



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. december 2016 *

»Præjudiciel forelæggelse — statsstøtte — støtte iværksat af Kongeriget Belgien til fordel for finansielle kooperativer i ARCO-koncernen — indskudsgarantiordninger — direktiv 94/19/EF — anvendelsesområde — garantiordning til beskyttelse af individuelle andelshavere i kooperativer, der er aktive i finanssektoren — ikke omfattet — artikel 107 TEUF og 108 TEUF — Kommissionens afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked«

I sag C-76/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien) ved afgørelse af 5. februar 2015, indgået til Domstolen den 19. februar 2015, i sagen:

Paul Vervloet,

Marc De Wit,

Edgard Timperman,

Godelieve Van Braekel,

Patrick Beckx,

Marc De Schryver,

Guy Deneire,

Steve Van Hoof,

Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund,

Gemeente Schaarbeek,

Frédéric Ensch Famenne

mod

Ministerraad,

procesdeltagere:

Arcofin CVBA,

* Processprog: nederlandsk.

Arcopar CVBA,

Arcoplus CVBA,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal, A. Rosas (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. april 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Paul Vervloet, Marc De Wit, Edgard Timperman, Godelieve Van Braekel, Patrick Beckx, Marc De Schryver, Guy Deneire og Steve Van Hoof ved advokaten K. Geelen, E. Monard og W. Moonen
- Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund ved avocats J. Bourtembourg og F. Belleflamme
- Arcofin CVBA, Arcopar CVBA og Arcoplus CVBA ved advokaten A. Verlinden, R. Martens og C. Maczkovics
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af advokaten S. Ryelandt og P. De Bock
- Europa-Kommissionen ved P.-J. Loewenthal, L. Flynn og A. Nijenhuis, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører dels fortolkningen af artikel 2 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger (EFT 1994, L 135, s. 5), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/1/EF af 9. marts 2005 (EUT 2005, L 79, s. 9) (herefter »direktiv 94/19«), dels lovligheden af Kommissionens afgørelse 2014/686/EU 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 (EUT 2014, L 284, s. 53, herefter »afgørelsen af 3. juli 2014«), samt fortolkningen af artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 2 Denne anmodning er indgivet som led i en tvist mellem Paul Vervloet, Marc De Wit, Edgard Timperman, Godelieve Van Braekel, Patrick Beckx, Marc De Schryver, Guy Deneire, Steve Van Hoof, Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund (organet til pensionsfinansiering Ogeo Fund), Gemeente Schaarbeek (Schaerbeek kommune, Belgien) og Frédéric Ensich Famenne, på den ene side, og Ministerraad (ministerrådet, Belgien), på den anden side, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som blev indført i

medfør af artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3, i wet tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België (lov om fastsættelse af statuttene for den belgiske nationalbank), af 22. februar 1998 (*Belgisch Staatsblad*, 28.3.1998, s. 9377), som ændret ved kongelig beslutning om ændring af loven om de tilsynsstrukturen i finanssektoren, af 3. marts 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 9.3.2011, s. 15623) (herefter »loven af 22. februar 1998«), er forenelig med lighedsprincippet som fastsat i den belgiske forfatning.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 94/19

- 3 Direktiv 94/19 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149). Da denne ophævelse trådte i kraft den 4. juli 2015, finder direktiv 94/19 fortsat anvendelse i hovedsagen.
- 4 Følgende fremgik af 1., 8., 16. og 17. betragtning til direktiv 94/19:

»I overensstemmelse med de i [EF-]traktaten fastsatte mål bør der tilstræbes en harmonisk udvikling af kreditinstitutters virksomhed i hele Fællesskabet gennem ophævelse af enhver begrænsning af etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at stabiliteten i banksystemet og beskyttelsen af opsparerne styrkes

[...]

[H]armoniseringen bør begrænses til hovedelementerne i indskudsgarantiordningerne og bør sikre, at der inden for en meget kort frist kan ske udbetaling under garantien, beregnet efter et harmoniseret minimumsniveau.

[...]

[P]å den ene side bør den minimumsgaranti, der skal fastsættes i dette direktiv, ikke bevirke, at for stor en del af indskuddene er ubeskyttede af hensyn til både forbrugerbeskyttelsen og finanssystemets stabilitet; på den anden side ville det ikke være hensigtsmæssigt at fastsætte et beskyttelsesniveau i hele Fællesskabet, der i visse tilfælde kunne tilskynde til en uforsvarlig ledelse af kreditinstitutterne; der bør tages hensyn til omkostningerne ved finansiering af ordningerne; det forekommer rimeligt at fastsætte den harmoniserede minimumsgaranti til 20 000 [EUR]; begrænsede overgangsordninger kan blive nødvendige for at give ordningerne tid til at kunne opfylde dette krav.

[N]ogle medlemsstater sikrer indskyderne en større dækning af deres indskud end det harmoniserede minimumsniveau i henhold til dette direktiv; det ville ikke være rimeligt at kræve, at disse ordninger, som i visse tilfælde er blevet indført for nylig i henhold til [Kommissionens henstilling 87/63/EØF af 22. december 1986 om indførelse af indskudsgarantiordninger i Fællesskabet (EFT 1987, L 33, s. 16)], ændres på dette punkt.«

5 Direktivets artikel 1, nr. 1) og 4), bestemte følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) indskud: 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.

Aktier i britiske og irske »building societies«, bortset fra aktier af egenkapitallignende art, som er omfattet af artikel 2, betragtes som indskud.

Obligationer, der opfylder betingelserne i artikel 22, stk. 4, i Rådets direktiv 85/611/EØF af 20. december 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter) [(EFT 1985, L 375, s. 3)], betragtes ikke som indskud.

[...]

[...]

- 4) kreditinstitut: 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.«

6 Artikel 2 i direktiv 94/19 havde følgende ordlyd:

»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 [(EFT 1989, L 124, s. 16)]

[...]«

7 Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 94/19 bestemte følgende:

»Hver medlemsstat sikrer, at der på dens område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt. Undtagen under de omstændigheder, der er nævnt i andet afsnit samt i stk. 4, må intet kreditinstitut, der har fået tilladelse i den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 3 i [Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT 1977, L 322, s. 30)], tage imod indskud, medmindre det er medlem af en sådan ordning.«

Direktiv 77/780 og 89/299

8 Direktiv 77/780 og 89/299 blev ophævet og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT 2000, L 126, s. 1), der blev ophævet og erstattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EUT 2006, L 177, s. 1), som for sit vedkommende blev ophævet og erstattet med virkning fra den 1. januar 2014 af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve

virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338).

9 Artikel 1 i direktiv 77/780 havde følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

— kreditinstitut: 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

[...]«

10 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 89/299 var affattet således:

»I dette direktiv forstås ved kreditinstitutter de institutter, der er omfattet [direktiv 77/780, som senest ændret ved Rådets direktiv 86/524/EØF af 27. oktober 1986 (EFT 1986, L 309, s. 15)].«

11 Artikel 2 i direktiv 89/299 bestemte:

»1. Med forbehold af de begrænsninger, der er fastsat i artikel 6, skal et kreditinstituts ikke-konsoliderede egenkapital omfatte følgende komponenter:

1) kapital i henhold til artikel 22 i [Rådets direktiv 86/635/EØF af 8. december 1986 om bankers og andre penge- og finansieringsinstitutters årsregnskaber og konsoliderede regnskaber (EFT 1986, L 372, s. 1)], for så vidt den er indbetalt, samt overkurs ved emission, dog med undtagelse af kumulative præferenceaktier

[...]«

Direktiv 2006/48

12 I artikel 4 i direktiv 2006/48, som ændret med virkning fra den 7. december 2009 af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/111/EF af 16. september 2009 (EUT 2009, L 302, s. 97) (herefter »direktiv 2006/48«), bestemtes følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »kreditinstitut«: 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

