



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

21. prosinca 2016. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Potpora koju je provela Kraljevina Belgija u korist financijskih zadružnih društava grupe ARCO – Sustavi osiguranja depozita – Direktiva 94/19/EZ – Područje primjene – Sustav osiguranja kojim se štite udjeli fizičkih osoba udjeličara zadružnih društava koja djeluju u financijskom sektoru – Isključenje – Članci 107. i 108. UFEU-a – Odluka Komisije o proglašenju potpore nespojivom s unutarnjim tržištem“

U predmetu C-76/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Grondwettelijk Hof (Ustavni sud, Belgija), odlukom od 5. veljače 2015., koju je Sud zaprimio 19. veljače 2015., u postupku

Paul Vervloet,

Marc De Wit,

Edgard Timperman,

Godelieve Van Braekel,

Patrick Beckx,

Marc De Schryver,

Guy Deneire,

Steve Van Hoof,

Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund,

Gemeente Schaarbeek,

Frédéric Ensich Famenne

protiv

Ministerraad,

uz sudjelovanje:

Arcofin CVBA,

* Jezik postupka: nizozemski

Arcopar CVBA,

Arcoplus CVBA,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešić, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas (izvjestitelj), C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,
nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. travnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za P. Vervloeta, M. De Wita, E. Timpermana, G. Van Braekel, P. Beckxa, M. De Schryvera, G. Deneirea i S. Van Hoofa, K. Geelen, E. Monard i W. Moonen, *advocaten*,
- za Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund, J. Bourtembourg i F. Belleflamme, *avocats*,
- za Arcofin CVBA, Arcopar CVBA i Arcoplus CVBA, A. Verlinden, R. Martens i C. Maczkovics, *advocaten*,
- za belgijsku vladu, J.-C. Halleux i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Ryelandt i P. De Bock, *advocaten*
- za Europsku komisiju, P.-J. Loewenthal, L. Flynn i A. Nijenhuis, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 2. lipnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na tumačenje članaka 2. i 3. Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita (SL 1994., L 135, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 33.), kako je izmijenjena Direktivom 2005/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2005. (SL 2005., L 79, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 122.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 94/19) i, s druge strane, na valjanost Odluke Komisije 2014/686/EU od 3. srpnja 2014. o državnoj pomoći SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) koju je provela Belgija – Sustav osiguranja za zaštitu udjela fizičkih osoba udjeličara u financijskim zadrugama (SL 2014., L 284, str. 53.; u daljnjem tekstu: Odluka od 3. srpnja 2014.) kao i na tumačenje članka 108. stavka 3. UFEU-a.
2. Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Paula Vervloeta, Marca De Wita, Edgarda Timpermana, Godelieve Van Braekel, Patricka Beckxa, Marca De Schryvera, Guya Deneirea i Stevea Van Hoofa, Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund (Tijelo za isplatu mirovina Ogeo Fund), Gemeente Schaarbeek (Općina Schaerbeek, Belgija) i Frédérica Ensche Famennea i, s druge strane, Ministerraada (Vijeće ministara, Belgija), povodom sukladnosti sustava osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru – koji je uspostavljen na temelju članka 36/24. stavka 1. prvog podstavka točke 3. wet tot vaststelling van het organiek statuut van de

Nationale Bank van België (Zakon kojim se utvrđuje status Narodne banke Belgije) od 22. veljače 1998. (*Belgisch Staatsblad*, 28. ožujka 1998., str. 9377.), kako je izmijenjen koninklijk besluit betreffende de evolutie van de toezichtsarchitectuur voor de financiële sector (Kraljevska odluka o provedbi izmjene nadzornih struktura financijskog sektora) od 3. ožujka 2011. (*Belgisch Staatsblad*, 9. ožujka 2011., str. 15623.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 22. veljače 1998.) – s načelom jednakosti utvrđenim u belgijskom ustavu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 94/19

- 3 Direktiva 94/19 stavljena je izvan snage Direktivom 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149.). Budući da je to stavljanje izvan snage imalo učinak od 4. srpnja 2015., Direktiva 94/19 i dalje se primjenjuje na glavni predmet.

- 4 Prva, osma, šesnaesta i sedamnaesta uvodna izjava Direktive 94/19 glasile su:

„budući da, u skladu s ciljevima Ugovora [o EZ-u], treba unaprijediti usklađen razvoj poslovanja kreditnih institucija u cijeloj Zajednici putem ukidanja svih ograničenja prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, istovremeno povećavajući stabilnost bankarskog sustava i zaštite štediša;

[...]

budući da usklađivanje mora biti ograničeno na glavne elemente sustava osiguranja depozita i u vrlo kratkom roku osigurati isplatu prema osiguranju izračunatom na temelju usklađene minimalne razine;

[...]

budući da s jedne strane, minimalna razina osiguranja propisana ovom Direktivom ne treba ostaviti preveliki dio depozita bez zaštite u interesu zaštite potrošača i stabilnosti financijskog sustava; budući da s druge strane ne bi bilo primjereno postaviti u Zajednici razinu zaštite koja bi u nekim slučajevima mogla poticati loše upravljanje kreditnim institucijama; budući da je potrebno uzeti u obzir troškove financiranja sustava; budući da se čini razumnim utvrditi usklađeni minimum razine osiguranja na 20 000 [eura]; budući da bi mogle biti potrebne ograničene prijelazne odredbe kako bi se omogućilo da se sustavi pridržavaju tog iznosa;

budući da neke države članice nude deponentima osiguranje njihovih depozita koje premašuje iznos usklađene minimalne razine osiguranja određene u ovoj Direktivi; budući da se ne čini prikladnim tražiti da se takvi sustavi, od kojih su neki tek nedavno uvedeni u skladu s Preporukom 87/63/EEZ [Komisije od 22. prosinca 1986. o uvođenju u Zajednici sustava osiguranja depozita (SL 1987., L 33, str. 16.)], mijenjaju u ovom trenutku;“

- 5 Članak 1. točke 1. i 4. te direktive određivao je:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚depozit‘ znači svako potraživanje koje proizlazi iz sredstava stavljenih na račun ili iz privremenih stanja koja proizlaze iz uobičajenih bankovnih transakcija i koje kreditna institucija mora vratiti u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima, kao i svako dugovanje dokazano potvrdom koju je izdala kreditna institucija.

Udjeli u stambenim štedionicama u Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj, osim onih kapitalne prirode obuhvaćeni člankom 2., smatraju se depozitima.

Obveznice koje zadovoljavaju uvjete propisane u članku 22. stavku 4. Direktive Vijeća 85/611/EEZ od 20. prosinca 1985. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) [(SL 1985., L 375, str. 3.)] ne smatraju se depozitima.

[...]

[...]

4. „kreditna institucija” znači društvo čija se djelatnost sastoji od primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava građana i odobravanja kredita za svoj račun.“

6 Na temelju članka 2. Direktive 94/19:

„Sljedeće se stavke isključuju iz obveze plaćanja prema sustavima osiguranja:

[...]

— svi instrumenti koji bi se mogli definirati kao „vlastita sredstva” u smislu članka 2. Direktive Vijeća 89/299/EEZ od 17. travnja 1989. o vlastitim sredstvima kreditnih institucija [(SL 1989., L 124, str. 16.)],

[...]“.

7 Članak 3. stavak 1. prvi podstavak Direktive 94/19 određivao je:

„Svaka država članica osigurava unutar svog državnog područja uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita. Osim u situacijama predviđenim u drugom podstavku i stavku 4., nijedna odobrena kreditna institucija u toj državi članici u skladu s člankom 3. [Prve direktive Vijeća 77/780/EEZ od 12. prosinca 1977. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na osnivanje i obavljanje djelatnosti kreditnih institucija (SL 1977., L 322, str. 30.)] ne može primati depozite ako nije član takvog sustava.“

Direktive 77/780 i 89/299

8 Direktive 77/780 i 89/299 stavljene su izvan snage i zamijenjene Direktivom 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija (SL 2000., L 126, str. 1.), koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2006/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija (SL 2006., L 177, str. 1.), a koja je sama stavljena izvan snage i zamijenjena od 1. siječnja 2014. Direktivom 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105.).

9 Članak 1. Direktive 77/780 glasio je kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

— ‚kreditna institucija‘ znači društvo čija se djelatnost sastoji od primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava građana i odobravanja kredita za svoj račun;

[...]“

10 Članak 1. stavak 2. Direktive 89/299 određivao je sljedeće:

„Za potrebe ove direktive, kreditnim institucijama smatraju se institucije na koje se primjenjuje Direktiva [77/780 [...], kako je posljednje izmijenjena Direktivom Vijeća 86/524/EEZ od 27. listopada 1986. (SL 1986., L 309, str. 15.)].“

11 Članak 2. Direktive 89/299 određivao je:

„1. Uz primjenu ograničenja propisanih člankom 6. nekonsolidirana vlastita sredstva kreditnih institucija sastoje se od sljedećih stavki:

1. kapitala u značenju članka 22. Direktive 86/635/EEZ [Vijeća od 8. prosinca 1986. o godišnjim financijskim izvještajima i konsolidiranim financijskim izvještajima banaka i drugih financijskih institucija (SL 1986., L 372, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 28.)], ako je uplaćen, uvećan za premiju na emitirane dionice, no isključujući kumulativne povlaštene dionice;

[...]“

Direktiva 2006/48

12 Članak 4. Direktive 2006/48, kako je s učinkom od 7. prosinca 2009. izmijenjen Direktivom 2009/111/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL 2009., L 302, str. 97.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/48), određivao je:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚kreditna institucija‘ znači društvo čija je djelatnost primanje depozita ili ostalih povratnih sredstva od javnosti i odobravanje kredita za vlastiti račun;

[...]“

13 Članak 57. stavak 1. Direktive 2006/48 predviđao je:

„Uz primjenu ograničenja propisanih člankom 66., nekonsolidirana vlastita sredstva kreditnih institucija sastoje se od sljedećih stavki:

a) kapitala u značenju članka 22. Direktive 86/635/EEZ, ako je uplaćen, uvećan za premiju na emitirane dionice, ako u cijelosti pokriva gubitke za cijelo vrijeme poslovanja i ako zauzima niži prednosni red u odnosu na sve druge tražbine u slučaju stečaja ili likvidacije;

[...]“

Direktiva 86/635

- 14 Članak 22. Direktive 86/635, naslovljen „Obveze: stavka 9. – Upisani kapital“, glasi kako slijedi:

„Ova stavka obuhvaća sve iznose, bez obzira na njihove stvarne oznake, koji se, u skladu s pravnom strukturom dotične institucije, prema nacionalnom pravu smatraju kao dionički kapital koji su upisali dioničari ili drugi vlasnici.“

Belgijsko pravo

- 15 Članak 36/24. stavak 1. Zakona od 22. veljače 1998. propisuje:

„U slučaju da na financijskim tržištima iznenada dođe do krize ili da zbog sistemske krize nastupi ozbiljna prijetnja, kralj može, nakon pribavljanja mišljenja banke, s ciljem ograničavanja njezinih razmjera ili posljedica:

- 1° donijeti uredbe kojima se dopunjuju ili stavljaju izvan snage Zakon od 9. srpnja 1975. o nadzoru osiguravajućih društava, Zakon od 2. siječnja 1991. o tržištu obveznica javnog duga i instrumentima monetarne politike, Zakon od 22. ožujka 1993. o položaju i nadzoru kreditnih ustanova, Zakon od 6. travnja 1995. o položaju i nadzoru investicijskih društava, Zakon od 2. kolovoza 2002. o nadzoru financijskog sektora i o financijskim uslugama, knjiga VIII. glava III. poglavlje II. odjeljak III. Zakonika o trgovačkim društvima kao i Kraljevska odluka br. 62 o deponiranju zamjenjivih financijskih instrumenata i o likvidaciji operacija s tim instrumentima, uređena Kraljevskom odlukom od 27. siječnja 2004.;
- 2° propisati sustav kojim se daje državno jamstvo za obveze koje su preuzele institucije koje podliježu nadzoru na temelju prethodno navedenog zakona i koje on određuje ili dati državno jamstvo za određena potraživanja kojima raspolažu te institucije;
- 3° propisati sustav, prema potrebi odlukama usvojenima u skladu s točkom 1., koji služi tomu da se članovima društva koji su fizičke osobe izda državno jamstvo za naknadu za njihov udjel u kapitalu zadruge koje su odobrene u skladu s Kraljevskom odlukom od 8. siječnja 1962. o utvrđivanju uvjeta za davanje odobrenja nacionalnim udruženjima zadruge i zadrugama, koje su institucije koje na temelju prethodno navedenih zakona podliježu nadzoru ili koje imaju barem polovicu svoje imovine uloženu u takve institucije;

[...]“

- 16 Člankom 3. koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (Kraljevska odluka o izvršenju Zakona od 15. listopada 2008. o mjerama unaprjeđenja financijske stabilnosti i uspostavljanju državnog osiguranja u pogledu dodijeljenih sredstava i drugih operacija poduzetih u okviru financijske stabilnosti, u pogledu zaštite uloga, životnih osiguranja i kapitala odobrenih zadružnih društava i o izmjeni Zakona od 2. kolovoza 2002. o nadzoru financijskog sektora i o financijskim uslugama) od 14. studenoga 2008. (*Belgisch*

Staatsblad, 17. studenoga 2008., str. 61285.), kako je izmijenjena koninklijk besluit (Kraljevskom odlukom) od 10. listopada 2011. (*Belgisch Staatsblad*, 12. listopada 2011., str. 62641.) (u daljnjem tekstu: Kraljevska odluka od 14. studenoga 2008.), predviđa:

„Unutar Caisse des Dépôts et Consignations stvara se fond pod nazivom ‚Poseban fond za zaštitu bankovnih depozita, životnih osiguranja i kapitala odobrenih zadruga‘.

Organizaciju i funkcioniranje fonda iz stavka 1. uređuje kralj.“

- 17 Članak 4. stavak 3. Kraljevske odluke od 14. studenoga 2008. određuje:

„U njemu mogu sudjelovati, na vlastiti zahtjev, zadružna društva odobrena u skladu s Kraljevskom odlukom od 8. siječnja 1962. o utvrđivanju uvjeta za davanje odobrenja nacionalnim udruženjima zadruga i zadrugama, koje su institucije koje na temelju članka 36/24. stavka 2. Zakona od 22. veljače 1998. podliježu nadzoru ili čijih je barem polovica imovine izravno ili neizravno investirana u takve institucije.

Zahtjev iz prvog stavka upućuje se preporučenim pismom ministru financija.

[...]“

- 18 Članak 1. stavak 1. koninklijk besluit tot toekenning van een garantie tot bescherming van het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (Kraljevska odluka o dodjeljivanju jamstva kako bi se zaštitio kapital odobrenih zadružnih društava) od 7. studenoga 2011. (*Belgisch Staatsblad*, 18. studenoga 2011., str. 68640., u daljnjem tekstu: Kraljevska odluka od 7. studenoga 2011.), predviđa:

„U skladu s člankom 4. stavkom 3. Kraljevske odluke od 14. studenoga 2008., prihvaća se zahtjev za zaštitu kapitala sljedećih odobrenih zadružnih društava:

- [Arcopar];
- [Arcofin];
- [Arcoplus].

[...]“

- 19 U skladu s člankom 3. Kraljevske odluke od 7. studenoga 2011., ona je stupila na snagu 14. listopada 2011.

Odluka od 3. srpnja 2014.

- 20 U uvodnoj izjavi 1. Odluke od 3. srpnja 2014. Europska komisija iznosi da je dopisom od 7. studenoga 2011. „Belgija obavijestila Komisiju da je uvela program osiguranja [...] za zaštitu udjela fizičkih osoba udjeličara u odobrenim zadružnim društvima koja podliježu nadzoru središnje banke Banque nationale de Belgique [...] ili koja su uložila najmanje polovinu svoje imovine u instituciju koja podliježe takvom nadzoru („financijske zadruge”).“

- 21 Uvodna izjava 8. te odluke nalazi se u uvodu Komisijina opisa „Nastanka prijavljene mjere“. Ona glasi:

„Dexia je 30. rujna 2008. najavila povećanje kapitala od 6,4 milijarde [eura], koje su upisali njezini postojeći dioničari (među kojima i ARCO) te belgijska, francuska i luksemburška tijela. Pred posebnim povjerenstvom belgijskog parlamenta koje je bilo zaduženo ispitati okolnosti razgradnje banke Dexia

[...] belgijski ministar financija koji je bio nadležan u vrijeme dodjele državne potpore banci Dexia 2008. objasnio je da je, nakon zahtjeva za intervenciju u korist grupe ARCO, već u rujnu/listopadu 2008. postojala politička odluka da se uspostavi sustav osiguranja za zadruge. Objašnjeno je da je, radi postizanja sporazuma o banci Dexia, Vlada istodobno morala donijeti odluku [među ostalim] o grupi ARCO [...] Iz izjava sadašnjeg belgijskog ministra financija proizlazi da je obveza preuzeta 2008. da bi grupa ARCO pristala sudjelovati u spašavanju banke Dexia [...].“

22 U uvodnoj izjavi 9. navedene odluke Komisija iznosi da je belgijska vlada 10. listopada 2008. priopćenjem za tisak službe ministra financija objavila da je donijela odluku o uspostavi sličnog sustava za druge financijske proizvode, a osobito za udjele financijskih zadruga.

23 Uvodna izjava 10. spomenute odluke glasi kako slijedi:

„U zajedničkom priopćenju za tisak od 21. siječnja 2009. predsjednik Vlade i ministar financija potvrdili su obvezu koju je preuzela prethodna vlada [...] o uvođenju programa osiguranja zadruga [...]. Istog je dana grupa ARCO na svojim internetskim stranicama objavila ovo priopćenje za tisak belgijske vlade. Suprotno tome, druge su se financijske zadruge distancirale od analogije između depozita i udjela u financijskim zadrugama, koja podupire sustav osiguranja zadruga [...].“

24 U uvodnim izjavama 11. do 15. Odluke od 3. srpnja 2014. Komisija na sljedeći način opisuje zakonodavni postupak u kojem je usvojena prijavljena mjera:

„(11) Belgijski parlament izglasao je 15. listopada 2008. zakon [...] koji je omogućio belgijskoj vladi poduzimanje mjera u cilju promicanja financijske stabilnosti. Belgija je 14. studenoga 2008. [...] objavila Kraljevsku odluku kojom je iznos zaštićen sustavom osiguranja uloga u kreditnim ustanovama utvrđen na 100 000 [eura] te je uveden sustav osiguranja sličan onome za proizvode životnog osiguranja iz ‚grane 21‘ [...]

(12) Belgija je 14. travnja 2009. [...] izmijenila zakon od 15. listopada 2008. da bi dopustila Vladi da putem Kraljevske odluke uspostavi sustav osiguranja uplaćenog kapitala za povrat fizičkim osobama udjeličarima njihova udjela u kapitalu financijskih zadružnih društava. Kraljevskom odlukom od 10. listopada 2011. [...] Belgija je izmijenila Kraljevsku odluku od 14. studenoga 2008. Kraljevska odluka od 10. listopada 2011. sadržava dodatne tehničke pojedinosti o sustavu osiguranja zadruga.

[...]

(14) Sva tri zadružna društva grupe ARCO [...] podnijela su 13. listopada 2011. zahtjev za pristupanje programu osiguranja zadruga. Belgijska vlada prihvatila je taj zahtjev Kraljevskom odlukom od 7. studenoga 2011. [...]

