



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid)

7 december 2018*

„Staatssteun – Steunmaatregel door België ten uitvoer gelegd ten gunste van de financiële coöperatieve vennootschappen van de ARCO-groep – Garantieregeling ter bescherming van de participaties van natuurlijke personen die vennoten van die vennootschappen zijn – Besluit waarbij de steunmaatregel onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard en betaling van de gegarandeerde bedragen aan de vennoten wordt verboden – Voorwerp van het geschil – Terugvordering – Evenredigheid”

In zaak T-664/14,

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door C. Pochet en J.-C. Halleux als gemachtigden, bijgestaan door J. Meyers, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn en B. Stromsky als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van artikel 2, lid 4, van besluit 2014/686/EU van de Commissie van 3 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) door België ten uitvoer gelegd – Garantieregeling ter bescherming van de aandelen van individuele leden van financiële coöperaties (PB 2014, L 284, blz. 53),

wijst

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Frimodt Nielsen (rapporteur), president, V. Kreuschitz, I. S. Forrester, N. Póltorak en E. Perillo, rechters,

griffier: G. Predonzani, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 november 2017,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

ARCO-vennootschappen

- 1 Arcofin CVBA, Arcopar CVBA en Arcoplus (hierna: „ARCO-vennootschappen”) zijn erkende financiële coöperatieve vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (hierna: „financiële coöperaties”) naar Belgisch recht. Deze vennootschappen, alle drie in vereffening, zijn in de jaren 1930 opgericht om de coöperatieve activiteiten van het Mouvement ouvrier chrétien en het Algemeen Christelijk Werknemersverbond te coördineren en financieel te ondersteunen en zich daarbij in het bijzonder te wijden aan taken van sociale aard.
- 2 De ARCO-vennootschappen tellen meer dan 800 000 vennoten en 99 % daarvan is een natuurlijke persoon (hierna: „coöperanten”). Volgens het Koninkrijk België bedraagt de gemiddelde participatie van de coöperanten 2 000 EUR.
- 3 In 2001 is Arcofin de hoofdaandeelhouder van Dexia NV geworden; zij bezat 15 % van het kapitaal van Dexia NV. Op 3 oktober 2008 heeft Arcofin deelgenomen aan de financiële redding van Dexia door voor een bedrag van 350 miljoen EUR in te tekenen op een kapitaalsverhoging van in totaal 6 miljard EUR. Sinds 2008 hebben de ARCO-vennootschappen geen nieuwe vennootschappelijke deelbewijzen uitgegeven. Tussen 2008 en 2011 hebben zij 7 % van hun coöperanten verloren.
- 4 Op 8 december 2011 hebben de algemene vergaderingen van de ARCO-vennootschappen de vrijwillige vereffening van de vennootschappen goedgekeurd.

Betrokken maatregel

- 5 Op 10 oktober 2008 heeft de Belgische regering bij wege van een persbericht van het secretariaat van de Minister van Financiën laten weten dat zij van plan was de op dat ogenblik voor de houders van deposito's bij kredietinstellingen bestaande garantieregeling uit te breiden tot de verzekeringsmaatschappijen en de financiële coöperaties en het bedrag van deze garantie op 100 000 EUR te brengen. Deze nieuwe instellingen zouden vrijwillig bijdragen aan een garantiefonds. Dit voornemen is aan het Belgische parlement voorgelegd in de vorm van een wetsontwerp dat op 14 oktober 2008 is ingediend en daags nadien in allerijl is goedgekeurd (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, *Belgisch Staatsblad* van 17 oktober 2008, blz. 55634).
- 6 In een gezamenlijk persbericht van 21 januari 2009 hebben de Belgische Eerste minister en de Belgische Minister van Financiën de door de vorige regering gedane toezegging om de niet-institutionele vennoten van de financiële coöperaties een garantieregeling aan te bieden, bevestigd. De regeling moest met name de volgende elementen bevatten:
 - betaling van een garantiepremie door de betrokken vennootschappen;
 - toezegging door de institutionele vennoten dat zij hun participatie tijdens de gehele duur van de garantie handhaven;
 - beperking van de „jaarlijkse vergoeding” van de vennoten, zowel de particuliere vennoten (coöperanten) als de institutionele vennoten;

- betaling van een aanvullende financiële bijdrage door de betrokken vennootschappen ingeval het ontvangen dividend een bepaald minimum overschrijdt;
 - bepaling van de wijze waarop de autoriteiten zullen delen in de waardevermeerdering ingeval de garantieregeling wordt ingetrokken.
- 7 Daarop heeft het Belgische parlement de wet van 14 april 2009 tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (*Belgisch Staatsblad* van 21 april 2009, blz. 32106) goedgekeurd om de regering in staat te stellen een garantieregeling in te voeren voor met name de coöperanten van de erkende financiële coöperaties die aan het prudentiële toezicht van de Belgische Nationale Bank zijn onderworpen of die ten minste de helft van hun vermogen hebben belegd in een aan dit toezicht onderworpen instelling, wat het geval is met financiële coöperaties zoals de ARCO-vennootschappen.
- 8 Deze wetsbepalingen zijn overgenomen in artikel 36/24, § 1, punt 3°, van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België, zoals gewijzigd. Bij het op basis van dit artikel vastgestelde koninklijk besluit van 10 oktober 2011 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 (*Belgisch Staatsblad* van 12 oktober 2011, blz. 62641) is aan de financiële coöperaties die dit wensen, toegestaan te verzoeken om aansluiting bij de garantieregeling waarin de voorgaande maatregelen voorzien. De vennootschappen die voor aansluiting bij deze regeling hebben gekozen, moesten aan het bij het koninklijk besluit van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten (*Belgisch Staatsblad* van 17 november 2008, blz. 4088) ingestelde Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's, levensverzekeringen en kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (hierna: „Bijzonder Fonds”) een jaarlijkse bijdrage overeenkomend met 0,15 % van het totale gegarandeerde bedrag en een toegangsrecht overeenkomende met 0,1 % van dat bedrag betalen. De garantie zou slechts intreden wanneer de vennootschap failliet wordt verklaard of wanneer de Belgische financiële toezichthouder vaststelt dat de vennootschap haar financiële verplichtingen niet meer kan nakomen. Alleen het door natuurlijke personen vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 10 oktober 2011 daadwerkelijk gestorte kapitaal werd gegarandeerd ten belope van 100 000 EUR per natuurlijke persoon. Het gegarandeerde bedrag zou worden betaald door het Bijzonder Fonds en in geval van uitputting van de financiële middelen van dit fonds, door de Deposito- en Consignatiekas (België).
- 9 Op 13 oktober 2011 hebben de ARCO-vennootschappen een aanvraag om toetreding tot de garantieregeling ingediend. Deze aanvraag is door de Belgische ministerraad ingewilligd op 15 oktober 2011 en deze inwilliging is dezelfde dag bekendgemaakt. De aanvraag om toetreding van de ARCO-vennootschappen is formeel ingewilligd bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 november 2011 tot toekenning van een garantie tot bescherming van het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (*Belgisch Staatsblad* van 18 november 2011, blz. 68640) (hierna: „garantie” of „betrokken maatregel”). Geen enkele andere financiële coöperatie heeft een aanvraag om toetreding tot de garantieregeling ingediend.
- 10 De ARCO-vennootschappen hebben de voorgeschreven bedragen aan het Bijzonder Fonds betaald. Aan hun toetreding tot de garantieregeling zijn verschillende voorwaarden verbonden, met name het verbod van openbare aanbidding van nieuwe deelbewijzen aan natuurlijke personen, de beperking de rentevoet op de belegde bedragen en de toezegging door de institutionele vennoten dat zij het belegde kapitaal niet zullen terugnemen. In het koninklijk besluit van 7 november 2011 werd ook gepreciseerd dat het Bijzonder Fonds de coöperanten pas zal moeten schadeloosstellen na de neerlegging van de uiteindelijke afhandeling van de vereffening zoals goedgekeurd door de algemene vergadering van de ARCO-vennootschappen.