[...]«

13 Artikel 57, stk. 1, i direktiv 2006/48 bestemte følgende:

»Med forbehold af de begrænsninger, der er fastsat i artikel 66, skal et kreditinstituts ikke-konsoliderede egenkapital omfatte følgende komponenter:

a) kapital i betydningen i artikel 22 i direktiv 86/635/EØF, for så vidt den er indbetalt plus den tilknyttede del af overkursen ved emission, den dækker tab i going concern-situationer fuldstændigt, og den rangerer efter alle andre krav ved konkurs og likvidation

[...]«

Direktiv 86/635

- 14 Artikel 22 i direktiv 86/635 med overskriften »Passivpost 9 – Tegnet kapital« er affattet således:

»Under denne post opføres – uanset deres betegnelse i det enkelte tilfælde – alle beløb, som alt efter instituttets retlige form i henhold til national lovgivning betragtes som andele i egenkapitalen, tegnet af selskabsdeltagerne eller andre kapitalindskydere.«

Belgisk ret

- 15 I artikel 36/24, stk. 1, i loven af 22. februar 1998 bestemmes følgende:

»Kongen kan efter udtalelse fra banken i tilfælde af, at der pludselig opstår en krise på de finansielle markeder eller opstår en alvorlig trussel om systemisk krise, med det formål at begrænse dennes omfang og konsekvenser:

- 1) vedtage regler, der supplerer eller fraviger lov af 9. juli 1975 om tilsyn med forsikringsvirksomheder, lov af 2. januar 1991 om markedet for offentlige gældsbeviser og den monetære politiks instrumenter, lov af 22. marts 1993 om vedtægterne for og tilsynet med kreditinstitutter, lov af 6. april 1995 om vedtægterne for og tilsynet med investeringsvirksomheder, lov af 2. august 2002 om tilsyn med finanssektoren og de finansielle tjenesteydelser, selskabslovens bog VIII, Del III, kapitel II, afsnit III, og kongeligt dekret nr. 62 om indskud af generiske finansinstrumenter og om likvidation af transaktioner med disse instrumenter, samordnet ved kongeligt dekret af 27. januar 2004
- 2) indføre et system, hvorved der ydes statsgaranti for forpligtelser, der er indgået af institutter, som i medfør af de førnævnte love er underlagt tilsyn, og som udpeges af kongen, eller statsgaranti for visse fordringer, som er i disse institutters besiddelse
- 3) indføre et system, eventuelt gennem dekret, som vedtages i henhold til nr. 1), og som har til formål at give individuelle andelshavere statsgaranti for tilbagebetaling af deres kapitalandel i kooperativer, som er godkendt i henhold til kongeligt dekret af 8. januar 1962 om betingelserne for anerkendelse af de nationale sammenslutninger af kooperativer og af kooperativer, som er institutter, der i henhold til de førnævnte love er underlagt tilsyn, eller som har investeret mindst halvdelen af deres formue i sådanne institutter

[...]«

- 16 I artikel 3 i koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (kongeligt dekret om gennemførelse af lov af 15.10.2008 om foranstaltninger til fremme af økonomisk stabilitet og i særdeleshed om oprettelse af en statsgaranti for kreditter, der er ydet, og andre operationer med henblik på økonomisk stabilitet vedrørende beskyttelse af indskud, livsforsikringer og godkendte kooperativers kapital og om ændring af lov af 2. august 2002 om tilsyn med finanssektoren og de finansielle tjenesteydelser) af 14. november 2008 (*Belgisch*

Staatsblad, 17.11.2008, s. 61285), som ændret ved konginklijk besluit (kongelig dekret) af 10. oktober 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 12.10.2011, s. 62641) (herefter »kongeligt dekret af 14. november 2008«), bestemmes følgende:

»Inden for Caisse des Dépôts et Consignations oprettes en fond med navnet »Særlig beskyttelsesfond for indskud, livsforsikringer og godkendte kooperativers kapital«.

Kongen fastsætter regler for den i stk. 1 omhandlede fonds opbygning og funktion.«

- 17 I artikel 4, stk. 3, i kongeligt dekret af 14. november 2008 bestemmes følgende:

»Heri kan efter anmodning deltage kooperativer, der er godkendt i henhold til kongeligt dekret af 8. januar 1962 om betingelserne for anerkendelse af de nationale sammenslutninger af kooperativer og af kooperativer, som er institutter, der er underlagt tilsyn i henhold til artikel 36/24, stk. 2, i loven af 22. februar 1998, eller som har investeret mindst halvdelen af deres formue i sådanne institutter.

Den i stk. 1 omhandlede anmodning skal sendes til finansministeren med anbefalet post.

[...]«

- 18 I artikel 1, stk. 1, i konginklijk besluit tot toekenning van een garantie tot bescherming van het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (kongeligt dekret om tildeling af en garanti for beskyttelse af godkendte kooperativers kapital) af 7. november 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 18.11.2011, s. 68640) (herefter »kongeligt dekret af 7. november 2011«) bestemmes:

»I henhold til artikel 4, stk. 3, i kongeligt dekret af 14. november 2008 tiltrædes anmodningen om kapitalbeskyttelse fra de følgende godkendte kooperativer:

— [Arcopar]

— [Arcofin]

— [Arcoplus].

[...]«

- 19 I henhold til artikel 3 i kongeligt dekret af 7. november 2011 trådte dette i kraft den 14. oktober 2011.

Afgørelsen af 3. juli 2014

- 20 I første betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 har Europa-Kommissionen anført, at »Belgien [ved skrivelse af 7. november 2011 anmeldte] en garantiordning [...], som beskytter individuelle andelshaveres indskud i godkendte finansielle kooperativer, dvs. som er underlagt tilsyn af den belgiske centralbank [...], eller som har investeret mindst halvdelen af deres aktiver i en institution, som er underlagt et sådant tilsyn (»finansielle kooperativer«).«

- 21 Ottende betragtning til denne afgørelse er en del af indledningen af Kommissionens beskrivelse af »den anmeldte foranstaltningens tilblivelse«. Betragtningen har følgende ordlyd:

»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 [bl.a.] ARCO [...]. 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 [...].«

22 I niende betragtning til denne afgørelse har Kommissionen lagt til grund, at den belgiske regering den 10. oktober 2008 i en pressemeddelelse fra finansministeriet offentliggjorde, at den bl.a. havde besluttet at indføre en ordning, der svarede til den eksisterende indskudsgarantiordning, for andre finansielle produkter, navnlig andele i finansielle kooperativer.

23 Tiende betragtning til den nævnte afgørelse er affattet således:

»Den 21. januar 2009 bekræftede premierministeren og finansministeren i en fælles pressemeddelelse den tidligere regerings [...] tilsagn om at indføre en garantiordning for kooperativer. [...] 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 [...].«

24 I 11.-15. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 har Kommissionen beskrevet den lovgivningsproces, der førte til vedtagelsen af den anmeldte foranstaltning, således:

»(11) Den 15. oktober 2008 vedtog det belgiske parlament en lov [...], der tillader den belgiske regering at træffe foranstaltninger til at styrke den finansielle stabilitet. Den 14. november 2008 [...] 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. [...]

(12) Den 14. april 2009 [...] 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 [...]. Det kongelige dekret af 10. oktober 2011 indeholder yderligere detaljer [om] garantiordningen for kooperativer.

[...]

(14) Den 13. oktober 2011 ansøgte de tre kooperativselskaber i ARCO [...] om at deltage i garantiordningen for kooperativer. Den belgiske regering godkendte ansøgningen ved kongeligt dekret af 7. november 2011. [...]