[...]“

25 U uvodnim izjavama 80. i sljedećima navedene odluke Komisija izlaže svoju ocjenu prijavljene mjere.

26 Kada je riječ o utvrđivanju korisnika te mjere, u uvodnoj izjavi 81. navedene odluke Komisija ističe da postoji velika razlika između grupe ARCO – koja obuhvaća odobrena zadružna društva Arcopar, Arcoplus i Arcofin (u daljnjem tekstu zajedno: društva grupe ARCO), a koja je nakon 2001. postala glavni dioničar Dexije – i ostalih financijskih zadruga koje potencijalno mogu imati koristi od sustava osiguranja zadruga.

27 Uvodne izjave 82. do 84. Odluke od 3. srpnja 2014. određuju:

- „(82) Iz opisa činjenica [...] jasno proizlazi da je sustav osiguranja zadruga od početka bio izrađen po mjeri ARCO-a koji je doživio teškoće zbog ulaganja u banku Dexia. ARCO je naposljetku bio jedina financijska zadruga koja je zatražila sudjelovanje u mjeri.
- (83) Kada je riječ o drugim financijskim zadrugama, Komisija napominje da prihvaćanje sustava osiguranja zadruga nije obvezno, da je Savjet ministara mogao odlučiti o prihvaćanju ili neprihvaćanju neke zadruge u sustav osiguranja zadruga i, u slučaju prihvaćanja, odlučiti o uvjetima, da nijedna druga financijska zadruga nije zatražila pridruživanje sustavu te da su se neke iz njega aktivno isključile. Komisija utvrđuje i da ni jedna druga financijska zadruga nije imala problema s ulaganjima u istoj mjeri u kojoj ih je imao ARCO s bankom Dexia.
- (84) Slijedom toga, Komisija zaključuje da je istinski korisnik sustava osiguranja zadruga koji obavlja gospodarske djelatnosti upravo ARCO.“

28 U uvodnoj izjavi 90. navedene odluke Komisija zaključuje da se najava i provedba sustava osiguranja zadruga moraju smatrati jednom te istom mjerom, zbog razloga izloženih u uvodnim izjavama 85. do 89. te odluke na sljedeći način:

- „(85) Komisija napominje da je Vlada odlučila o mjeri i objavila je 10. listopada 2008. [...] Jasno je da je belgijska vlada donijela odluku o tome kako će ARCO imati koristi od sustava osiguranja zadruga u trenutku kada je 2008. [...] mjera izrađena zbog banke Dexia. Iz drugog priopćenja za tisak od 21. siječnja 2009. proizašlo je više pojedinosti o toj mjeri. Tek je nakon toga počeo pravni prijenos obveze Vlade.
- (86) Komisija napominje kako formulacija i uporabljeni pojmovi (‘odlučeno’, ‘obveza’) u priopćenjima za tisak od 10. listopada 2008. i od 21. siječnja 2009. nedvosmisleno svjedoče o preuzetoj obvezi i opravdano dopuštaju pretpostavku da će se mjera provesti.
- (87) Priopćenja za tisak poslana su i službenim kanalima: priopćenje od 10. listopada 2008. poslale su službe ministra financija, dok je ono od 10. siječnja 2009. poslano u ime premijera i ministra financija. Ponovljena slanja tih priopćenja novinarima ojačalo je njihovu skrivenu poruku.
- (88) Komisija napominje kako je već u trenutku slanja priopćenja novinarima 10. listopada 2008. bilo jasno da sustav osiguranja zadruga predstavlja produžetak sustava osiguranja depozita. U priopćenju od 21. siječnja 2009., pak, nalaze se druge tehničke pojedinosti. Čim je priopćenje bilo objavljeno, ARCO ga je objavio i na svojim internetskim stranicama s očiglednim ciljem umirivanja svojih fizičkih osoba udjeličara. Povrh toga, Komisija utvrđuje sukladnost mjere tijekom vremena, s obzirom na to da se nije bitno promijenila između prvobitne najave 10. listopada 2008. i proglašenja konačne Kraljevske odluke.
- (89) U svojoj presudi [od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr., (C-399/10 P i C-401/10 P EU:C:2013:175)] Sud je potvrdio da se najava mjere i njezina stvarna konačna provedba može smatrati jednom jedinom intervencijom gledajući njihovu kronologiju i krajnji cilj te situaciju poduzeća u trenutku takve intervencije. Isto tako, kad je riječ o predmetnoj mjeri, Belgija je donijela i 10. listopada 2008. objavila mjeru koja je provedena kasnije, s istim ciljem i imajući u vidu prvobitnog ciljnog korisnika. Povrh toga, u svojim odlukama, Komisija je najavu i provedbu smatrala samo jednom mjerom i ocijenila da je ta mjera stvorila prednost od dana njezine najave [...] Naposljetku, belgijski ministar financija na funkciji u svibnju 2014. okvalificirao je predmetnu mjeru obvezom preuzetom 2008. [...]“

29 Ispitivanje postojanja potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a izneseno je u uvodnim izjavama 91. do 110. Odluke od 3. srpnja 2014. Njezina uvodna izjava 99., koja se odnosi na uvjet korištenja državnih sredstava, glasi kako slijedi:

„(99) Kad je riječ o pripisivosti mjere Belgiji, očigledno je da se sustav zaštite zadruga ne može prenijeti iz Direktive [94/19]. Ona samo zahtijeva od država članica da uspostave sustav zaštite zadruga za depozite kreditnih institucija, a njezinim člankom 2. izričito se utvrđuje da su svi instrumenti koji bi mogli ući u definiciju vlastitih sredstava kreditnih institucija isključeni iz svih povrata putem sustava zaštite depozita. Odluči li neka država članica uspostaviti druge sustave vraćanja sredstava kojima se jamči za druge financijske proizvode, takva odluka ne proizlazi iz prava Europske unije, nego predstavlja inicijativu same države članice [...]“

30 Uvodne izjave 101. do 107. te odluke, koje se odnose na postojanje selektivne prednosti, glase:

„(101) Mjera je očigledno i selektivna. Ponajprije zato što se primjenjuje samo na imatelje udjela u nekoj financijskoj zadruzi, a ne na vlasnike investicijskih proizvoda koje izdaju konkurentska poduzeća. Financijski sudionici koji su nudili sredstva na tržištu defenzivnih obveznica ili na novčanom tržištu ili pak zajedničke investicijske fondove sa zajamčenom glavnicom nisu, dakle, mogli ponuditi svojim klijentima slično jamstvo. Belgija potvrđuje da su udjeli u vlasništvu pojedinaca unutar financijskih zadruga po prirodi usporedivi s depozitima [...] Nekoliko elemenata koje je iznijela Belgija upućuje, međutim, na zadruge općenito, a ne na financijske zadruge. Povrh toga, opis udjela financijskih zadruga koji je dostavila Belgija ni u čemu se ne poziva na relevantne podatke poput rizika povezanih s ulaganjima u te instrumente [...], rizike koje depoziti nemaju.

(102) Selektivna priroda mjere pokazuje se i pri usporedbi tretmana financijskih zadruga s tretmanom drugih nefinancijskih zadruga s odobrenjem za rad. Belgija se oslanja na presudu [od 8. rujna 2011.] u predmetu *Paint Graphos* [i dr. (C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550)] pri zauzimanju za poseban tretman koji imaju fizičke osobe udjeličari financijskih zadruga [...]

(103) Komisija smatra da se argumenti Belgije ne mogu prihvatiti zato što je priroda prednosti koju mjera daje kvalitativno drukčija od one koju je ispitao Sud u predmetu *Paint Graphos* [i dr. (C-78/08 do C-80/08)]. Mjera koju je uvela Belgija podrazumijeva davanje prednosti, a ne oslobađanje od poreza ili oslobađanje od plaćanja obveze. Slijedom toga, analiza u tri faze koju Sud provodi u svrhu procjene jesu li neke porezne prednosti ili oslobođenja od poreza selektivni, ne može se primijeniti na ovu mjeru.

(104) U svakom slučaju, kad bi se sudska praksa iz predmeta *Paint Graphos* [i dr. (C-78/08 do C-80/08)] mogla primijeniti na predmetnu mjeru, njezini specifični elementi su takvi da bi ona i dalje bila selektivne naravi.

(105) Komisija ponajprije napominje da se predmet *Paint Graphos* [i dr. (C-78/08 do C-80/08)] poziva na sve proizvođačke i radničke zadruge, a ne na relativno ograničeni podsektor poput financijskih zadruga. Ako se, prema tvrdnjama Belgije, poseban tretman mora rezervirati za „prave“ zadruge, taj posebni tretman morao bi se primijeniti na sve zadruge s odobrenjem za rad. Jednostavna činjenica da je mjera ograničena na financijske zadruge od sada je dovoljna za utvrđivanje njezine selektivne naravi.

(106) Nadalje, Komisija napominje da se, prema mišljenju Belgije, činilo kako financijske zadruge zaslužuju dodatne prednosti nakon 10. listopada 2008. Komisija napominje da su prije toga datuma, prijašnje zadruge s odobrenjem za rad dobile neki oblik povoljnog tretmana koji proizlazi iz njihova specifičnoga statusa, u obliku izuzeća od plaćanja poreza na dohodak od pokretnina [...] U okviru ove Odluke, Komisija se ne izjašnjava o tome je li porezna prednost

prilagođena ili ne, nego procjenjuje da ništa ne opravdava naglo uvođenje dodatne kompenzacije ili zaštite u korist poduzeća sa statusom financijskih zadruga dana 10. listopada 2008.

(107) Naposljetku, čak i kad bi Komisija morala provesti analizu potaknutu presudom u predmetu [od 8. rujna 2011.,] Paint Graphos [i dr. (C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550)], kako to preporučuje Belgija, ona procjenjuje da ništa ne opravdava davanje stopostotnog jamstva fizičkim osobama udjeličarima ARCO-a [...] čiji su dijelovi bila društva s ograničenom odgovornošću. Uzevši u obzir prirodu tih društava, koja je određena općim belgijskim pravilima o pravu društava, fizičke osobe udjeličari ARCO-a trebali su biti svjesni činjenice da bi u slučaju likvidacije mogli izgubiti svoj cjelokupni kapital [...] Uostalom, zaštititi 100% upisanog kapitala fizičkih osoba udjeličara financijskih zadruga nije razmjerna mjera [...] utoliko što bi mogla zaštititi te udjeličare od svih rizika, stvarajući tako neopravdanu prednost za poduzeća čiji su oni članovi [...]"