- 11 Zoals in punt 4 hierboven is aangegeven, hebben de ARCO-vennootschappen op 8 december 2011 besloten over te gaan tot vrijwillige vereffening.

Administratieve procedure

- 12 Op 7 november 2011 heeft het Koninkrijk België de garantie bij de Europese Commissie aangemeld.
- 13 Bij brief van 6 december 2011 heeft de Commissie het Koninkrijk België laten weten dat volgens haar de garantie onrechtmatige staatssteun kon vormen en onverenigbaar kon zijn met de interne markt, en heeft zij het Koninkrijk België verzocht, af te zien van verdere stappen om de garantie ten uitvoer te leggen. Bij brief van 22 december 2011 hebben de Belgische autoriteiten hierop geantwoord.
- 14 Bij besluit van 3 april 2012 heeft de Commissie met betrekking tot de garantie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid (hierna: „inleidingsbesluit”). Op 19 juli 2012 is het inleidingsbesluit met als titel „Steunmaatregel SA.33927 (2012/C) (ex 2011/NN) – Garantieregeling ter bescherming van aandelen van particuliere vennoten van financiële coöperaties – Uitnodiging tot het indienen van opmerkingen overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU” bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2012, C 213, blz. 64). In dat besluit heeft de Commissie het Koninkrijk België overigens krachtens artikel 11, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1) gelast, geen verdere stappen voor de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregel te zetten totdat zij uitspraak heeft gedaan over de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt.
- 15 Op 18 juni 2012 heeft het Koninkrijk België opmerkingen ingediend over het inleidingsbesluit. Bij brieven van 5 december 2012 en 20 september 2013 heeft het geantwoord op de vragen van de Commissie.
- 16 Op 17 augustus 2012 hebben ook de ARCO-vennootschappen hun opmerkingen bij het Hof ingediend. De Commissie heeft deze opmerkingen doen toekomen aan het Koninkrijk België, dat de Commissie bij brief van 16 oktober 2012 heeft laten weten dat het geen commentaar had op deze opmerkingen.

Bestreden besluit

- 17 Op 3 juli 2014 heeft de Commissie besluit 2014/686/EU betreffende steunmaatregel SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) door België ten uitvoer gelegd – Garantieregeling ter bescherming van de aandelen van individuele leden van financiële coöperaties (PB 2014, L 284, blz. 53; hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld. Daarin is zij tot de slotsom gekomen dat de garantie staatssteun in het voordeel van de ARCO-vennootschappen vormde en dat deze steun, die het Koninkrijk België onrechtmatig had verstrekt, onverenigbaar was met de interne markt (artikel 1 van het bestreden besluit).
- 18 In het bestreden besluit heeft de Commissie geoordeeld dat de ARCO-vennootschappen de echte begunstigden van de betrokken steun waren en dat deze steun bestond uit een samenstel van maatregelen, namelijk de aankondiging van 10 oktober 2008 (zie punt 5 hierboven), het persbericht van 21 januari 2009 (zie punt 6 hierboven) en de toetreding van de ARCO-vennootschappen tot de garantieregeling (overwegingen 80-90 van het bestreden besluit).
- 19 Dienaangaande heeft de Commissie geoordeeld dat de garantie de ARCO-vennootschappen een selectief voordeel had verleend doordat zij deze in staat had gesteld geldmiddelen aan te trekken of te behouden. De selectiviteit van dit voordeel zou overigens worden aangetoond door het feit dat alleen de financiële coöperaties daarvoor in aanmerking kwamen. De Commissie is van oordeel dat de garantie in elk geval een onevenredige maatregel is omdat zij betrekking heeft op alle belegde

bedragen, gelet op het bedrag daarvan, en wordt verleend aan de beleggers die deelbewijzen van de ARCO-vennootschappen hebben gekocht, hetgeen zou uitsluiten dat de betrokken maatregel kan worden gerechtvaardigd op basis van de criteria die zijn vastgesteld om te beoordelen of er sprake is van voordelen die kunnen worden gerechtvaardigd door de algemene opzet van het belastingstelsel, in de veronderstelling dat deze criteria in het onderhavige geval van toepassing zijn (overwegingen 100-107 van het bestreden besluit). Nadat de Commissie de garantie had getoetst aan de andere in artikel 107, lid 1, VWEU bepaalde criteria, is zij dan ook tot de slotsom gekomen dat de garantie staatssteun in de zin van deze bepaling vormde (overweging 110 van het bestreden besluit).

- 20 Bovendien heeft de Commissie met betrekking tot de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt geoordeeld dat artikel 107, lid 3, VWEU de enige rechtsgrondslag was die in het onderhavige geval kon worden toegepast. Zij heeft echter ook geoordeeld dat, aangezien de betrokken maatregel niet geschikt en noodzakelijk was voor en evenmin evenredig was aan het doel inzake voorkoming van een ernstige verstoring van de Belgische economie, die maatregel niet verenigbaar met de interne markt kon worden geacht (overwegingen 111-129 van het bestreden besluit).
- 21 Tot slot heeft de Commissie een methode voor de berekening van het van de ARCO-vennootschappen terug te vorderen voordeel bepaald en het Koninkrijk België verzocht, haar de nodige gegevens mee te delen. Zij heeft ook verklaard dat zij zich op grond van artikel 108, lid 3, VWEU bevoegd achtte deze lidstaat te gelasten zich verder te onthouden van betalingen aan de coöperanten op grond van de garantie (overwegingen 130-142 van het bestreden besluit).
- 22 Om die redenen heeft de Commissie in het bestreden besluit het Koninkrijk België gelast, van de ARCO-vennootschappen het onverschuldigde voordeel terug te vorderen dat deze volgens haar hadden genoten (artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit). Verder heeft de Commissie het Koninkrijk België gelast, de aan de garantie ten grondslag liggende wetgevende en bestuurlijke handelingen in te trekken (overweging 143 van het bestreden besluit), en heeft zij deze lidstaat verboden, de garantie ten uitvoer te leggen ten voordele van de coöperanten (artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit). Dit verbod is het voorwerp van het onderhavige beroep.