[...]«

25 I 80. betragtning ff. til denne afgørelse har Kommissionen foretaget en vurdering af den anmeldte foranstaltning.

26 Hvad angår definitionen af støttemodtageren har Kommissionen i 81. betragtning til denne afgørelse anført, at der er en vigtig forskel mellem ARCO-koncernen, der omfatter de godkendte kooperativer Arcopar, Arcoplus og Arcofin (herefter samlet »selskaberne i ARCO-koncernen«), som efter 2001 var hovedaktionær i Dexia, og de andre finansielle kooperativer, der potentielt var berettiget til at deltage i garantiordningen for kooperativer.

27 82.-84. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 er affattet således:

- »(82) Det fremgår tydeligt af sagsfremstillingen [...], at garantiordningen for kooperativer fra starten var skræddersyet til ARCO, som løb ind i problemer på grund af 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.«

28 I 90. betragtning til denne afgørelse lagde Kommissionen til grund, at meddelelsen og gennemførelsen af garantiordningen for kooperativer skal betragtes som én foranstaltning af de årsager, der er anført på følgende vis i 85.-89. betragtning til denne afgørelse:

- »(85) Kommissionen konstaterer, at foranstaltningen blev vedtaget og offentliggjort af regeringen den 10. oktober 2008 [...]. 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 [...] 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, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P EU:C:2013:175)], 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 [...]. Endelig kvalificerede den siddende finansminister i marts 2014 foranstaltningen som en forpligtelse indgået i 2008 [...].«

29 Undersøgelsen af eksistensen af statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF er fremlagt i 91.-110. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014. 99. betragtning hertil vedrørende betingelsen om, at der anvendes statsmidler, er affattet således:

»(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]. 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 finansielle produkter, følger en sådan beslutning ikke af EU-retten, men sker på medlemsstatens eget initiativ [...].«

30 101.-107. betragtning til denne afgørelse vedrørende eksistensen af en selektiv fordel er affattet således:

»(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 [...]. 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, [...], 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 [dom af 8. september 2011, *Paint Graphos m.fl.* (C-78/08 – C-80/08, EU:C:2011:550),] i sin argumentation for særbehandlingen af individuelle andelshavere i finansielle kooperativer. [...]

(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 [dommen i sagen *Paint Graphos m.fl.* (C-78/08 – C-80/08)]. 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 [undersøgelsen i dommen i sagen *Paint Graphos m.fl.* (C-78/08 – C-80/08)] 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 [dommen i sagen *Paint Graphos m.fl.* (C-78/08 – C-80/08)] 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 [...]. 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 [undersøgelse inspireret af dommen af 8. september 2011, *Paint Graphos* m.fl. (C-78/08 – C-80/08, EU:C:2011:550)], er der ingen begrundelse for at yde en garanti på 100% til individuelle andelshavere i ARCO [...], hvis medlemmer var selskaber med begrænset ansvar. I betragtning af disse virksomheders karakter, som fastsat i Belgiens generelle selskabslov, burde ARCO's individuelle andelshavere have været opmærksomme på, at de kunne miste hele deres kapital i tilfælde af afvikling [...]. Desuden er beskyttelse af 100% af al kapital, der er indskudt af individuelle andelshavere i finansielle kooperativer, ikke en forholdsmæssig foranstaltning [...], idet de pågældende andelshavere ville være afskærmet mod enhver risiko, hvilket ville skabe en urimelig fordel for de virksomheder, som de har andel i [...].«
- 31 Undersøgelsen af en fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne fremgår af 108. og 109. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014. Disse betragtninger er affattet således:
- »(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 [...].
- (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 [...]. 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.«
- 32 Kommissionen konkluderede på grundlag af sin undersøgelse i 91.-109. betragtning til denne afgørelse i 110. betragtning til afgørelsen, at garantiordningen for de i hovedsagen omhandlede godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, »omfatter statsmidler, udgør en selektiv fordel for ARCO, fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen inden for Unionen«, og at den »derfor opfylder alle kriterierne for statsstøtte«. Kommissionen fandt ligeledes, at »[a]lle disse elementer [senest] var til stede [...], 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«.
- 33 I 111.-128. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 vurderede Kommissionen støttens forenelighed med det indre marked. Den konkluderede i 129. betragtning til denne afgørelse, at denne støtte »ikke [kan] betragtes som forenelig med det indre marked, idet den hverken er hensigtsmæssig, nødvendig eller forholdsmæssig i forhold til [artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF], og idet den ikke er omfattet af nogen anden bestemmelse vedrørende statsstøttes forenelighed«.

- 34 Kommissionen fandt afslutningsvis i 143. betragtning til denne afgørelse, 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, [TEUF]«. Kommissionen anførte i samme betragtning, at »Belgien [derfor skal] ophæve den lovgivning, der ligger til grund for garantiordningen for kooperativer (navnlig loven af 14.4.2009 og det kongelige dekret af 10.10.2011) og skal søge fordelene tilbage hos Arcopar, Arcofin og Arcoplus«.
- 35 I artikel 1 i afgørelsen af 3. juli 2014 bestemmes, at »[d]en garantiordning, som Belgien ulovligt har ydet de finansielle kooperativer i ARCO[-koncernen] [...] i strid med artikel 108, stk. 3, [TEUF], er uforenelig med det indre marked«.
- 36 Ved afgørelsens artikel 2, stk. 1, pålægges Kongeriget Belgien at tilbagesøge denne støtte fra modtagerne i henhold til Kommissionens beregninger. I afgørelsens artikel 2, stk. 4, bestemmes, at »Belgien [fortsat skal] 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«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 37 Som led i finanskrisen, og navnlig i forbindelse med rekapitaliseringen af den fransk-belgiske bank Dexia, indførte de belgiske myndigheder i medfør af artikel 36/24 i loven af 22. februar 1998 en garantiordning, hvorefter en særlig indskudsbeskyttelsesfond kunne godtgøre op til maksimalt 100 000 EUR af de midler, som privatpersoner havde investeret i andele udstedt af finansielle kooperativer, der havde tiltrådt denne garantiordning, såfremt disse selskaber gik konkurs. I medfør af kongeligt dekret af 14. november 2008, som ændret ved kongeligt dekret af 10. oktober 2011, var selskaberne i ARCO-koncernen, der var en af Dexias hovedaktionærer, i medfør af kongeligt dekret af 7. november 2011 omfattet af denne ordning.
- 38 Mellem december 2011 og januar 2012 indgav Paul Vervloet, Marc De Wit, Edgard Timperman, Godelieve Van Braekel, Patrick Beckx, Marc De Schryver, Guy Deneire, Steve Van Hoof, Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund, Schaerbeek kommune og Frédéric Ensich for Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) søgsmål med påstande om annullation af de kongelige dekreter af 10. oktober 2011 og 7. november 2011. De har i denne henseende i det væsentlige gjort gældende, at disse dekreter er i strid med lighedsprincippet, der er fastsat i den belgiske forfatning, idet de skaber en forskelsbehandling mellem individuelle aktionærer i kooperativer, som kan være begunstiget af den garantiordning, der er iværksat ved bl.a. disse kongelige dekreter, og individuelle aktionærer i andre selskaber i tilknytning til finanssektoren, som er udelukket fra denne ordning.
- 39 Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har, idet den har fundet, at disse kongelige dekreter har hjemmel i artikel 36/24 i loven af 22. februar 1998, at de ligger inden for de begrænsninger, som den belgiske lovgiver selv har fastsat, og at den påberåbte forskelsbehandling følger af en lovbestemmelse, forelagt Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien) flere præjudicielle spørgsmål om denne artikels forenelighed med den belgiske forfatning.
- 40 Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstolen) har for det første anført, at ministerrådet med henblik på at begrunde denne forskelsbehandling har gjort gældende, at andele i et godkendt kooperativ, der er aktivt i finanssektoren, svarer til indskud i banker, for hvilke direktiv 94/19 pålægger medlemsstaterne at fastsætte en garantiordning. Selskaberne i ARCO-koncernen, som er intervenienter i sagen for Raad van State (appeldomstol i forvaltningsretlige sager), har gjort gældende, at artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3, i loven af 22. februar 1998 er en gennemførelse af dette direktiv, idet andele i kooperativer har opsparingsprodukters kendetegn.

