RETSMØDERAPPORT
i sag 267/86 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. *Faktiske omstændigheder*

Ifølge forelæggelsesdommen har sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt »sagsøgeren«) forklaret, at han fik kendskab til sagsøgte i hovedsagens annoncer, hvori denne for indskud gav løfte om en opsparingsrente på 5,25% i basisrente og 2% i troskabsrente, i alt 7,25%. Da sagsøgeren den 17. marts 1986 indfandt sig hos sagsøgte med et indskud på 25 000 BFR, meddelte denne ham, at han af sin opsparing nu kun kunne få en basisrente på 4,75% og eventuelt en troskabsrente på 1,50%, fordi den kongelige anordning af 13. marts 1986 var trådt i kraft og med hensyn til indtægter af opsparingskonti ændrede den kongelige anordning af 4. marts 1985 om gennemførelse af lov om indkomstskat.

Hovedsagen er anlagt til prøvelse af dette afslag på at lade sagsøgeren foretage et opsparingsindskud på de betingelser, som var gældende før den nævnte kongelige anordnings ikrafttræden. Der er nedlagt påstand om, at det statueres, at sagsøgte ikke kan påberåbe sig den kongelige anordnings bestemmelser som begrundelse for en ændring af disse opsparingsbetingelser, da den kongelige anordning er i strid med EØF-Traktatens artikler 85 ff.

2. *De nationale bestemmelser*

Artikel 4 i lov af 28. december 1983 om skatte- og budgetbestemmelser (*Moniteur belge* af 30.12.1983) har afløst artikel 19, stk. 7, i lov om indkomstskat (om ikke-skattepligtige indtægter af rørlige goder) med en bestemmelse, hvorefter den skattefrie del af opsparingskonti, der blev oprettet uden fastsættelse ved aftale af løbetid eller opsigelse, blandt andet af private og kommunale sparekasser og banker, blev nedsat til 50 000 BFR. Ifølge sidstnævnte bestemmelse skal der endvidere ved kongelig anordning, udstedt efter samstemmende udtalelse fra bankkommissionen, fastsættes betingelser »angående den valuta, som indskuddene lyder på, angående betingelserne og fremgangsmåden for udtræk og hævning og angående rentens struktur, størrelse og beregningsmåde«.

Ved kongelig anordning af 29. december 1983 (*Moniteur belge* af 30.12.1983), som blev udstedt i henhold til denne bestemmelse, blev der i den kongelige anordning af 4. marts 1965 indsat en artikel *3a*, hvis stk. 1 og 4 lyder således:

»1) opsparingskonti skal lyde på belgiske francs;

...

* Processprog: Nederlandsk.

4) a) godtgørelsen for opsparede indskud omfatter obligatorisk, men udelukkende:

— en basisrente;

— en troskabsrente og / eller en tilvækstrente;

...

c) satsen for den basisrente, der gives af et pengeinstitut for de opsparingsindskud, som det modtager, kan ikke overstige markedsgrundsatsen som defineret nedenfor.

Markedsgrundsatsen er den laveste sats, til hvilken eller under hvilken der betales godtgørelse for mindst halvdelen af de opsparingskonti, der forvaltes af samtlige pengeinstitutter, der modtager opsparingsindskud. Denne markedsgrundsats offentliggøres af bankkommissionen i *Moniteur belge*«.

Ved artikel 1 i kongelig anordning af 13. marts 1986 (*Moniteur belge* af 15.3.1986) blev der i artikel 3a, stk. 4, (nævnt ovenfor) i kongelig anordning af 4. marts 1965 bl. a. indsat følgende ændringer:

»1) Litra c) erstattes af følgende bestemmelse:

'satsen for den basisrente, som et pengeinstitut yder for opsparingsindskud, som det modtager, kan ikke overskride 4,75%.

