PPKE JÁK docens.

## 2. Az állami intézkedések, a Bizottság vizsgálata és határozatai

Az ING 2008-ban és 2009-ben háromféle állami intézkedésben is részesült, 10 milliárd eurós tőkeemelés, egy 5 milliárdos értékvesztett eszközeit érintő ügylet és a középtávú kötelezettségvállalásokra vonatkozó kezességvállalás formájában. A holland hatóságok az akkori EKSZ 88. cikk (mai EUMSZ 108. cikk) (3) bekezdése alapján bejelentették a támogatást, és annak elfogadhatósága érdekében az elkészített szerkezetátalakítási tervet.

A tőkejuttatásra oly módon került sor, hogy a bank egy milliárd euró értékben szavazati jogot, illetve osztalékhoz fűződő jogot nem biztosító kötvényeket bocsátott ki, melyeket az állam kötvényenként 10 eurós kibocsátási áron felvásárolt. A visszafizetésre két módozatot kínált a megállapodás: azokat vagy 15 eurós darabáron vásárolja vissza az ING (50%-os prémium), vagy három év múltán rendes részvénné alakíthatók. Ha a bank ez utóbbi konverziót választaná, az állam dönthet úgy, hogy kamattal növelt 10 eurós egységáron váltsa vissza a kötvényeket az ING. A kötvények után kuponfizetés azonban csak akkor jár, ha a részvényeseknek fizet osztalékot a bank.

Nem sokkal a támogatás kérelmezését követően azonban az állam részben módosította az eredeti feltételeket, a tőke egy részénél megszüntetve az 50%-os prémiumot, ezzel a három éven belüli visszafizetést olcsóbbá téve a bank számára. Az új feltételek szerint az ING a kötvények felét a kibocsátási áron plusz az éves 8,5%-os kuponhoz kapcsolódó kamat és egy korai törlesztés prémium (büntetés) mellett visszavásárolhatja. A prémium minimuma 340 millió, maximuma 705 millió euróban lett meghatározva, ami legalább 15%-os belső hozamnak felel meg. Az ING egy évvel később élt is a visszavásárlás lehetőségével.

A Bizottság 2009. november 18-án az EKSZ 87. cikk (a mai EUMSZ 107. cikk) (3) bekezdés (b) pontja alapján gyorsan, 20 nappal a bejelentés után jóváhagyta mind az eredeti támogatást, mind annak módosítását. Az akkori gyakorlatnak megfelelően, az engedély csak hat hónapra szólt azzal, hogy ha fél éven belül szerkezetátalakítási tervet terjeszt elő a tagállam, akkor annak elbírálásáig automatikusan meghosszabbodik az engedélyező határozat hatálya.

2009 márciusában a Holland Királyság kérelmezte az ING vonatkozásában az értékvesztett eszközökhöz fűződő támogatás engedélyezését. A Bizottság érdemi vizsgálatot indított, egyben hat hónapra en-

gedélyezve az intézkedést. Egy hónappal később az állami szervek, a holland jegybank és az ING képviselői előtt a Bizottság világossá tette, hogy a tőkeemelés és az értékvesztett eszközök ügyében akkor tud pozitív döntést hozni, ha az ING olyan szerkezetátalakítási tervet készít, amelyben jelentős ellentételezésekre kerül sor. Az akkori gyakorlatnak megfelelően vállalnia kellett a banknak, hogy nem fog árvezető szerepet játszani, nem kezd akvizíciókba és el kell adnia három leánybankját (egy hollandot, egy európai és egy amerikai). Az állam által benyújtott szerkezetátalakítási terv azonban nem teljesítette a Bizottság elvárásait, ezért több megbeszélésre, levélváltásra került sor. Ebben érdekes módon a holland jegybank arra is felhívta a Bizottság figyelmét, hogy a jegybank kötelessége a holland pénzügyi rendszer védelme érdekében gondoskodnia arról, hogy az ING megfelelő tőkeemutatókkal rendelkezzen és el szeretné kerülni azt a helyzetet, hogy a Bizottsággal ellentétes döntést kelljen hoznia. Úgy tűnt, hogy a pénzügyi rendszer megfelelő működéséhez fűződő tagállami, de részben európai igény is mintha ütközött volna az európai verseny torzulásmentességéhez fűződő igénnyel.