- 41 På denne baggrund har den forelæggende ret fundet, at det med henblik på at afgøre, om den belgiske lovgiver uden at tilsidesætte det i den belgiske forfatning fastsatte lighedsprincip kunne bemyndige kongen til at indføre en ordning, der ud over indskud i banker tilsigtede at garantere værdien af de andele, som en fysisk person i sin egenskab af andelshaver har i et godkendt kooperativ, der er aktivt i finanssektoren, skal afklares, om denne lovgiver kunne, dvs. skulle, handle således i henhold til artikel 2 i direktiv 94/19, i givet fald sammenholdt med artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og det almindelige ligebehandlingsprincip.
- 42 Hvad for det andet angår Kommissionens afgørelse af 3. juli 2014 har Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) anført, at undersøgelsen af en foranstaltnings eventuelt selektive karakter med henblik på at anvende artikel 107 TEUF har visse fællestræk med overholdelsen af lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er sikret i den belgiske forfatning. Denne ret har præciseret, at Belgien og selskaberne i ARCO-koncernen, som for den forelæggende ret har anfægtet denne afgørelses gyldighed, har indgivet et søgsmål med påstand om annullation af denne for Den Europæiske Unions Ret. Den forelæggende ret har fremhævet, at de argumenter, som selskaberne har fremsat for denne, er blevet bekræftet og udviklet som led i deres annullationssøgsmål for Retten, hvortil selskaberne har henvist.
- 43 Ifølge Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) har disse selskaber i denne forbindelse bl.a. foreholdt Kommissionen en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, artikel 108, stk. 2, TEUF og artikel 296, stk. 2, TEUF samt af de processuelle regler, der gælder for bevisbyrden og bevisførelsen, idet de har fremsat to anbringender vedrørende gyldigheden af den del af afgørelsen af 3. juli 2014, hvori den pågældende foranstaltning kvalificeres som ny statsstøtte. De har dels gjort gældende, at de ikke har været begunstiget af en selektiv fordel, dels at den nævnte foranstaltning ikke kunne fordreje eller true med at fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 44 Som led i deres første anbringende har disse selskaber for det første anfægtet Kommissionens konklusion om, at de var modtagere af den statsstøtte, der blev fastslået i afgørelsen af 3. juli 2014. De direkte modtagere af den pågældende støtte var de individuelle andelshavere i de kooperativer, der virkede inden for finanssektoren, og Dexia, hvori selskaberne i ARCO-koncernen havde investeret. Kommissionen havde godkendt den støtte, der var indrømmet Dexia.
- 45 For det andet har selskaberne i ARCO-koncernen anfægtet Kommissionens afgørelse om, at udtalelserne af 10. oktober 2008 og 21. januar 2009 samt det kongelige dekret af 7. november 2011 udgør én statslig intervention. De har i den henseende gjort gældende, at pressemeddelelsen af 10. oktober 2008 ikke udpeger dem ved navn.
- 46 For det tredje har disse selskaber anfægtet Kommissionens konklusion om, at de nævnte selskaber har fået en fordel som følge af, at deres individuelle andelshavere siden den 10. oktober 2008 havde haft sikkerhed for, at deres andele var beskyttet af den belgiske stat. Kommissionen har ikke fremført beviser, der godtgør denne konklusion. Den pågældende foranstaltning gav ikke selskaberne i ARCO-koncernen bedre adgang til kapitalmarkederne. Den belgiske regerings udtalelser af 2008 og 2009 påvirkede ikke disse selskabers konkurrencestilling. Endvidere kunne Kommissionen ikke støtte sig på en formodning om, at der eksisterede en fordel, eftersom den garanti, som den belgiske stat havde indrømmet, hverken var ubegrænset eller gratis.
- 47 For det fjerde har selskaberne i ARCO-koncernen gjort gældende, at den pågældende foranstaltning ikke er selektiv. Kommissionen har ikke begrundet den sammenligning, som den har foretaget af de finansielle kooperativer, på den ene side, og de ikke-finansielle kooperativer og andre finansielle selskaber på den anden side. Den har ikke godtgjort en forskelsbehandling mellem virksomheder, der befinder sig i en ensartet faktisk og retlig situation, og den har tilsidesat begrundelsespligten. De finansielle kooperativers situation er særlig, bl.a. henset til deres aktionærer, som for 99%'s vedkommende er småsparere, til eksistensen af en godkendelse, der fjerner enhver spekulativ adfærd, til begrænsningerne i det udbytte, der kan udbetales, og til beskatningen heraf, som kan sammenlignes

med beskatningen af indtægter fra opsparingsindskud. Under alle omstændigheder er en eventuel forskelsbehandling begrundet af den pågældende ordnings art eller generelle opbygning. Selskaberne i ARCO-koncernen har i denne forbindelse henvist til dom af 8. september 2011, *Paint Graphos m.fl.* (C-78/08 – C-80/08, EU:C:2011:550).

- 48 For det femte har disse selskaber gjort gældende, at afgørelsen af 3. juli 2014 ikke er korrekt begrundet. Kommissionen har ikke givet en passende begrundelse for eksistensen af en fordel.
- 49 Til støtte for deres femte anbringende har ARCO-koncernen dels anfægtet Kommissionens konklusion om, at den pågældende foranstaltning kan fordreje konkurrencen. Kommissionen kunne ikke med føje finde, at kapitalen i de godkendte kooperativer, der virkede inden for finanssektoren, var tilgængelig for leverandører af investeringsprodukter eller for godkendte, ikke-finansielle kooperativer. Dels har disse selskaber gjort gældende, at Kommissionen ikke har underbygget konklusionen om, at samhandelen mellem medlemsstaterne kunne være truet.
- 50 På baggrund af disse argumenter nærer den forelæggende ret tvivl om gyldigheden af afgørelsen af 3. juli 2014 i betragtning af artikel 107 TEUF og 296 TEUF.
- 51 Denne ret har for det tredje fundet, at det, såfremt Domstolen måtte finde, at denne afgørelse er ugyldig, fordi Kommissionen ikke har givet en korrekt begrundelse for, at ordningen i artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3), i loven af 22. februar 1998 er kvalificeret som ny statsstøtte, skal sikres, at ingen anden argumentation giver mulighed for at kvalificere denne ordning som ny statsstøtte, der skulle have været anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 52 For det fjerde har den forelæggende ret fundet, at det, såfremt Domstolen måtte finde, at afgørelsen af 3. juli 2014 er gyldig, skal fastsættes, fra hvilken dato den pågældende statsstøtte blev iværksat. Denne afgørelse har ikke identificeret denne dato udtrykkeligt. Retten har i denne forbindelse dels bemærket, at det fremgår af den nævnte afgørelse, at den pågældende garantiordning blev anmeldt til Kommissionen ved skrivelse af 7. november 2011, dels at kongeligt dekret af 3. marts 2011, hvorved artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3), i loven af 22. februar 1998 fik lovkraft, trådte i kraft den 1. april 2011. Såfremt denne statsstøtte ikke kunne anses for iværksat, før kongeligt dekret af 3. marts 2011 blev vedtaget eller trådte i kraft, er der tvivl om, hvorvidt den belgiske stat har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF. Den nævnte artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3), giver nemlig alene kongen bemyndigelse til at indføre den pågældende garantiordning, og en sådan garanti blev først indrømmet ved kongeligt dekret af 7. november 2011 i henhold til kongeligt dekret af 10. oktober 2011. Endvidere er der tvivl om, hvorvidt Kommissionen i 110. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 kunne konkludere, at alle de elementer, der udgør statsstøtte, senest forelå, da kongeligt dekret af 10. oktober 2011 blev vedtaget, men at den fordel, der blev skabt af den pågældende foranstaltning, allerede eksisterede fra tidspunktet for meddelelsen den 10. oktober 2008.
- 53 Endelig fremgår det ifølge *Grondwettelijk Hof* (forfatningsdomstol) ikke klart af afgørelsen af 3. juli 2014, om Kommissionen fandt, at den pågældende statsstøtte blev iværksat på tidspunktet for vedtagelsen eller på tidspunktet for ikrafttrædelsen af kongeligt dekret af 3. marts 2011 eller på et tidligere tidspunkt, eller om Kommissionen fandt, at den nævnte støtte blev gennemført på et senere tidspunkt. I det første tilfælde skal det bekræftes, at artikel 108, stk. 3, TEUF var til hinder for vedtagelsen af dette kongelige dekret. I det andet tilfælde skal det efterprøves, om artikel 108, stk. 3, TEUF, henset til bl.a. det tidsrum, der gik fra vedtagelsen af dette kongelige dekret til vedtagelsen af de kongelige dekreter til gennemførelse heraf, var til hinder for vedtagelsen af kongeligt dekret af 3. marts 2011, for så vidt som denne bestemmelse kræver, at Kommissionen underrettes »betids«.