Nationale procedures en prejudicieel verzoek tot beoordeling van de geldigheid van het bestreden besluit

Bestrijding van de garantie bij de nationale rechter

- 23 In december 2011 en januari 2012 hebben natuurlijke personen, het Organisme voor de financiering van pensioenen Ogeo Fund en de Gemeente Schaarbeek (België) drie beroepen ingesteld bij de Raad van State (België). Deze beroepen strekten tot nietigverklaring van de koninklijke besluiten van 10 oktober (zie punt 8 hierboven) en 7 november 2011 (zie punt 9 hierboven). De verzoekers voerden daartoe in essentie aan dat deze koninklijke besluiten in strijd waren met het in de Belgische Grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel, aangezien zij een verschil in behandeling creëerden tussen de coöperanten, die in aanmerking komen voor de met name bij die koninklijke besluiten in het leven geroepen garantieregeling, en de natuurlijke personen die aandelen van andere dicht bij de financiële sector staande vennootschappen bezitten, die van deze regeling zijn uitgesloten.
- 24 Omdat het van oordeel was dat de koninklijke besluiten van 10 oktober en 7 november 2011 hun grondslag vonden in artikel 36/24 van de wet van 22 februari 1998 (zie punt 8 hierboven), dat zij dus deel uitmaakten van de beperkingen die de Belgische wetgever zelf had aangebracht, en dat het aangevoerde verschil in behandeling voortvloeide uit een wettelijke bepaling, heeft de Raad van State het Grondwettelijk Hof (België) verschillende prejudiciële vragen gesteld over de verenigbaarheid van dit artikel met de Belgische grondwet.

- 25 Het Grondwettelijk Hof heeft echter geoordeeld dat, om deze vragen te kunnen beantwoorden, eerst moest worden uitgemaakt of artikel 36/24 van de wet van 22 februari 1998 verenigbaar is met het Unierecht. Daartoe heeft het Grondwettelijk Hof het Hof van Justitie in zaak C-76/15 zes prejudiciële vragen gesteld, waarvan er vijf betrekking hadden op de geldigheid van het bestreden besluit en op de verplichtingen die in het onderhavige geval krachtens artikel 108, lid 3, VWEU op het Koninkrijk België rusten.

Arrest van 21 december 2016, Vervloet e.a. (C-76/15)

- 26 De eerste aan het Hof gestelde prejudiciële vraag betrof de verenigbaarheid van de garantie met de artikelen 2 en 3 van richtlijn 94/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels (PB 1994, L 135, blz. 5), zoals gewijzigd bij richtlijn 2005/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2005 tot wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG, 85/611/EEG, 91/675/EEG, 92/49/EEG en 93/6/EEG van de Raad en de richtlijnen 94/19/EG, 98/78/EG, 2000/12/EG, 2001/34/EG, 2002/83/EG en 2002/87/EG met het oog op de instelling van een nieuwe comitésstructuur voor financiële diensten (PB 2005, L 79, blz. 9). De tweede prejudiciële vraag betrof de geldigheid van het bestreden besluit. De overige vier vragen betroffen de verenigbaarheid van de garantie met de krachtens artikel 108, lid 3, VWEU op de lidstaten rustende verplichtingen.
- 27 Het Hof heeft de vragen van het Grondwettelijk Hof beantwoord in zijn arrest van 21 december 2016, Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975), waarvan het dictum luidt als volgt:
- „1) De artikelen 2 en 3 van richtlijn [94/19] moeten aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten er niet toe verplichten een regeling als die van het hoofdging aan te nemen, op grond waarvan de aandelen van [financiële coöperaties] worden gewaarborgd, en er zich evenmin tegen verzetten dat een lidstaat een dergelijke regeling aanneemt, voor zover deze niet afdoet aan de nuttige werking van het depositogarantiestelsel dat de lidstaten krachtens deze richtlijn moeten instellen en voor zover zij strookt met het VWEU en met name de artikelen 107 en 108 VWEU. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of aan eerstgenoemde voorwaarde is voldaan.
- 2) Bij het onderzoek van de [...] gestelde prejudiciële vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die afdoen aan de geldigheid van [het bestreden] besluit [...].
- 3) Artikel 108, lid 3, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een garantieregeling als die welke in het hoofdging aan de orde is, voor zover deze tot uitvoering is gebracht zonder dat de uit die bepaling voortvloeiende verplichtingen zijn nagekomen.”

Gevolgen in het nationale recht

- 28 Bij arrest van 15 juni 2017 heeft het Grondwettelijk Hof de ongrondwettigheid van artikel 36/24 van de wet van 22 februari 1998 vastgesteld. Het Grondwettelijk Hof heeft zijn beslissing met name gebaseerd op de vaststelling door het Hof van Justitie dat de betrokken maatregel onrechtmatige staatssteun vormde.
- 29 Bij arrest van 6 maart 2018 heeft de Raad van State de koninklijke besluiten van 10 oktober (zie punt 8 hierboven) en 7 november 2011 (zie punt 9 hierboven) nietig verklaard.

Zaak T-711/14

- 30 Bij een op 7 oktober 2014 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift (zaak T-711/14) hebben de ARCO-vennootschappen een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld. In hun beroep kwamen de ARCO-vennootschappen zowel op tegen het oordeel van de Commissie dat de

betrokken maatregel door hen ontvangen staatssteun vormde, als tegen het oordeel dat de betrokken maatregel niet verenigbaar met de interne markt kon worden verklaard. De ARCO-vennootschappen kwamen ook op tegen het aan het Koninkrijk België opgelegde verbod om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen. Dat verbod is het voorwerp van het onderhavige beroep.

- 31 Bij beschikking van 9 februari 2018, Arcofin e.a./Commissie (T-711/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:80), heeft het Gerecht dit beroep ten dele kennelijk niet-ontvankelijk en ten dele rehtens ongegrond verklaard. Het beroep van de ARCO-vennootschappen, voor zover daarmee werd opgekomen tegen het aan het Koninkrijk België opgelegde verbod om de gegarandeerde bedragen na de afsluiting van de vereffening aan de coöperanten te betalen, is met name kennelijk niet-ontvankelijk verklaard op grond dat die vennootschappen geen belang hadden bij het opkomen tegen de bepaling waartegen het Koninkrijk België in het onderhavige beroep opkomt.