Satsen for troskabsrenten og satsen for tilvæktsrenten kan ikke overskride 35% af maksimumssatsen for den i foregående afsnit nævnte basisrente. Hvis denne procentsats ikke er lig med et multiplum af en kvart procent, afrundes satsen for troskabsrenten eller tilvækstrenten til den lavere kvarte procent.'«

Endelig bestemmer ovennævnte regler, at de opsparingskonti, på hvilke der anvendes gunstigere betingelser end de i ovennævnte kongelige anordninger fastsatte, ikke er omfattet af skattefritagelsen.

3. *Skriftveksling*

Ved fælles påstande af 30. september 1986 har begge parter anmodet fredsretten om at udsætte sagen og forelægge Domstolen tre spørgsmål vedrørende foreneligheden af den ved de kongelige anordninger af 29. december 1983 og af 13. marts 1986 indførte ordning med EØF-Traktatens artikler 85 ff. samt dens artikler 59-66 og 95.

Den nationale ret antog, at dens realitetsafgørelse ikke kunne appelleres, og anså sig derfor for forpligtet til at tage disse påstande til følge. Den besluttede følgelig ved dom på grundlag af kontradiktorisk sagsbehandling af 28. oktober 1986 at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den ved kongelig anordning af 29. december 1983 indførte og ved kongelig anordning af 13. marts 1986 bekræf-

tede, men på visse punkter ændrede lovbestemte ordning om godtgørelser, som pengeinstitutterne kan betale for indskudte opsparede beløb, en ordning, som består i — som fortsættelse i lovsform af bankernes tidligere bestående indbyrdes aftaler eller samordnede praksis til begrænsning af godtgørelser på opsparingskonti — bindende at fastsætte denne godtgørelse (disse godtgørelser):

a) som en for alle markedsdeltagere ensartet renteprocentsats,

b) og som en margen, der skal overholdes af alle markedsdeltagere ved fastsættelse af godtgørelserne,

under sanktion af fuldstændig fortabelse af den for opsparingskunder bestående skattebegunstigelsesordning for almindelige opsparingskonti, forenelig med fællesskabsrettens konkurrenceregler, som fastsat i EØF-Traktatens artikler 85 ff.?

2) Såfremt det første spørgsmåls litra a) besvares bekræftende, er det da forenligt med fællesskabsrettens konkurrenceregler, som fastsat i EØF-Traktatens artikler 85 ff., foruden en ensartet renteprocentsats for den basisrente, som pengeinstitutterne skal betale, bindende at fastsætte en maksimal margen for den rente for troskab og / eller forøget opsparing, som eventuelt skal betales, under udelukkelse af enhver anden form for konkurrence i forbindelse med hvervning af opsparingskunder, under sanktion af fortabelse af den i spørgsmål 1 nævnte skattebegunstigelsesordning (kongelig anordning af 13. marts 1986, artikel 1)?

3) Udgør tildeling af skatte- og afgiftsmæssige fordele, herunder fuldstændig fritagelse for den afgift på rørlige goder, som tilbageholdes på forhånd med frigørende virkning for den afgiftspligtige, alene til fordel for opsparingskonti lydende på belgiske francs og alene i pengeinstitutter med hjemsted i Belgien, en forskelsbehandling til skade for tilsvarende opsparing i pengeinstitutter, som ikke har hjemsted i Belgien, eller som foretages i eller lyder på andre valutaer, og er tildeling af sådanne skatte- og afgiftsmæssige fordele følgelig forenelig med EØF-Traktatens artikler 59-66 samt artikel 95?«

Den af fredsretten i kanton Beveren afsagte dom er registreret på Domstolens Justitskontor den 30. oktober 1986.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren ved advokat Jan Cerfontaine, Antwerpen, af Kongeriget Belgien ved advokaterne G. van Hecke og K. Lenaerts og ved R. Hoebaer og R. Devyver som befuldmægtigede, samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af den nederlandske tjenestemand Reynier Overhoff, der er stillet til rådighed for Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Domstolens kompetence*