54 På denne baggrund har Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 2 og 3 i [direktiv 94/19], i påkommende tilfælde læst i sammenhæng med artikel 20 og 21 i [chartret] og det almindelige lighedsprincip, fortolkes således, at:
 - a) disse bestemmelser forpligter medlemsstaterne til at garantere andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, på samme måde som indskud?
 - b) disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat pålægger den institution, der delvist står for garantien af de i direktivet omhandlede indskud, også med et beløb på indtil 100 000 EUR at garantere for værdien af andele i et godkendt kooperativ, der er aktivt i finanssektoren, som tilhører andelshavere, der er fysiske personer?
- 2) Er [afgørelsen af 3. juli 2014] forenelig med artikel 107 [TEUF] og 296 [TEUF], for så vidt som den kvalificerer den garantiordning, der er genstand for afgørelsen, som ny statsstøtte?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 107 [TEUF] da fortolkes således, at en ordning med statsgaranti til andelshavere, der er fysiske personer, i godkendte [kooperativer], der er aktive i finanssektoren som omhandlet i artikel 36/24, stk. 1, første punktum, nr. 3), i [loven af 22. februar 1998] udgør ny statsstøtte, der havde skullet anmeldes til [Kommissionen]?
- 4) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er [Kommissionens afgørelse] da forenelig med artikel 108, stk. 3, TEUF, såfremt den fortolkes således, at det heri lægges til grund, at den i sagen omhandlede statsstøtte blev gennemført før den 3. marts 2011 eller den 1. april 2011 eller på en af disse datoer, eller omvendt, såfremt den fortolkes således, at det heri lægges til grund, at den i sagen omhandlede statsstøtte blev gennemført på en senere dato?
- 5) Skal artikel 108, stk. 3, TEUF fortolkes således, at det er en medlemsstat forbudt at vedtage en sådan foranstaltning som omhandlet i [...] artikel 36/24, stk. 1, nr. 3), [i loven af 22. februar 1998,] såfremt foranstaltningen gennemfører statsstøtte eller udgør statsstøtte, der allerede er gennemført, og denne statsstøtte endnu ikke er anmeldt til [Kommissionen]?
- 6) Skal artikel 108, stk. 3, TEUF fortolkes således, at det uden forudgående underretning af [Kommissionen] er en medlemsstat forbudt at vedtage en sådan foranstaltning som omhandlet i [...] artikel 36/24, stk. 1, nr. 3), [i loven af 22. februar 1998,] såfremt foranstaltningen udgør statsstøtte, der endnu ikke er gennemført?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

- 55 Visse af parterne omhandlet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der har indgivet indlæg til Domstolen, har fremsat tvivl om, hvorvidt den forelæggende rets spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, eftersom de ikke har forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen. Eftersom denne tvist alene hører under belgisk forfatningsret, finder direktiv 94/19 samt artikel 107 TEUF og 108 TEUF nemlig ikke anvendelse herpå.
- 56 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete

sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 15.1.2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 53, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

- 57 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 15.1.2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 54, og af 30.5.2013, Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol) er forelagt et spørgsmål om, hvorvidt artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3, i loven af 22. februar 1998 er i strid med lighedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er sikret ved den belgiske forfatnings artikel 10 og 11, for så vidt som den skaber en forskelsbehandling mellem individuelle aktionærer i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, og individuelle aktionærer i andre selskaber, der er aktive i denne sektor.
- 59 Som generaladvokaten har anført i punkt 30 og 31 i sit forslag til afgørelse, fremgår det af såvel denne kendelse som af den forelæggende rets svar på anmodningen om uddybende oplysninger, som Domstolen har tilsendt den i medfør af sit procesreglements artikel 101, at denne ret fandt, at den, inden den tager stilling til, om den ved artikel 36/24, stk. 1, første afsnit, nr. 3, i loven af 22. februar 1998 godkendte garantiordning til fordel for individuelle andelshaveres andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, er forenelig med den belgiske forfatning, skal efterprøve, om denne bestemmelse er i overensstemmelse med EU-retten. Såfremt det viser sig, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning var pålagt ved direktiv 94/19, kan en forskelsbehandling af de individuelle aktionærer i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, og individuelle aktionærer i andre selskaber, der er aktive i denne sektor, således være begrundet. Hvis det derimod forholder sig således, at EU-retten er til hinder for en sådan garantiordning, fordi den er uforenelig med bestemmelserne i direktiv 94/19 eller med artikel 107 TEUF og 108 TEUF, kan en forskelsbehandling af disse aktionærer ikke være begrundet.
- 60 Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart, at den af den forelæggende ret ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 61 De spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, kan derfor antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

- 62 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 og 3 i direktiv 94/19, i givet fald sammenholdt med chartrets artikel 20 og 21 og det almindelige lighedsprincip, skal fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne at vedtage en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der virker i finanssektoren, som den i hovedsagen omhandlede, og om de i benægtende fald er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en sådan ordning.
- 63 I medfør af artikel 3, stk. 1, første afsnit, skal medlemsstaterne sikre, at der på deres område indføres en eller flere indskudsgarantiordninger, som bliver officielt anerkendt.