31 Ispitivanje narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu među državama članicama izneseno je u uvodnim izjavama 108. i 109. Odluke od 3. srpnja 2014. Te uvodne izjave glase:

„(108) Sustav zaštite zadruga pruža financijskim zadrugama prednost od koje nemaju koristi sudionici koji nude maloprodajne investicijske proizvode ni druge nefinancijske zadruge s odobrenjem za rad. Zahvaljujući mjeri, ARCO je mogao sačuvati svoj tržišni udio tijekom dužeg razdoblja. ARCO nije pretrpio odljev kapitala, osim tek kasnije i u mnogo manjoj mjeri od onoga što bi se dogodilo da nije bilo mjere. Slijedom toga, drugi sudionici, koji su se morali suočiti u tržišnom natjecanju oslanjajući se samo na vlastite rezultate i nisu mogli računati na sustav zaštite zadruga, nisu se mogli koristiti kapitalom koji bi im bio na raspolaganju za ulaganje. Sustav osiguranja zadruga stoga narušava tržišno natjecanje [...]"

(109) Kada neka država članica dodijeli potporu određenom poduzeću, unutarnja predmetna djelatnost može se zadržati ili se, posljedično tome, razviti tako da se mogućnosti (dodatnog) izlaska na tržište poduzeća osnovanih u drugim državama članicama smanje [...] Uzevši u obzir veliki broj međunarodnih dobavljača investicijskih proizvoda prisutnih na belgijskom tržištu, mjera nedvojbeno ima učinak na trgovinu u cijeloj Europskoj uniji.“

32 Na temelju analize iz uvodnih izjava 91. do 109. navedene odluke, Komisija u njezinoj uvodnoj izjavi 110. zaključuje da sustav osiguranja odobrenih zadruga koje djeluju u financijskom sektoru o kojem je riječ u glavnom postupku „koji pomoć traži iz državnih sredstava predstavlja selektivnu prednost za ARCO, narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu unutar Europske unije“ i da „stoga ispunjava sve kriterije da ga se može smatrati državnim potporom“. Komisija smatra i da su „svi ti elementi vrijedili najkasnije do trenutka usvajanja Kraljevske odluke 10. listopada 2011., ali prednost koju je mjera stvorila postojala je već po najavi uvođenja mjere 10. listopada 2008.“.

33 U uvodnim izjavama 111. do 128. Odluke od 3. srpnja 2014. Komisija ocjenjuje spojivost te potpore s unutarnjim tržištem. U uvodnoj izjavi 129. te odluke ona zaključuje da se ta potpora „ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem jer nije niti primjerena, niti potrebna, niti razmjerna u smislu članka 107. stavka 3. točke (b) [UFEU-a] i jer ne spada u područje primjene niti jedne druge odredbe kojom se uređuje spojivost državnih potpora s unutarnjim tržištem“.

34 Završno, Komisija u uvodnoj izjavi 143. navedene odluke zaključuje da „sustav osiguranja zadruga predstavlja državnu potporu u korist ARCOPAR-a, ARCOFIN-a i ARCOPLUS-a koju je Belgija nezakonito provela kršenjem članka 108. stavka 3. [UFEU-a]“. U istoj uvodnoj izjavi ona ocjenjuje da „stoga Belgija mora povući zakonski propis na kojem se zasniva sustav osiguranja zadruga (posebno zakon od 14. travnja 2009. i Kraljevsku odluku od 10. listopada 2011.) i od ARCOPAR-a, ARCOFIN-a i ARCOPLUS-a dobiti povrat pogodnosti“.

- 35 U članku 1. Odluke od 3. srpnja 2014. utvrđuje se da je „sustav osiguranja koji je Belgija nezakonito donijela, kršenjem članka 108. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u korist financijske zadruge [grupe] [...] ARCO [...] nespojiv s unutarnjim tržištem“.
- 36 U članku 2. stavku 1. te odluke nalaže se Kraljevini Belgiji da ostvari povrat iznosa potpore od korisnika, u skladu s Komisijinim izračunima. Člankom 2. stavkom 4. te odluke određuje se da se „Belgija počevši od datuma obavijesti o ovoj Odluci nastavlja suzdržavati od plaćanja u pogledu mjere potpore iz članka 1.“.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 37 U okviru financijske krize i osobito u kontekstu dokapitalizacije francusko-belgijske banke Dexia, belgijske su vlasti, u okviru članka 36/24. Zakona od 22. veljače 1998., uspostavile sustav osiguranja kojim se predviđa naknada od posebnog fonda za zaštitu uloga financijskih sredstava koje su fizičke osobe uložile u udjele u financijskim zadrugama koje su pristupile tom sustavu osiguranja, u slučaju njihovih poteškoća, a do visine od najviše 100 000 eura. U skladu s Kraljevskom odlukom od 14. studenoga 2008., kako je izmijenjena Kraljevskom odlukom od 10. listopada 2011., društva grupe ARCO – jednog od najvećih dioničara Dexije – Kraljevskom odlukom od 7. studenoga 2011. primljena su u taj sustav.
- 38 Između prosinca 2011. i siječnja 2012. P. Vervloet, M. De Wit, E. Timperman, G. Van Braekel, P. Beckx, M. De Schryver, G. Deneire i S. Van Hoof, Ogeo Fund, Općina Schaarbeek i F. Ensich Famenne podnijeli su Raadu van State (Državno vijeće, Belgija) tužbe za poništenje kraljevskih odluka od 10. listopada 2011. i od 7. studenoga 2011. U tu su svrhu u biti isticali da kraljevske odluke povređuju načelo jednakosti koje je utvrđeno u belgijskom ustavu, zato što uspostavljaju razliku u postupanju između dioničara zadružnih društava fizičkih osoba, koji se mogu koristiti sustavom jamstva uspostavljenim posebice navedenim kraljevskim odlukama, i dioničara fizičkih osoba drugih društava koja su bliska financijskom sektoru, a koji su izuzeti iz navedenog sustava.
- 39 Smatrajući da se navedene kraljevske odluke temelje na članku 36/24. Zakona od 22. veljače 1998. i da stoga potpadaju pod ograničenja koja je belgijski zakonodavac sam utvrdio te da navedena razlika u postupanju proizlazi iz zakonske odredbe, Raad van State (Državno vijeće) uputio je Grondwettelijk Hofu (Ustavni sud, Belgija) više prethodnih pitanja o sukladnosti tog članka s belgijskim ustavom.
- 40 Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) iznosi, kao prvo, da Vijeće ministara tvrdi – kako bi opravdalo tu razliku u postupanju – da su udjeli u odobrenoj zadruzi koja djeluje u financijskom sektoru analogni bankovnim depozitima, za koje Direktiva 94/19 nalaže državama članicama da predvide sustav osiguranja. Društva grupe ARCO, intervenijenti u postupku pred Raadom van State (Državno vijeće), ističu da članak 36/24. stavak 1. prvi podstavak točka 3. Zakona od 22. veljače 1998. predstavlja prenošenje te direktive, s obzirom na to da udjeli u zadrugama pokazuju osobine štednje.
- 41 U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev smatra da je – kako bi se utvrdilo je li belgijski zakonodavac bez povrede načela jednakosti utvrđenog u belgijskom ustavu mogao ovlastiti kralja da uspostavi sustav za osiguranje, osim bankarskih depozita, i vrijednosti udjela koje neka fizička osoba u svojstvu udjeličara drži u odobrenoj zadruzi koja djeluje u financijskom sektoru – važno znati je li taj zakonodavac bio ovlašten ili čak prisiljen tako djelovati na temelju članka 2. Direktive 94/19, u vezi s, ako je potrebno, člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i općim načelom jednakog postupanja.
- 42 Kada je, kao drugo, riječ o Odluci Komisije od 3. srpnja 2014., Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) ističe da eventualno ispitivanje selektivnosti mjere, radi primjene članka 107. UFEU-a, pokazuje određene analogije s ispitivanjem načela jednakosti i nediskriminacije zajamčenih belgijskim ustavom. Taj sud precizira da su belgijska država i društva grupe ARCO, koja pred njim osporavaju valjanost te odluke,

podnijeli Općem sudu Europske unije tužbe za njezino poništenje. Sud koji je uputio zahtjev ističe da su argumenti koje su pred njim istaknula ta društva ponovljeni i razrađeni u okviru tužbe za poništenje koju su podnijela Općem sudu i na koju ona upućuju.