Procedure en conclusies van partijen

Schriftelijke behandeling

- 32 Bij een op 15 september 2014 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft het Koninkrijk België het onderhavige beroep ingesteld.
- 33 Bij besluit van 12 oktober 2015, vastgesteld op grond van artikel 69, onder a), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht heeft de president van de Zesde kamer van het Gerecht, na te hebben vastgesteld dat de door het Grondwettelijk Hof in zaak C-76/15 gestelde prejudiciële vraag (zie punten 23-26 hierboven) betrekking had op de geldigheid van het bestreden besluit en dat het Hof van Justitie daarin werd verzocht een groot deel van de door de ARCO-vennootschappen in zaak T-711/14 aangevoerde argumenten te beoordelen, en na te hebben geoordeeld dat de uitkomst van het onderhavige geding kon afhangen van de uitkomst van het door die vennootschappen ingestelde beroep, na partijen overeenkomstig artikel 70, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering te hebben gehoord, de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot het Hof zijn arrest wijst.
- 34 Deze schorsing is geëindigd toen het Hof op 21 december 2016 zijn arrest Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975) (zie punt 27 hierboven) heeft gewezen.
- 35 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Derde kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 36 Dezelfde dag heeft het Gerecht (Derde kamer) partijen krachtens 89, lid 3, onder a), van het Reglement voor de procesvoering verzocht, mee te delen welke gevolgen volgens hen voor de onderhavige zaak dienen te worden verbonden aan het arrest van 21 december 2016, Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975).
- 37 Partijen hebben binnen de gestelde termijn gevolg gegeven aan deze maatregel tot organisatie van de procesgang.
- 38 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 26 juni 2017, vastgesteld krachtens artikel 89, lid 3, onder a), van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht (Derde kamer) partijen verzocht, met name mee te delen:
- welke gevolgen volgens hen naar nationaal recht dienden te worden verbonden aan de ongeldigverklaring van artikel 36/24 van de wet van 22 februari 1998 door het Grondwettelijk Hof;

- welke gevolgen, gelet op het antwoord op de vorige vraag, nietigverklaring van het bestreden besluit door het Gerecht kan meebrengen.

39 Partijen hebben binnen de gestelde termijn op deze vragen geantwoord.

40 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 12 september 2017, vastgesteld krachtens artikel 89, lid 3, onder a), van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht (Derde kamer) met name:

- het Koninkrijk België verzocht, zijn standpunt te bepalen over bepaalde onderdelen van de antwoorden die de Commissie op de in punt 38 hierboven vermelde vragen heeft gegeven;
- het Koninkrijk België opnieuw ondervraagd over de rechtsgevolgen en het nut van een eventuele nietigverklaring van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit door het Gerecht, gelet op de ongeldigverklaring van artikel 36/24 van de wet van 22 februari 1998 door het Grondwettelijk Hof.

41 Het Koninkrijk België heeft binnen de gestelde termijn op deze vragen geantwoord en de Commissie heeft de gelegenheid gekregen opmerkingen in te dienen over deze antwoorden.

42 Op voorstel van zijn Derde kamer heeft het Gerecht, krachtens artikel 28 van zijn Reglement voor de procesvoering, de zaak naar een uitgebreide rechtsprekende formatie verwezen.

Mondelinge behandeling

43 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer – uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

44 Ter terechtzitting van 22 november 2017 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

45 Bij brief van 13 maart 2018 heeft het Koninkrijk België het Gerecht laten weten dat de Raad van State op 6 maart 2018 zijn in punt 29 hierboven vermelde arrest had gewezen.

46 Bij een op 14 maart 2018 neergelegde memorie heeft de Commissie verzocht, het geding zonder beslissing af te doen.

47 Bij beschikking van het Gerecht (Derde kamer – uitgebreid) van 23 maart 2018 is de mondelinge behandeling heropend. Daarop zijn de in de punten 45 en 46 hierboven vermelde documenten aan het dossier toegevoegd en is partijen verzocht, hun eventuele opmerkingen over die documenten in te dienen. Bij een krachtens artikel 89, lid 3, onder b), van het Reglement voor de procesvoering vastgestelde maatregel tot organisatie van de procesgang is de Commissie verzocht, haar standpunt te bepalen over bepaalde door het Koninkrijk België in zijn brief van 13 maart 2018 aangevoerde argumenten (zie punt 45 hierboven).

48 Partijen hebben binnen de gestelde termijn hun opmerkingen ingediend en geantwoord op de vragen.

49 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 20 april 2018, vastgesteld krachtens artikel 89, lid 3, onder b), van het Reglement voor de procesvoering, is de Commissie verzocht, haar standpunt te bepalen over bepaalde argumenten die het Koninkrijk België had aangevoerd in zijn opmerkingen over het door de Commissie geformuleerde verzoek om afdoening zonder beslissing (zie punt 46 hierboven).

- 50 De Commissie heeft binnen de gestelde termijn gevolg gegeven aan deze maatregel tot organisatie van de procesgang.
- 51 De door het Koninkrijk België uit eigen beweging ingediende opmerkingen over de antwoorden van de Commissie, zijn aan het dossier toegevoegd.
- 52 Op 15 mei 2018 is de mondelinge behandeling gesloten.

Conclusies van partijen

- 53 Het Koninkrijk België verzoekt het Gerecht:
- artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 54 De Commissie verzoekt het Gerecht in essentie:
- vast te stellen dat op het beroep niet hoeft te worden beslist omdat het geding zonder voorwerp is geworden;
 - subsidiair, het beroep te verwerpen;
 - in elk geval, het Koninkrijk België te verwijzen in de kosten.