Kongeriget Belgien har for det første anført, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de stillede præjudicielle spørgsmål, fordi der ikke ligger en egentlig tvist mellem parterne til grund for hovedsagen. Der er snarere tale om en konstrueret sag, som i virkeligheden ikke har andet formål end at udøve pression mod den belgiske stat, for at denne skal ophæve den kongelige anordning af 13. marts 1986. Med dette formål for øje har sagsøgte i overensstemmelse med sagsøgeren iscenesat, at denne anlægger sag mod sagsøgte for ved en konstaterende dom at opnå, at det statueres, at den kongelige anordning af 13. marts 1986 er uforenelig med fællesskabsretten, således at sagsøgte ikke må bringe sine opsparingsvilkår i overensstemmelse med denne kongelige anordning. Den procedure, der er fastsat i national ret til opnåelse af et sådant formål, er imidlertid, at der anlægges sag ved Conseil d'Etat mod den belgiske stat med påstand om annullation af den kongelige anordning. Der er følgelig i det foreliggende tilfælde tale om et forsøg på at få Domstolen til at tage stilling til spørgsmål, »som ikke er udtryk for et objektivt behov i forbindelse med løsningen af en retstvist«, jfr. Domstolens praksis, bl. a. dommen af 16. december 1981 (Foglia mod Novello, 244/80, Sml. s. 3045).

Til støtte for sin opfattelse har Kongeriget Belgien anført, at ifølge Domstolens praksis (den førnævnte dom samt dommen af 14. januar 1981, Vinal, 46/80, Sml. s. 77) er det afgørende kriterium for Domstolens kompetence i henhold til Traktatens artikel 177, om den for den nationale ret verserende sag er »fiktiv« eller »reel«, og at tvisten ikke er reel, hvis parterne fuldt ud forsvarer de samme interesser og plæderer for samme fortolkning af den pågældende fællesskabsretlige bestemmelse. I et sådant tilfælde kan parterne ikke gøre krav på Domstolens normale retsbeskyttelse.

Betingelserne for at anvende proceduren i artikel 177 er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Kongeriget Belgien har herved bl. a. bemærket, at sagsøgeren er repræsenteret af en advokatfuldmægtig, der er ansat ved den advokat, der repræsenterer sagsøgte, og at disse to advokater har samme kontor, anvender samme postboks og samme telefonlinier. I øvrigt har de to parter i fællesskab anmodet den nationale ret om at forelægge Domstolen deres spørgsmål, som er udarbejdet efter fælles aftale. Endelig fremgår enigheden mellem parterne af det fælles valg af den stedligt kompetente ret. Såfremt der var en reel interessemodsætning mellem parterne, skulle sagsøgeren have indbragt sagen for fredsretten i Antwerpen, i hvis retskreds sagsøgte har hjemsted. I det foreliggende tilfælde har sagsøgte imidlertid frivilligt accepteret et sagsanlæg ved sagsøgerens hjemting, hvis inkompetence derfor ikke har kunnet behandles ex officio.

Den påståede tvist er i virkeligheden uden genstand, da den kongelige anordning af 13. marts 1986 ikke er til hinder for, at sagsøgte fortsat anvender sine tidligere opsparingsvilkår. I et sådant tilfælde mister kunden kun skattefritagelsen på 50 000 BFR på

indtægterne af opsparingsindskuddet, som omhandles her. Det af sagsøgte anførte om, at det vil være umuligt for sagsøgte at opfylde vilkårene i sine annoncer på grund af bestemmelserne i den kongelige anordning af 13. marts 1986, er følgelig klart fejlagtigt. Den af parterne konstruerede sag har følgelig i virkeligheden ikke andet formål end ved en dom afsagt af Domstolen at tvinge den belgiske stat til at erklære skattebegunstigelsesordningen for gældende, uanset rentesatsen for opsparingskonti. Den valgte fremgangsmåde er imidlertid uegnet til dette formål, fordi en fredsret ikke har nogen som helst kompetence til at gøre nogen som helst brug af en fortolkende dom afsagt af Domstolen, fordi den mangler kompetence til under en sag, som verserer for den, at tvinge den belgiske stat til at anvende en skattebegunstigelsesordning.