- 43 U tom pogledu, ta društva, prema Grondwettelijk Hofu (Ustavni sud), posebice predbacuju Komisiji povredu članka 107. stavka 1., članka 108. stavka 2. i članka 296. stavka 2. UFEU-a kao i pravila postupka koja se odnose na teret i izvođenje dokaza, pri čemu ističu dva tužbena razloga u pogledu valjanosti dijela Odluke od 3. srpnja 2014. u kojem se predmetna mjera kvalificira novom državnom potporom. Ona ističu, s jedne strane, da nisu uživala selektivnu prednost i, s druge strane, da navedena mjera ne može narušiti ili zaprijetiti narušavanju tržišnog natjecanja niti utjecati na trgovinsku razmjenu među državama članicama.
- 44 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga ta društva osporavaju, kao prvo, Komisijin zaključak prema kojem su ona korisnici državne potpore utvrđene u Odluci od 3. srpnja 2014. Izravni su korisnici predmetne mjere fizičke osobe članovi zadruga koje djeluju u financijskom sektoru i Dexia, u koju su društva grupe ARCO investirala. Međutim, Komisija je odobrila pomoć dodijeljenu Dexiji.
- 45 Društva grupe ARCO, kao drugo, osporavaju Komisijin zaključak prema kojem izjave od 10. listopada 2008. i 21. siječnja 2009. kao i Kraljevska odluka od 7. studenoga 2011. predstavljaju jednu i jedinstvenu državnu intervenciju. U tom pogledu naglašavaju da se u priopćenju za medije od 10. listopada 2008. ona poimence ne spominju.
- 46 Ta društva osporavaju, kao treće, Komisijin zaključak prema kojem prednost za njih proizlazi iz činjenice da su njihovi udjeličari fizičke osobe od 10. listopada 2008. imali jamstvo da će njihove udjele zaštititi belgijska država. Komisija nije podnijela dokaze kojima se potkrepljuje taj zaključak. Predmetna mjera nije društvima grupe ARCO omogućila bolji pristup tržištu kapitala. Izjave belgijske vlade iz 2008. i 2009. nisu imale nikakva utjecaja na tržišni položaj tih društava. Osim toga, Komisija se nije mogla osloniti na pretpostavku postojanja prednosti jer jamstvo belgijske države nije bilo ni neograničeno ni nenaplatno.
- 47 Kao četvrto, društva grupe ARCO ističu da predmetna mjera ne sadržava nikakvu selektivnost. Komisija nije pružila opravdanje za usporedbu koju je provela između financijskih zadruga, s jedne strane, i nefinancijskih zadruga i drugih financijskih društava, s druge strane. Ona nije dokazala razliku u postupanju između poduzeća koja se nalaze u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji te je povrijedila obvezu obrazlaganja. Položaj financijskih zadruga specifičan je osobito u pogledu njihovih udjeličara, koji se u 99% sastoje od malih štediša, postojanja odobrenja kojim se uklanja svaka mogućnost špekulacije, ograničenja dividendi koje se mogu ubrati i njihova poreznog tretmana, koji je usporediv s tretmanom prihoda od štednih uloga. U svakom slučaju, eventualna razlika u postupanju opravdana je naravi i općom strukturom predmetnog sustava. U tom se pogledu društva grupe ARCO pozivaju na presudu od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.* (C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550).
- 48 Kao peto, navedena društva tvrde da Odluka od 3. srpnja 2014. nije propisno obrazložena. Komisija nije dala prikladno obrazloženje postojanja prednosti.
- 49 U potporu svojem drugom tužbenom razlogu društva grupe ARCO osporavaju, s jedne strane, Komisijin zaključak prema kojem predmetna mjera može narušiti tržišno natjecanje. Komisija nije mogla valjano smatrati da je kapital odobrenih zadruga koje djeluju u financijskom sektoru na raspolaganju za dobavljače investicijskih proizvoda ili za odobrene nefinancijske zadruge. S druge strane, ta društva navode da Komisija nije potkrijepila zaključak prema kojem postoji rizik od ugrožavanja trgovine među državama članicama.
- 50 S obzirom na te argumente, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanja o valjanosti Odluke od 3. srpnja 2014. s obzirom na članke 107. i 296. UFEU-a.

- 51 Kao treće, navedeni sud smatra da – u slučaju da Sud presudi da je navedena odluka nevaljana zbog toga što Komisija nije pravilno opravdala kvalifikaciju sustava predviđenog člankom 36/24. stavkom 1. prvim podstavkom točkom 3. Zakona od 22. veljače 1998. novom državnim potporom – valja provjeriti može li se zbog nekog drugog razloga navedeni sustav kvalificirati novom državnim potporom, koja je morala biti prijavljena Komisiji na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.
- 52 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi trebalo – u slučaju da Sud presudi da je Odluka od 3. srpnja 2014. valjana – utvrditi datum od kojeg je predmetna državna potpora provedena. Navedena odluka izrijeком ne utvrđuje taj datum. U tom pogledu, navedeni sud primjećuje, s jedne strane, da iz spomenute odluke proizlazi da je predmetni sustav osiguranja bio prijavljen Komisiji pismom od 7. studenoga 2011. i, s druge strane, da je Kraljevska odluka od 3. ožujka 2011., na temelju koje je članak 36/24. stavak 1. prvi podstavak točka 3. Zakona od 22. veljače 1998. stekao zakonsku snagu, stupila na snagu 1. travnja 2011. Međutim, ako se navedenu državnu potporu ne može smatrati provedenom na dan donošenja ili stupanja na snagu Kraljevske odluke od 3. ožujka 2011., postojala bi dvojba o pitanju je li belgijska država povrijedila obvezu iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. Naime, navedeni članak 36/24. stavak 1. prvi podstavak točka 3. Zakona od 22. veljače 1998. samo ovlašćuje kralja da uvede predmetni sustav osiguranja, dok je takav sustav stvarno uveden tek Kraljevskom odlukom od 7. studenoga 2011., na osnovi Kraljevske odluke od 10. listopada 2011. Osim toga, postoje dvojbe o tome je li Komisija u uvodnoj izjavi 110. Odluke od 3. srpnja 2014. mogla zaključiti da su svi konstitutivni elementi državne potpore postojali najkasnije do trenutka usvajanja Kraljevske odluke od 10. listopada 2011., ali da je prednost koju je mjera stvorila postojala već po najavi njezina uvođenja 10. listopada 2008.
- 53 Naposljetku, prema mišljenju Grondwettelijk Hofa (Ustavni sud), iz Odluke od 3. srpnja 2014. ne proizlazi jasno da je Komisija smatrala da je predmetna državna potpora provedena na datum donošenja ili stupanja na snagu Kraljevske odluke od 3. ožujka 2011. ili na neki datum prije navedenih ili pak je li Komisija smatrala da je navedena potpora provedena nakon navedenih datuma. U prvom od navedenih slučajeva valjalo bi potvrditi da je članku 108. stavku 3. UFEU-a protivno usvajanje navedene kraljevske odluke. U drugom slučaju valjalo bi provjeriti je li članku 108. stavku 3. UFEU-a – osobito s obzirom na protek vremena između stupanja na snagu navedene kraljevske odluke i donošenja kraljevskih odluka za njezinu provedbu – protivno usvajanje Kraljevske odluke od 3. ožujka 2011., s obzirom na to da se tom odredbom zahtijeva da Komisija bude obaviještena „pravodobno“.
- 54 U tim okolnostima Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članke 2. i 3. Direktive [94/19], po potrebi u vezi s člancima 20. i 21. [Povelje] i općim načelom jednakosti, tumačiti tako da:
- a) državama članicama nalažu obvezu da za udjele u odobrenim zadrugama koje djeluju u financijskom sektoru jamče na isti način kao za depozite?
 - b) se protive tome da država članica jedinici koja je djelomično ovlaštena za osiguranje depozita navedenih u ovoj direktivi izda nalog da do iznosa od 100 000 eura jamči i za vrijednost udjela fizičkih osoba koje su udjeličari u odobrenoj zadruzi koja djeluje u financijskom sektoru?
2. Je li [Odluka od 3. srpnja 2014.] spojiva s člancima 107. i 296. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u dijelu u kojem se njome sustav osiguranja koji je predmet te odluke kvalificira kao nova državna potpora?

3. Treba li – u slučaju negativnog odgovora na drugo pitanje – članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti tako da je sustav osiguranja koje se dodjeljuje fizičkim osobama udjeličarima u odobrenoj zadruzi koja djeluje u financijskom sektoru u smislu članka 36/24. stavka 1. prvog podstavka točke 3. Zakona od 22. veljače 1998. [...] nova državna potpora koja mora biti prijavljena Europskoj komisiji [...]
4. Je li – u slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje – ista odluka Europske komisije spojiva s člankom 108. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ako ga se tumači tako da se u njemu polazi od toga da je državna potpora o kojoj je riječ donesena prije 3. ožujka 2011. ili 1. travnja 2011. ili da je provedena na jedan od ta dva datuma ili, obrnuto, ako se tumači tako da se u njemu polazi od toga da je navedena državna potpora provedena na neki kasniji datum?
5. Treba li članak 108. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti tako da zabranjuje državi članici da usvoji mjeru poput one koja je sadržana u članku 36/24. stavku 1. točki 3. Zakona od 22. veljače 1998. [...], ako se tom mjerom provodi državna potpora ili ako je riječ o mjeri koja je državna potpora koja je već provedena, ali još nije prijavljena Europskoj komisiji [...]
6. Treba li članak 108. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti tako da zabranjuje državi članici da bez prethodne prijave Europskoj komisiji usvoji mjeru poput one koja je sadržana u članku 36/24. stavku 1. točki 3. Zakona od 22. veljače 1998. [...], ako je ta mjera državna potpora koja još nije provedena?“

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost prethodnih pitanja

- 55 Neke od zainteresiranih osoba iz članka 23. Statuta Suda Europske unije koje su podnijele očitovanja Sudu izrazile su sumnju u pogledu dopuštenosti pitanja suda koji je uputio zahtjev zbog toga što ona nisu povezana s predmetom glavnog postupka. Naime, s obzirom na to da se glavni postupak odnosi isključivo na belgijsko ustavno pravo, ni Direktiva 94/19 ni članci 107. i 108. UFEU-a na njega se ne primjenjuju.
- 56 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8, t. 53. i od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 57 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Osim toga, Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C-416/10, EU:C:2013:8, t. 54. i od 30. svibnja 2013., Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, t. 29. i navedena sudska praksa).

