

KOMMISSIONENS AFGØRELSE**af 3. juli 2014****om statsstøtte SA.33927 (12/C) (ex 11/NN)****ydet af Belgien — Garantiordning til beskyttelse af individuelle andelshavere i finansielle kooperativer***(meddelt under nummer C(2014) 1021)***(Kun den franske og den nederlandske udgave er autentiske)****(EØS-relevant tekst)**

(2014/686/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i henhold til disse artikler ⁽¹⁾, under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 7. november 2011 anmeldte Belgien en garantiordning (»garantiordningen for kooperativer« eller »foranstaltningen«), som beskytter individuelle andelshaveres indskud i godkendte finansielle kooperativer, dvs. som er underlagt tilsyn af den belgiske centralbank (»BNB«), eller som har investeret mindst halvdelen af deres aktiver i en institution, som er underlagt et sådant tilsyn (»finansielle kooperativer«).
- (2) Ved brev af 6. december 2011 meddelte Kommissionen Belgien, at foranstaltningen muligvis udgjorde ulovlig statsstøtte ⁽²⁾ og opfordrede Belgien til at afholde sig fra yderligere skridt til gennemførelse af foranstaltningen. Kommissionen opfordrede Belgien til at fremsætte bemærkninger til dens foreløbige konklusioner, hvilket Belgien gjorde ved brev af 22. december 2011.
- (3) Ved afgørelse den 3. april 2012 (»åbningsafgørelsen«) meddelte Kommissionen Belgien, at den havde indledt proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»traktaten«) i forbindelse med foranstaltningen, og opfordrede i henhold til artikel 11, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽³⁾, Belgien til at suspendere foranstaltningen, indtil Kommissionen havde truffet afgørelse om dens forenelighed med det indre marked. Kommissionen anmodede Belgien om øjeblikkeligt at stoppe enhver handling med henblik på at gennemføre garantiordningen for kooperativer og at afholde sig fra at foretage udbetalinger under foranstaltningen. Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren, hvorved Kommissionen også opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger, blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽⁴⁾.
- (4) Ved breve af 24. april 2012 og 31. maj 2012 anmodede Belgien om en forlængelse af fristen til at reagere på åbningsafgørelsen, hvilket Kommissionen ikke gjorde indsigelse imod. Ved brev af 18. juni 2012 indsendte Belgien sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, som bl.a. omfattede en skrivelse fra BNB's direktør til den belgiske finansminister dateret den 7. oktober 2011.

⁽¹⁾ EUT C 213 af 19.7.2012, s. 64.⁽²⁾ Det belgiske statsråd har også bemærket, at foranstaltningen kunne have karakter af statsstøtte. Se Avis du Conseil d'Etat N° 46.131/2 af 4. marts 2009.⁽³⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

- (5) Den 17. august 2012 sendte Arco-koncernen (»ARCO«) ⁽⁵⁾ sine bemærkninger til åbningsafgørelsen. Den 29. august 2012 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til Belgien, som fik mulighed for at reagere på dem. Den 16. oktober 2012 meddelte Belgien imidlertid, at man ikke ville udnytte denne mulighed.
- (6) Kommissionen anmodede navnlig den 17. september 2012 og den 24. juli 2013 om yderligere oplysninger vedrørende foranstaltningen, som Belgien besvarede henholdsvis den 5. december 2012 og den 20. september 2013.

2. BAGGRUND

2.1. Den anmeldte foranstaltnings tilblivelse

- (7) Indførelsen af garantiordningen for kooperativer var forbundet med redningsforanstaltninger i en anden sag om statsstøtte.
- (8) Den 30. september 2008 annoncerede Dexia en kapitalforøgelse på 6,4 mia. EUR, som blev indskudt af dens daværende aktionærer (heriblandt ARCO) og af de belgiske, franske og luxembourgske myndigheder. Didier Reynders, som var finansminister på tidspunktet for tildelingen af statsstøtte til Dexia i 2008, forklarede den særlige kommission, der var nedsat af det belgiske parlament til at undersøge omstændighederne omkring afviklingen af Dexia, at der allerede i september/oktober 2008 var truffet en politisk beslutning om at indføre en garantiordning for kooperativer som følge af forespørgsler om at gribe ind til fordel for ARCO. Han forklarede, at regeringen for at få en aftale i stand om Dexia var nødt til på samme tid at træffe beslutning om både ARCO og Ethias. ⁽⁶⁾ Det fremgår også tydeligt af den daværende finansministers udtalelser, at aftalen fra 2008 blev indgået for at sikre, at ARCO deltog i redningen af Dexia ⁽⁷⁾.

i) Pressemeldelser

- (9) Den 10. oktober 2008 offentliggjorde den belgiske regering i en pressemeldelse fra finansministeriet, at den havde besluttet at:

— udvide den eksisterende indskudsgarantiordning for kreditinstitutters dækning fra 20 000 EUR til 100 000 EUR

⁽⁵⁾ ARCO bliver nøjere beskrevet i betragtning 38 til 44.

⁽⁶⁾ Se http://www.dekamer.be/kvvcv/pdf_sections/comm/dexia/N031_20120125reynnders.pdf, Udskrifter fra Dexia-kommissionen — høring af minister Didier Reynders den 25. januar 2012, s. 7 og 32; Ifølge udskrifterne havde nogle af regeringens medlemmer i 2008 samlet sig i et lukket råd og anmodet staten om at gribe ind til fordel for Ethias og ARCO. I lyset af krisen gav regeringen den 10. oktober 2008 og den 21. januar 2009 tilsagn om at beskytte de individuelle andelshaveres kapital i finansielle kooperativer. Didier Reynders udtaler i den forbindelse, at han på daværende tidspunkt (eller den daværende premierminister for den sags skyld) ikke ville kunne lukke aftalen med de øvrige deltagere [*promemoria*: Frankrig og Luxembourg var de andre involverede medlemsstater i Dexia-sagen] og med Dexias ledelse, hvis der ikke samtidig blev truffet beslutning om Ethias og ARCO. Derfor gav man dette tilsagn vedrørende de finansielle kooperativer. Det blev gjort i tre faser og over en længere periode for at sikre, at den politiske aftale kunne omsættes ved lov (»... en 2008, des membres du gouvernement sont intervenus en Conseil restreint afin de demander à l'État d'intervenir pour Ethias et pour ARCO. Compte tenu de la situation de crise dans laquelle on était, le gouvernement s'est engagé le 10 octobre 2008 et le 21 janvier 2009 à protéger la part de capital des coopérateurs personnes physiques dans des sociétés coopératives. [...] Dans une décision politique, j'ai donc bien compris à un moment donné que je ne pourrais pas — et le premier ministre aussi à l'époque — boucler l'accord avec nos collègues [pour mémoire: la France et le Luxembourg étaient les autres États membres concernés dans le dossier Dexia] et avec la direction de Dexia — si en même temps, il n'y avait pas des décisions prises sur Ethias et sur ARCO. [...] Donc, pour les coopérateurs des coopératives, nous avons pris cet engagement Alors pourquoi en trois étapes et pourquoi avec pas mal de temps? Parce qu'il a d'abord fallu faire en sorte que cet accord politique puisse se traduire dans un texte«).

⁽⁷⁾ I en artikel offentliggjort i tidsskriftet Trends den 15. maj 2014 (s. 20), som også er tilgængelig på dets websted, udtaler den daværende ministeren, at regeringen i slutningen af september 2008 under den første Dexia-krise bad Holding Communal, ARCO og Ethias om at deltage i en kapitalforøgelse, som de ikke havde midler til. Personerne bag ARCO og Ethias skulle have en garanti, ellers ville de have trukket deres indskud ud. Det ville have fået ARCO til at gå konkurs. Garantien skal ses i forhold til de daværende omstændigheder. Det var nødvendigt, at ARCO, Ethias og Holding Communal deltog i Dexias kapitalforøgelse, fordi der ikke fandtes andre løsninger. Det var i 2008, hvor den føderale regering med fem politiske partier ydede en statsgaranti. ARCO's indskydere trak derefter ikke deres indskud ud, idet de tænkte, at de var nødt til fortsat at støtte selskabet, og at der fandtes et sikkerhedsnet, hvis det skulle gå galt.

- indføre en tilsvarende ordning for andre finansielle produkter (især »branche 21«-livsforsikringsprodukter ⁽⁸⁾ og andele i finansielle kooperativer). ⁽⁹⁾

(10) Den 21. januar 2009 bekræftede premierministeren og finansministeren i en fælles pressemeddelelse den tidligere regerings ⁽¹⁰⁾ tilsagn om at indføre en garantiordning for kooperativer. ⁽¹¹⁾ Samme dag offentliggjorde ARCO regeringens pressemeddelelse på sit websted. I modsætning hertil tog andre finansielle kooperativer afstand fra analogien mellem indskud og andele i finansielle kooperativer, som ligger til grund for garantiordningen for kooperativer ⁽¹²⁾.

ii) Lovgivningsprocessen

(11) Den 15. oktober 2008 vedtog det belgiske parlament en lov ⁽¹³⁾, der tillader den belgiske regering at træffe foranstaltninger til at styrke den finansielle stabilitet. Den 14. november 2008 ⁽¹⁴⁾ vedtog Belgien et kongeligt dekret om at hæve det beløb, der dækkes under indskudsgarantiordningen for kreditinstitutter, til 100 000 EUR, som også indførte en lignende garantiordning for »branche 21«-livsforsikringsprodukter. Det belgiske råd for finansiel stabilitet havde tidligere, den 29. oktober 2008, udtalt sig positivt om udkastet til det kongelige dekret ⁽¹⁵⁾.

(12) Den 14. april 2009 ⁽¹⁶⁾ ændrede Belgien loven af 15. oktober 2008 og gav med kongeligt dekret regeringen ret til at indføre en garantiordning for individuelle andelshaveres indskudte kapital i finansielle kooperativer. Belgien ændrede det kongelige dekret af 14. november 2008 ved kongeligt dekret af 10. oktober 2011 ⁽¹⁷⁾. Det kongelige dekret af 10. oktober 2011 indeholder yderligere detaljer garantiordningen for kooperativer.

(13) Den 7. oktober 2011 sendte direktøren for BNB en skrivelse til den daværende finansminister, hvor han tilkendegav sin holdning til (udkastet til) det kongelige dekret af 10. oktober 2011, et rent proceduremæssigt skridt i henhold til BNB's vedtægter ⁽¹⁸⁾. Direktøren bemærkede, at regeringen lovmæssigt kan vedtage et royalt dekret om en garantiordning for kooperativer i tilfælde af en pludselig krise på de finansielle markeder eller i tilfælde af en

⁽⁸⁾ Et »branche 21«-livsforsikringsprodukt er defineret i punkt 21 i bilag I til det kongelige dekret om overvågning af forsikringselskaber og omfatter de forsikringsprodukter, som ikke er relateret til et investeringsselskab (i modsætning til »branche 23«-livsforsikringsprodukter). »Branche 21«-produkter giver normalt et garanteret afkast, som kan øges ved, at afkastet geninvesteres i forsikringselskabet.

⁽⁹⁾ Pressemeddelelsen indeholder et afsnit om, at regeringen havde besluttet at udvide garantiordningen til at dække andre finansielle institutioner (godkendte forsikringselskaber og finansielle kooperativer), som anmodede herom, for så vist angår produkter, der svarer til bankindskud, f.eks. visse »branche 21«-produkter, og at flere institutioner allerede havde udvist interesse heri (*«Le gouvernement a décidé d'étendre la protection donnée par ce fonds à d'autres institutions du secteur financier (notamment des compagnies d'assurances ou des coopératives agréées) qui en feraient la demande pour des produits assimilables à des dépôts bancaires comme par exemple certains produits faisant partie de la branche 21. Certains organismes ont déjà fait part de leur intérêt»*).

⁽¹⁰⁾ Den 18. december 2008 trådte den tidligere regering tilbage, og den 30. december 2008 trådte en ny regering til.

⁽¹¹⁾ Her gentog den belgiske regering sit tilsagn om at indføre en garantiordning for kooperativer (*«le gouvernement confirme l'engagement pris par le gouvernement précédent d'offrir un régime de garantie aux associés des sociétés coopératives agréées»*). Pressemeddelelsen indeholder også tekniske detaljer om garantiordningen for kooperativer.

⁽¹²⁾ ArgenCo forklarede i sit aktieprospekt af 5. oktober 2010 (side 4), at andele i kooperativer hverken kan betegnes som gældsinstrumenter, der er udstedt af et kreditinstitut, eller som indskud, og at andelen derfor ikke er dækket af en indskudsgarantiordning. Lanbokas/Agri-caisse anførte et lignende synspunkt på side 6 i sit prospekt af 15. maj 2009, idet købere af andele i kooperativer skal tage højde for, at andelen ikke er dækket af indskudsgarantiordningen.

⁽¹³⁾ *Moniteur Belge* af 17.10.2008, Ed.2, N.2008 — 3690 [2008/03425].

⁽¹⁴⁾ *Moniteur Belge* af 17.11.2008, Ed.2, N.2008 — 4088 [2008/03450].