A második átdolgozott szerkezetátalakítási terv sem nyerte el a Bizottság tetszését, amely most már a versenypolitikáért felelős biztos, Neelie Kroes szintjén jelezte a tagállamnak, hogy a koncentrált holland banki piac miatt jelentősebb vállalásokra van szükség, nem elég a biztosítási üzletág leválasztása: olyan bankot kell eladnia, amely révén új piaci szereplő belépése válik lehetővé. Válaszul a holland kormányzat egy szakértői tanulmányt terjesztett elő, amely szerint a holland bankpiac koncentráltága ellenére versengőnek és hatékonynak mondható. 2009. szeptemberben két bank eladását ajánlotta fel a tagállam, de a Bizottság ezt sem tartotta elegendőnek. Októberben a biztos egy ING-nek küldött e-mailben (!) foglalta össze a tárgyalások helyzetét, javaslatokat téve a Bizottságnak elfogadható megoldásra, burkoltan megfenyegetve a vállalkozást, hogy gyors lépés hiányában kénytelen lesz megindítani a részletes vizsgálati eljárást (ami a támogatás gyors jóváhagyását kizárja). Októberben az ING a kormány szerveken keresztül jelezte, hogy elképzelhetőnek tartja a bizottsági elvárások mentén újabb vállalások tételét, így pl. különböző leválasztások révén kész 2013 végéig 45%-kal (616 milliárd euróval!) csökkenteni a mérleg főösszegét (ez mintegy háromszorosa volt az eredendően javasoltnak). Ezután érdekes huzavonára került sor: a Bizottság kérte, hogy az ING vonja vissza korábbi aggályokat kifejtő levelét, amit az meg is tett, hivatkozva a Bizottság

ezirányú kérésére, hangoztatva fenntartásait. Erre a Bizottság azt kérte, hogy úgy vonja vissza az ING a levelet, hogy ne utaljon benne a Bizottság kérésére, hanem mintegy azt jelezze, hogy elégedett a tervezett kompromisszumos megoldással. Ugyanezt a többlépcsős visszavonásos hercehurcát eljátszotta a Bizottság a holland jegybankkal is.

Mindezek után 2009. október 22-én nyújtotta be a Holland Királyság az újabb szerkezetátalakítási tervet, abban jelezve a kötvények korai visszafizetése kapcsán tervezett módosítást (mivel a holland állam más holland bankoknak adott támogatással egyenértékű „kiszállási” feltételek kívánt bevezetni az ING esetében is). A Bizottság november 6-án hajnali 4 óra 12 perckor e-mailben megküldte a tagállamnak és az ING-nek (!) is a határozat tervezetét<sup>2</sup>, hogy azt 10 óráig véleményezzék abból a szempontból, hogy a tények pontosan kerültek-e rögzítésre. A bank kifogásolta a határidő rövidségét, a nap folyamán adott válaszokat (a tagállam nem...), azok nagy részét azonban a Bizottság nem vette figyelembe, mondván hogy nem a tényekkel kapcsolatosak (nem a vállalkozás véleményére volt kíváncsi). A nagy gyorsaság ellenére még további 12 nap telt el, mire megszületett az engedélyező határozat.

A 2009. november 18-i határozat a kezességvállalás kapcsán a korábban, 2008 októberében és 2009 júliusában hozott határozatokat megerősítette. Ugyanebben a határozatban engedélyezte a támogatás módosítását is, ami abban állt, hogy a tőkeemelés visszafizetésére majd az eredetinel mintegy 2 millió euróval kisebb összegben kerül sor. Ezzel együtt a Bizottság összesen 17 milliárd euró támogatás nyújtását engedélyezte az ING csoportnak (a támogatásból részesedett a biztosító és a holding is), ami a bank RWA<sup>3</sup>-ja 5%-ának felelt meg.

A Bizottság szerint a támogatás összhangban van az értékvesztett eszközökről szóló közleményben<sup>4</sup> foglaltakkal, a vállalások lehetővé teszik a hosszú távú profitabilitást, az önkorlátozások pedig megfelelők és arányosak az intézkedés okozta versenytorzulás kiküszöbölésére.

A felvásárlási és az árvezető szerep tilalma egyaránt három évre, vagy a kötvények visszavásárlásának időtartamára szól. Ez utóbbi szerint a Bizottság előzetes engedélyezése nélkül bizonyos piacokon,

<sup>2</sup> Megjegyezendő, hogy nem szokásos gyakorlata a Bizottságnak a határozatok tervezetének előzetes egyeztetése a tagállammal.

<sup>3</sup> *Risk weight assets* – kockázatokkal súlyozott teljes eszközállomány.

<sup>4</sup> A Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről; HL C 072. , 2009. 03.26.o.

bizonyos termékek esetén nem lehet olcsóbb a három legolcsóbb versenytársánál. Ezen túl bizonyos termékek esetén tartózkodni fog az árak befolyásolásától.