In rechte

Voorwerp van het geschil

- 55 Volgens de Commissie ontnemt de nietigverklaring van de koninklijke besluiten van 10 oktober (zie punt 8 hierboven) en 7 november 2011 (zie punt 9 hierboven) door de Raad van State in zijn in punt 29 hierboven vermelde arrest van 6 maart 2018 aan de eventuele nietigverklaring van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit elk rechtgevolg. Volgens de Commissie vloeit de onmogelijkheid voor het Koninkrijk België om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen immers niet meer voort uit het in de bestreden bepaling vervatte verbod, maar uit het feit dat de handelingen die de wettelijke grondslag voor deze betaling vormden, met terugwerkende kracht uit de Belgische nationale rechtsorde zijn verwijderd. De Commissie leidt daaruit af dat het onderhavige geding zonder voorwerp is geworden en verzoekt het Gerecht, vast te stellen dat op het beroep dus niet meer hoeft te worden beslist.
- 56 Het Koninkrijk België komt op tegen dit verzoek.
- 57 De voorwaarden waaronder de Unierechter een bij hem aanhangig gemaakt beroep zonder voorwerp dient te verklaren en bijgevolg dient vast te stellen dat op het beroep niet hoeft te worden beslist, zijn nader gepreciseerd in het arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punten 41-45 en 47-53). In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het voorwerp van het geding op straffe van afdoening zonder beslissing moet blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen onderstelt dat de uitkomst van het beroep de partij die het beroep heeft ingesteld, tot voordeel kan strekken (zie arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Al stelt het Koninkrijk België op goede gronden dat de lidstaten niet verplicht zijn aan te tonen dat zij een procesbelang hebben bij het opkomen tegen de bepalingen waarvan zij de nietigverklaring vorderen, neemt dit aldus niet weg dat de

Unierechter, zelfs indien het beroep door een lidstaat is ingesteld, moet vaststellen dat op het beroep niet hoeft te worden beslist wanneer de gevorderde nietigverklaring geen rechtsgevolgen kan sorteren (zie in die zin arrest van 24 november 2005, Italië/Commissie, C-138/03, C-324/03 en C-431/03, EU:C:2005:714, punt 25).

- 58 Dienaangaande heeft het Hof, enerzijds, gepreciseerd dat een beroep gericht tegen een handeling die door de auteur ervan in de loop van het geding is ingetrokken, zonder voorwerp is geworden (zie in die zin arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punten 47 en 48). Anderzijds heeft het Hof echter ook gepreciseerd dat een beroep gericht tegen een handeling die berust op een onrechtmatigheid die zich in de toekomst onafhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval kan herhalen, zijn voorwerp niet heeft verloren (arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 52).
- 59 Vast staat in de eerste plaats dat artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit niet is ingetrokken en daardoor niet met terugwerkende kracht is weggevallen. Hieruit volgt dat, indien het Gerecht zou vaststellen dat het geding zonder voorwerp is geworden en dat op het beroep niet meer hoeft te worden beslist op grond dat de nietigverklaring van die bepaling geen rechtsgevolgen zou sorteren, artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit niettemin in de rechtsorde van de Unie zou blijven bestaan.
- 60 In de tweede plaats heeft, zoals de Commissie op goede gronden heeft aangevoerd zonder op dit punt door het Koninkrijk België te zijn weersproken, het feit dat de Raad van State de koninklijke besluiten van 10 oktober en 7 november 2011 nietig heeft verklaard, de tenuitvoerlegging van de garantie waarin die handelingen voorzagen, onmogelijk gemaakt ongeacht het in artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit geformuleerde verbod. Hieruit volgt dat de Commissie op goede gronden stelt dat de nietigverklaring van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit het Koninkrijk België niet in staat zou stellen de garantie, waarin was voorzien door de koninklijke besluiten van 10 oktober en 7 november 2011 die de rechtsgrondslag ervan vormden, ten uitvoer te leggen.
- 61 In de derde plaats stelt het Koninkrijk België echter op goede gronden dat de handhaving van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit in de rechtsorde van de Unie niet zonder gevolgen is. Bijgevolg is het niet zeker dat de eventuele nietigverklaring van die bepaling geen enkel rechtsgevolg zou hebben.
- 62 Uit de gedachtewisselingen tussen partijen na de terechtzitting blijkt immers dat het Koninkrijk België samen met de Commissie zoekt naar maatregelen van gelijke werking als de litigieuze garantie om de gevolgen van de vereffening van die vennootschappen voor de coöperanten te verzachten. De Commissie verklaart weliswaar, enerzijds, dat zij zich niet principieel verzet tegen elk mechanisme van vergoeding van de coöperanten, en anderzijds, dat er andere gronden zijn voor haar verzet tegen de maatregelen die haar zijn voorgelegd en waarover informele onderhandelingen hebben plaatsgevonden, doch dit neemt niet weg dat zij in haar antwoord van 7 mei 2018 melding heeft gemaakt van een risico van „omzeiling van het bestreden besluit”. Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat het bestreden besluit nog steeds rechtsgevolgen sorteert.
- 63 Verder dient eraan te worden herinnerd dat het door lidstaten te goeder trouw ten uitvoer leggen van de besluiten van de Commissie inzake staatssteun een toepassing van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking is en vereist dat de lidstaten de nodige inspanningen doen om eventuele moeilijkheden te overwinnen met volledige inachtneming van de Verdragsbepalingen, inzonderheid die betreffende steun (zie in die zin arrest van 11 mei 2005, Saxonia Edelmetalle en ZEMAG/Commissie, T-111/01 en T-133/01, EU:T:2005:166, punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Los van het risico van een niet-nakomingsprocedure waaraan het Koninkrijk België zijns inziens zou blootstaan ingeval de Commissie zou oordelen dat zijn maatregelen ten gunste van de voormalige coöperanten van de ARCO-vennootschappen een omzeiling van het in artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit geformuleerde verbod vormen, vloeit uit het beginsel van loyale samenwerking aldus voort dat, ingeval de omstreden bepaling van kracht zou

blijven, deze lidstaat zich dient te onthouden van elke gedraging die een dergelijke omzeiling zou kunnen vormen. Hieruit volgt dat, ingeval het onderhavige beroep gegrond wordt verklaard, de nietigverklaring van deze bepaling niet zonder rechtsgevolgen zal zijn.

- 64 Ten slotte staat vast dat de Commissie in overweging 140 van het bestreden besluit en in haar argumenten ten gronde ter rechtvaardiging van de rechtmatigheid van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit heeft aangevoerd dat de vaststelling van de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt op zichzelf een voldoende rechtvaardigingsgrond is om de lidstaat te gelasten de betrokken maatregel ongedaan te maken. De Commissie heeft dienaangaande aldus een algemeen en abstract standpunt ingenomen waarvan de rechtvaardigingsgronden losstaan van de omstandigheden van het concrete geval. Hieruit volgt dat, ingeval het Gerecht tot de slotsom zou komen dat een dergelijke eis onrechtmatig is, op het onderhavige geding dient te worden beslist om te voorkomen dat in de toekomst soortgelijke onrechtmatigheden plaatsvinden (zie in die zin arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punten 50-52).
- 65 Uit een en ander volgt dat niet is aangetoond dat de nietigverklaring van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit geen rechtsgevolgen zal sorteren, en de Commissie kan dus niet op goede gronden stellen dat het onderhavige beroep zonder voorwerp is geworden. Bijgevolg dient afwijzend te worden beslist op de vordering van de Commissie dat het Gerecht vaststelt dat op het geding niet meer hoeft te worden beslist.