⁽¹⁵⁾ Det belgiske råd for finansiel stabilitet konkluderede, at udvidelsen af indskudsgarantiordningen var nødvendig for det finansielle systems stabilitet (Rådet for finansiel stabilitet *«estime que les mesures proposées sont effectivement indispensables afin de préserver la stabilité du système financier belge et doivent pouvoir entrer en vigueur dans les plus brefs délais»*).

⁽¹⁶⁾ *Moniteur Belge* af 21.4.2009, Ed.1, N.2009 1426 [2009/03147].

⁽¹⁷⁾ *Moniteur Belge* af 12.10.2011, Ed.2, N.2011 2682 [2011/205241].

⁽¹⁸⁾ Efter indførelsen af garantiordningen for kooperativer blev BNB's vedtægter ændret i overensstemmelse hermed ved indførelsen af artikel 36/24 (http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/juridisch/F/loi_organique.pdf).

alvorlig trussel om systemisk krise. Direktøren konkluderede, at disse forhold gjorde sig gældende, og at en garantiordning for kooperativer ville bidrage til at begrænse konsekvenserne af en sådan krise. ⁽¹⁹⁾ Samtidig afholdt direktøren sig udtrykkeligt fra at tage stilling til, om de individuelle kapitalejeres andele i finansielle kooperativer faktisk kan betragtes som indskud ⁽²⁰⁾. Han anfører også, at foranstaltningen kunne være uforenelig med reglerne om statsstøtte ⁽²¹⁾, og udtrykker betænkeligheder ved garantiordningens ikke-obligatoriske karakter, der kunne føre til problemer vedrørende diskrimination ⁽²²⁾.

- (14) Den 13. oktober 2011 ansøgte de tre kooperativselskaber i ARCO (ARCOFIN, ARCOPAR og ARCOPLUS) om at deltage i garantiordningen for kooperativer. Den belgiske regering godkendte ansøgningen ved kongeligt dekret af 7. november 2011. ⁽²³⁾ Ifølge ansøgningen betalte ARCO gebyrer på i alt 2,05 mio. EUR. ⁽²⁴⁾
- (15) Den 8. december 2011 godkendte ARCOFIN's, ARCOPAR's og ARCOPLUS' generalforsamlinger direktionernes forslag om at træde i likvidation.

2.2. Direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger

- (16) I henhold til artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF ⁽²⁵⁾ sikrer hver medlemsstat:

»at der på dens område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt. Undtagen under [visse] omstændigheder ..., må intet kreditinstitut ⁽²⁶⁾, der har fået tilladelse i den pågældende medlemsstat ..., tage imod indskud ⁽²⁷⁾, medmindre det er medlem af en sådan ordning.«

- (17) I 1998 omsatte Belgien direktivet om indskudsgarantiordninger til national ret og indførte en indskudsgarantiordning, der dækker en indskyders samlede indskud i tilfælde af indisponibilitet. Den belgiske indskudsgarantiordning blev overdraget til en indskudsgarantifond. Ved kongeligt dekret af 14. november 2008 oprettede Belgien efterfølgende en »særlig indskudsbeskyttelsesfond«, som dækker Belgiens senere initiativer ⁽²⁸⁾.

⁽¹⁹⁾ Direktøren skriver, at de daværende omstændigheder syntes at leve op til disse omstændigheder, idet gældskrisen, forstyrrelserne på de finansielle markeder og interbankmarkedets nedbrud, som udgør en væsentlig risiko for den belgiske økonomi som følge af den systemiske krise. En statsgaranti, der dækker andelshaverens andele i visse godkendte finansielle kooperativer ville kunne begrænse konsekvenserne af denne krise. (*«Les circonstances actuelles nous semblent répondre à ces conditions, en ce que la crise des dettes souveraines, les perturbations actuelles sur les marchés financiers et le dysfonctionnement des marchés interbancaires font peser sur notre économie un risque grave de crise systémique. À cet effet, une garantie d'Etat couvrant les parts des coopérateurs de certaines sociétés coopératives agréées permettrait de limiter les effets de cette crise.»*).

⁽²⁰⁾ Han skriver, at lovgiverne begrundet foranstaltningen med en sammenligning af kapitalejernes andele i visse finansielle kooperativer med bankindskud, men at skrivelsen omhandler lovudkastet og derfor ikke tager hensyn til lovgiverens sammenligning. (*«Le législateur justifie cette disposition sur la base d'une assimilation des parts de coopérateurs de certaines sociétés coopératives à des dépôts bancaires. Le présent avis étant limité à l'avant-projet d'arrêté royal, il n'examine pas l'assimilation pratiquée par le législateur.»*).

⁽²¹⁾ Han skriver endvidere, at det umiddelbart ikke forekommer nemt med sikkerhed at kunne overbevise Kommissionen om, at foranstaltningen i udkastet til kongeligt dekret gavner alle tilsvarende markedsaktører og derfor ikke omfatter statsstøtte (*«Prima facie, il ne nous semble pas évident de convaincre à coup sûr la Commission de ce que la mesure que l'avant-projet d'arrêté royal vise à exécuter s'adresse bien à tous les acteurs comparables du marché et ne relève donc pas du champ d'application des règles sur les aides d'Etat.»*).

⁽²²⁾ Endelig skriver han, at foranstaltningens ikke-obligatoriske karakter medfører en risiko for diskrimination, hvorved det alene er de finansielle kooperativer, der befinder sig i seriøse vanskeligheder, der reelt vil bidrage til den særlige garantiordning (*«Ce caractère facultatif donne lieu à un risque de sélection adverse par lequel seules les sociétés coopératives fortement exposées à des risques de perte contribueraient effectivement au Fonds Spécial de Protection.»*).

⁽²³⁾ *Moniteur Belge* af 18.11.2011 Ed.2, N.2011 2974 [2011/03368].

⁽²⁴⁾ ARCOPAR betalte i alt 1 794 102 EUR, ARCOFIN 193 391 EUR og ARCOPLUS 63 265 EUR.

⁽²⁵⁾ EFT L 135 af 31.5.1994, s. 5.

⁽²⁶⁾ Artikel 1, nr. 4), i direktivet om indskudsgarantiordninger definerer et »kreditinstitut« som »et foretagende, hvis virksomhed består i fra offentligheden at modtage indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, samt i at yde lån for egen regning.«

⁽²⁷⁾ Artikel 1, nr. 1), i direktivet om indskudsgarantiordninger definerer »indskud« som »indestående beløb, der hidrører fra indlån eller fra mellemtransaktioner foretaget som led i almindelige bankforretninger, og som skal tilbagebetales af et kreditinstitut på bestemte vilkår fastsat ved lov eller ved aftale, samt fordringer udstedt af kreditinstituttet i form af værdipapirer.«

⁽²⁸⁾ Indskud mellem 50 000 EUR og 100 000 EUR og dækning af op til 100 000 EUR af »branche 21«-livsforsikringsprodukter og individuelle andele i finansielle kooperativer.

- (18) I sin oprindelige form fastsætter artikel 7 i direktiv 94/19/EF, at en indskyders samlede indskud var dækket op til 20 000 EUR. På sit møde den 7. oktober 2008 besluttede Rådet for Økonomi og Finans (Økofin) at øge indskuds-dækningen. I henhold til rådets pressemeddelelse vedtog man, at
- »alle medlemsstater, foreløbig for en periode på mindst et år, skulle stille en indskudsgaranti til privatpersoner for et beløb på mindst 50 000 EUR, idet det blev taget til efterretning, at mange medlemsstater havde besluttet at øge dette beløb til 100 000 EUR. De bifaldt, at Kommissionen agtede hurtigt at fremsætte et passende forslag til fremme af konvergens mellem indskudsgarantiordninger«⁽²⁹⁾.
- (19) Med hensyn til dækning beskytter indskudsgarantiordningen i henhold til artikel 2 i direktiv 94/19/EF ikke kredit-institutters kapitalinstrumenter.⁽³⁰⁾
- (20) Med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/14/EF⁽³¹⁾ blev dækningsniveauet for indskudsgarantiordninger forøget (først til mindst 50 000 EUR og derefter fra den 31. december 2010 i princippet til mindst og højst 100 000 EUR).
- (21) Ifølge Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/9/EF⁽³²⁾ skal investorer kompenseres i de tilfælde, hvor et investeringsfirma ikke er i stand til at tilbagelevere aktiver, der tilhører en investor. En sådan kompensation kan for eksempel kræves, hvor der forekommer svig eller forsømmelighed i et firma, eller hvor der forekommer fejl eller problemer i firmaets system. Investorgarantiordningerne dækker imidlertid ikke investeringsrisici (for eksempel hvis en investor har købt aktier, som efterfølgende falder i værdi).

2.3. Den belgiske lovramme for kooperativer

- (22) Den belgiske selskabslov⁽³³⁾, særlig artikel 350 til 436, fastsætter i detaljer den lovmæssige ramme for kooperativer. Den fastsætter, at et kooperativ i sine vedtægter skal vælge mellem at være et »selskab med begrænset ansvar« (dvs. at andelshaverne tab ikke er større end deres kapitalinvestering) eller et »selskab med personlig hæftelse« (dvs. at andelshaverne hæfter personligt for selskabets gæld, og de kan derfor tabe mere end deres kapitalinvestering).
- (23) Den belgiske selskabslov, særlig artikel 362, 364, 366, 367 og 374, tillader visse begrænsninger af omsætteligheden af andele i kooperativer. En andel kan sælges til andre andelshavere i kooperativet, men vedtægterne kan indeholde betingelser for en sådan overdragelse. Overdragelser til tredjeparter kan kun finde sted på særlige betingelser og til personer, som er defineret i selskabslovens artikel 366.
- (24) Den belgiske selskabslov (artikel 367) bestemmer også, at andelshavere i kooperativer kun må træde ud af selskabet i løbet af de første seks måneder af regnskabsåret. I tilfælde af, at en andelshaver træder ud af selskabet, har denne i henhold til selskabslovens artikel 374 ret til den andelsværdi, der fremgår af selskabets årsregnskab for det pågældende år.
- (25) Mens den belgiske selskabslov opstiller de generelle rammer for kooperativer, definerer det kongelige dekret af 8. januar 1962⁽³⁴⁾ kriterierne for »godkendte kooperativer«⁽³⁵⁾. Helt konkret kan et godkendt kooperativ ikke

⁽²⁹⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/103250.pdf.

⁽³⁰⁾ Jf. artikel 2 i direktiv 94/19/EF: »Følgende anses ikke for indskud, der kan tilbagebetales via garantiordninger: [...]

— alle instrumenter, der ville falde ind under definitionen af »egenkapital« i artikel 2 i Rådets direktiv 89/299/EØF af 17. april 1989 om kreditinstitutters egenkapital«.

⁽³¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/14/EF af 11. marts 2009 om ændring af direktiv 94/19/EF om indskudsgarantiordninger for så vidt angår dækningsniveau og udbetalingsfrist (EUT L 68 af 13.3.2009, s. 3).

⁽³²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/9/EF af 3. marts 1997 om investorgarantiordninger (EFT L 84 af 26.3.1997, s. 22).

⁽³³⁾ *Moniteur Belge* af 6.8.1999, Ed 2, N.99-2630 [99/09646].

⁽³⁴⁾ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?language=nl&caller=list&cn=1962010830&la=n&fromtab=wet&sql=dt='koninklijk%20besluit'&tri=dd+as+rank&rech=1&numero=1.

⁽³⁵⁾ Det nationale råd for kooperativer (Conseil national de la Coopération), som blev grundlagt ved lov af 20. juli 1955, spiller en vigtig rolle i godkendelsesprocessen.

afvise nye andelshavere eller udelukke eksisterende andelshavere af spekulative grunde; andele i et kooperativ giver, uanset værdi, samme rettigheder; andelshavere i kooperativer har lige stemmeret på de årlige generalforsamlinger; på den årlige generalforsamling udpeges medlemmerne af direktionen og af bestyrelsen; driftsoverskuddet (når alle omkostninger er fratrukket) fordeles til andelshaverne på basis af deres transaktioner med kooperativet (pro rata), og udbyttet af kapitalandelen må ikke overstige en vis procentdel fastsat ved kongeligt dekret.

- (26) I henhold til artikel 21 i den belgiske skattelov er udbytte, der udbetales af godkendte kooperativer, afgiftsfritaget op til et vist beløb ⁽³⁶⁾.