### 3. A Törvényszék döntése

A határozatot mind a tagállam, mind a vállalkozás megtámadta a Törvényszék előtt, kérve egyben gyorsított eljárás lefolytatását – ezt a kérelmet azonban elutasította a bíróság. A holland jegybank az ING oldalán beavatkozóként vett részt a perben. Az ING kérte annak kimondását, hogy a módosítás nem állami támogatás, az árvezető szerep korlátozása megalapozatlan és olyan kötelezettségeket tartalmaz a szerkezetátalakítás kapcsán, amelyek a vonatkozó bizottsági közlemény alapján sem feltétlen szükségesek. A holland állam az első kifogást szintén osztotta, ezen túl a tisztességes eljárás elvét, és a megfelelő indokolási kötelezettséget kérte számon a Bizottságon.

A Törvényszék álláspontja szerint hibát követett el a Bizottság, amikor a visszafizetési feltételek módosulása révén előállt többlettámogatást egyszerűen hozzáadta a már jóváhagyott 15 milliós támogatás összegekhez. A változtatás ugyanis olyan új intézkedés volt a tagállam részéről, amelynek jogszerűségéhez ismét el kellett volna végeznie a piacgazdasági befektető tesztjét (közismert angol nevén *market economy investor principle*, a továbbiakban: MEIP).

A kedvezmény fogalma kapcsán a 2010-es Deutsche Telekom ügy<sup>5</sup> idézte fel a Törvényszék: az itt is megerősített gyakorlat szerint formájától függetlenül azok az intézkedések, amelyek közvetlenül vagy közvetve olyan előnyben részesítenek bizonyos vállalkozásokat, amelyeket azokhoz rendes piaci körülmények között nem jutottak volna hozzá, támogatásnak minősülnek. Tőkeemelés esetén az a döntő, hogy egy magán befektető hasonló mértékű hozzájárulásról döntött volna-e, tekintettel a rendelkezésre álló információk és az előrelátható piaci fejlemények fényében.<sup>6</sup> A MEIP lényege, hogy az állam tőkeemelésről

<sup>5</sup> C-399/08 P *Bizottság kontra Deutsche Post* [EBHT 2010, I-0000. o.] 38. és 39. bekezdések.

<sup>6</sup> A piacgazdasági befektető elve kapcsán hivatkozott jogesetek a következők: C-482/99 *Franciaország kontra Bizottság* ('Stardust Marine') [EBHT 2002, I-4397. o.] 70. bekezdés és C-328/99. és C-399/00. *Olaszország és SIM 2 Multi*

szóló döntésének gazdasági racionalitását egy prudens befektető szemszögéből kell megítélni, méghozzá abban az időpontban, függetlenül a később bekövetkezett tényleges gazdasági eseményektől.<sup>7</sup>

A Törvényszék elvi élű kijelentése jelen ügyben az volt, hogy nem lehet vélelmezni a MEIP nem teljesülését, és így az állami támogatás meglétét egy vállalkozásnak juttatott támogatás módosítása kapcsán, hanem a módosításnál ismét meg kell vizsgálni, hogy a magánpiaci befektető azonos helyzetben hogyan cselekedett volna.<sup>8</sup>

A bírói felülvizsgálat terjedelme kapcsán a Törvényszék a következőket emelte ki. Az állami támogatás fogalma egyfelől jogi fogalom, amelynek megállapítása során komplex, összetett felülvizsgálatot kell végeznie.<sup>9</sup> Azt is elismerte viszont az esetjog, hogy a mai 107. cikk (1) bekezdése kapcsán a bírói felülvizsgálat korlátozott, amikor a Bizottság értékelése 'technikai vagy komplex' természetű.<sup>10</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy a gazdasági természetű diszkrecionalitás kapcsán a bíróság ne ellenőrizhetné, hogyan interpretálta a Bizottság a gazdasági adatokat. Ennek keretében a bíróság megállapíthatja, hogy a bizonyítékok tényszerűek, megbízhatók és konzisztensek, továbbá hogy a komplex helyzet értékeléséhez szükséges minden információt felölel-e. Ez nem jelenti azonban azt, hogy a bírók a maguk gazdasági értékelésével kívánják helyettesíteni a Bizottságét. A komplex gazdasági értékelésnél (mint ami a MEIP esetében sorra kerül) szükségszerűen arra korlátozódik a bírói felülvizsgálat, hogy az eljárási és indokolási szabályokat megtartotta-e, a tényállást pontosan feltárta-e és követett-e el súlyos értékelési hibát vagy hatalommal való visszaélést.<sup>11</sup> Ebben a kör-

---

media kontra Bizottság egyesített ügyek [EBHT 2003, I-4035. o.] 38. bekezdés.