Rechtmatigheid van artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit

- 66 Volgens artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit is het Koninkrijk België verplicht zich vanaf de kennisgeving van dit besluit te onthouden van elke uitbetaling uit hoofde van de garantieregeling. Dit definitieve verbod moet worden gelezen in samenhang met de brief van 6 december 2011 (zie punt 13 hierboven) en met het inleidingsbesluit (punt 14 hierboven), die allebei een soortgelijk voorlopig verbod bevatten in afwachting van de vaststelling van het bestreden besluit. Verder heeft de Commissie in overweging 143 van het bestreden besluit geoordeeld dat de terugvordering van de betrokken steun inhoudt dat het Koninkrijk België de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de rechtsgrondslag van de garantieregeling vormen, intrekt.
- 67 Volgens het Koninkrijk België is een verbod zoals het door de Commissie in artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit geformuleerde verbod tot de uitbetaling slechts denkbaar in twee situaties. Ten eerste wanneer degenen die de betalingen uit hoofde van de garantie ontvangen, te weten de coöperanten, als begunstigden van de met de interne markt onverenigbaar verklaarde staatssteun zijn aangemerkt, hetgeen in casu niet het geval is. Ten tweede wanneer het verbod op betaling van de gegarandeerde bedragen noodzakelijk is voor het bereiken van het doel, de gevolgen van de met de interne markt onverenigbare steun opheffen.
- 68 Het Koninkrijk België voert aan dat, door de betaling van de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten principieel te verbieden zonder na te gaan of dit verbod noodzakelijk is voor de opheffing van de gevolgen van de steun die de ARCO-vennootschappen hebben genoten, de Commissie de in artikel 108, lid 2, VWEU bepaalde opheffing van het toegekende selectieve voordeel heeft verward met de intrekking van de rechtshandeling op basis waarvan het betrokken voordeel is verleend. De intrekking van de handeling op basis waarvan het onverschuldigde voordeel is verleend, zou echter slechts gerechtvaardigd zijn ingeval zij noodzakelijk is om de door de onrechtmatige of onverenigbare steun veroorzaakte distorsie van de mededinging weg te werken. De door de Commissie opgelegde verplichting zou dus in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 69 De Commissie bestrijdt deze stellingen.

- 70 Volgens artikel 108, lid 2, VWEU bepaalt de Commissie indien zij, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 107 VWEU niet verenigbaar is met de interne markt, of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.
- 71 Volgens vaste rechtspraak is het logische gevolg van de vaststelling dat een steunmaatregel onrechtmatig is, dus de opheffing daarvan door middel van terugvordering teneinde de vroegere toestand te herstellen (zie arrest van 8 december 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 Het hoofddoel van terugvordering van onrechtmatig betaalde staatssteun is immers opheffing van de distorsie van de mededinging die voortvloeit uit het concurrentievoordeel dat door die de steun is veroorzaakt. Door de terugbetaling van de steun verliest de begunstigde namelijk het voordeel dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot, en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld (zie arrest van 8 december 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 In het onderhavige geval verschillen partijen van mening over het antwoord op de vraag of de terugvordering van het door de ARCO-vennootschappen ten onrechte genoten voordeel de opheffing van de garantie impliceert, dat wil zeggen het verbod op uitbetaling aan de coöperanten ingeval de vóór de vaststelling van het bestreden besluit geopende vereffeningprocedure ertoe zou leiden dat de coöperanten de waarde van hun deelnemingen geheel of ten dele verliezen.
- 74 Eerst dienen dus de kenmerken van de door de Commissie in het bestreden besluit vastgestelde staatssteun in herinnering te worden gebracht en vervolgens de maatregelen die Commissie voor de terugvordering van die steun heeft voorgeschreven. Vervolgens dienen de stelling van het Koninkrijk België, dat het verbod om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, en de door de Commissie voor de gegrondheid van dit verbod aangedragen rechtvaardigingsgronden op hun merites te worden beoordeeld.

In het bestreden besluit vastgestelde staatssteun

- 75 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de in het bestreden besluit onderzochte maatregel bestaat uit een garantie van de bedragen die particulieren in deelnemingen in het kapitaal van de ARCO-vennootschappen hebben belegd. Omdat die vennootschappen zijn toegetreden tot de door de Belgische regering ingevoerde regeling (zie punt 9 hierboven), zijn de bedragen die de natuurlijke personen onder hun vennoten in het kapitaal van die vennootschappen hebben belegd, dus gegarandeerd tot 100 000 EUR (zie punt 8 hierboven). Volgens de ingevoerde regeling diende een garantiefonds na de sluiting van de vereffening in te springen ingeval het resterende kapitaal niet zou volstaan om iedere coöperant in staat te stellen de geïnvesteerde bedragen ten belope van maximaal 100 000 EUR terug te krijgen.
- 76 Verder dient eraan te worden herinnerd dat de ARCO-vennootschappen op 8 december 2011, te weten aan het begin van de administratieve procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, in vrijwillige vereffening zijn gegaan.
- 77 In het bestreden besluit heeft de Commissie geoordeeld dat de betrokken maatregel staatssteun ten gunste van de ARCO-vennootschappen bevatte. Volgens de Commissie zijn de coöperanten immers door de garantie van hun deelnemingen ertoe aangezet hun beleggingen in het kapitaal van die vennootschappen niet terug te nemen. Deze vennootschappen zouden in die omstandigheden een met overheidsmiddelen gefinancierd selectief voordeel hebben genoten. De Commissie heeft geoordeeld dat de betrokken maatregel voldeed aan alle criteria voor staatssteun en dat die steun niet kon worden

gerechtvaardigd door het doel, een ernstige verstoring van de Belgische economie op te heffen, aangezien deze maatregel niet geschikt en noodzakelijk was voor en evenmin evenredig was aan dit doel.

- 78 Bovendien heeft de Commissie, na te hebben vastgesteld dat deze steun ten uitvoer was gelegd vooraleer zij uitspraak had gedaan over de kwalificatie ervan en over de eventuele verenigbaarheid ervan met de interne markt, geoordeeld dat deze steun daardoor onrechtmatig was. Het Hof heeft deze analyse bekrachtigd in het arrest van 21 december 2016, Vervloet e.a. (C-76/15, EU:C:2016:975) (zie punt 27 hierboven).
- 79 Aangezien het door de ARCO-vennootschappen tegen het bestreden besluit gericht beroep is afgewezen bij de beschikking van 9 februari 2018, Arcofin e.a./Commissie (T-711/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:80) (zie punten 30 en 31 hierboven), en geen hogere voorziening is ingesteld tegen deze beschikking, dient te worden geoordeeld dat de in de punten 77 en 78 hierboven weergegeven overwegingen van het bestreden besluit definitief zijn geworden.
- 80 Aangezien de Commissie had vastgesteld dat, enerzijds, de betrokken maatregel staatssteun ten gunste van de ARCO-vennootschappen bevatte, en anderzijds, deze steun onverenigbaar met de interne markt was en ten uitvoer was gelegd vooraleer zij deze had kunnen onderzoeken, kon zij het Koninkrijk België op goede gronden gelasten deze steun terug te vorderen.
- 81 Bijgevolg dienen de door de Commissie in het bestreden besluit voorgeschreven maatregelen in herinnering te worden gebracht, met dien verstande dat alleen wordt opgekomen tegen het verbod tot betaling van de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten, te weten de natuurlijke personen die de hoedanigheid van vennoot van de ARCO-vennootschappen hebben (zie punt 2 hierboven).