- 64 Med henblik på at vurdere rækkevidden af den forpligtelse, som medlemsstaterne er pålagt ved denne bestemmelse, for at afgøre, om denne forpligtelse omfatter en forpligtelse til at vedtage en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der virker i finanssektoren, som den i hovedsagen omhandlede, skal det undersøges, om disse andele er omfattet af det materielle og personlige anvendelsesområde for direktiv 94/19.
- 65 Hvad for det første angår anvendelsesområdet for direktiv 94/19 fremgår det af selve titlen på dette direktiv, at det vedrører »indskuds«-garantiordninger. I medfør af direktivets artikel 1, nr. 1), første afsnit, forstås ved »indskud« i dette direktiv dels 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, dels fordringer udstedt af kreditinstituttet i form af værdipapirer.
- 66 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen har til rådighed, at andele i selskaber såsom de andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, der er omhandlet i hovedsagen, ikke er omfattet af denne definition. Som generaladvokaten har bemærket i punkt 40 i sit forslag til afgørelse, synes det nemlig, at sådanne andele grundlæggende er andele i en virksomheds egenkapital, mens indskud som omhandlet i direktiv 94/19 er kendetegnet ved, at de hører til et kreditinstituts fremmedkapital.
- 67 Mens indskud i medfør af definitionen heraf i artikel 1, nr. 1), første afsnit, i direktiv 94/19 skal tilbagebetales til deres ejer på bestemte vilkår fastsat ved lov eller ved aftale, afspejler det udbetalte beløb, såfremt ejeren af andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som omhandlet i hovedsagen, udtager dem, endvidere udviklingen i disse selskabers indtjening. Erhvervelsen af sådanne andele må således snarere sidestilles med erhvervelsen af selskabsaktier, i forhold til hvilke direktiv 94/19 ikke foreskriver nogen garanti, end med en indbetaling på en bankkonto.
- 68 Endvidere og i modsætning til, hvad den belgiske regering synes at gøre gældende, kan andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede ikke sidestilles med aktier i britiske eller irske *building societies*, som i henhold til artikel 1, nr. 1), andet afsnit, i direktiv 94/19 anses for indskud.
- 69 Dels vedrører denne særlige udvidelse af begrebet »indskud« nemlig ifølge affattelsen heraf alene aktier i britiske og irske *building societies* og ikke andele i godkendte, belgiske kooperativer, der er aktive i finanssektoren. Intet forhold i affattelsen af eller i tilblivelseshistorien for artikel 1, nr. 1), andet afsnit, i direktiv 94/19 antyder, at denne bestemmelse tilsigter at omfatte andre instrumenter end dem, der er udtrykkeligt nævnt heri. Dels udelukker denne bestemmelse udtrykkeligt aktier i disse *building societies*, som er af egenkapitallignende art. Andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede udgør, som det fremgår af denne doms præmis 66, således en andel i et selskabs egenkapital.
- 70 Hvad for det andet angår det personelle anvendelsesområde for direktiv 94/19 skal det bemærkes, at de to typer indskud, der er omfattet af dette direktivs artikel 1, nr. 1), første afsnit, har det fællestræk, at de blev gennemført hos et kreditinstitut. For at andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, kan betragtes som »indskud« som omhandlet i direktiv 94/19, skal disse selskaber følgelig under alle omstændigheder kunne anses for at være »kreditinstitutter« i dette direktivs forstand.
- 71 I denne forbindelse definerer artikel 1, nr. 4), i direktiv 94/19 begrebet »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. Det fremgår hverken af forelæggelsesafgørelsen eller

af de indlæg, der er indgivet for Domstolen, at de nævnte selskabers virksomhed består i at yde lån for egen regning. Det synes ikke, at sådanne selskaber modtager indlån fra offentligheden eller normalt yder lån for egen regning i lighed med banker.

- 72 Det følger heraf, at andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede hverken hører under det materielle eller det personelle anvendelsesområde for direktiv 94/19. Det kan følgelig ikke findes, at artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 94/19 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at vedtage en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som den i hovedsagen omhandlede.
- 73 Der kan ikke rejses tvivl om denne konklusion i forhold til det almindelige ligebehandlingsprincip, som den forelæggende ret ligeledes har fremført i sit første spørgsmål.
- 74 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende EU-retligt princip, der er fastslået i chartrets artikel 20 og 21, og som kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Som det fremgår af denne doms præmis 65-72, og som generaladvokaten har bemærket i punkt 49 i sit forslag til afgørelse, adskiller andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede sig for så vidt angår genstanden for den EU-retlige indskudsgaranti væsentligt fra indskud i kreditinstitutter, selv om de i nogle henseender – f.eks. med hensyn til beskatningen, den regulering, som den belgiske stat har underlagt dem, og populariteten i offentligheden – kan ligne klassiske opsparingsprodukter.
- 76 Det skal følgelig undersøges, om direktiv 94/19 er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede.
- 77 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af artikel 2, andet led, i direktiv 94/19, at alle instrumenter, der falder ind under definitionen af »egenkapital« i artikel 2 i direktiv 89/299, ikke anses for indskud, der kan tilbagebetales via garantiordninger.
- 78 Artikel 2 i direktiv 89/299 vedrører alene »et kreditinstituts« ikke-konsoliderede egenkapital, som i medfør af direktivets artikel 1, stk. 2, hvori henvises til artikel 1 i direktiv 77/780, som ændret ved direktiv 86/524, defineres 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. Denne definition svarer endvidere til definitionen i artikel 1, nr. 4), i direktiv 94/19.
- 79 Som det fremgår af denne doms præmis 71, er godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede ikke omfattet af denne definition af kreditinstitutter.
- 80 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at artikel 57 i direktiv 2006/48, som erstattede direktiv 89/299, ligeledes vedrører »et kreditinstituts« konsoliderede kapitalgrundlag, som ligeledes er defineret i artikel 4, nr. 1), i det første af disse direktiver på samme måde som de af direktiv 94/19 omhandlede kreditinstitutter.
- 81 På denne baggrund synes den omstændighed, at en indskudsgarantiordning som den i belgisk ret fastsatte udvides til andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede ikke i sig selv at være uforenelig med artikel 2, andet led, i direktiv 94/19.

- 82 Denne fortolkning underbygges af den omstændighed, at direktiv 94/19, som det fremgår af 8., 16. og 17. betragtning hertil, kun fastsætter en harmonisering af minimumsniveauet for indskudsgarantier.
- 83 Selv om bestemmelserne i direktiv 94/19 følgelig ikke hindrer medlemsstaterne i at udvide den indskudsgarantiordning, som de har fastsat i national ret i overensstemmelse med disse bestemmelser, til at omfatte andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, kan en sådan udvidelse imidlertid ikke bringe den praktiske virkning af den indskudsgarantiordning, som de i medfør af dette direktiv er pålagt at indføre, i fare (jf. i denne retning dom af 23.11.2006, Lidl Italia, C-315/05, EU:C:2006:736, præmis 48) eller tilsidesætte EUF-traktatens bestemmelser, herunder bl.a. artikel 107 TEUF og 108 TEUF.
- 84 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 58 i sit forslag til afgørelse, kan det ikke udelukkes, at den ved EU-retten pålagte indskudsgarantiordnings praktiske virkning bringes i fare, hvis en medlemsstat i betydeligt omfang pålægger sin nationale indskudsgarantiordning risici, som ikke direkte vedrører denne ordnings formål. Jo større risici, der skal garanteres, desto mere udvandes indskudsgarantiordningen, og desto mindre kan indskudsgarantiordningen – med stort set uændrede midler – bidrage til at gennemføre den dobbelte målsætning, der forfølges med direktiv 94/19, der, som det fremgår af første betragtning hertil, består i at give opsparerne en garanti, hvis de indskud, der er overdraget til kreditinstitutterne, bliver indisponible, og i at styrke stabiliteten i banksystemet (jf. i denne retning dom af 2.9.2015, Surmačs, C-127/14, EU:C:2015:522, præmis 21).
- 85 Det tilkommer følgelig den forelæggende ret at efterprøve, om vedtagelsen af en indskudsgarantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede i praksis kan bringe den effektive virkning af den ved belgisk ret i medfør af direktiv 94/19 indførte indskudsgarantiordning i fare.
- 86 I denne henseende skal den forelæggende ret bl.a. tage hensyn til den omstændighed, at vedtagelsen af en sådan ordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som de i hovedsagen omhandlede i denne sag er til fordel for et stort antal småinvestorer i den belgiske indskudsgarantiordning, samt til, at selskaberne i ARCO-koncernen, der tiltrådte denne garantiordning, kort tid inden den heri fastsatte garanti blev gjort gældende, ikke tidligere har bidraget til finansieringen heraf.
- 87 I betragtning af det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2 og 3 i direktiv 94/19 skal fortolkes således, at de hverken pålægger medlemsstaterne at vedtage en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som den i hovedsagen omhandlede eller er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en sådan ordning, forudsat at denne ordning ikke bringer den praktiske virkning af den indskudsgarantiordning, som det i medfør af dette direktiv er pålagt medlemsstaterne at indføre, i fare, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og forudsat at ordningen er i overensstemmelse med EUF-traktaten, herunder bl.a. artikel 107 TEUF og 108 TEUF.