- 58 U ovom slučaju iz odluke o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Grondwettelijk Hof (Ustavni sud) odlučuje o pitanju povređuje li članak 36/24. stavak 1. prvi podstavak točka 3. Zakona od 22. veljače 1998. načela jednakosti i nediskriminacije koja jamče članci 10. i 11. belgijskog ustava, zato što se njime ustanovljuje razlika u postupanju između dioničara fizičkih osoba odobrenih zadružnih društava koja djeluju u financijskom sektoru i dioničara fizičkih osoba drugih društava koja djeluju u navedenom sektoru.
- 59 Međutim, kako je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 30. i 31. svojeg mišljenja, kako iz navedene odluke tako i iz odgovora suda koji je uputio zahtjev na zahtjev za pojašnjenjima koji mu je uputio Sud u skladu s člankom 101. svojeg Poslovnika proizlazi da navedeni sud smatra da – prije izjašnjavanja o sukladnosti s belgijskim ustavom sustava osiguranja u korist udjela udjeličara fizičkih osoba zadružnih društava koja djeluju na financijskom tržištu, a koji je uspostavljen člankom 36/24. stavkom 1. prvim podstavkom točkom 3. Zakona od 22. veljače 1998. – mora provjeriti sukladnost te odredbe s pravom Unije. Tako bi, ako bi se pokazalo da je sustav osiguranja o kojem je riječ u glavnom predmetu nametnut Direktivom 94/19, razlika u postupanju između dioničara fizičkih osoba odobrenih zadružnih društava koja djeluju u financijskom sektoru i dioničara fizičkih osoba drugih društava koja djeluju u navedenom sektoru mogla biti opravdana. Ako bi se, naprotiv, pokazalo da se pravo Unije protivi takvom sustavu osiguranja jer nije kompatibilan s odredbama Direktive 94/19 ili s člancima 107. i 108. UFEU-a, razlika u postupanju između tih dioničara ne bi se mogla opravdati.
- 60 U tim okolnostima, nije očito da tumačenje prava Unije koje je zatražio sud koji je uputio zahtjev ne bi imalo nikakve veze sa stvarnim stanjem ili predmetom glavnog postupka.
- 61 Stoga pitanja suda koji je uputio zahtjev valja utvrditi dopuštenima.

Prvo pitanje

- 62 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 2. i 3. Direktive 94/19, u slučaju potrebe u vezi s člancima 20. i 21. Povelje i s općim načelom jednakog postupanja, tumačiti na način da nameću obvezu državama članicama da usvoje sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka i, u slučaju negativnog odgovora, je li im protivno da neka država članica usvoji takav sustav.
- 63 U skladu s člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 94/19, svaka država članica osigurava unutar svojeg državnog područja uvođenje i službeno priznanje jednog ili više sustava osiguranja depozita.
- 64 Da bi se ocijenio doseg obveze koju ta odredba nameće državama članicama, a kako bi se ocijenilo uključuje li ona i obvezu usvajanja sustava osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka, valja ispitati potpadaju li takvi udjeli u materijalno i osobno područje primjene Direktive 94/19.
- 65 Kada je, kao prvo, riječ o materijalnom području primjene Direktive 94/19, već iz njezina naslova proizlazi da se ona odnosi na sustave osiguranja „depozita“. U skladu s člankom 1. točkom 1. prvim podstavkom te direktive, „depozit“ znači svako potraživanje koje proizlazi iz sredstava stavljenih na račun ili iz privremenih stanja koja proizlaze iz uobičajenih bankovnih transakcija i koje kreditna institucija mora vratiti u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima kao i svako dugovanje dokazano potvrdom koju je izdala kreditna institucija.

- 66 Međutim, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da udjeli u društvima, kao što su udjeli u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kakvi su oni iz glavnog postupka, ne potpadaju pod tu definiciju. Kako je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 40. svojeg mišljenja, kod takvih udjela u biti se radi o sudjelovanju u vlastitom kapitalu dotičnih poduzeća, dok je obilježje depozita u skladu s Direktivom 94/19 da pripadaju pozajmljenom kapitalu kreditne institucije.
- 67 Osim toga, ako se – u skladu s definicijom iz članka 1. stavka 1. prvog podstavka Direktive 94/19 – depoziti moraju vratiti u skladu s primjenljivim zakonskim i ugovornim uvjetima svojem vlasniku, u slučaju povlačenja od strane imatelja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što su ona iz glavnog postupka, dobiveni iznos odgovara promjenama u prinosu tih društava. Stoga je stjecanje takvih udjela sličnije stjecanju dionica, u odnosu na koje Direktiva 94/19 ne predviđa nikakvo osiguranje, nego ulaganju na bankarski račun.
- 68 Osim toga, suprotno onomu što, kako se čini, smatra belgijska vlada, udjeli u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, nisu slični udjelima u irskim ili britanskim *building societies*, koji se smatraju depozitima u skladu s člankom 1. točkom 1. podtočkom 2. Direktive 94/19.
- 69 Naime, s jedne strane, to se posebno širenje pojma „depozita“ već po svojem tekstu odnosi isključivo na udjele u irskim ili britanskim *building societies*, a ne na udjele u odobrenim belgijskim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru. Nijedan element u tekstu ili u nastanku članka 1. točke 1. podtočke 2. Direktive 94/19 ne upućuje na to da ta odredba treba obuhvatiti instrumente različite od onih koji su u njoj izrijeком navedeni. S druge strane, navedena odredba izrijeком iz takvog proširenja isključuje udjele u navedenim *building societies* koji su kapitalne prirode. Međutim, udjeli u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, predstavljaju – kao što to proizlazi iz točke 66. ove presude – sudjelovanje u vlastitom kapitalu društva.
- 70 Kada je, kao drugo, riječ o području primjene Direktive 94/19 *ratione personae*, treba istaknuti da dvije vrste depozita koje su spomenute u njezinu članku 1. točki 1. podtočki 1. kao zajedničko imaju to da su položeni kreditnoj instituciji. Stoga, da bi se udjeli u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru mogli smatrati „depozitima“ u smislu Direktive 94/19, u svakom je slučaju potrebno da se ta društva smatraju „kreditnim institucijama“ u smislu te direktive.
- 71 U tom smislu članak 1. točka 4. Direktive 94/19 definira pojam „kreditne institucije“ kao društvo čija se djelatnost sastoji od primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava građana i odobravanja kredita za svoj račun. Međutim, ni iz zahtjeva za prethodnu odluku ni iz očitovanja podnesenih Sudu ne proizlazi da se djelatnost navedenih društava sastoji u odobravanju kredita za svoj račun. Takva društva niti primaju depozite građana niti na način svojstven bankama redovito daju kredite za svoj račun.
- 72 Iz toga slijedi da udjeli u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, ne spadaju ni u materijalno područje primjene Direktive 94/19 ni u njezino područje primjene *ratione personae*. Stoga se ne može smatrati da članak 3. stavak 1. prvi podstavak Direktive 94/19 nalaže državama članicama obvezu usvajanja sustava osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka.
- 73 Taj zaključak nije doveden u pitanje s obzirom na opće načelo jednakog postupanja, koje sud koji je uputio zahtjev također navodi u svojem prvom pitanju.

- 74 U tom je pogledu Sud već presudio da načelo jednakog postupanja predstavlja opće načelo prava Unije, potvrđeno člancima 20. i 21. Povelje, koje zabranjuje različito postupanje u usporedivim situacijama i jednako postupanje u različitim situacijama, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti osobito presudu od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija i dr., C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 54. i 55. i navedenu sudsku praksu).
- 75 No, kao što to proizlazi iz točaka 65. do 72. ove presude i kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 49. svojeg mišljenja, udjeli u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, s obzirom na predmet osiguranja depozita predviđenog pravom Unije, znatno se razlikuju od depozita u kreditnim institucijama, čak i ako bi po mnogočemu, primjerice u odnosu na njihovo oporezivanje, reguliranje belgijske države i prihvaćenost kod građana, mogli nalikovati klasičnoj štednji.
- 76 Stoga valja ispitati je li Direktivi 94/19 protivno to da država članica usvoji takav sustav osiguranja u pogledu udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka.
- 77 U tom je pogledu važno istaknuti da su, u skladu s člankom 2. drugom alinejom Direktive 94/19, iz obveze plaćanja prema sustavima osiguranja isključeni svi instrumenti koji bi se mogli definirati kao „vlastita sredstva“ u smislu članka 2. Direktive Vijeća 89/299.
- 78 No, članak 2. Direktive 89/299 odnosi se samo na vlastita nekonsolidirana sredstva „kreditnih institucija“, koje su – u skladu s člankom 1. stavkom 2. te direktive, koji upućuje na članak 1. Direktive 77/780, kako je izmijenjena Direktivom 86/524 – definirane kao društva čija se djelatnost sastoji od primanja depozita ili ostalih povratnih sredstava građana i odobravanja kredita za svoj račun. Ta se definicija, uostalom, poklapa s onom iz članka 1. točke 4. Direktive 94/19.
- 79 Međutim, kako to proizlazi iz točke 71. ove presude, odobrena zadružna društva koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, ne potpadaju pod navedenu definiciju kreditnih institucija.
- 80 S obzirom na to, valja istaknuti da se članak 57. Direktive 2006/48, koja je zamijenila Direktivu 89/299, odnosi i na vlastita nekonsolidirana sredstva „kreditnih institucija“, koje su definirane u članku 4. točki 1. Direktive 2006/48 na isti način kao i u Direktivi 94/19.
- 81 U tim okolnostima, činjenica protezanja sustava osiguranja depozita, kao što je onaj predviđen belgijskim pravom, na udjele u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, nije sama po sebi nespojiva s člankom 2. drugom alinejom Direktive 94/19.
- 82 To tumačenje potvrđuje i okolnost da Direktiva 94/19 provodi, kako to proizlazi iz njezine osme, šesnaeste i sedamnaeste uvodne izjave, samo minimalno usklađivanje u području osiguranja depozita.
- 83 Iako odredbe Direktive 94/19 stoga ne sprečavaju države članice da prošire sustav osiguranja depozita predviđen svojim nacionalnim pravom na udjele u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, u skladu s navedenim odredbama, to ipak ne smije ugroziti praktičnu učinkovitost sustava osiguranja depozita čije im uvođenje nalaže navedena direktiva (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2006., Lidl Italia, C-315/05, EU:C:2006:736, t. 48.) niti povrijediti odredbe UFEU-a, a osobito njegove članke 107. i 108.
- 84 Međutim, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 58. svojeg mišljenja, ne može se isključiti da praktična učinkovitost osiguranja depozita određenog pravom Unije bude ugrožena ako bi neka država članica u većem opsegu svoj nacionalni sustav osiguranja depozita opteretila rizicima koji neposredno nemaju ništa sa svrhom tog sustava. Naime, što su veći rizici koji se trebaju osigurati, to se

više razvodnjuje osiguranje depozita i to manje sustav osiguranja depozita – u bitnome s istim sredstvima – može doprinijeti ostvarivanju dvostrukog cilja Direktive 94/19, koji se sastoji, kako to proizlazi iz njezine prve uvodne izjave, od davanja osiguranja štedišama u slučaju nedostupnosti depozita povjerenih kreditnim institucijama i od povećavanja stabilnosti bankarskog sustava (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2015., Surmačš, C-127/14, EU:C:2015:522, t. 21.).