2.4. Beskrivelse af foranstaltningen

- (27) Garantiordningen for kooperativer dækker individuelle andelshaveres indskudte kapital (og ikke mulige kapitalgevinster) op til 100 000 EUR.
- (28) I modsætning til indskudsgarantiordningen for kreditinstitutter er medlemskab af den garantiordningen for kooperativer frivilligt.
- (29) Hvis finansielle kooperativer ønsker at deltage i garantiordningen, skal de indsende en ansøgning til finansministeriet. Inden for en måned beslutter ministerrådet, om det ansøgende finansielle kooperativ kan deltage i den kooperative garantiordning eller ej, eventuelt under visse betingelser. Disse kan omfatte:
- a) forpligtelse til at forbeholde kommende offentlige emissioner til institutionelle andelshavere
 - b) forpligtelse for alle institutionelle andelshavere til ikke at tilbagetrække aktiver eller midler indbetalt til kooperativet og ikke at trække sig ud som andelshaver, medmindre det sker ved overdragelse af andele og
 - c) et loft på 4,5 % p.a. i udbytte til udbetaling til andelshaverne.
- (30) Når et finansielt kooperativ har ansøgt om dækning, kan det ikke forlade ordningen inden for et år. Efter den periode kan kooperativet bringe sin deltagelse til ophør inden for tre måneder. Det er ikke muligt at kræve medlemsbidraget tilbagebetalt i nogen som helst form. Hvis et kooperativ beslutter at forlade garantiordningen for kooperativer, skal det vente tre år, før det atter kan deltage.
- (31) Kun andele i kooperativer, som blev udstedt før ikrafttrædelsen af det kongelige dekret af 10. oktober 2011, dækkes af foranstaltningen.
- (32) Garantiordningen for kooperativer er kun tilgængelig for individuelle andelshavere og ikke for institutionelle andelshavere.
- (33) Den særlige beskyttelsesfond finansieres gennem:
- i) et årligt bidrag på 0,15 % af det beskyttede beløb (betales af alle deltagere) og
 - ii) et engangsgebyr på 0,10 % af det beskyttede beløb (betales af kooperativerne).

⁽³⁶⁾ Den samme artikel i skatteloven angiver andre finansielle produkter, som også helt eller delvist er fritaget udbytteskat.

- (34) Dertil kan finansielle kooperativer også blive pålagt at betale bidrag for kapitalgevinster på deres børsnoterede aktiebeholdninger til fonden. Dette bidrag kan nå op på 10 % af forskellen mellem aktierne salgspris (eller, hvis de ikke afhændes inden for en periode på tre år efter beskyttelsesordningens ophør, den gennemsnitlige lukkepris for den pågældende aktie inden for en periode på 30 dage inden de 3 år er gået) og referenceprisen fastsat af myndighederne på det tidspunkt, hvor et finansielt kooperativ slutter sig til garantiordningen for kooperativer.
- (35) Den særlige beskyttelsesfond påbegynder udbetalinger, hvis det finansielle kooperativ er konkurs, eller hvis tilsynsmyndigheden har meddelt fonden, at det finansielle kooperativ ikke længere kan tilbagebetale de af dets andelshavere, som ønsker at trække sig ud.
- (36) Hvis den særlige beskyttelsesfond ikke har tilstrækkelige midler til at træde til, vil »Caisse des Dépôts et Consignations« (CDC), som er et offentligt organ uden juridisk status, yde forskud af de nødvendige midler. Afhængigt af, om det konkursramte selskab er en obligatorisk deltager eller et finansielt kooperativ, tilbagebetales dette forskud senere ved at:
- afsætte 50 % af de årlige bidrag fra de obligatoriske deltagere
 - afsætte et særligt, årligt bidrag fra de finansielle kooperativer (hvis deltagelse er valgfri)
- (37) Hvis den særlige beskyttelsesfond griber ind, overtager den den individuelle andelshavers rettigheder og bliver ligestillet med de øvrige tilbageværende andelshavere. Dette adskiller sig fra indskudsgarantiordningen for kreditinstitutter, hvor fonden er ligestillet med de andre kreditorer i det pågældende selskab.

2.5. Beskrivelse af ARCO

- (38) Historisk set var ARCO aktionær i Artesia Banking Corporation NV (i det følgende »Artesia«), som selv ejede 100 % af BACOB Bank og 82 % af forsikrings-selskabet DVV. Efter fusionen mellem Artesia og Dexia i 2001 blev ARCO hovedaktionær i Dexia med en beholdning på omkring 15 % ⁽³⁷⁾.
- (39) ARCO er navnet på koncernen, der omfatter ARCOPAR, ARCOPLUS og ARCOFIN, som alle er godkendte kooperativer ⁽³⁸⁾. ARCO har over 800 000 medlemmer, hvoraf 99 % er privatpersoner. De individuelle andelshaveres kapital i ARCOPAR, ARCOPLUS og ARCOFIN beløb sig til hhv. 1,3 mia. EUR, 46 mio. EUR og 140 mio. EUR.
- (40) ARCOPAR's, ARCOPLUS' og ARCOFIN's vedtægter fastsætter, at de tre enheder er selskaber med begrænset ansvar ⁽³⁹⁾.
- (41) De tre enheders vedtægter indeholder bestemmelser vedrørende andelshavere, der ønsker at trække sig ud.

⁽³⁷⁾ Kilde: »Entreprendre avec du capital coopératif. Le Groupe ARCO 1935-2005«, Maarten Van Dijck, Kadoc, Lannoo, s. 176-177.

⁽³⁸⁾ Det skal bemærkes, at ARCOFIN øjeblikkeligt efter Dexia-transaktionen i 2001 midlertidigt opgav sin status som godkendt kooperativ. I »Entreprendre avec du capital coopératif« beskrives perioden med at ARCO få måneder efter Dexia-transaktionen ændrede vedtægterne for sine kooperative enheder, så de andelshavere, som allerede havde kapitalandele inden Dexia-transaktionen, kunne få del i Dexia-gruppens og ARCO-enhedernes forbedrede rentabilitetsudsigter. De nye vedtægter fastsatte, at mindst 80 % og højst 90 % af det årlige løbende overskud skulle udbetales til andelshaverne. Således steg udbyttet på ARCOFIN-andele i marts fra 6 % netto til 8 % brutto. Eftersom denne stigning udgjorde en overskridelse af det fastsatte maksimale udbytte (6 %) for godkendte kooperativer, opgav ARCOFIN sin status som godkendt kooperativ ved det nationale råd for kooperativer. Dette betød, at afgiftsfritagelsen blev ophævet. Efter skat havde flertallet af andelshaverne stadig et udbytte på netto 6,8 %. I marts 2005 steg udbyttet brutto til 8,5 %.

⁽³⁹⁾ http://www.groeparco.be/website/groeparco/assets/files/arcopar/ARCOPAR_20100629_FR.pdf.

- (42) ARCOPAR's vedtægter bestemmer for eksempel, at kooperativet kan begrænse udtræk af indskud, hvis mere end 10 % af den samlede kapital i selskabet eller 10 % af andelshaverne risikerer at trække sig ud i samme regnskabsår⁽⁴⁰⁾. En andelshaver, der ønsker at trække sig ud af ARCOPAR, vil få sit indskud tilbage. Andelshavere med A-, B- eller C-andele i ARCOPAR⁽⁴¹⁾ har også ret til en »bonusreserve«⁽⁴²⁾.
- (43) Artikel 35 i ARCOPAR's vedtægter beskriver, hvad ARCOPAR's andelshavere har ret til i tilfælde af selskabets afvikling. Hvis der er et overskud, når gælden og de sociale omkostninger er betalt, vil andelshaverne normalt få deres indskud tilbage⁽⁴³⁾.
- (44) Risiciene ved at investere i ARCO-andele blev for eksempel beskrevet i ARCOPAR-prospektet, som blev godkendt af de belgiske myndigheder i juni 2008 og offentliggjort i forbindelse med en transaktion på kapitalmarkederne, der fandt sted mellem den 7. juli 2008 og 30. september 2008. Prospektet gør det klart, at overskuddet i forbindelse med Dexia udgjorde over 69 % af ARCOPAR's nettooverskud i regnskabsårene 2005/06, 2006/07 og 2007/08. Prospektet henviste også til risikoen for store kapitaludstrømninger og understregede samtidig, at andelshaverne kunne tabe alt i tilfælde af afvikling. Samtidig fremgik det tydeligt af selskabets årsrapporter, at ARCO havde øget sin gældsætning for at finansiere sine investeringer⁽⁴⁴⁾.

2.6. Årsager til at indlede proceduren

- (45) I sin åbningsafgørelse var Kommissionens foreløbige konklusion, at den anmeldte foranstaltning opfyldte de fire (kumulative) kriterier for statsstøtte, og den stillede spørgsmålstegn ved, om foranstaltningen kunne erklæres forenelig med det indre marked.
- (46) Kommissionen mente, at foranstaltningen kan tilregnes den belgiske stat, da den var finansieret gennem en særlig beskyttelsesfond. Kommissionen noterede sig, at den belgiske lovgivning fastsatte det bidrag, som deltagerne skulle betale til den særlige beskyttelsesfond og ligeledes fastsatte, hvorledes disse midler skulle bruges. Ydermere bemærkede Kommissionen, at CDC ville yde forskud til den særlige beskyttelsesfond, hvis behovet skulle opstå. Kommissionen stillede spørgsmålstegn ved, hvordan CDC ville blive tilbagebetalt, da det var uklart, om de finansielle kooperativer ville have tilstrækkelige midler til rådighed. Kommissionen stillede også spørgsmålstegn ved, om den omstændighed, at deltagelsen er frivillig for finansielle kooperativer, ville forhindre en reel refinansiering af den særlige beskyttelsesfond.

⁽⁴⁰⁾ Ifølge vedtægterne kunne selskabet nægte andelshavere at trække deres indskud ud, hvis det betød, at mere end 1/10 af andelshaverne eller mere end 1/10 af den indskudte kapital forlod selskabet i løbet af det samme regnskabsår (»[...] cette démission peut être refusée si à la suite de la démission, plus d'1/10 des actionnaires ou plus d'1/10 du capital placé devrait disparaître au cours du même exercice, [...]«).

⁽⁴¹⁾ Det er andele, som stammer fra før Dexia-fusionen.

⁽⁴²⁾ ARCO forklarer på sit websted (<http://www.groeparco.be/faq/be-fr/150/detail/item/789/>), at bonusreserven blev indført i selskabets vedtægter i 2004. Så længe ARCOPAR's resultater tillod det, kunne selskabet tilføje et beløb til bonusreserven indtil 2010. Andelshavere, som allerede havde andele før den 3. juli 2001 (f.eks. andelshavere med A-, B- og C-andele) har ret til en forholdsmæssig del af bonusreserven. Dette beløb kommer oven i andelenes nominelle værdi. Eksempel: Andelshaver X træder ud med en kapitalværdi på 100 EUR, og den samlede kapitalværdi af A-, B- og C-andelene beløber sig til 10 000 EUR. Det betyder, at andelshaver X ejer 1/100 af selskabets samlede kapital. Den samlede bonusreserve beløber sig til 500 EUR. Ved at anvende forholdet 1:100 giver det et beløb på 5 EUR. Andelshaver X vil på tidspunktet for sin udtræden modtage sit indskud på 100 EUR og 5 EUR fra bonusreserven.

⁽⁴³⁾ I artikel 35 i ARCOPAR's vedtægter fastsættes det, at medmindre andet vedtages af generalforsamlingen sælges alle aktiverne. Hvis alle andelene ikke frigives ligeligt, sørger likvidatoren for at skabe balance ved enten at kræve yderligere indbetalinger eller foretage forskudsbetalinger. Efter at gælden og de sociale omkostninger er betalt, skal de resterende midler først og fremmest gå til at tilbagebetale indskyderne. Under alle omstændigheder skal et eventuelt overskud efter afviklingen fordeles med udgangspunkt i selskabets målsætninger (»Sauf si l'Assemblée générale en décide autrement, tous les actifs de la société sont réalisés. Au cas où les parts ne sont pas toutes libérées dans la même mesure, les liquidateurs restaurent l'équilibre, soit en demandant des versements supplémentaires, soit en effectuant des paiements préalables. Après paiement des dettes et des charges sociales, le solde servira d'abord au remboursement des sommes libérées sur les parts. En tout cas, le solde éventuel de la liquidation doit être affecté en tenant compte des objectifs de la société«).

⁽⁴⁴⁾ ARCOPAR's gældskvotepå (gæld/samlede passiver) var på 19,1 % (31. marts 2011), mens ARCOPLUS' og ARCOFIN's gældskvotepå var på henholdsvis 6,5 % (31. marts 2011) og 25,9 % (31. december 2010).