Det andet spørgsmål

- 88 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelsen af 3. juli 2014 er i strid med henholdsvis artikel 107 TEUF og 296 TEUF, idet den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, i denne afgørelse kvalificeres som ny statsstøtte.
- 89 Hvad for det første angår artikel 107 TEUF skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at følgende betingelser skal være opfyldt, for at der kan være tale om statsstøtte i denne bestemmelses forstand. For det første skal der være tale om et statsligt indgreb, eller støtten skal være ydet ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem

medlemsstater. For det tredje skal den give modtageren en fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. bl.a. dom af 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 31, og af 29.3.2012, 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, præmis 37).

- 90 Selv om det i sig selv er ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, kan tilregnes staten, og at den ydes ved hjælp af statsmidler, har selskaberne i ARCO-koncernen og den belgiske stat gjort gældende, at de tre øvrige betingelser, der giver mulighed for at kvalificere denne garantiordning som »statsstøtte«, derimod ikke er opfyldt. De har nemlig anfægtet den omstændighed, at ordningen giver selskaberne i ARCO-koncernen en selektiv fordel, at den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, og at den fordrejer konkurrencevilkårene. Det skal derfor undersøges, om disse tre betingelser er opfyldt, med henblik på at afgøre, om Kommissionen i sin afgørelse af 3. juli 2014 lovligt kunne kvalificere denne ordning som »statsstøtte«.
- 91 Hvad angår betingelsen om, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, skal give selskaberne i ARCO-koncernen en fordel, skal det for det første bemærkes, at Kommissionen i 82.-84. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 lagde til grund, at ARCO var den eneste reelle begunstigede af denne ordning.
- 92 Ifølge selskaberne i ARCO-koncernen gav den nævnte ordning dem imidlertid ikke en fordel, men tilsigtede at begunstige de individuelle andelshavere i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, samt Dexia-banken, hvori denne koncern var en af hovedaktionærerne, og til hvis redning den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, blev anset for at bidrage.
- 93 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at statslige indgreb – uanset hvilken form de end måtte have – anses for støtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder eller er at betragte som en økonomisk fordel, som den begunstigede virksomhed ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår (jf. bl.a. dom af 8.5.2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 83, og af 3.4.2014, Frankrig mod Kommissionen, C-559/12 P, EU:C:2014:217, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 74-76 i sit forslag til afgørelse, er det hævet over enhver tvivl, at ARCO-koncernen er begunstiget af den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som selskaberne i ARCO-koncernen i modsætning til andre godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, i øvrigt selv har anmodet om at måtte drage og senere har draget fordel af. Med denne garantiordning blev ARCO-koncernen nemlig beskyttet mod de private investorers truende flugt fra selskaberne i denne koncern og blev således samtidig sat i stand til som hovedaktionær at medvirke til rekapitaliseringen af Dexia-banken.
- 95 Den omstændighed, at andre berørte parter, nemlig andelshaverne i selskaberne i ARCO-koncernen samt Dexia-banken, ligeledes var begunstigede af visse fordele i medfør af denne garantiordning, kan ikke udelukke, at den nævnte koncern skal anses for modtager heraf.
- 96 For det andet skal det bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF forbyder støtte, der »begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner«, dvs. selektiv støtte (dom af 28.7.2011, Mediaset mod Kommissionen, C-403/10 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:533, præmis 36, og af 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 54).
- 97 Selv om Kommissionen i 101. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 lagde til grund, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, er en »klart selektiv« foranstaltning, har selskaberne i ARCO-koncernen anfægtet, at denne garantiordning var selektiv.

- 98 Det følger i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at artikel 107, stk. 1, TEUF kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (dom af 28.7.2011, Mediaset mod Kommissionen, C-403/10 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:533, præmis 36, og af 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 55, samt domme af dags dato, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, præmis 41, og Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P og C-21/15 P, præmis 54).
- 99 Som det fremgår af denne doms præmis 65-83, har Kongeriget Belgien udvidet den i belgisk ret fastsatte indskudsgarantiordning til andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren som de i hovedsagen omhandlede. Begunstigelsen af denne garantiordning giver disse selskaber en økonomisk fordel i forhold til andre økonomiske aktører, som tilbyder deres virksomhedsandele til salg i form af aktier uden at være begunstiget af en sådan garantiordning.
- 100 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 81 i sit forslag til afgørelse, befinder godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, såsom selskaberne i ARCO-koncernen – henset til indskudsgarantiordningens formål, der, som det fremgår af første betragtning til direktiv 94/19, består i at give opsparerne en garanti, hvis de indskud, der er overdraget til kreditinstitutterne, bliver indisponible, og i at styrke stabiliteten i banksystemet – på trods af visse særlige egenskaber, der følger af disse selskabers juridiske form, sig i en retlig og faktisk situation, der svarer til situationen for andre økonomiske operatører – uanset om der er tale om kooperativer eller ej – som tilbyder deres virksomhedsandele til salg i form af aktier, hvorved de stiller en investeringsform til rådighed for offentligheden, som ikke er omfattet af indskudsgarantiordningen.
- 101 Følgelig bevirker udvidelsen af den i belgisk ret fastsatte garantiordning til andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, at disse selskaber gives en økonomisk fordel i forhold til andre økonomiske aktører, der i betragtning af det med denne ordning forfulgte formål befinder sig i en faktisk eller retlig situation, som kan sammenlignes den disse kooperativers situation, og udvidelsen er dermed selektiv.
- 102 For så vidt angår betingelserne om, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, og at denne ordning kan fordreje konkurrencen, skal det bemærkes, at det med henblik på en national foranstaltningens kvalificering som statsstøtte ikke skal godtgøres, at den pågældende støtte reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men alene undersøges, om støtten kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (dom af 29.4.2004, Italien mod Kommissionen, C-372/97, EU:C:2004:234, præmis 44, af 15.12.2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, præmis 54, og af 19.3.2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, præmis 54).
- 103 Det forekommer i nærværende sag, at Kommissionen i 108. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 kunne lægge til grund, at ARCO-koncernen takket være den i hovedsagen omhandlede garantiordning var i stand til at bevare markedsandelen i en længere periode og ikke oplevede kapitaludstrømninger, hvilket først skete senere og på et lavere niveau, end det ville have været tilfældet, hvis den ikke havde været begunstiget af denne ordning, og at de øvrige aktører, som skulle konkurrere på deres egne forudsætninger og ikke havde adgang til garantiordningen, derfor ikke havde gavn af den kapital, som ellers havde været tilgængelig til investering.
- 104 Endvidere må det antages, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes af en støtte, når denne støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen (jf. bl.a. dom af 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8, præmis 141, og af 8.5.2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 77). Det er i denne henseende ikke nødvendigt, at den begunstigede

virksomhed selv tager del i samhandelen mellem medlemsstaterne. Når en medlemsstat tildeler støtte til en virksomhed, kan den indenlandske aktivitet nemlig fastholdes eller styrkes, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked (dom af 8.5.2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