Maatregelen voorgeschreven voor de terugvordering van de betrokken steun

- 82 Er zij aan herinnerd dat, zoals in punt 22 hierboven is uiteengezet, de Commissie twee maatregelen heeft voorgeschreven om de teruggaaf van de in het bestreden besluit vastgestelde onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun te verzekeren.
- 83 In de eerste plaats heeft de Commissie het Koninkrijk België gelast, het bedrag van het door de ARCO-vennootschappen genoten voordeel te ramen aan de hand van een berekeningsformule waarvan zij de beginselen heeft vastgesteld, en een schuldvordering ten belope van dit bedrag te laten inschrijven op het passief van de vereffening van deze vennootschappen. Het Koninkrijk België, dat van oordeel is dat deze maatregel volstaat om de mededinging te herstellen, komt niet op tegen deze wijze van terugvordering van de betrokken steun.
- 84 In de tweede plaats heeft de Commissie het Koninkrijk België daarnaast gelast, de gegarandeerde bedragen niet aan de coöperanten uit te betalen. Dienaangaande zijn partijen het oneens over het antwoord op de vraag of de Commissie het Koninkrijk België een dergelijk bevel mocht geven.
- 85 Uit de in de punten 71 en 72 hierboven vermelde rechtspraak vloeit voort dat het antwoord op deze vraag afhangt van het antwoord op de vraag of dit bevel evenredig was met het doel, de onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun terug te vorderen. Met andere woorden, uitgemaakt dient te worden of dit bevel geschikt en noodzakelijk was om de oorspronkelijke mededingingssituatie te herstellen, dat wil zeggen om het in het bestreden besluit vastgestelde mededingingsvoordeel te neutraliseren met betrekking tot de door de Commissie in dat besluit vastgestelde begunstigden.

Evenredigheid van het verbod om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen

- 86 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat in het bestreden besluit alleen de ARCO-vennootschappen als begunstigden van de betrokken steun zijn aangemerkt. Het mededingingsvoordeel dat deze vennootschappen hebben genoten, is aangemerkt als steun voor de handhaving van hun kapitaal. Volgens het bestreden besluit had dit voordeel de vorm van een uit het bestaan zelf van de garantie voortvloeiende prikkel voor de coöperanten om hun beleggingen in het kapitaal van deze vennootschappen niet terug te nemen. Vast staat echter dat de coöperanten zelf in het bestreden besluit niet als begunstigden van staatssteun zijn aangemerkt.
- 87 In die omstandigheden heeft het Koninkrijk België goede gronden om te stellen dat de inschrijving op het passief van de vereffening van de ARCO-vennootschappen van een schuldvordering ten belope van het bedrag dat overeenkomt met de raming van het door de Commissie in het bestreden besluit vastgestelde voordeel overeenkomstig artikel 2, lid 1, van dat besluit, volstond om dat voordeel te neutraliseren en dus om de door de toekenning van de betrokken steun vervalste mededingingssituatie te herstellen (zie in die zin arrest van 2 juli 2002, Commissie/Spanje, C-499/99, EU:C:2002:408, punten 37 en 38).
- 88 In de tweede plaats zij erop gewezen dat, zoals daarnet in herinnering is gebracht, het door de garantie aan de ARCO-vennootschappen verstrekte mededingingsvoordeel de enige door de Commissie in het bestreden besluit vastgestelde staatssteun is. De Commissie heeft immers niet geoordeeld dat de coöperanten zelf staatssteun hadden ontvangen, en heeft de garantie niet als staatssteun aangemerkt voor zover deze een voordeel verleende aan de coöperanten. Hieruit volgt dat het aan het Koninkrijk België opgelegde verbod om de gegarandeerde bedragen uit te betalen als zodanig niet kan worden geacht rechtstreeks te zijn gericht op opheffing van staatssteun bij de begunstigden daarvan.
- 89 In de derde plaats zij erop gewezen dat de garantie sinds de opening van de vereffeningprocedure geen enkele stimulus meer vormt voor de vennoten van de ARCO-vennootschappen, zodat deze laatsten sindsdien het in het bestreden besluit vastgestelde, uit het bestaan van de garantie voortvloeiende voordeel niet meer genieten. Zoals partijen ter terechtzitting hebben verklaard, belet de opening van de liquidatieprocedure de coöperanten immers hun deelnemingen terug te nemen. In dit verband heeft de Commissie overigens zelf bij de vaststelling van de formule voor de raming van het aan de ARCO-vennootschappen verstrekte voordeel dat voordeel slechts berekend tot aan de opening van de vereffeningprocedures, die trouwens meebrengt dat die vennootschappen van de markt verdwijnen. Hieruit volgt dat de door de Commissie aan het Koninkrijk België gevraagde opheffing van de garantie geen gevolgen kon hebben voor de mededingingssituatie van de als begunstigden van de betrokken steun aangemerkte vennootschappen en de oorspronkelijke toestand dus niet kon helpen herstellen.
- 90 Uit een en ander volgt dat het verbod om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen niet geschikt is voor het herstellen van de mededingingssituatie die door de toekenning van de in het onderhavige geval in het bestreden besluit vastgestelde staatssteun was vervalst.
- 91 Geen enkele door de Commissie in het bestreden besluit of in de loop van de procedure bij het Gerecht aangevoerde rechtvaardigingsgrond kan dit oordeel op losse schroeven zetten.

Door de Commissie aangevoerde rechtvaardigingsgronden

- 92 In de eerste plaats heeft de Commissie in de overwegingen 137 tot en met 142 van het bestreden besluit ter rechtvaardiging van het verbod om de gegarandeerde bedragen uit te betalen aangevoerd dat volgens artikel 108, lid 2, VWEU elke maatregel die met de interne markt onverenigbare staatssteun bevat, moet worden opgeheven. Bovendien heeft de Commissie in haar schrifturen systemische overwegingen geformuleerd volgens welke een lidstaat die, zoals in het onderhavige geval,

de litigieuze maatregel niet heeft aangemeld alvorens deze ten uitvoer te leggen, niet minder streng mag worden behandeld dan een lidstaat die heeft voldaan aan zijn verplichting van voorafgaande aanmelding van elke maatregel die staatssteun kan bevatten.