- (47) Kommissionen konkluderede, at finansielle kooperativer kunne betragtes som virksomheder, og at foranstaltningen gav dem en selektiv fordel. Med hensyn til den selektive fordel forekommer garantiordningen for kooperativer at have hjulpet de finansielle kooperativer til at tiltrække ny kapital eller fastholde eksisterende kapital ved at overbevise de eksisterende andelshavere om ikke at trække sig ud af dem. En sådan beskyttelse var særlig gunstig i perioder med finansiell usikkerhed, såsom perioden mellem efteråret 2008 og datoen for vedtagelsen af det kongelige dekret, hvor finansielle kooperativer blev effektivt afskærmet mod risikoen for store udbetalinger som følge af tilbagebetaling af kapital.
- (48) Kommissionen konstaterede ligeledes, at beskyttelsen var langtrækkende, og at Belgien ikke tog hensyn til det finansielle kooperativs finansielle situation i sin tildeling af medlemskab af ordningen. I ARCO's tilfælde fik de finansielle kooperativer lov til at deltage i garantiordningen for kooperativer, selv om de allerede var insolvente og trådte i likvidation kort tid derefter.
- (49) Kommissionen fandt også, at foranstaltningen var konkurrenceforvridende, eftersom de finansielle kooperativer konkurrerer på det private marked for investeringsprodukter, hvor de havde en selektiv fordel, som de andre aktører på markedet med tilsvarende produkter ikke havde adgang til.
- (50) Kommissionen mente også, at garantiordningen for kooperativer kunne påvirke samhandelen i Unionen. Der er mange aktive internationale udbydere af investeringsprodukter det belgiske marked, som ikke kan opnå samme markedsandel, som et finansielt kooperativ er i stand til at fastholde takket være foranstaltningen.
- (51) Kommissionen stillede spørgsmål ved, om de finansielle kooperativer kunne betragtes som pengeinstitutter, og om dette havde betydning for anvendelsen af bankmeddelelsen fra 2008 ⁽⁴⁵⁾. Kommissionen konkluderede, at eftersom de finansielle kooperativer ikke lader til at være pengeinstitutter som defineret i bankmeddelelsen fra 2008 skal støtten vurderes på basis af traktaten.
- (52) For at være forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), skal en foranstaltning være hensigtsmæssig, nødvendig og forholdsmæssig. Kommissionen betvivlede, at foranstaltningen opfyldte en eller flere af disse tre kumulative kriterier. Den betvivlede, om beskyttelsen af andelshavere i finansielle kooperativer var nødvendig for at undgå en alvorlig forstyrrelse af den belgiske økonomi. Med hensyn til mulige spillovereffekter noterede Kommissionen sig, at Belgien allerede havde iværksat adskillige foranstaltninger (f.eks. øge dækningen af indskudsgarantifonden til 100 000 EUR og statsstøtteforanstaltninger til adskillige banker i forskellige former (rekapitaliseringsforanstaltninger, likviditetsforanstaltninger, foranstaltninger i forhold til værdiforringede aktiver og ad hoc-foranstaltninger). Den mente derfor ikke, at det oven i alle disse foranstaltninger var nødvendigt at beskytte andelshavere i finansielle kooperativer.
- (53) Kommissionen stillede spørgsmål ved, om det var hensigtsmæssigt at beskytte andelshavere i finansielle kooperativer. I den forbindelse bemærkede Kommissionen, at finansielle kooperativer ikke er pengeinstitutter, og at de på grund af deres størrelse ikke synes at være systemisk vigtige. Den opfordrede Belgien til at forklare, hvordan investeringstab, som også blev lidt af investorer i f.eks. investeringsforeninger, ville have medført alvorlige forstyrrelser i den belgiske økonomi.
- (54) Endelig stillede Kommissionen spørgsmål ved, om foranstaltningen var forholdsmæssig. For det første var det ifølge Kommissionen ikke klart, om de finansielle kooperativer ville betale et rimeligt vederlag for garantien. For det andet bemærkede Kommissionen, at det frivillige medlemskab af garantiordningen kombineret med Belgiens manglende kontrol af selskabernes levedygtighed ved tildeling af medlemskab betød, at de finansielle kooperativer kun havde incitament til at deltage, når det var sikkert, at garantien ville blive stillet. Det kunne føre til situationer, hvor man ville kunne nyde godt af garantien uden i vid udstrækning at skulle betale for den. Sluttelig stillede Kommissionen også spørgsmål ved, om garantiordningen for kooperativer ikke i urimelig grad ville være konkurrenceforvridende, idet andelshavere i konkurrerende selskaber ikke ville være beskyttet, hvilket ville give de finansielle kooperativer lettere adgang til kapital og øge deres markedsandele på det private marked for investeringer.

⁽⁴⁵⁾ Meddelelse fra Kommissionen — Statsstøttereglernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskrise (EUT C 270 af 25.10.2008, s. 8).

3. DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER TIL ÅBNINGSAFGØRELSEN

3.1. ARCO's bemærkninger

- (55) Ifølge ARCO vedtog og annoncerede de belgiske myndigheder den 10. oktober 2008 indførelsen af en garantiordning for kooperativer som en del af en større pakke (øget indskudsgaranti for kreditinstitutter til 100 000 EUR, udvidet garantien »branche 21«-livsforsikringsprodukter og til individuelle andelshavere i finansielle kooperativer). ARCO har fremført, at beslutningen af 10. oktober 2008 blev gennemført for »branche 21«-produkter ved lov af 15. oktober 2008 og kongeligt dekret af 14. november 2008 og for andelsbeviser udstedt af finansielle kooperativer ved lov af 14. april 2009 og kongeligt dekret af 10. oktober 2011.
- (56) ARCO fremfører, at garantiordningen for kooperativer ikke udgør statsstøtte, da den ikke giver finansielle kooperativer nogen selektiv fordel. ARCO hævder også, at Kommissionen havde konkluderet, at en garantiordning for forsikringsselskabers »branche 21«-produkter ikke udgjorde statsstøtte, da den var åben for alle forsikringsselskaber, og derfor ikke var selektiv⁽⁴⁶⁾. Desuden anfører ARCO, at garantiordningen for kooperativer er åben på lige vilkår for alle finansielle kooperativer og derfor ikke selektiv.
- (57) På linje med Belgiens bemærkninger fremfører ARCO, at alle kendetegnene ved andele i finansielle kooperativer bekræfter, at de svarer til de samme kundebehov som indskud og betragtes som sådan af lovgiveren. ARCO understreger, at Belgien var bekymret for afsmittende virkninger. Hvis Belgien ikke havde indført garantiordningen for kooperativer, ville investorenes tillid være undergravet, hvilket kunne have medført et investorstormløb på alle opsparingsprodukter.

3.2. Belgiens bemærkninger

- (58) Belgien fremfører, at garantiordningen for kooperativer ikke opfylder alle de kumulative kriterier for statsstøtte i traktatens artikel 107, stk. 1, og at den derfor ikke udgør statsstøtte. Helt konkret anfører Belgien, at tre af kriterierne for statsstøtte ikke er opfyldt. For det første anfører Belgien, at foranstaltningen kun udgør støtte til privatpersoner og ikke til virksomheder. Dernæst fremfører man, at foranstaltningen ikke udgør en selektiv fordel for finansielle kooperativer, og endelig at foranstaltningen ikke er konkurrenceforvridende.
- (59) For så vidt angår påstanden om, at støtten ikke tilgodeser virksomheder, fremfører Belgien, at den almindelige indskudsgarantiordning for kreditinstitutter, herunder udvidelsen heraf (dvs. garantiordningen for kooperativer) blev vedtaget i medfør af og i overensstemmelse med Økofinrådets afgørelser, direktiv 94/19/EF som ændret og direktiv 97/9/EF.
- (60) Belgien forsvarende det synspunkt, at privatpersoners andele i finansielle kooperativer har samme kendetegn som indskud og erhverves på samme måde. Belgien fremhæver følgende kendetegn:
- i) De (private) støttemodtagere under garantiordningen for kooperativer fortjener den samme beskyttelse som indskyderne i andre enheder, der er aktive i samme sektor og underlagt den samme kontrol.
 - ii) I skatteøjemed fritages både udbytte betalt af finansielle kooperativer og renter af indskud op til et fastsat beløb for kildeskat⁽⁴⁷⁾.
 - iii) Finansielle kooperativers individuelle andelshavere kan kun tegne sig for et fast maksimumbeløb, jf. det finansielle kooperativs vedtægter.

⁽⁴⁶⁾ Kommissionens afgørelse i sag N256/09 Restructuring aid Ethias (EUT C 252 af 18.9.2010, s. 5). I betragtning 99 i afgørelsen bemærker Kommissionen, at selv om Ethias har haft fordel af udvidelsen af ordningen, så er ordningen åben for alle markedsdeltagere på lige vilkår. Derfor mente Kommissionen, at den fordel, der er knyttet til foranstaltningen, ikke er selektiv og derfor ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁽⁴⁷⁾ Se betragtning 26 og fodnote 36.

- iv) Andelshavere i finansielle kooperativer må kun træde ud af selskabet i de første seks måneder i regnskabsåret, og ønsker en andelshaver at træde ud, har denne ikke ret til en pro rata-del af kooperativets kapitalgevinst. Ifølge Belgien afspejler andelenes værdi ikke de underliggende aktivers værdi, og derfor konkurrerer andelen ikke med investeringsprodukter i almindelighed, men kun med den underkategori af produkter, der allerede er omfattet af en statsgaranti (dvs. indskud og »branche 21«-livsforsikringsprodukter).
- v) Andele i finansielle kooperativer registreres, og muligheden for at overdrage dem er indskrænket ved lov ⁽⁴⁸⁾. De kan ikke sælges frit for at opnå en kapitalgevinst. Andelshaverne i finansielle kooperativer har kun ret til et beskedent (skattefrit) udbytte og en tilbagebetaling, når de træder ud af selskabet.
- vi) Andele i finansielle kooperativer kan ikke betragtes som en investering i et børsnoteret selskab eller enhed.
- vii) Andele i finansielle kooperativer kan ikke betragtes som en risikobetonet investering, da andelshaverne i finansielle kooperativer ikke er berettiget til at få udbetalt kapitalgevinster.
- viii) Garantiordningen for kooperativer beskytter kun fysiske personers andele (i modsætning til institutionelle andelshavere).
- (61) Hvad angår fraværet af en selektiv fordel, påpeger Belgien, at garantiordningen for kooperativer kun dækker andele i finansielle kooperativer udstedt før 10. oktober 2011. Belgien bemærker, at finansielle kooperativer efter den dato ikke længere vil kunne bruge garantiordningen for kooperativer til at træde ind på et marked. Den belgiske stat præciserer endvidere, at ARCO ikke havde udstedt nye andele siden september 2008.
- (62) Belgien benægter også, at garantiordningen for kooperativer skulle have hjulpet finansielle kooperativer med at fastholde eksisterende kapital. Til støtte herfor fremfører Belgien, at pressemeddelelsen af 10. oktober 2008 blot var et foreslået politisk initiativ, som bl.a. nævnte finansielle kooperativer. Ifølge den belgiske stat var pressemeddelelsen af 10. oktober 2008 ikke en detaljeret aftale, som var blevet offentliggjort samtidig med pressemeddelelser fra de finansielle kooperativer. I denne henseende sonder Belgien mellem sin pressemeddelelse og pressemeddelelserne fra den britiske regering og Lloyds i Lloyds-sagen ⁽⁴⁹⁾, som Kommissionen henviser til i åbningsafgørelsen. Den belgiske stat sluttede, at pressemeddelelsen af 10. oktober 2008 ikke er en foranstaltning, der kunne give de finansielle kooperativer en selektiv fordel. For så vidt angår den efterfølgende pressemeddelelse af 21. januar 2009, anså Belgien det som værende normalt, at ARCO straks lagde regeringens pressemeddelelse ud på sit websted, da alle finansielle kooperativer (herunder ARCO) fulgte sagen nøje på daværende tidspunkt.
- (63) Belgien insisterer på, at Kommissionen bør følge den samme tilgang som over for Ethias og derfor konkludere, at garantiordningen for kooperativer ikke er selektiv. Belgien fremfører også, at de ægte kooperativers særlige status allerede var blevet anerkendt af Domstolen i Paint Graphos-sagen ⁽⁵⁰⁾. Belgien fremhæver navnlig præmis 61 i Paint Graphos-dommen, hvoraf det tydeligt fremgår, at sådanne kooperativer, hvad angår deres særlige kendetegn, ikke kan anses for at befinde sig i en faktisk og retlig situation, som er sammenlignelig med den, som kommercielle selskaber befinder sig i.
- (64) Belgien indsendte også oplysninger om antallet af ARCO's andelshavere, der har forladt selskabet siden starten af krisen. I regnskabsårene op til den frivillige afvikling beløb antallet af ARCO-andelshavere, som bad om at få deres kapital tilbage, sig til 9 764 i 2007/08, 21 150 i 2008/09 og 23 762 i 2010/11.
- (65) Hvad angår foranstaltningens konkurrenceforvridende virkning, argumenterer Belgien, at Kommissionen i et rimeligt omfang burde have forklaret, hvilke finansielle produkter andele i finansielle kooperativer konkurrerer med, selv om de belgiske myndigheder erkender, at Kommissionen i forbindelse med en statsstøttesag ikke er forpligtet til at give sig i kast med en detaljeret markedsafgrænsning. Belgien anfører, at private andelshavere i finansielle kooperativer har haft fordel af samme beskyttelse som investorer i tilsvarende indskuds-/opsparingsprodukter.

⁽⁴⁸⁾ Se betragtning 23.

⁽⁴⁹⁾ Sag N428/09: Omstrukturering af Lloyds Banking Group, betragtning 124 (EUT C 46 af 24.2.2010, s. 2).

⁽⁵⁰⁾ Se dom af 8. september 2011 i forenede sager C-78/08 til C-80/08, Paint Graphos m.fl., Sml. I, s. 7611, præmis 61.