<sup>7</sup> Általános alapelve mindenféle közigazgatási bírói felülvizsgálatnak, hogy a határozat meghozatalkor fennálló helyzet alapján kell megítélni a döntés jogszerűségét (hivatkozza az ítélet a C-390/06. Nuova Agricast ügyet [2008, EBHT I-2577. o.] 54. bekezdés és az ott hivatkozott korábbi ítéletek.

<sup>8</sup> Lásd az ítélet 99. bekezdését.

<sup>9</sup> Hivatkozza: C-83/98 P Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság [EBHT 2000, I-3271. o.] 25. bekezdés és C-487/06 P *British Aggregates* kontra *Bizottság* [EBHT 2008, I-10505. o.] 111. bekezdés.

<sup>10</sup> C-56/93 Belgium kontra Bizottság [EBHT 1996, I-723. o.] 10. és 11. bekezdések; az újabb ítélkezési gyakorlatból: C-487/06 P *British Aggregates* kontra Bizottság [EBHT 2008, I-10505. o.] 114. bekezdés.

<sup>11</sup> Ítélet 101-103. bekezdések. A Bíróság a C-290/07. P *Bizottság v Scott* [ECR 2010, I-0000. o.], 64-66. bekezdéseit hivatkozza.

ben viszont különösen fontos, hogy az eljárási garanciákat a Bizottság tiszteletben tartsa, így különösen, hogy a tisztességes eljárás keretében a tényeket gondosan és elfogulatlanul értékelje.

A feltételek módosítása kapcsán a Törvényszék szerint a következőket kellett volna figyelembe vennie a Bizottságnak:

- eredetileg nem kötelezettség, csak lehetőség volt a három éven belüli visszavásárlás;
- eredendően a kamattal egyező hozamra számíthatott az állam, és
- a módosítás után az állam évi 15%-os hozamot kap.

Ilyen helyzetben nem feltételezhette volna a Bizottság, hogy a módosítás feltétlen megterhelte volna az államháztartást. Egyebek mellett a Törvényszék a Bizottság határozatának indokolása alapján arra jutott, hogy egy magánbefektető számára egy 10% fölötti hozammal kecsesített befektetés vonzó lehetett, különösen 2009 novemberében, amikor még nem lehetett látni a válság mélységét. Ehhez képest a módosítást követően 15-22% közötti hozam volt várható – ennek kapcsán a Bizottság nem indokolta meg, hogy egy magánbefektető miért nem lett volna ezzel elégedett.

Továbbá, még ha a módosítás addicionális támogatásnak minősül is, annak mértékét a Bizottság hibásan határozta meg: nem vette ugyanis figyelembe, hogy a módosítást követően már nem csak akkor számíthatott kupon formájában bevételre az állam, ha az ING a rendes részvényeseknek is fizet hozamot.

A határozat megsemmisítése azért volt szükséges, mert a módosítás helyes megítélése kihathatott a határozat 2. sz. mellékletében részletezett kötelezettségvállalásokra. Mindezek fényében nem volt szükséges a felperesek további, a kötelezettségvállalások szükségességére vonatkozó érveit megvizsgálni.

#### **4. Az ítélet utóélete**

A Törvényszék kissé megkésve, 2012 márciusában semmisítette meg a határozatot, mondván, hogy a 2 millió euró többlettámogatást megállapító rész nem került kellően megindokolásra. A Bizottság ezért 2012. május 11-én újabb jóváhagyó határozatot hozott (hiszen a bíróság dön-

tését követően a nem vitatott támogatásokra nézve sem volt hatályban engedély), s egyben bejelentette, hogy megfellebbezi a Törvényszék ítéletét. Ennek a második jóváhagyó döntésnek érdekessége, hogy a Bizottságnak egy 'virtuális időutazást végrehajtva' azt úgy kellett meghoznia, mintha 2009-ben lenne, az akkori bizonyítékok és információk birtokában. Az újabb döntésében a Bizottság már részletesen kifejti, hogy miért minősült állami támogatásnak a 2 milliós változtatás.