I denne sammenhæng har Kongeriget Belgien henvist til en parallel sag anlagt ved det belgiske Conseil d'État af SA Europabank mod den belgiske stat med påstand om annullation af den kongelige anordning af 13. marts 1986. Denne sag muliggør en egentlig kontradiktorisk retsforhandling for den nationale ret, som er af største betydning, også fra et fællesskabsretligt synspunkt. I det foreliggende tilfælde har sagsøgte derimod i uvidenhed om den normale nationalretlige procedure berøvet den egentlige sagsøgte, den belgiske stat, dens ret til normal kontradiktion for den nationale domstol. For at afhjælpe denne mangel har den belgiske regering vedlagt sit processkrift en kopi af sit svarskrift i sagen SA Europabank mod den belgiske stat.

Endelig bringes den »rette anvendelse« af fællesskabsretten, som er formålet med den præjudicielle procedure ifølge den nævnte dom i sag 244/80, i fare, fordi den forelæggende domstol ikke tilstrækkeligt har undersøgt sagens faktiske omstændigheder, som Kongeriget Belgien kategorisk bestrider. Et svar på den forelæggende domstols spørgsmål er følgelig ikke nødvendigt for en afgørelse af sagen. Under disse omstændigheder bidrager et svar fra Domstolen vedrørende sagens realitet derfor ikke til en god retspleje i medlemsstaterne, men muliggør tværtimod misbrug af retssystemet.

Kongeriget Belgien foreslår derfor, at de stillede spørgsmål besvares således:

»Den omstændighed, at fredsretten i Beveren i sin forelæggelsesdom ikke giver nogen oplysning om de omstændigheder, på grundlag af hvilke den anser Domstolen for kompetent til at besvare de tre præjudicielle spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, indebærer, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem de nationale retter og Domstolen påhviler fredsretten på baggrund af de betragtninger, der fremsættes i denne dom, på ny at undersøge, om det virkelig er nødvendigt at opnå et svar fra Domstolen, for at den kan afsige dom, og i bekræftende fald at forsyne Domstolen med alle de oplysninger, der kan begrunde en anden bedømmelse af Domstolens kompetence.«

2. *Realiteten*

a) Det første og det andet spørgsmål

Sagsøgeren har gjort gældende, at den kongelige anordning af 13. marts 1986 er uforenelig med EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1, i det omfang, den administrativt forlænger allerede bestående aftaler mellem banker eller samordnet praksis, der har til formål at begrænse godtgørelsen for opsparingskonti.

Han har givet en kort historisk redegørelse for aftalerne på dette marked og anført, at det er for at genoprette respekten for disse aftaler og afværge tendensen til en monetarisering af bankbogen (som ikke er ønskelig i betragtning af den skattefritagelse, der er indført til fordel for indtægter af opsparingsindskud), at der er indført nye bestemmelser ved lov af 28. december 1983 og kongelig anordning af 29. december 1983 (nævnt ovenfor).

Mens denne kongelige anordning bestemmer, at bankkommissionen fastsætter en markedsgrundrente, har den givet fastsættelsen af troskabsrenten og / eller tilvækstrenten helt fri. Efter at have konstateret, at en række pengeinstitutter i årene 1984-1985 gav ret høje renter, anbefalede bankkommissionen, at der blev indført et loft på 2% for forskellen i godtgørelser for opsparingskonti. Finansministeren besluttede dog ved kongelig anordning af 13. marts 1986 at gribe ind igen over for kreditrentesatserne ved bindende og ensartede for alle de pågældende virksomheder at fastsætte basisrentesatsen og ved at bestemme, at satsen for troskabsrenten og / eller tilvækstrenten ikke kan overskride 35% af maksimumsatsen for basisrenten, som defineres uden henvisning til den gældende markedsrentesats.