- (66) Belgien forklarer også, at garantiordningen for kooperativer tjener det samme formål som direktiv 94/19/EF, dvs. at beskytte de private opspareres indskud, at bevare indskydernes tillid og at sikre større stabilitet på de finansielle markeder. Den belgiske stat mener, at andre medlemslandes indskudsgarantiordninger undertiden også dækker over ukonventionelle indskudsprodukter og argumenterede for, at Kommissionen bør tage hensyn til dette. ⁽⁵¹⁾
- (67) Belgien insisterer også på, at hvis Kommissionen skulle komme til den konklusion, at garantiordningen for kooperativer udgør statsstøtte, så bør støtten anses som værende forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra b). Belgien anser det ikke som værende relevant, hvorvidt ARCO er et pengeinstitut efter bankmeddelelsen fra 2008. Ifølge den belgiske stat er det afgørende spørgsmål, som Kommissionen bør besvare, hvorvidt garantiordningen for kooperativer er en hensigtsmæssig og nødvendig løsning til at forebygge en alvorlig forstyrrelse af økonomien.
- (68) Belgien forsvarer det synspunkt, at foranstaltningen er nødvendig, at dens virkninger er begrænset til det nødvendige minimum, og at der findes byrdefordelingsmekanismer.
- (69) Først fremfører Belgien, at garantiordningen for kooperativer er hensigtsmæssig og nødvendig for at berolige indskyderne i Belgien.
- (70) Belgien medgav, at det var teoretisk muligt, at enheder, der har beskyttede indskud på deres balance, kunne drage indirekte fordel af sådanne beskyttelsesordninger, da de hjælper med at undgå et »investorstormløb«. Dog forklarer Belgien, at indskudsgarantiordninger er nødvendige for at undgå »investorstormløb« og en forstyrrelse af de finansielle markeder. Den belgiske stat påstår, at garantiordningen for kooperativer var nødvendig for at undgå et fald i offentlighedens tillid til det belgiske finansielle system. Eftersom andele i kooperativer grundlæggende har de samme kendetegn som opsparingsprodukter, og at mere end halvdelen af indestående midler i kooperativerne investeres i banker, bekræfter det deres lighed med indskud og deres betydning for det belgiske banksystem. En ukontrolleret misligholdelse fra de finansielle kooperativers side ville have skabt en sneboldeffekt for alle finansielle enheder og for den belgiske økonomi. Ikke at yde det samme beskyttelsesniveau for andele i finansielle kooperativer som for almindelige indskud ville have medført den samme risiko som ved ikke at beskytte indskud. Det ville i høj grad påvirke offentlighedens tillid til alle indskudsprodukter i Belgien og udgøre en systemisk risiko. Til støtte for sine påstande henviser den belgiske stat til det faktum, at antallet af andelshavere (fysiske personer) i finansielle kooperativer er højt i forhold til Belgiens samlede befolkning ⁽⁵²⁾.
- (71) Den belgiske stat gør også kraftig indsigelse mod Kommissionens formuleringer i åbningsafgørelsen og i særdeleshed mod begreberne »kapitalinstrumenter« og »risikovillig kapital« i henholdsvis betragtning 62 og fodnote 35.
- (72) For at påvise nødvendigheden af garantiordningen for kooperativer har Belgien også indsendt skrivelser fra rådet for finansiell stabilitet og BNB's direktør til den daværende finansminister af henholdsvis 29. oktober 2008 ⁽⁵³⁾ og 7. oktober 2011 ⁽⁵⁴⁾.
- (73) Hvad angår foranstaltningens forenelighed, henviser Belgien til Kommissionens afgørelse vedrørende Ethias. Ifølge Belgien godkendte Kommissionen foranstaltningerne til fordel for Ethias, herunder udvidelsen af indskudsgarantiordningen til »branche 21«-produkter og anså dem for hensigtsmæssige og nødvendige for at forhindre en alvorlig forstyrrelse i den belgiske økonomi.
- (74) For det andet gentager den belgiske stat, at foranstaltningen er forholdsmæssig. De finansielle kooperativer deler blandt andet byrden gennem deres bidrag til den særlige beskyttelsesfond. Den belgiske stat anser vederlaget for garantien for at være rimelig og svare til bidragene for andre beskyttede institutioners garantiordninger. Belgien er uenig i, at garantiordningens frivillige karakter kunne gøre foranstaltningen uforholdsmæssig.

⁽⁵¹⁾ Den belgiske stat henviser eksempelvis til den irske indskudsgarantiordning, som også dækker indskud over 100 000 EUR, til den danske Garantifond for Indskydere og Investorer, der ifølge den belgiske stat fuldt ud dækker pensionskonti, advokaters kundekontoer og indskud af købsprisen på fast ejendom op til ni måneder efter, at indskuddet er gået igennem, og til den cypriotiske Cooperative Societies Supervision and Development Authority, der ifølge den belgiske stat beskytter medlemmer af Cooperative Savings Societies' permanente indskud.

⁽⁵²⁾ Den belgiske stat forklarer, at ARCO har 800 000 individuelle andelshavere, Cera over 400 000, Lanbokas/Agricaisse 150 000 og ArgenCo næsten 70 000.

⁽⁵³⁾ Jf. betragtning 11.

⁽⁵⁴⁾ Jf. betragtning 13.

- (75) Den belgiske stat fremfører, at hvis Kommissionen når frem til den konklusion, at foranstaltningen udgør statsstøtte, så burde den også nå frem til, at foranstaltningen var forenelig med afviklingsstøtte. Den belgiske stat minder om, at det kongelige dekret af 7. november 2011 klart fastsætter, at enhver betaling fra den særlige beskyttelsesfond ved afvikling af ethvert relevant kooperativ først ville finde sted efter den endelige afgørelse om og godkendelse af afvikling.
- (76) Belgien forsvarer også det synspunkt, at da fysiske personer ikke er virksomheder, så omfatter Kommissionens påbud om indstilling af ordningen ikke betalinger til privatpersoner efter afviklingen af ARCO.
- (77) Belgien fremsatte yderligere bemærkninger til Kommissionen i et brev af 18. marts 2014, som var den oprindelige frist.
- (78) Belgien fremfører, at Kommissionen ikke kunne forbyde udbetalingen af garantier til individuelle andelshavere. Kommissionen kunne ikke forhindre Belgien i at suspendere nogen udbetalinger under garantiordningen for kooperativer og kunne heller ikke geninddrive udbetalingerne foretaget under ordningen til individuelle andelshavere.
- (79) Private andelshavere, der er fysiske personer, er ikke virksomheder efter traktatens artikel 107, stk. 1, og udbetalingen af garantien til individuelle andelshavere ville ikke have påvirket ARCO eller sandsynligheden for, at den belgiske stat fik tilbagebetalt støtten, som disse virksomheder har modtaget.

4. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

4.1. Støttemodtageren

- (80) Indledningsvis bemærker Kommissionen, at den i betragtning 18 i åbningsafgørelsen fandt, at garantiordningen for kooperativer udgjorde end fordel for de finansielle kooperativer. En grundig analyse af foranstaltningens kronologi og kendetegn afslørede dog, at ARCO var den eneste egentlige støttemodtager, hvilket bliver beskrevet i dette afsnit.
- (81) I nærværende sag bemærker Kommissionen, at der er en vigtig forskel mellem ARCO og de andre finansielle kooperativer, der potentielt var berettiget til at deltage i garantiordningen for kooperativer.
- (82) Det fremgår tydeligt af sagsfremstillingen ⁽⁵⁵⁾, at garantiordningen for kooperativer fra starten var skræddersyet til ARCO, som løb ind i problemer pga. sine investeringer i Dexia. I sidste ende var ARCO det eneste finansielle kooperativ, der søgte om at deltage i foranstaltningen.
- (83) For så vidt angår andre finansielle kooperativer, konstaterer Kommissionen, at garantiordningen for kooperativer er en frivillig ordning, at det belgiske ministerråd kunne bestemme, om og under hvilke betingelser finansielle kooperativer, der søgte om deltagelse i garantiordningen for kooperativer, skulle optages, at ingen andre finansielle kooperativer søgte at blive optaget i garantiordningen, og at nogle af dem aktivt tog afstand fra den. Kommissionen konstaterer ligeledes, at ingen andre finansielle kooperativer havde problemer med deres investeringer i samme grad, som ARCO havde med Dexia.
- (84) Derfor finder Kommissionen, at den eneste reelle begunstigede af garantiordningen for kooperativer, som udøver en økonomisk aktivitet, er ARCO.

⁽⁵⁵⁾ Se navnlig den daværende finansministers redegørelse til Dexia-kommissionen beskrevet i betragtning 8 og fodnote 6. Se også den nuværende finansministers udtalelser i tidsskriftet Trends i fodnote 7.

4.2. Bekendtgørelsen og indførelsen af foranstaltningen udgør én intervention

- (85) Kommissionen konstaterer, at foranstaltningen blev vedtaget og offentliggjort af regeringen den 10. oktober 2008 ⁽⁵⁶⁾. Det er tydeligt, at den belgiske regering havde besluttet at lade ARCO drage fordel af en garantiordning for kooperativer, da foranstaltningen til fordel for Dexia blev udtænkt i 2008 ⁽⁵⁷⁾. En anden pressemeddelelse af 21. januar 2009 beskrev foranstaltningen nærmere, og derefter begyndte regeringens tilsagn at blive omsat til lov.
- (86) Kommissionen hæfter sig ved de utvetydige formuleringer i pressemeddelelserne af 10. oktober 2008 og 21. januar 2009 (»décidé« — besluttet og »l'engagement« — tilsagn), hvilket skabte en legitim forventning om deres indfrielse.
- (87) Pressemeddelelserne blev også offentliggjort via de officielle kanaler: Pressemeddelelsen af 10. oktober 2008 blev udsendt af finansministeriet, mens pressemeddelelsen af 10. januar 2009 blev udsendt på vegne af premierministeren og finansministeren. Pressemeddelelsens gentagne natur styrkede det underliggende budskab.
- (88) Kommissionen konstaterer, at det allerede ved offentliggørelsen af pressemeddelelsen af 10. oktober 2008 fremgik tydeligt, at garantiordningen for kooperativer var tænkt som en udvidelse af indskudsgarantiordningen. Pressemeddelelsen af 21. januar 2009 indeholdt yderligere tekniske detaljer. Så snart den blev offentliggjort, lagde ARCO den på sit websted med det klare formål at berolige sine private andelshavere. Desuden hæfter Kommissionen sig ved foranstaltningens konsistens over tid, idet den ikke har ændret sig væsentligt fra den oprindelige meddelelse den 10. oktober 2008 til det endelige kongelige dekret.
- (89) I sin dom af 19. marts 2013 i forenede sager C-399/10 P og C-401/10 P ⁽⁵⁸⁾ fandt Domstolen, at meddelelsen om en foranstaltning og dens effektive gennemførelse kan betragtes som én intervention, hvis dette er begrundet i kronologien, formålet hermed og virksomhedens situation på tidspunktet for interventionen. På lignende vis vedtog og offentliggjorte den belgiske stat en foranstaltning den 10. oktober 2008, der senere blev gennemført til samme formål, for så vidt angår den oprindeligt tiltænkte støttemodtager. Desuden har Kommissionen i sine afgørelser anset meddelelse og gennemførelse som én foranstaltning og mener, at der er blevet skabt en fordel fra meddelelsens offentliggørelse ⁽⁵⁹⁾. Endelig kvalificerede den siddende finansminister i marts 2014 foranstaltningen som en forpligtelse indgået i 2008 ⁽⁶⁰⁾.
- (90) På basis af betragtning 85 til 89 finder Kommissionen, at meddelelsen og gennemførelsen af garantiordningen for kooperativer skal betragtes som én foranstaltning.

⁽⁵⁶⁾ Som også blev bekræftet af den daværende finansministers redegørelse til Dexia-kommissionen beskrevet i betragtning 8 og fodnote 6.

⁽⁵⁷⁾ »En même temps« (samtidig) i den daværende finansministers erklæring til Dexia-kommissionen i fodnote 6.

⁽⁵⁸⁾ Se dom af 19. marts 2013 i forenede sager C-399/10 P og C-401/10 P, Bouygues SA and Bouygues Télécom SA mod Europa-Kommissionen m.fl. (endnu ikke offentliggjort).

⁽⁵⁹⁾ Se f.eks. betragtning 48 i Kommissionens afgørelse af 30. marts 2010 i sagen NN 11/10 om kapitalindskudsforanstaltninger målt i forhold til Irish Nationwide Building Society: »Kommissionen bemærker endvidere, at støtten faktisk blev ydet den 22. december 2009 på grundlag af finansministerens tilkendegivelse om, at han havde til hensigt at rekapitalisere INBS« (EUT C 60 af 25.2.2011, s. 6), betragtning 41 i Kommissionens afgørelse af 10. august 2010 i sag NN 35/10 om den tredje rekapitalisering af Anglo Irish Bank: »Kommissionen bemærker endvidere, at rekapitaliseringen faktisk blev ydet den 30. juni 2010 på grundlag af finansministerens tilkendegivelse om, at denne havde til hensigt at rekapitalisere Anglo« (EUT C 290 af 27.10.2010, s. 4), betragtning 49 og 50 i Kommissionens afgørelse af 27. juli 2012 i sagen SA.34824 om HFSF Recapitalisation commitment to National Bank of Greece: »Rekapitaliseringen«, som blev afsluttet den 28. maj 2012, er implementeringen af forpligtelserne i erklæringen og således en forlængelse af den samme støtte (EUT C 359 af 21.11.2012, s. 18). Et lignende ræsonnement blev anvendt i andre sager om græske banker, HFSF Recapitalisation commitment to Alpha Bank SA.34823 (EUT C 357 af 20.11.2012, s. 36); HFSF Recapitalisation commitment to Eurobank SA.34825, (EUT C 359 af 21.11.2012, s. 31), og HFSF Recapitalisation commitment to Piraeus Bank SA.34826, (EUT C 359 af 21.11.2012, s. 43).