- 85 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li usvajanje sustava osiguranja u pogledu udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, ugroziti praktičnu djelotvornost sustava osiguranja depozita predviđenog belgijskim pravom u skladu s Direktivom 94/19.
- 86 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev osobito mora voditi računa o okolnosti da usvajanje takvog sustava u pogledu udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, kao što su ona iz glavnog postupka, u ovom slučaju proširuje belgijski sustav osiguranja depozita na velik broj malih investitora kao i o okolnosti da društva grupe ARCO, koja su pristupila tom sustavu osiguranja nedugo prije nego što je aktivirano njime predviđeno jamstvo, nisu u prošlosti doprinijela njegovu financiranju.
- 87 Imajući u vidu sve navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članke 2. i 3. Direktive 94/19 treba tumačiti na način da ne nameću obvezu državama članicama da usvoje sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka niti im je protivno to da neka država članica usvoji takav sustav, pod uvjetom da se njime ne ugrožava praktična učinkovitost sustava osiguranja depozita čije uvođenje ta direktiva nameće državama članicama, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev, i pod uvjetom da je sukladan UFEU-u, a osobito njegovim člancima 107. i 108.

Drugo pitanje

- 88 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita krši li Odluka od 3. srpnja 2014., s jedne strane, članak 107. UFEU-a i, s druge strane, članak 296. UFEU-a zato što sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka kvalificira novom državnom potporom.
- 89 Kada je, kao prvo, riječ o članku 107. UFEU-a, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kvalifikacija državnim potporom u smislu te odredbe zahtijeva da budu ispunjene sve pretpostavke kako slijedi. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj intervenciji ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora davati prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti osobito presude od 10. lipnja 2010., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, t. 31. i od 29. ožujka 2012., 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, t. 37.).
- 90 Iako nitko ne osporava samu činjenicu da se sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka može pripisati državi i da mobilizira državna sredstva, društva grupe ARCO i belgijska vlada ipak smatraju da ostala tri uvjeta koja bi omogućila da se taj sustav kvalificira „državnim potporom“ nisu ispunjena. Naime, oni osporavaju činjenicu da taj sustav daje društvima grupe ARCO selektivnu prednost, da utječe na trgovinu među državama članicama i da narušava tržišno natjecanje. Stoga valja ispitati jesu li ta tri uvjeta ispunjena, kako bi se utvrdilo je li Komisija mogla valjano u Odluci od 3. srpnja 2014. taj sustav kvalificirati „državnim potporom“.

- 91 Što se tiče uvjeta koji se odnosi na prednost koju društvima grupe ARCO dodjeljuje sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru, o kojem je riječ u glavnom postupku, kao prvo valja utvrditi da je u uvodnim izjavama 82. do 84. Odluke od 3. srpnja 2014. Komisija smatrala da je ARCO jedini istinski korisnik tog sustava.
- 92 Međutim, prema društvima grupe ARCO, taj sustav ne koristi njima, već udjeličarima zadružnih društava koja djeluju u financijskom sektoru, fizičkim osobama kao i banci Dexia, čiji je ta grupa bila jedan od najvećih dioničara i čijem je spašavanju trebao pridonijeti sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 93 U tom je pogledu važno podsjetiti da se potporama smatraju sve državne intervencije koje, u kojem god obliku bile, mogu izravno ili neizravno pogodovati poduzetnicima ili koje se mogu smatrati ekonomskom prednošću koju poduzetnik korisnik ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima (vidjeti osobito presude od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 83. i od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, t. 94. i navedenu sudsku praksu).
- 94 No, kako je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 74. do 76. svojeg mišljenja, nema nikakve sumnje da se grupa ARCO favorizira sustavom osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem su društva grupe ARCO sama tražila da sudjeluju, što su i ishodila, a za razliku od drugih odobrenih zadružnih društava koja djeluju u financijskom sektoru. Naime, tim sustavom osiguranja grupa ARCO bila je zaštićena od prijetjećeg bijega njezinih privatnih ulagatelja iz društava grupe te je tako istodobno bila u mogućnosti kao glavni dioničar sudjelovati u dokapitalizaciji banke Dexia.
- 95 Okolnost da su druge osobe, odnosno pojedinci imatelji uloga u društvima grupe ARCO kao i banka Dexia, također mogli imati određene koristi od navedenog sustava osiguranja nije po svojoj naravi takva da isključuje da se navedena grupa smatra korisnikom tog sustava.
- 96 Kao drugo, treba podsjetiti da članak 107. stavak 1. UFEU-a zabranjuje potpore koje „stavljaju određene poduzetnike ili određene proizvodnje u povlašten položaj“, odnosno selektivne potpore (presude od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija, C-403/10 P, EU:C:2011:533, t. 36. i od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 54.).
- 97 U ovom slučaju, iako je Komisija u uvodnoj izjavi 101. Odluke od 3. srpnja 2014. smatrala da sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja „očigledno selektivnu“ mjeru, društva grupe ARCO osporavaju selektivnost tog sustava osiguranja.
- 98 S tim u vezi, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da članak 107. stavak 1. UFEU-a zahtijeva da se utvrdi stavlja li neka nacionalna mjera, u okviru određenog pravnog sustava, „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe u povoljniji položaj“ u usporedbi s drugima koji se glede cilja koji se želi postići tom mjerom nalaze u usporedivom činjeničnom i pravnom položaju (presude od 28. srpnja 2011., Mediaset/Komisija, C-403/10 P, EU:C:2011:533, t. 36.; od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 55.; od današnjeg dana, Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, t. 41. i od današnjeg dana, Komisija/World Duty Free Group i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, t. 54.).
- 99 Kako to proizlazi iz točaka 65. do 83. ove presude, Kraljevina Belgija proširila je sustav osiguranja depozita predviđen belgijskim pravom na udjele u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što su ona o kojima je riječ u glavnom postupku. Taj sustav osiguranja daje gospodarsku prednost tim društvima u odnosu na druge gospodarske subjekte koji nude na prodaju svoje udjele u obliku dionica a da pri tome ne uživaju takav sustav osiguranja.

- 100 Međutim, kako je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 81. svojeg mišljenja, odobrene financijske zadruge koje djeluju u financijskom sektoru, kao što su društva grupe ARCO, u pogledu cilja koji se ostvaruje sustavom osiguranja depozita – i koji se, kako to proizlazi iz prve uvodne izjave Direktive 94/19, sastoji u zaštiti štediša u slučaju nedostupnosti depozita povjerenih kreditnim institucijama kao i u povećanju stabilnosti bankarskog sustava – nalaze se u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, unatoč određenim posebnostima koje proizlaze iz pravnog oblika navedenih društava, s drugim gospodarskim subjektima, bili oni zadruge ili ne, koji nude na prodaju svoje udjele u obliku dionica, nudeći javnosti jedan oblik ulaganja kapitala koji ne potpada pod sustav osiguranja depozita.
- 101 Stoga proširenje sustava osiguranja depozita predviđenog belgijskim pravom na udjele u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru ima za posljedicu dodjeljivanje gospodarske prednosti tim društvima u odnosu na druge gospodarske subjekte koji se, s obzirom na cilj koji se navedenim sustavom ostvaruje, nalaze u činjeničnoj i pravnoj situaciji usporedivoj s onom navedenih zadruga te stoga ima selektivan karakter.
- 102 Što se tiče uvjeta koji se odnose na utjecaj sustava osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru o kojem je riječ u glavnom postupku na trgovinu među državama članicama i na narušavanje tržišnog natjecanja koje taj sustav može prouzrokovati, važno je podsjetiti da za kvalifikaciju nacionalne mjere kao državne potpore nije potrebno utvrditi stvaran utjecaj potpore o kojoj je riječ na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati može li ta potpora utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje (presude od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-372/97, EU:C:2004:234, t. 44.; od 15. prosinca 2005., Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, t. 54. i od 19. ožujka 2015., OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, t. 54.).
- 103 U ovom slučaju, s jedne strane, Komisija je mogla u točki 108. Odluke od 3. srpnja 2014. smatrati da je grupa ARCO – zahvaljujući sustavu osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku – mogla sačuvati svoj tržišni udio tijekom dužeg razdoblja te da nije pretrpjela odljev kapitala, osim tek kasnije i u mnogo manjoj mjeri od onoga što bi se dogodilo da nije bilo tog sustava, te da se, slijedom toga, drugi sudionici, koji su se morali natjecati na tržištu oslanjajući se samo na vlastite rezultate i nisu mogli računati na navedeni sustav osiguranja, nisu mogli koristiti kapitalom koji bi im bio na raspolaganju za ulaganje.
- 104 S druge strane, ako potpora koju je dodijelila država članica ojačava položaj jednog poduzetnika u odnosu na onaj drugih konkurentskih poduzetnika u trgovini među državama članicama, treba smatrati da je utjecala na potonje (vidjeti presude od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, EU:C:2006:8, t. 141. i od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 77.). U tom pogledu nije potrebno da poduzetnik korisnik potpore sâm sudjeluje u trgovini među državama članicama. Naime, kada država članica poduzetnicima dodijeli potporu, unutarnja aktivnost može se zadržati ili povećati, uz posljedicu da mogućnosti ulaska poduzeća osnovanih u drugim državama članicama na tržište te države budu smanjene (presuda od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 78. i navedena sudska praksa).
- 105 Sud je također smatrao da okolnost da je gospodarski sektor poput sektora financijskih usluga bio predmet važnog procesa liberalizacije na razini Unije, naglašavajući konkurentnost koja je mogla proizići već iz slobodnog kretanja kapitala predviđenog Ugovorom, takve naravi da može karakterizirati stvarni ili potencijalni učinak potpore na trgovinu među državama članicama (vidjeti u tom smislu presude od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr., C-222/04, EU:C:2006:8, t. 142. i 145. i od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 51.).