Sagsøgeren har af denne udvikling sluttet, at de pågældende bestemmelser blot er en fortsættelse af allerede bestående markedsaftaler på dette område. Den kongelige anordning af 13. marts 1986 opfylder altså betingelserne for at blive betragtet som en aftale mellem virksomheder, der er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1. Nærmere bestemt fungerer disse markedsaftaler om kreditrenten som en aftale, som myndighederne beskytter og aktivt fremmer. Den praksis, som størstedelen af de berørte virksomheder følger på markedet, er faktisk inkorporeret i bestemmelserne af 1986. Navnlig viser de deri omhandlede faglige sammenslutningers samordnede praksis klart, at den kongelige anordning stadfæster enten en aftale indgået i en faglig sammenslutning eller en samordnet praksis, som pålægges alle markedsdeltagerne.

Med hensyn til de øvrige betingelser i artikel 85 er det ubestrideligt, at begrænsningen af kreditrentesatsen er en hindring for konkurrencen, så meget mere som den ifølge motiverne til den kongelige anordning netop er indført for at begrænse en konkurrence i finanssektoren, som hævdes at være usund eller for stærk. Denne begrænsning af kreditrenten påvirker også handelen mellem medlemsstater i den i Domstolens praksis forudsatte betydning (dom af 17. oktober 1972, Vereeniging van Cementhandelaren, 8/72, Sml. s. 251). Den specielle skattemekanisme forhindrer erhvervelse af indskud i belgiske francs på identiske betingelser for kreditinstitutter etableret i andre medlemsstater. Desuden har Domstolen i dom af 14. juli 1981 (Züchner, 172/80, Sml. s. 2021) udtrykkeligt anerkendt, at også banksektoren er omfattet af fællesskabsrettens almindelige konkurrenceregler.

Sagsøgeren har desuden behandlet nogle specielle argumenter, der er fremført til fordel for de pågældende bestemmelser. Han har bestridt, at den blotte omstændighed, at en privat aftale er hensigtsmæssig inden for rammerne af den af en medlemsstat førte monetære politik, udelukker, at den er omfattet af konkurrencereglerne. Subsidiært

har han bestridt, at begrænsningen af kreditrenten i de pågældende bestemmelser er en monetær foranstaltning, fordi et sådant opsparingsindskud ikke ledsages af pengeskabelse og følgelig ikke har intern monetær effekt. Denne betragtning gælder i endnu højere grad for troskabs- og / eller tilvækstrenten. Under alle omstændigheder er bestemmelserne ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi de netop gælder for den sektor af markedet, hvis monetære virkning er ringe eller endog udelukket, mens sektorer, hvis monetære virkning er betydeligt større, er blevet holdt udenfor bestemmelserne, og fordi en række monetære instrumenter, som findes i den belgiske lovgivning, og som har en mindre begrænsende virkning for konkurrencen, ikke er blevet anvendt.

Med hensyn til argumentet om, at en særlig forsigtighed er nødvendig i finanssektoren med hensyn til kreditinstitutters solvens og likviditet, har sagsøgeren bemærket, at dette ræsonnement fører til en benægtelse af selve det frie marked, og at der i øvrigt findes en garanti- eller forsikringsordning i Belgien for at imødegå de farer, der eventuelt truer opsparingens sikkerhed. En effektiv præventiv kontrol kan ikke foretages ved bestemmelser om rentesatser generelt, men kun ved en individualiseret handling fra kontrolmyndigheden rettet til visse bestemte pengeinstitutter.