⁽⁶⁰⁾ Se fodnote 7.

4.3. Eksistensen af støtte

- (91) Ifølge traktatens artikel 107, stk. 1, er »[...] statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, [er] uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (92) Både den belgiske stat og ARCO argumenterer for, at Kommissionen bør undersøge, hvorvidt ARCO modtog statsstøtte med udgangspunkt i en af Kommissionens andre afgørelser, nemlig den om Ethias ⁽⁶¹⁾. Dog er statsstøtte et objektivt begreb, der er defineret i traktaten. For at blive betragtet som statsstøtte skal en foranstaltning opfylde følgende fire (kumulative) kriterier: Foranstaltningen i) skal ydes af staten eller ved hjælp af statsmidler; ii) skal give støttemodtagere en selektiv fordel; iii) skal (potentielt) være konkurrenceforvridende; og iv) skal påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (93) Kommissionen skal vurdere foranstaltningen ud fra disse fire kriterier (betragtning 94 til 110).

Statsmidler

- (94) Kommissionen skal vurdere, hvorvidt garantiordningen for kooperativer finansieres gennem statsmidler og kan tilregnes staten.
- (95) Ifølge fast retspraksis ⁽⁶²⁾ omfatter traktatens artikel 107, stk. 1, alle økonomiske midler, som offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse til stadighed udgør en del af statens formue, forudsat at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og således står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder.
- (96) Der er navnlig tale om statsstøtte, når midlerne stammer fra bidrag pålagt af national lovgivning, og når disse midler forvaltes og fordeles i overensstemmelse med denne lovgivnings bestemmelser, selv om de forvaltes af institutioner, der er adskilt fra staten. Den juridiske status af den enhed eller virksomhed, der yder den pågældende støtte, anses ikke som en afgørende faktor for anvendelsen af statsstøttereglerne.
- (97) Med hensyn til tilrettelæggelsen af garantiordningen for kooperativer konstaterer Kommissionen, at den belgiske lovgivning fastsætter de bidrag, som deltagerne skal betale, samt hvordan disse midler skal anvendes. Derfor betragtes bidragene til finansiering af den særlige beskyttelsesfond som statsmidler, også selv om de oprindeligt stammer fra private kilder.
- (98) Hvis det er nødvendigt, udbetaler CDC, et offentligt organ, desuden forskudsvis de udbetalinger, som den særlige beskyttelsesfond skal foretage. Under alle omstændigheder udgør dette aspekt af garantiordningen for kooperativer en tilstrækkelig konkret økonomisk risiko for at bebyrde medlemsstatens budget til, at det kan konkluderes, at der er tale om statsmidler efter traktatens artikel 107, stk. 1 ⁽⁶³⁾.
- (99) Med hensyn til, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes den belgiske stat, er det tydeligt, at garantiordningen for kooperativer ikke kan betragtes som en gennemførelse af direktiv 94/19/EF. Ifølge direktivet er medlemsstaterne kun forpligtet til at indføre en indskudsgarantiordning for indlån i kreditinstitutter, og artikel 2 fastsætter udtrykkeligt, at alle de instrumenter, der falder ind under definitionen af kreditinstitutters egenkapital, udelukkes fra tilbagebetaling via indskudsgarantiordninger. Hvis en medlemsstat beslutter at oprette andre garantiordninger for

⁽⁶¹⁾ Som beskrevet i betragtning 56 og 63.

⁽⁶²⁾ Se dom af 19. december 2013 i sag C-262/12, Vent de Colère, Sml. I, præmis 21 (endnu ikke offentliggjort), og dom af 12. december 1996 i sag T-358/94, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 2109, præmis 63-69.

⁽⁶³⁾ Se dom af 8. september 2011 i sag C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 7671, præmis 111.

finansielle produkter, følger en sådan beslutning ikke af EU-retten, men sker på medlemsstatens eget initiativ ⁽⁶⁴⁾. Kommissionen konstaterer også, at Belgien henviser til investorgarantiordningen, men at sammenligningen er irrelevant, da investorgarantiordninger ikke er udformet til at dække investeringsrisiko. Som anført i betragtning 21 er investorgarantiordninger kun møntet på sager, hvor et investeringsfirma er ude af stand til at tilbagebetale aktiver, der tilhører en investor, eksempelvis pga. svindel eller pga. problemer med firmaets systemer.

Selektiv fordel

- (100) Kommissionen konkluderer, at garantiordningen for kooperativer har givet ARCO en fordel. Domstolen accepterer, at virksomheder kan få en fordel i form af forbedret adgang til kapital i de tilfælde, hvor en foranstaltning truffet af en medlemsstat til fordel for investorerne øger sidstnævntes vilje til at placere deres penge i nærmere bestemte investeringsmål ⁽⁶⁵⁾. For så vidt angår denne foranstaltning, har den hjulpet medlemmerne af ARCO-koncernen med at opretholde deres eksisterende kapital ved at overbevise eksisterende andelshavere om, ikke at trække sig ud af de pågældende finansielle kooperativer ⁽⁶⁶⁾, hvilket i særlig grad var vigtigt i forbindelse med den ustabile markedssituation, der karakteriserede perioden umiddelbart efter Lehman Brothers' konkurs. Den 21. januar 2009 offentliggjorde ARCO en pressemeddelelse fra den belgiske regering på sit websted for at berolige sine andelshavere, hvilket tydeligt viser, at det var en stor fordel for ARCO at være i stand til at berolige investorerne. Kommissionen konstaterer i den forbindelse, at ARCOPAR-prospektet, der blev udsendt i sommeren 2008 ⁽⁶⁷⁾, henviste til risikoen for, at individuelle andelshavere ville træde ud af det finansielle kooperativ ⁽⁶⁸⁾ ⁽⁶⁹⁾.
- (101) Foranstaltningen er også klart selektiv. For det første gælder den kun for indehavere af andele i finansielle kooperativer og ikke for personer, der er indehavere af investeringsprodukter udstedt af konkurrerende virksomheder. Således kunne finansielle aktører, der udbyder konservative obligations- eller pengemarkedsforeninger eller kapital-garanterede investeringsforeninger, ikke tilbyde deres kunder en tilsvarende garanti. Belgien har gjort gældende, at de privatpersoners andele i finansielle kooperativer i det væsentlige svarer til indlån ⁽⁷⁰⁾. En række af Belgiens argumenter, henviser imidlertid til kooperativer i almindelighed og ikke til finansielle kooperativer. Hertil kommer, at Belgiens beskrivelse af andele i finansielle kooperativer ikke indeholder henvisninger til relevante oplysninger, såsom risikoen ved at investere i disse instrumenter, ⁽⁷¹⁾, hvilket ikke kendetegner indskud.
- (102) Foranstaltningens selektive karakter ses også, når behandlingen af finansielle kooperativer sammenlignes med andre godkendte ikke-finansielle kooperativer. Belgien baserer sig på Paint Graphos-sagen i sin argumentation for særbehandlingen af individuelle andelshavere i finansielle kooperativer. Paint Graphos-dommen var en præjudiciel afgørelse truffet på grundlag af en forelæggelseserkendelse fra en italiensk domstol, der ønskede at få fastlagt, om de skattefordele, som produktions- og arbejds kooperativer nød, kunne kvalificeres som statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1. I sin dom fastslog Domstolen, at skattefordelen skulle vurderes på baggrund af de fire kumulative kriterier for statsstøtte og gav mere detaljeret vejledning, navnlig hvordan man vurderer, om en sådan skattefordel udgør en selektiv fordel ⁽⁷²⁾. Domstolen udtalte, at det måtte afgøres, i) om en skattefordel kunne begrundes med selve skattesystemets indre logik ⁽⁷³⁾, ii) om der fandtes passende kontrol- og overvågningsprocedurer ⁽⁷⁴⁾, og iii) om skattefordelen var forholdsmæssig og ikke gik ud over det nødvendige minimum ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁶⁴⁾ Se i den henseende dom af 23. april 2009 i sag C-460/07, Puffer, Sml. I, s. 3251, præmis 69-71, og dom af 5. april 2006 i sag T-351/02 Deutsche Bahn mod Kommissionen, Sml. II, s. 1047, præmis 99-104.

⁽⁶⁵⁾ Dom af 19. september 2000 i sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 26 og 27, og sag C-382/99, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5163, præmis 38 og 60-66. Se også sag T-445/05, Associazione italiana del risparmio gestito and Fineco Asset Management mod Kommissionen, Sml. 2009 II, s. 289, præmis 131.

⁽⁶⁶⁾ Se også den i marts 2014 siddende belgiske finansministers udtalelser offentliggjort i tidsskriftet Trends i fodnote 7.

⁽⁶⁷⁾ Jf. fodnote 39.

⁽⁶⁸⁾ Se betragtning 44.

⁽⁶⁹⁾ Yderligere fik ARCO fordel af foranstaltningen derved, at selskabet kunne have udnyttet garantiordning for kooperativer til at tiltrække ny kapital, selv om Kommissionen erkender, at ARCO siden den 10. oktober 2008 ikke har gjort brug af den mulighed. Heroverfor står, at mens andre finansielle kooperativer som ArgenCo og Lanbokas/Agricaisse faktisk rejste ny kapital, lagde de udtrykkeligt afstand til garantiordningen for kooperativer som beskrevet i fodnote 12.

⁽⁷⁰⁾ Se betragtning 60, hvori det beskrives, hvad den belgiske stat anser for at være de vigtigste kendetegn ved privatpersoners andele i finansielle kooperativer.

⁽⁷¹⁾ Navnlig viser betragtning 44, at andelshaverne i ARCO havde lånefinansieret deres investeringer i meget risikobetonede aktiver i forbindelse med én enkelt virksomhed (dvs. Dexia).

⁽⁷²⁾ Se dommens præmis 48-76.

⁽⁷³⁾ Dommens præmis 67-73.

⁽⁷⁴⁾ Dommens præmis 74.

⁽⁷⁵⁾ Dommens præmis 75-76.

- (103) Kommissionen mener ikke, at Belgien kan få medhold i sine argumenter, idet arten af den fordel, som foranstaltningen medfører, er kvalitativt forskellig fra den, som Domstolen behandlede i *Paint Graphos*-sagen. Den belgiske foranstaltning indebærer en positiv fordel og ikke en lempelse af en skattebyrde eller af en forpligtelse til at betale en afgift. Derfor kan den undersøgelse i tre trin, som Domstolen har indført til vurdering af, om en skattefordel eller -fritagelse udgør en selektiv fordel, ikke anvendes for denne foranstaltning.
- (104) Selv hvis *Paint Graphos*-undersøgelsen kunne anvendes på foranstaltningen, har den sådanne særlige karakteristika, at dens selektive karakter fortsat ville være til stede.
- (105) Kommissionen finder for det første, at *Paint Graphos*-sagen omfatter alle produktions- og arbejdskooperativer, og ikke blot en relativt lille delsektor såsom finansielle kooperativer. Hvis der, som Belgien hævder, bør gives en særlig behandling til »ægte« kooperativer, bør den pågældende særlige behandling finde anvendelse på alle godkendte kooperativer. Foranstaltningens begrænsede fokus alene på finansielle kooperativer er derfor i sig selv tilstrækkelig til at fastslå foranstaltningens selektive karakter.
- (106) Kommissionen konstaterer for det andet, at de finansielle kooperativer ifølge Belgien fra den 10. oktober 2008 fortjener yderligere privilegier. Kommissionen finder, at godkendte kooperativer forud for denne dato som følge af deres særlige status fik en form for gunstig behandling i form af en skattefritagelse ⁽⁷⁶⁾. Kommissionen tager i denne afgørelse ikke stilling til, om den pågældende skattefordel er forholdsmæssig, men mener, at der ikke var nogen grund til pludselig den 10. oktober 2008 at indføre yderligere kompensation til eller beskyttelse af virksomheder, der har status som finansielle kooperativer.
- (107) Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at selv om den som foreslået af Belgien skulle foretage en *Paint Graphos*-undersøgelse, er der ingen begrundelse for at yde en garanti på 100 % til individuelle andelshavere i ARCO (dvs. del i) af *Paint Graphos*-undersøgelsen), hvis medlemmer var selskaber med begrænset ansvar. I betragtning af disse virksomheders karakter, som fastsat i Belgiens generelle selskabslov, burde de ARCO's individuelle andelshavere have været opmærksomme på, at de kunne miste hele deres kapital i tilfælde af afvikling ⁽⁷⁷⁾. Desuden er beskyttelse af 100 % af al kapital, der er indskudt af individuelle andelshavere i finansielle kooperativer, ikke en forholdsmæssig foranstaltning (del iii) af *Paint Graphos*-undersøgelsen), idet de pågældende andelshavere ville være afskærmet mod enhver risiko, hvilket ville skabe en urimelig fordel for de virksomheder, som de har andel i ⁽⁷⁸⁾.

Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne

- (108) Garantiordningen for kooperativer giver finansielle kooperativer en fordel, som andre aktører, der tilbyder investeringsprodukter til private og andre ikke-finansielle, godkendte kooperativer, ikke får. Takket være foranstaltningen har ARCO været i stand til at bevare markedsandelen i en længere periode. ARCO oplevede ikke umiddelbart kapitaludstrømninger. Den skete først senere og på et lavere niveau, end det ville have været tilfældet uden foranstaltningen. De øvrige aktører, som skulle konkurrere på deres egne forudsætninger og ikke havde adgang til garantiordningen, havde derfor ikke gavn af den kapital, som ellers havde været tilgængelig til investering. Derfor fordrejer garantiordningen for kooperativer konkurrencevilkårene ⁽⁷⁹⁾.
- (109) Når en medlemsstat yder støtte til en virksomhed, kan den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes som følge heraf, således at mulighederne for virksomheder i andre medlemsstater for (yderligere) at trænge ind på markedet reduceres ⁽⁸⁰⁾. Da der er mange internationale udbydere af investeringsprodukter, som er aktive på det belgiske marked, har foranstaltningen helt afgjort en indvirkning på samhandelen i Unionen.

⁽⁷⁶⁾ Se betragtning 26.

⁽⁷⁷⁾ Se oversigten i betragtning 44 over de beskrevne risikofaktorer i relation til prospektet for ARCOPAR-andele udstedt i sommeren 2008.

⁽⁷⁸⁾ Da analysen i betragtning 107 er tilstrækkelig til at vise, at garantiordningen for kooperativer ikke opfylder kriterierne i *Paint Graphos*, behøver Kommissionen ikke i denne afgørelse at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger passende kontrol og overvågning af procedurer til at forhindre økonomiske enheder i at vælge og ændre deres juridiske status med det ene formål at udnytte visse fordele for den slags virksomhed (del ii) i *Paint Graphos*-analysen).

⁽⁷⁹⁾ Se en lignende undersøgelse i Domstolens konklusioner i sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 2000 I, s. 6857, præmis 29-31.

⁽⁸⁰⁾ Se dom af 8. maj 2013 i sag C-197/11, Libert m.fl., præmis 76-79 (endnu ikke offentliggjort).

Konklusion

- (110) På grundlag af undersøgelsen i betragtning 91 til 109, konkluderer Kommissionen, at garantiordningen for kooperativer omfatter statsmidler, udgør en selektiv fordel for ARCO, fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen inden for Unionen og derfor opfylder alle kriterierne for statsstøtte. Alle disse elementer var til stede senest, da det kongelige dekret af 10. oktober 2011 blev vedtaget, men den fordel, som foranstaltningen skabte, eksisterede allerede fra tidspunktet for meddelelsen den 10. oktober 2008 om, at der ville blive indført en sådan foranstaltning. Støttens samlede økonomiske beløb skal tages i betragtning i forbindelse med undersøgelsen af støttens forenelighed og, om nødvendigt, tilbagesøgningen af den fra modtagerne.

4.4. Støttens forenelighed

- (111) Efter at have fastslået, at garantiordningen for kooperativer udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, skal Kommissionen fastslå, om støtten kan betragtes som forenelig med det indre marked.
- (112) Traktatens artikel 107, stk. 1, fastsætter, at alle former for statsstøtte er uforenelig med det indre marked og derfor forbudt, medmindre andet er fastsat i traktaten. Stk. 2 og 3 i traktatens artikel 107 definerer efterfølgende to kategorier af forenelig støtte.
- (113) Traktatens artikel 107, stk. 2, opregner kategorier af statsstøtte, som automatisk er fritaget fra forbuddet, men garantiordningen for kooperativer falder ikke ind under nogen af disse kategorier.
- (114) Traktatens artikel 107, stk. 3, omhandler flere former for støtte, der vil kunne betragtes som forenelige med det indre marked. Teoretisk set ville traktatens artikel 107, stk. 3, litra b) eller c), kunne finde anvendelse.
- (115) Med hensyn til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), forklarer Kommissionen i sine rammebestemmelser, hvordan fritagelsen anvendes for visse former for støtte. Kommissionen finder dog ikke, at foranstaltningen hører under nogen af de former for støtte, der er omfattet af nævnte rammebestemmelser. Desuden har hverken Belgien eller ARCO indsendt oplysninger om et formål af fælles interesse under henvisning til denne bestemmelse. Kommissionens skal derfor kun undersøge foranstaltningens forenelighed på basis af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).
- (116) Hvad angår traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), konstaterer Kommissionen, at Belgien anfører, at hvis Kommissionen konkluderer, at garantiordning for kooperativer udgør statsstøtte, bør foranstaltningen vurderes i forhold til nævnte artikel. Denne bestemmelse giver mulighed for, at støtten kan erklæres forenelig med det indre marked, hvis støtten er nødvendig for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.
- (117) Traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), kræver imidlertid, at der anlægges en restriktiv fortolkning af, hvad der kan betragtes som en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Den pågældende forstyrrelse skal påvirke hele økonomien i en medlemsstat og ikke blot økonomien i en af dens regioner eller områder af dens territorium ⁽⁸¹⁾.
- (118) Da finanskrisen nåede sit første højdepunkt i efteråret 2008 besluttede Kommissionen i Bankmeddelelsen af 2008, at traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), kunne anvendes med henblik på at vurdere statsstøtteforanstaltninger, der var iværksat for at løse pengeinstitutternes problemer ⁽⁸²⁾.

⁽⁸¹⁾ Se Domstolens dom af 15. december 1999 i de forenede sager T-132/96 og T-143/96, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG and Volkswagen Sachen GmbH mod Kommissionen, Sml. II, s. 3663, præmis 167.

⁽⁸²⁾ Samtidig tilføjedes det i punkt 11 i bankmeddelelsen af 2008, at traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), ikke anvendes i andre sektorer end den finansielle sektor på det daværende tidspunkt.

- (119) For de andre sektorer end den finansielle sektor udarbejdede Kommissionen på basis af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), også nogle midlertidige EU-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise⁽⁸³⁾. Disse rammebestemmelser finder imidlertid ikke anvendelse på foranstaltningen. De tager derimod sigte på realøkonomien ved at give medlemsstaterne mulighed for at træffe passende foranstaltninger for at forbedre adgangen til finansiering for virksomheder, der var villige til at investere under den finansielle krise i en periode, hvor bankfinansiering blev knap. ARCO's problemer er ikke relateret til mangel på bankfinansiering, men til aktiver (dvs. Dexia-aktier), hvis værdiansættelse måtte nedjusteres. Desuden er garantiordningen for kooperativer — som garanterer 100 % af et gældsinstrument — ikke omfattet af nogen af de støttekategorier, der omtales i rammebestemmelsernes afsnit 4.3.
- (120) Da de finansielle kooperativer ikke er pengeinstitutter som anført i Bankmeddelelsen af 2008⁽⁸⁴⁾, skal støtten vurderes direkte i forhold til traktaten. For at være i overensstemmelse med de generelle kriterier for forenelighed i traktatens artikel 107, stk. 3, skal foranstaltningen opfylde følgende betingelser⁽⁸⁵⁾:
- a) *Hensigtsmæssighed*: Støtten skal være målrettet for effektivt at opfylde målsætningen om at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i økonomien. Det ville ikke være tilfældet, hvis foranstaltningen ikke var egnet til at afhjælpe forstyrrelsen.
 - b) *Nødvendighed*: Støtteforanstaltningen skal i sin størrelse og form være nødvendig for at nå målet. Støttebeløbet skal således begrænses til det nødvendige minimum for at nå målet og antage den mest hensigtsmæssige form for at afhjælpe forstyrrelsen.
 - c) *Forholdsmæssighed*: Foranstaltningens positive virkninger skal være korrekt afvejet i forhold til konkurrenceforvridningerne, således at forvridningerne kan begrænses til det nødvendige minimum i forhold til at nå foranstaltningens mål.
- (121) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen er hensigtsmæssig, finder Kommissionen, at de finansielle kooperativers betydning for den bredere økonomi er fundamentalt forskellig fra de traditionelle bankers betydning, idet disse er udsat for investorstormløb. Hvis alle indehavere af bankindeståender skulle beslutte at hæve deres penge på samme tid, ville en bank være forpligtet til at afhænde alle sine illikvide aktiver over en kort periode (og således udløse et »brandudsalg«), hvilket ville få alvorlige følger for udlån til realøkonomien og måske også skabe en nedadgående spiral for aktiverens værdi. Finansielle kooperativer låner derimod ikke ud til realøkonomien. De har også en vedtægtsbestemt ret til at begrænse andelshavernes udtræk⁽⁸⁶⁾, således at ethvert ukontrolleret frasalg af aktiver i princippet kan undgås. Dette understreger en vigtig forskel mellem indskud og andele med hensyn til deres systemiske virkning.
- (122) Det er også klart, at andelshavere i finansielle kooperativer ud fra et juridisk synspunkt er kapitalejere i et selskab med begrænset ansvar. Som en konsekvens af denne status er de individuelle andelshavere i finansielle kooperativer retligt set udsat for muligheden for at miste hele eller en del af deres oprindelige kapitalindskud. I denne forbindelse konstaterer Kommissionen også, at BNB's direktør ikke bekræftede, at andele i finansielle kooperativer kunne sidestilles med indlån i et pengeinstitut⁽⁸⁷⁾.
- (123) Kommissionen konstaterer også, at individuelle andelshavere i finansielle kooperativer er anderledes stillet i den såkaldte »vandfaldsstruktur«⁽⁸⁸⁾ i tilfælde af afvikling eller konkurs i forhold til en indehaver af indskud i et pengeinstitut. Pengeinstitutter er regulerede enheder, for hvilke tilsynsmyndigheden sikrer, at der er en vis mængde kapital til rådighed. Denne kapital udgør en første stødpude i tilfælde af likvidation eller konkurs. Andelshavere i finansielle kooperativer nyder imidlertid ikke en sådan beskyttelse. I tilfælde af en likvidation eller konkurs er de de første, der bliver ramt.
- (124) På grundlag af argumenterne i betragtning 121 til 123 konkluderer Kommissionen, at garantiordningen for kooperativer slet og ret beskytter finansielle kooperativer og deres individuelle andelshavere mod konsekvenserne af deres tidligere investeringer. Det er imidlertid ikke en hensigtsmæssig foranstaltning for at undgå en alvorlig forstyrrelse i den belgiske økonomi.

⁽⁸³⁾ EUT C 83 af 7.4.2009, s. 1.

⁽⁸⁴⁾ Pengeinstitutters aktiviteter er for eksempel dem, der er anført i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF (EUT L 177 af 30.6.2006, s. 1).

⁽⁸⁵⁾ Se dom af 17. september 1980 i sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml., s. 2671.

⁽⁸⁶⁾ Se betragtning 41.

⁽⁸⁷⁾ Jf. betragtning 13.

⁽⁸⁸⁾ Når en virksomhed går konkurs, mister indehavere af ansvarlig kapital deres tilgodehavende i forhold til deres stilling i gældsstrukturen. Dette kaldes »vandfaldsstrukturen«.

- (125) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen er nødvendig, minder Kommissionen om, at Belgien allerede havde truffet betydelige foranstaltninger for at forhindre en forstyrrelse i landets økonomi. Der var allerede indført andre foranstaltninger for at stabilisere det belgiske finansielle system og navnlig banker og andre finansielle institutioner, som de finansielle kooperativer investerede i. Den belgiske indskudsgarantiordning beskyttede indskud op til 100 000 EUR, og den belgiske stat hjalp Fortis, KBC, Dexia og Ethias med rekapitaliseringer, likviditetsindsprøjtninger, foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver samt ad hoc-foranstaltninger. Kommissionen konkluderer, at det ikke var nødvendigt at beskytte individuelle andelshavere i finansielle kooperativer, som i sidste ende er selskaber med begrænset ansvar.
- (126) Med hensyn til skrivelsen fra BNB's direktør, som Belgien henviser til, konstaterer Kommissionen, at den er dateret i oktober 2011, dvs. længe efter den 10. oktober 2008, da foranstaltningen blev annonceret. Desuden siger brevet ordlyd ikke, at foranstaltningen var nødvendig for at undgå en alvorlig forstyrrelse i den belgiske økonomi, men blot at foranstaltningen ville gøre det muligt ⁽⁸⁹⁾ at begrænse de negative virkninger af den (systemiske) krise. Med hensyn til skrivelsen fra Rådet for Finansiell Stabilitet bemærker Kommissionen, at den blot omhandler udvidelsen af dækningen af indskudsgarantiordningen og indførelsen af garantiordningen for »branche 21«-forsikringsprodukter.
- (127) Angående foranstaltningens forholdsmæssighed konstaterer Kommissionen, at foranstaltningen i sin udformning ikke i tilstrækkelig grad beskytter mod diskrimination ⁽⁹⁰⁾. Garantiordning for kooperativers frivillige karakter i kombination med det åbenbare fravær af en levedygtighedstest skaber et incitament til kun at deltage, når det står klart, at garantien vil blive udløst. I et sådant scenarie kan den begunstigede benytte garantien, samtidig med at den pågældende i vid udstrækning undgår betaling af garantiagebyrer indtil allersidste øjeblik før afvikling.
- (128) Kommissionen mener også, at den kooperative garantiordning unødigt fordrejer markedets normale funktion. Foranstaltningen har gjort det muligt for ARCO at beskytte sin markedspostion på det private marked for investeringsprodukter, hvilket har kunnet have eller fik negativ indvirkning på konkurrenternes markedssandele og rentabilitet, idet de ikke havde adgang til garantiordningen.
- (129) Foranstaltningen kan derfor ikke betragtes som forenelig med det indre marked, idet den hverken er hensigtsmæssig, nødvendig eller forholdsmæssig i forhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), og idet den ikke er omfattet af nogen anden bestemmelse vedrørende statsstøttes forenelighed.