- 105 Domstolen har ligeledes fastslået, at den omstændighed, at en økonomisk sektor, såsom sektoren for finansielle tjenester, har været genstand for en omfattende liberalisering på EU-plan, der har forstærket den konkurrence, som allerede kunne følge af den i traktaten omhandlede frie bevægelighed for kapital, i denne henseende er tilstrækkelig med henblik på redegørelsen for den faktiske eller potentielle virkning af støtten på samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, EU:C:2006:8, præmis 142 og 145, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 51).
- 106 Den af den belgiske regering og ARCO-koncernen påberåbte omstændighed, at værdien af de andele, som ejes af individuelle andelshavere i kooperativer, der er aktive i finanssektoren, generelt er ubetydelig, kan ikke udelukke, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning fordrejer konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 107 Den i hovedsagen omhandlede garantiordnings påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne skal nemlig bedømmes set ud fra alle de andele i kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som er omfattet af den, og ikke ud fra en enkelt privat andelshavers garanterede kapital. Under alle omstændigheder fremgår det af Domstolens praksis, at den omstændighed, at en støtte er forholdsvist ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd udelukker, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket (dom af 24.7.2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 81, og af 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, præmis 68).
- 108 Det følger heraf, at Kommissionen med føje kunne finde, at de betingelser, der er knyttet til fordrejningen af konkurrencevilkårene og til den omstændighed, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 109 Hvad for det andet angår artikel 296 TEUF ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om kvalificeringen af den i hovedsagen omhandlede garantiordning som »statsstøtte« i artikel 107, stk. 1, TEUF's forstand er tilstrækkeligt begrundet i afgørelsen af 3. juli 2014.
- 110 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (dom af 15.4.2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, præmis 79, og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 44).
- 111 Eftersom kvalificeringen som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF kræver, at samtlige fire betingelser i denne bestemmelse er opfyldt, skal Kommissionens afgørelse, hvorved en sådan kvalificering fastslås, angive alle grundene til, at denne institution finder, at den pågældende statslige foranstaltning opfylder alle de nævnte betingelser (dom af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 112 I den foreliggende sag opfylder afgørelsen af 3. juli 2014 disse krav.

- 113 Det skal således fastslås, at denne afgørelse er tilstrækkeligt begrundet, idet den klart og utvetydigt i 91.-110. betragtning hertil angiver grundene til, at Kommissionen fandt, at hver af betingelserne i artikel 107, stk. 1, TEUF var opfyldt i dette tilfælde.
- 114 Det skal i denne henseende bemærkes, at det ikke kræves, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 24.11.2005, Italien mod Kommissionen, C-138/03, C-324/03 og C-431/03, EU:C:2005:714, præmis 55, og af 19.3.2015, Dole Food og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, C-286/13 P, EU:C:2015:184, præmis 94).
- 115 Som Kommissionen har anført, forekommer det i øvrigt, at visse af de argumenter, som selskaberne i ARCO-koncernen har fremsat til støtte for en angivelig begrundelsesmangel, som de er fremlagt i forelæggelsesafgørelsen, nærmere tilsigter at anfægte velbegrundetheden af afgørelsen af 3. juli 2014 end dennes begrundelse. Dette gælder for disse selskabers argumenter mod den retspraksis, som Kommissionen har nævnt til støtte for, at der foreligger en fordel, samt disse selskabers argumenter hvad angår betingelserne for en fordrejning af konkurrencevilkårene og for, at samhandelen mellem medlemsstaterne er påvirket.
- 116 Domstolen har fastslået, at den pligt til at begrunde EU-retsakter, som er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF, udgør en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under spørgsmålet om den anfægtede retsakts materielle lovlighed (jf. dom af 17.9.2015, Total mod Kommissionen, C-597/13 P, EU:C:2015:613, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 Det følger heraf, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelsen af 3. juli 2014.

Det tredje spørgsmål

- 118 Henset til besvarelsen af det andet spørgsmål er det uforment at besvare det tredje spørgsmål.

Om det fjerde til det sjette spørgsmål

- 119 Med sit fjerde til sjette spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, dels om artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den var til hinder for gennemførelsen af den i hovedsagen omhandlede garantiordning, dels om afgørelsen af 3. juli 2014 er i strid med denne bestemmelse hvad angår den dato, hvor Kommissionen fandt, at den fastslåede statsstøtte blev gennemført.
- 120 Det skal bemærkes, at artikel 108, stk. 3, første punktum, TEUF foreskriver en forpligtelse for medlemsstaterne til at foretage underretning om påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger. I overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, sidste punktum, TEUF må en medlemsstat, der påtænker at yde støtte, ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse fra Kommissionen. Det i denne bestemmelse fastlagte forbud skal sikre, at en støtte ikke udfolder sine virkninger, før Kommissionen har haft en rimelig frist til at undersøge støtteforanstaltningen i detaljer og til eventuelt at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastlagte procedure (dom af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

- 121 Artikel 108, stk. 3, TEUF indfører således en forebyggende kontrol med påtænkte nye støtteforanstaltninger (jf. dom af 11.12.1973, *Lorenz*, 120/73, EU:C:1973:152, præmis 2, af 21.11.2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, præmis 25, og af 5.3.2015, *Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 58).
- 122 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en støtteforanstaltning, der iværksættes i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 108, stk. 3, TEUF, er ulovlig (dom af 5.3.2015, *Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 123 I den foreliggende sag fremgår det af første betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning blev anmeldt til Kommissionen den 7. november 2011, dvs. den dato, hvor anmodningen om beskyttelse af kapitalen i selskaberne i ARCO-koncernen ved denne garantiordning blev godkendt ved kongeligt dekret af samme dato.
- 124 En underretning på så sent et tidspunkt kan ikke anses for »betids« som omhandlet i artikel 108, stk. 3, TEUF.
- 125 110. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014, hvori angives, at alle elementer for, at der foreligger statsstøtte, var til stede senest, da det kongelige dekret af 10. oktober 2011 blev vedtaget, men at den fordel, som den i hovedsagen omhandlede garantiordning skabte, allerede eksisterede fra tidspunktet for den belgiske regerings meddelelse af iværksættelsen af denne foranstaltning den 10. oktober 2008, giver ganske vist ikke mulighed for utvetydigt at afgøre, hvilken dato Kommissionen fandt, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning blev gennemført.
- 126 Det skal imidlertid, uden at det er nødvendigt at afgøre, om den ved afgørelsen af 3. juli 2014 fastslåede statsstøtte blev gennemført ved sin første meddelelse ved den belgiske regerings pressemeddelelse af 10. oktober 2008 eller først ved kongeligt dekret af 7. november 2011 eller på en af de datoer, som den forelæggende ret har anført mellem disse to datoer, fastslås, at underretningen om denne ordning den 7. november 2011 under alle omstændigheder skete, da denne ikke længere var »påtænkt« som omhandlet i artikel 108, stk. 3, TEUF, eftersom de af den i hovedsagen omhandlede garantiordning begunstigede senest erhvervede retten til at tiltræde denne ordning i medfør af kongeligt dekret af 7. november 2011. Følgelig blev princippet om Kommissionens forebyggende kontrol tilsidesat, således som generaladvokaten har anført i punkt 118 i sit forslag til afgørelse.
- 127 Det følger heraf, at Kommissionen under alle omstændigheder med føje i 143. betragtning til afgørelsen af 3. juli 2014 kunne lægge til grund, at den i hovedsagen omhandlede garantiordning var blevet »ulovligt [...] ydet [af Kongeriget Belgien] i strid med artikel 108, stk. 3, [TEUF]«.
- 128 I betragtning af det ovenstående skal det fjerde til sjette spørgsmål besvares med, at artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en garantiordning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som sidstnævnte er gennemført i strid med de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse.
- 129 Gennemgangen af disse spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af afgørelsen af 3. juli 2014.

Sagens omkostninger

- 130 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 2 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/19/EF af 30. maj 1994 om indskudsgarantiordninger, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/1/EF af 9. marts 2005, skal fortolkes således, at de hverken pålægger medlemsstaterne at vedtage en garantiordning for andele i godkendte kooperativer, der er aktive i finanssektoren, som den i hovedsagen omhandlede eller er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en sådan ordning, forudsat at denne ordning ikke bringer den praktiske virkning af den indskudsgarantiordning, som det i medfør af dette direktiv er pålagt medlemsstaterne at indføre, i fare, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, og forudsat at ordningen er i overensstemmelse med EUF-traktaten, herunder bl.a. artikel 107 TEUF og 108 TEUF.**
- 2) **Gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien), har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens afgørelse 2014/686/EU 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.**
- 3) **Artikel 108, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en garantiordning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som sidstnævnte er gennemført i strid med de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse.**

Underskrifter