- 106 Okolnost na koju se pozivaju belgijska vlada i društva grupe ARCO, prema kojoj je vrijednost udjela koje drže fizičke osobe udjeličari zadružnih društava koja djeluju u financijskom sektoru većinom mala, ne može isključiti mogućnost da sustav osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku iskrivi tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama.
- 107 Naime, učinke spornog sustava osiguranja na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama treba ocijeniti s obzirom na ukupnost svih udjela u odobrenim zadrugama koje djeluju u financijskom sektoru koji su njime obuhvaćeni, a ne s obzirom na osigurani kapital pojedinog udjeličara fizičke osobe. U svakom slučaju, prema sudskoj praksi Suda, relativno malen iznos potpore ili relativno mala veličina poduzeća korisnika potpore ne isključuje *a priori* mogućnost da trgovina među državama članicama bude pogođena (presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 81. i od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 68.).
- 108 Iz toga slijedi da je Komisija s pravom mogla smatrati da su u ovom predmetu ispunjeni uvjeti koji se odnose na narušavanje tržišnog natjecanja i na činjenicu da postoji utjecaj na trgovinu među državama članicama.
- 109 Kada je, kao drugo, riječ o članku 296. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li u Odluci od 3. srpnja 2014. kvalifikacija sustava osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku „državnom potporom“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a dovoljno obrazložena.
- 110 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, obrazloženje koje zahtijeva članak 296. UFEU-a treba prilagoditi prirodi predmetnog akta te treba jasno i nedvosmisleno iznijeti razmatranja institucije, autora akta, kako bi se zainteresiranima omogućilo da se upoznaju s opravdanjima poduzete mjere, a nadležnom sudu da izvrši svoj nadzor (presude od 15. travnja 2008., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, t. 79. i od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 44.).
- 111 Budući da kvalificiranje „državnom potporom“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva da svi uvjeti iz te odredbe budu ispunjeni, odluka Komisije u kojoj ona polazi od postojanja državne potpore mora sadržavati razloge zbog kojih ta institucija smatra da dotična državna mjera udovoljava svim navedenim uvjetima (presuda od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 112 U ovom predmetu Odluka od 3. srpnja 2014. ispunjava te zahtjeve.
- 113 Naime, mora se utvrditi da je ta odluka u dovoljnoj mjeri obrazložena jer u uvodnim izjavama 91. do 110. jasno i nedvosmisleno iznosi razloge zbog kojih je Komisija ocijenila da je u ovom predmetu provjeren svaki od uvjeta iz članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 114 U tom kontekstu treba podsjetiti da u obrazloženju nije potrebno podrobno navoditi sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst obrazloženja nego i na njegov kontekst te na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje (vidjeti u tom smislu presude od 24. studenoga 2005., Italija/Komisija, C-138/03, C-324/03 i C-431/03, EU:C:2005:714, t. 55. i od 19. ožujka 2015., Dole Food i Dole Fresh Fruit Europe/Komisija, C-286/13 P, EU:C:2015:184, t. 94.).
- 115 Uostalom, kako je to istaknula Komisija, određeni argumenti društava grupe ARCO izneseni u potporu navodnom nedostatku obrazloženja, kako su izloženi u odluci o upućivanju zahtjeva, u većoj mjeri smjeraju na osporavanje osnovanosti Odluke od 3. srpnja 2014. nego njezina obrazloženja. Isto vrijedi i u pogledu argumenta koji ta društva iznose protiv sudske prakse koju navodi Komisija u prilog

postojanju prednosti kao i u pogledu argumenata koje navedena društva iznose u vezi s uvjetima koji se odnose na narušavanje tržišnog natjecanja i na činjenicu da postoji utjecaj na trgovinu među državama članicama.

- 116 Međutim, Sud je presudio da obveza obrazlaganja akata Unije propisana člankom 296. stavkom 2. UFEU-a predstavlja bitnu postupovnu pretpostavku koja se mora razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost spornog akta (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Total/Komisija, C-597/13 P, EU:C:2015:613, t. 18. i navedenu sudska praksu).
- 117 Iz toga slijedi da ispitivanje drugog pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke od 3. srpnja 2014.

Treće pitanje

- 118 Uzevši u obzir odgovor na drugo pitanje, na treće pitanje nije potrebno odgovoriti.

O četvrtom do šestog pitanja

- 119 Svojim četvrtim do šestog pitanja, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita, s jedne strane, treba li članak 108. stavak 3. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi provedba sustava osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku i, s druge strane, je li Odluka od 3. srpnja 2014. suprotna toj odredbi u dijelu koji se odnosi na datum na koji Komisija smatra da je provedena državna potpora koju je utvrdila.
- 120 Valja podsjetiti da članak 108. stavak 3. prva rečenica UFEU-a na teret država članica uspostavlja obvezu obavješćavanja o planovima za dodjelu ili izmjenu potpora. Sukladno posljednjoj rečenici te odredbe, država članica koja želi dodijeliti potporu ne primjenjuje predložene mjere sve dok se taj postupak ne okonča konačnom odlukom Komisije. Zabranom predviđenom navedenom odredbom želi se zajamčiti da učinci potpore ne nastanu prije nego što je Komisija imala razuman rok da detaljno ispita projekt i po potrebi pokrene postupak predviđen u stavku 2. članka 108. UFEU-a (presuda od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 57. i navedena sudska praksa).
- 121 Članak 108. stavak 3. UFEU-a tako uvodi preventivan nadzor nad novim projektima potpora (vidjeti presude od 11. prosinca 1973., Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, t. 2.; od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, t. 25. i od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 58.).
- 122 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je mjera potpore koja je primijenjena nepoštovanjem obveza koje proizlaze iz članka 108. stavka 3. UFEU-a nezakonita (presuda od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 59. i navedena sudska praksa).
- 123 U ovom slučaju iz uvodne izjave 1. Odluke od 3. srpnja 2014. proizlazi da je Komisija obaviještena o sustavu osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku tek 7. studenoga 2011., to jest na dan na koji je zahtjev za osiguranje kapitala društava grupe ARCO od strane tog sustava prihvaćen kraljevskom odlukom od istog datuma.
- 124 Obavješćavanje u tako zakašnjelom stadiju nikako se ne može smatrati „pravodobnim“ u smislu članka 108. stavka 3. UFEU-a.

- 125 Točno je da uvodna izjava 110. Odluke od 3. srpnja 2014. – u kojoj se navodi da su svi elementi državne potpore postojali najkasnije do donošenja Kraljevske odluke od 10. listopada 2011., ali da je prednost koju je stvorio sustav osiguranja iz glavnog postupka postojala već po najavi belgijske vlade uvođenja mjere 10. listopada 2008. – ne dopušta da se sa sigurnošću odredi datum na koji Komisija smatra da je sustav osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku proveden.
- 126 Međutim, mora se utvrditi, i to bez potrebe određivanja je li državna potpora utvrđena Odlukom od 3. srpnja 2014. provedena već od svoje prve najave priopćenjem za medije belgijske vlade od 10. listopada 2008. ili tek Kraljevskom odlukom od 7. studenoga 2011. ili pak na neki od datuma koje sud koji je uputio zahtjev navodi između tih dvaju datuma, da je – s obzirom na to da su korisnici sustava osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku stekli pravo pristupanja tom sustavu najkasnije na temelju Kraljevske odluke od 7. studenoga 2011. – prijava tog sustava na potonji datum u svakom slučaju obavljena kada on više nije bio u stadiju „plana“ u smislu članka 108. stavka 3. UFEU-a. Stoga je, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 118. svojeg mišljenja, povrijeđeno načelo preventivne kontrole Komisije.
- 127 Iz navedenoga slijedi da je Komisija u svakom slučaju u uvodnoj izjavi 143. Odluke od 3. srpnja 2014. mogla s pravom zaključiti da je sustav osiguranja o kojem je riječ u glavnom postupku „[Kraljevina] Belgija nezakonito provela kršenjem članka 108. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije“.
- 128 Imajući u vidu sva prethodna razmatranja, na četvrto do šestog pitanja valja odgovoriti da članak 108. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da mu je protivan sustav osiguranja kakav je onaj iz glavnog postupka, s obzirom na to da je uspostavljen kršenjem obveza koje proizlaze iz te odredbe.
- 129 Ispitivanje tih pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi utjecao na valjanost Odluke od 3. srpnja 2014.

Troškovi

- 130 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. Članke 2. i 3. Direktive 94/19/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o sustavima osiguranja depozita, kako je izmijenjena Direktivom 2005/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2005., treba tumačiti na način da ne nameću obvezu državama članicama da usvoje sustav osiguranja udjela u odobrenim zadružnim društvima koja djeluju u financijskom sektoru kao što je onaj iz glavnog postupka niti im je protivno to da neka država članica usvoji takav sustav, pod uvjetom da se njime ne ugrožava praktična učinkovitost sustava osiguranja depozita čije uvođenje ta direktiva nameće državama članicama, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev, i pod uvjetom da je sukladan UFEU-u, a osobito njegovim člancima 107. i 108.
2. Ispitivanje prethodnih pitanja koja je uputio Grondwettelijk Hof (Ustavni sud, Belgija) nije otkrilo nikakav element koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke Komisije 2014/686/EU od 3. srpnja 2014. o državnoj pomoći SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) koju je provela Belgija – Sustav osiguranja za zaštitu udjela fizičkih osoba udjeličara u financijskim zadrugama.
3. Članak 108. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da mu je protivan sustav osiguranja kakav je onaj iz glavnog postupka, s obzirom na to da je uspostavljen kršenjem obveza koje proizlaze iz te odredbe.

Potpisi