4.5. Beregning af støttebeløbet

- (130) Hvad angår beregningen af det støttebeløb, der skal søges tilbage fra ARCO, tager Kommissionen højde for følgende kriterier og faktiske omstændigheder ⁽⁹¹⁾:
- Det maksimale beløb for udtræk i henhold til ARCO's vedtægter, som er begrænset til 10 % af den samlede kapital eller til 10 % af andelshaverne ⁽⁹²⁾
 - kun individuelle andelshavere er omfattet af garantiordningen for kooperativer
 - den særlige udformning af den kooperative garantiordning, som på den ene side var frivillig, idet den overlod valget om at deltage eller ej til de finansielle kooperativer, og på den anden side også gav finansielle kooperativer med høj risiko for konkurs eller likvidation mulighed for at deltage i ordningen (således som det skete, da generalforsamlingerne i ARCOFIN, ARCOPAR og ARCOPLUS den 8. december 2011, kort tid efter at de blev omfattet af ordningen, godkendte forslagene fra deres bestyrelser om at træde i frivillig likvidation)

⁽⁸⁹⁾ Kommissionen bemærker, at brevet faktisk bruger den betingede form »permettrait« og ikke den mere sikre fremtidsform »permettra«.

⁽⁹⁰⁾ Se også bemærkningerne i brevet fra direktøren for NBB i betragtning 13.

⁽⁹¹⁾ For overskuelighedens skyld har Kommissionen udviklet en model med én periode, som forudsætter, at individuelle andelshavere kun kan udtræde i én periode. Dette er en konservativ antagelse.

⁽⁹²⁾ Jf. fodnote 40.

- ARCO, længe før virksomheden gik konkurs, befandt sig allerede i en kritisk økonomisk situation, idet den (som beskrevet i betragtning 38, 44 og 82) havde foretaget betydelige investeringer i aktier i Dexia, en bank der i efteråret 2008 måtte reddes fra konkurs af den belgiske, franske og luxembourgske stat med det resultat, at enhver væsentlig nedgang i værdien af Dexias aktier fortsat var til skade for ARCOs finansielle situation, navnlig fordi ARCO havde finansieret sin deltagelse i redningen af Dexia ved at overtage noget af gælden
- ARCO i 2011 betalte tilmeldingsgebyr og den årlige garantipræmie.
- (131) Den fordel, ARCO opnåede, var en beskyttelse mod kapitaludstrømninger, som ARCO ellers kun kunne have standset ved at anvende sine vedtægtsbestemmelser, når virksomheden først havde mistet enten 10 % ⁽⁹³⁾ af sin kapital eller 10 % af sine andelshavere. Udstrømninger i den størrelsesorden ville sandsynligvis ske, så snart ARCO enten objektivt var kommet i dyb gældsættelse, under konkursbehandling eller afvikling, eller mere subjektivt, som i nogle andre tilfælde af investorstormløb ⁽⁹⁴⁾, så snart selskabets andelshavere ikke længere oplevede ARCO som en sikker investering, for eksempel på grund af dens kraftige eksponering over for Dexias økonomiske situation og markedsværdi.
- (132) Kommissionen følger en konservativ ⁽⁹⁵⁾ tilgang til beregning af den fordel, som ARCO opnåede, idet der tages hensyn til den potentielle udstrømning i kun én periode på et år i stedet for flere perioder. Således bør resultatet afspejle garantiordningen for kooperativers minimumsvirkning, selv om garantien i virkeligheden kan have forhindret, at ARCO flere gange ville have været udsat for den maksimale udstrømning af andelshavere og kapital. Vedtægterne gav ARCO mulighed for at standse en udstrømning af kapital, hvis enten 10 % af kapitalen eller 10 % af andelshaverne var trukket ud. For at beregne støttebeløbet antager Kommissionen, at ARCO ville have valgt det mest effektive alternativ, nemlig at bevare det højeste mulige kapitalniveau. Med hensyn til muligheden for, at andelshaverne trak sig ud, tager Kommissionen udgangspunkt i det laveste antal individuelle andelshavere i den periode, hvor fordelen blev skabt (begyndende fra den 10. oktober 2008), hvilket er endnu en konservativ antagelse, og tillægger disse andelshavere den gennemsnitlige andel af kapitalen i det pågældende år. Med hensyn til den mulighed, der er forbundet med udstrømning af kapital, vil Kommissionen også tage udgangspunkt i året med den ringeste kapitalmængde.
- (133) Kommissionen har også taget hensyn til, at den fordel, der var forbundet med foranstaltningen, delvis blev formindsket ved at ARCO, som bestod af de tre juridiske enheder ARCOPAR, ARCOFIN og ARCOPLUS, skulle betale et engangsbeløb som adgangsgebyr og et garantigebyr for et år, selv om disse betalinger først fandt sted i efteråret 2011, lige før ARCO trådte i likvidation.
- (134) Den fordel, der blev opnået som følge af foranstaltningen, er således det laveste beløb, der følger af følgende to beregninger: a) 10 % af kapitalen i året med den laveste kapital i perioden fra den 10. oktober 2008 til den 8. december 2011 minus det samlede beløb af allerede betalte gebyrer, og b) 10 % af det laveste antal aktionærer i perioden fra den 10. oktober 2008 til den 8. december 2011 ganget med den gennemsnitlige kapitalandel pr. andelshaver i samme år minus det samlede beløb af allerede betalte gebyrer.
- (135) I absolutte størrelser stiger sandsynligheden for, at investorerne trækker kapital ud, med tiden, hvilket gør det vanskeligere at beregne den rente, der skal betales for den modtagne støtte. For at udviske hele den fordel, som ARCO opnåede, og samtidig give medlemsstaten en brugbar metode til renteberegning i forbindelse med tilbagesøgningen ⁽⁹⁶⁾, finder Kommissionen, at fordelen i sin helhed fuldt ud var opnået i det mindste fra den 8. december 2011, og anmoder om, at de beløb, der skal søges tilbage, pålægges renter fra den 8. december 2011, indtil beløbene faktisk tilbagesøges.
- (136) Med henblik på at kunne verificere støtteberegningerne anmoder Kommissionen Belgien om at indsende en liste over antallet af andelshavere i henholdsvis ARCOPAR, ARCOFIN og ARCOPLUS i perioden fra den 10. oktober 2008 til den 8. december 2011, således som de var registreret ved afslutningen af hvert enkelt år.

⁽⁹³⁾ Kommissionen bemærker, at hvis de øvrige andelshavere i ARCO ikke ville trække deres penge ud, ville individuelle andelshavere kunne trække en større procentdel ud. Men for at anlægge en konservativ tilgang har Kommissionen med henblik på disse beregninger anvendt et tal på 10 %.

⁽⁹⁴⁾ Med hensyn til et typisk tilfælde for en bank, der var udsat for et investorstormløb i forbindelse med den seneste finanskrise, kan man sammenligne med sagen Northern Rock (EUT C 149 af 1.7.2009, s. 16).

⁽⁹⁵⁾ Dvs. at det muligvis undervurderer fordelen.

⁽⁹⁶⁾ Se dom af 28. juli 2011 i sag C-403/10 P, Mediaset mod Kommissionen, Sml. I, s. 117* summ.pub., præmis 126 og 127 og den dér citerede retspraksis.

- (137) I deres supplerende bemærkninger, der blev fremsat mere end halvandet år efter fristen for indgivelse af bemærkninger til afgørelsen om at indlede proceduren, fremkom de belgiske myndigheder ikke med nogen nye oplysninger om sagens indhold. De anfører, at Kommissionen ikke kan forbyde udbetalingen af garantier til individuelle andelshavere, og at den ikke kan kræve, at staten suspenderer alle betalinger i henhold til garantiordningen for kooperativer, og ikke kan tilbagesøge udbetalinger vedrørende garantien til individuelle andelshavere.
- (138) Til støtte for sine bemærkninger minder Belgien om, at de individuelle andelshavere ikke var virksomheder i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, og mente derfor, at udbetalingen af garantien til de individuelle andelshavere ikke ville have nogen indvirkning på ARCO eller statens mulighed for at få støtten tilbagebetalt.
- (139) Som svar herpå påpeger Kommissionen, at de beløb, der skal tilbagesøges i henhold til denne afgørelse, faktisk udgjorde støtte til ARCO.
- (140) Kommissionen understreger endvidere i henhold til traktatens artikel 108, stk. 2, at når statsstøtten er fundet uforenelig med det indre marked, er det tilstrækkeligt begrundelse for at pålægge medlemsstaten at ophæve den pågældende støtte⁽⁹⁷⁾. De belgiske myndigheder kunne derfor ikke hævde, at forbuddet mod at betale en garanti, der anses for at være uforenelig støtte, var i strid med EU-retten.
- (141) De var derfor forpligtet til at overholde den anvisning, der var indeholdt i beslutningen om at indlede proceduren, om at udsætte gennemførelsen af den pågældende foranstaltning, og derfor ikke foretage nogen udbetalinger.
- (142) Det er derfor også velbegrundet, at Belgien fortsat skal afholde sig fra at foretage nogen udbetalinger under til støtteforanstaltningen.

Konklusion

- (143) Kommissionen finder, at garantiordningen for kooperativer udgør statsstøtte til fordel for ARCOPAR, ARCOFIN og ARCOPLUS, som Belgien ulovligt har ydet i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Belgien skal derfor ophæve den lovgivning, der ligger til grund for garantiordningen for kooperativer (navnlig loven af 14. april 2009 og det kongelige dekret af 10. oktober 2011) og skal søge fordelene tilbage hos ARCOPAR, ARCOFIN og ARCOPLUS —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den garantiordning, som Belgien ulovligt har ydet de finansielle kooperativer i ARCO, og navnlig ARCOFIN, ARCOPLUS og ARCOPAR, i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 2

1. Belgien skal tilbagesøge den uforenelige støtte, der henvises til i artikel 1, fra modtagerne, og som er det laveste beløb, der følger af følgende to beregninger:
 - a) 10 % af kapitalen i året med det laveste kapitalniveau i perioden fra den 10. oktober 2008 til den 8. december 2011 minus det samlede beløb af allerede betalte gebyrer, eller
 - b) 10 % af det laveste antal andelshavere i perioden fra den 10. oktober 2008 til den 8. december 2011 ganget med den gennemsnitlige kapitalandel pr. andelshaver i samme år minus det samlede beløb af allerede betalte gebyrer.
2. De beløb, der skal tilbagesøges, skal pålægges renter fra den 8. december 2011, indtil beløbene faktisk tilbagebetales.

⁽⁹⁷⁾ Se Domstolens dom af 11. november 2011 i sag T-384/08, *Elliniki Nafpigokataskevastiki m.fl. mod Kommissionen*, Sml. II, s. 380, præmis 133.

3. Renten tilskrives med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 ⁽⁹⁸⁾.

4. Belgien skal fortsat afholde sig fra at foretage nogen udbetalinger under den ordning, der henvises til i artikel 1, med virkning fra datoen for offentliggørelsen af denne afgørelse.

Artikel 3

1. Belgien skal bringe den støtteforanstaltning, der henvises til i artikel 1, til ophør, for så vidt som foranstaltningen er uforenelig med det indre marked.
2. Tilbagesøgningen af den støtte, der henvises til i artikel 1, iværksættes omgående og effektivt.
3. Belgien sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter offentliggørelsen.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter offentliggørelsen af denne afgørelse sender Belgien Kommissionen følgende oplysninger:
 - a) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme beslutningen og
 - b) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Belgien holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan for at efterkomme denne afgørelse, indtil den støtte, der henvises til i artikel 1, er fuldt tilbagebetalt. Belgien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme beslutningen. Belgien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 3. juli 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand

⁽⁹⁸⁾ EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.