Ezen túlmenően a Bizottság ismét vizsgálni kezdte a támogatás visszafizetésének kérdését. A 2009-es határozat ugyanis arra kötelezte Hollandiát, hogy újra notifikálja a támogatást, amennyiben úgy telik el két év, hogy kupon formában az ING nem kezdi el visszafizetni a támogatást, márpedig erre az elmúlt két évben nem került sor. Az ING szerkezetátalakítási terve szerint ugyanis az ING csak akkor fizet az államnak kuponokat, ha rendes részvényeseinek is ad osztalékot. Mivel a vállalkozás maga dönt osztalék politikájáról, a kötelezettségvállalás szükséges eleme volt a jóváhagyó határozatnak. Az újabb eljárásban a Bizottság a határozat végrehajtását és az szerkezetátalakítási tervvel kapcsolatos változások indokoltságát is vizsgálja, így különösen hogy nem a támogatásnak köszönhetően tudott-e az ING alacsony árakkal dolgozni Olaszországban, illetve hogy valóban nem volt reális lehetősége a Westland Utrecht Bank eladására.

## 5. Összefoglalás

Kérdéses, hogy a felperesek jobban jártak-e az ítélettel, mintha nem kifogásolták volna azt. Még ha nyertek volna is, a támogatás nagysága miatt, mivel az meghaladta a kockázatokkal súlyozott teljes eszközállományának (RWA) 2%-át, mindenképpen szükség volt szerkezetátalakítási tervre.<sup>12</sup> A Bizottság közleménye szerint három másik esetben is volt példa hasonló módosításra, egyik eset sem került a Törvényszék

<sup>12</sup> A szerkezetátalakítási tervre vonatkozó szabályokat a bankokról szóló közlemény, a feltőkésítési közlemény és az értékvesztett eszközökről szóló közlemény részletezi. Ezek elsősorban olyan eseteket sorolnak fel, amelyekben az állam feltőkésített egy problémákkal küszködő bankot és a támogatás értéke összességében meghaladja a bank kockázattal súlyozott teljes eszközállományának 2 %-át. Az átalakítás mértéke mindig a szóban forgó bank problémáinak súlyosságától függ.



elé (AEGON, SNS és KBC). Ezekben az ügyekben az érintett tagállamok túlzottan megengedőek voltak a visszafizetés feltételei kapcsán, ezért ezeket a Bizottság nyomására megváltoztatták, világosan rögzítve a visszafizetés időzítését.

Az eset jól példázza, hogy még gazdasági válság esetén sincs 'ingyen leves' a bankoknak: az átmeneti állami segítségért cserébe súlyos szerkezeti és magatartási vállalásokat kényszerít ki a Bizottság: leánybankok, üzletágak (biztosítás) eladása, hároméves felvásárlási tilalom (csak kivételesen, a verseny stabilitása érdekében engedheti meg a Bizottság). A tagállam/vállalkozás szerepköre kapcsán különösen izgalmas az a vállalás is, amely szerint a Holland Királyság vállalja, hogy kötelezi a bankot, hogy nem játszhat árvezető szerepet.

Nem lehet még megítélni, több hasznot vagy kárt okoz-e a Bizottság újfajta, a támogatás engedélyezésének feltételekhez kötésében és azok ellenőrzésében megnyilvánuló 'szabályozó' szerepköre. Az állami gyorssegélyek engedélyezéséért fejében példátlan mélységű módon avatkozik be a versenyfolyamatokba, ráadásul ezt a versenytorzítás mérséklése érdekében téve. Lehet mondani, a helyzet is példátlan, hiszen alapvetően a működést biztosító megmentési, szerkezetátalakítási támogatásokról van szó, amelyek a fogyasztók számára 'csak' annyi előnnyel járnak, hogy a vállalkozás továbbra is a piacon marad. Mégis kétséges, hogy a verseny szabadságát felügyelő Bizottságnak kell-e ilyen szerepkörben tetszelegnie, illetve hogy rendelkezik-e e határozatok végrehajtásának ellenőrzéséhez szükséges apparátussal.

Jó példája ez az ügy is annak a sajátos eljárásjogi helyzetnek, hogy a támogatás kedvezményezettje, az ügy igazi érintettje formálisan nem szereplője az engedélyezési eljárásnak, miközben például az szerkezetátalakítási terv kidolgozása, bevállalása alapvetően a vállalkozás feladata. A szerkezetátalakítási tervet formálisan, mintegy postásként a tagállam adja át a Bizottságnak, miközben azt nem ő készítette (és annak végrehajtására sincs közvetlen ráhatása).

A Bizottság a Törvényszék ítéletével azért nem értett egyet, mert ha egy állami intézkedés a MEIP nem teljesülése folytán állami támogatásnak minősült (még akkor is, ha ezt engedélyezte), a röviddel ezután ezt módosító állami intézkedés sem lehet más, mint állami támogatás, azaz teljesen felesleges a MEIP tesztet ismét lefuttatni. Tekintettel az időközben meghozott, 'javított' határozatra, e kérdés inkább elméleti jelentőségű.