- 93 In dit verband dient meteen te worden opgemerkt dat de door de Commissie verdedigde stelling voortvloeit uit verwarring tussen het begrip staatssteun, dat geen formeel begrip is, maar kan worden omschreven als het vervuld zijn van de in artikel 107, lid 1, VWEU bepaalde criteria, en het juridische voorschrift dat de rechtsgrondslag en de drager van dat begrip is. Volgens vaste rechtspraak omschrijft artikel 107 VWEU staatssteun immers naar de gevolgen ervan (zie arrest van 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, EU:C:2003:92, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 Opgemerkt zij echter dat, zoals advocaat-generaal Kokott heeft opgemerkt in punt 28 van haar conclusie in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 8 december 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), anders dan in artikel 101, lid 2, VWEU ter zake van het Unierecht betreffende de mededingingsregelingen, in de in de EU-Verdragen opgenomen bepalingen betreffende staatssteun niet uitdrukkelijk staat welke de geldigheid van de handelingen aantastende rechtsgevolgen de niet-nakoming van de aanmeldingsplicht en de niet-inachtneming van het in artikel 108, lid 3, derde volzin, geformuleerde verbod van ten uitvoerlegging van de steun hebben. Het valt zeker niet uit te sluiten dat de opheffing van de maatregel waarbij staatssteun is toegekend, in de regel het meest geschikte instrument is om het verleende mededingingsvoordeel te neutraliseren. Wanneer, zoals in het onderhavige geval, het als staatssteun aangemerkte mededingingsvoordeel ten goede komt aan een derde (de ARCO-vennootschappen) ten opzichte van de rechtstreeks begunstigden van de litigieuze maatregel (de coöperanten), is de opheffing van de maatregel echter slechts gerechtvaardigd wanneer zij noodzakelijk is voor het herstellen van de mededingingssituatie die zou hebben bestaan zonder de staatssteun die deze derde heeft genoten (zie in die zin arrest van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, punten 44 en 45). Zoals in punt 90 hierboven is gezegd, is het verbod om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen in het onderhavige geval echter niet geschikt voor het herstellen van de mededingingssituatie die door de toekenning van de in het onderhavige geval in het bestreden besluit vastgestelde staatssteun was vervalst.
- 95 In de tweede plaats voert de Commissie aan dat de coöperanten niet als derden ten opzichte van de ARCO-vennootschappen kunnen worden beschouwd. Dit argument overtuigt echter niet.
- 96 Ten eerste dient immers eraan te worden herinnerd dat de Commissie in het bestreden besluit de coöperanten niet als begunstigden van de betrokken steun heeft aangemerkt. Zo blijkt uit punt 4.1 van het bestreden besluit dat de ARCO-vennootschappen de enige „echte begunstigden” zijn en dat de in punt 4.3 van dat besluit vastgestelde staatssteun uitsluitend bestaat in het door die vennootschappen genoten mededingingsvoordeel.
- 97 Ten tweede staat vast dat de ARCO-vennootschappen vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid zijn, zodat het vermogen noch het doel van die vennootschappen mag worden verward met de belangen van de vennoten. In de beschikking van 9 februari 2018, Arcofin e.a./Commissie (T-711/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:80), heeft het Gerecht het door de Commissie tegen het vijfde middel van het beroep aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid overigens aanvaard op grond van de overweging dat het procesbelang van de ARCO-vennootschappen verschilde van dat van de coöperanten. Hieruit volgt dat de Commissie niet op goede gronden kan stellen dat de hoedanigheid van vennoot van de vennootschappen die de betrokken steun hebben genoten, volstond als rechtvaardiging om het voordeel dat die vennootschappen hebben genoten – waarvan de terugvordering overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit was verzekerd door de inschrijving van een schuldvordering van de Staat op het passief van de vereffening – ook nog bij de coöperanten terug te vorderen.

- 98 In de derde plaats kan de Commissie ook geen voordeel halen uit het arrest van 10 november 2011, *Elliniki Nafpigoataskevastiki e.a./Commissie* (T-384/08, niet gepubliceerd, EU:T:2011:650), dat geen met de onderhavige zaak vergelijkbaar precedent vormt. Ten eerste had de Commissie in die zaak immers alleen de opheffing van de litigieuze garantie gelast zonder, zoals in het onderhavige geval, het voordeel te hebben geraamd en de terugvordering ervan te hebben gelast (arrest van 10 november 2011, *Elliniki Nafpigoataskevastiki e.a./Commissie*, T-384/08, niet gepubliceerd, EU:T:2011:650, punten 133 en 135). Ten tweede beoogde de in die zaak aan de orde zijnde garantie de begunstigde ervan te beschermen tegen het risico dat hij de staatssteun zou moeten terugbetalen die onrechtmatig was verleend aan een vennootschap die hij wilde opkopen. Het eigenlijke voorwerp van die garantie was dus het neutraliseren van de terugvordering van staatssteun door te voorzien in vergoeding aan de koper van de steun die in voorkomend geval zou zijn teruggevorderd. Zoals met name uit punt 89 hierboven blijkt, heeft het verbod om de gegarandeerde bedragen aan de coöperanten te betalen in het onderhavige geval echter geen weerslag op de terugvordering van het in het bestreden besluit vastgestelde voordeel, die is gebeurd door de inschrijving van een schuldvordering van de Belgische Staat op het passief van de vereffening van de ARCO-vennootschappen.
- 99 Uit een en ander volgt dat de Commissie, door het Koninkrijk België te gelasten zich te onthouden van elke op de garantie gebaseerde betaling aan de coöperanten terwijl zij daarnaast had gelast het in het bestreden besluit vastgestelde voordeel terug te vorderen door inschrijving van een schuldvordering op het passief van de vereffening van de ARCO-vennootschappen, die als de begunstigden van de betrokken steun waren aangemerkt, het Koninkrijk België een met het evenredigheidsbeginsel strijdige verplichting heeft opgelegd en de haar bij artikel 108, lid 2, VWEU verleende bevoegdheden heeft overschreden.
- 100 Hieruit volgt dat het Koninkrijk België op goede gronden kan stellen dat artikel 2, lid 4, van het bestreden besluit onrechtmatig is en dus nietig moet worden verklaard.

Kosten

- 101 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk België te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Artikel 2, lid 4, van besluit 2014/686/EU van de Commissie van 3 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33927 (12/C) (ex 11/NN) door België ten uitvoer gelegd – Garantieregeling ter bescherming van de aandelen van individuele leden van financiële coöperaties, wordt nietig verklaard.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

Frimodt Nielsen

Kreuschitz

Forrester

Półtorak

Perillo

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 december 2018.

ondertekeningen