Endelig har sagsøgeren anført, at ifølge Domstolens praksis er artikel 85 anvendelig i dette tilfælde på trods af, at den pågældende foranstaltning har form af bestemmelser udstedt af offentlige myndigheder, fordi de blot i det væsentlige forlænger en markedsaftale, som allerede i en længere årrække har bestået mellem kreditinstitutterne, og som ikke er blevet udarbejdet af myndighederne, men af den pågældende sektors repræsentanter, og som ved sit indhold udgør en form for selvregulering af markedet fra virksomhedernes egen side. På grundlag af disse betragtninger har sagsøgeren foreslået, at det første og det andet spørgsmål besvares benægtende.

Kongeriget Belgien har anført, at de belgiske bestemmelser på området ikke er i strid med Traktatens artikler 85 ff. Den har erkendt, at disse artikler finder anvendelse i banksektoren, men har fremhævet, at bestemmelserne ikke forbyder medlemsstaterne at træffe fiskale eller økonomiske foranstaltninger, som — selv bevidst — begrænser konkurrencen. Forbudet i artikel 85 er ikke rettet mod foranstaltninger truffet af myndighederne. Domstolen har allerede meget præcist defineret grænsen mellem et tilladt indgreb fra myndighederne, som *direkte* begrænser konkurrencen, og et ulovligt indgreb, som begrænser den *indirekte* ved at tvinge eller tilskynde de berørte virksomheder til at gøre brug af aftaler eller samordnet praksis, som er forbudt i henhold til artikel 85. Det er kun i sidstnævnte tilfælde, at myndighederne ifølge Domstolens praksis tilsidesætter Traktaten, nemlig Traktatens artikel 5, sammenholdt med dens artikler 3, litra f), og 85 (domme af 16. november 1977, Inno, 13/77, Sml. s. 2115, af 10. januar 1985, Leclerc, 229/83, Sml. s. 17, og af 29. januar 1985, Cullet, 231/83, Sml. s. 315). Heraf følger, at for så vidt en medlemsstat forbigår virksomhederne og selv fastsætter bestemmelser for det pågældende område, selv hvis det sker på grundlag af forudgående høring af virksomhederne, finder forbudet i artikel 85 ikke anvendelse.

I det foreliggende tilfælde er der klart tale om et direkte indgreb, der ad lovgivningsvejen skal begrænse konkurrencen på markedet for opsparingsindskud af hensyn til et formål med den makro-økonomiske politik, den monetære politik og skattepolitikken. Virksomhedernes deltagelse i aftaler eller samordnet praksis er hverken nødvendig eller tilsigtet med den kongelige anordning af 13. marts 1986. Det foreliggende tilfælde adskiller sig altså ikke fra den situation, der var baggrund for de nævnte sager Leclerc og Cullet. Følgelig har de belgiske myndigheder kunnet fastsætte satserne for rente og de præmier, der udbetales for opsparingsindskud, uanset det præcise politiske formål, som de forfølger.

Kommissionen har for det første anført, at den ved de pågældende to kongelige anordninger indførte ordning faktisk er en forlængelse i lovform af allerede bestående aftaler mellem bankerne. Ved den kongelige anordning af 13. marts 1986 er indholdet af denne ordning dog blevet ændret i ikke ubetydeligt omfang.

Da de stillede spørgsmål i det væsentlige vedrører en foranstaltning truffet af myndighederne, kan lovligheden af denne foranstaltning ikke bedømmes udelukkende på grundlag af Traktatens artikel 85, men kun på grundlag af Traktatens artikel 5, sammenholdt med artikel 3, litra f), og artikel 85. Kommissionen har i denne forbindelse på grundlag af faktiske undersøgelser anført, at den kongelige anordning af 13. marts 1986 har bevirket en betydelig formindskelse af intensiteten i konkurrencen på renter af opsparingskonti til skade for små pengeinstitutter, men at den ikke helt har ophævet konkurrencen, og at den heller ikke nødvendigvis er i strid med en loyal konkurrence.

Desuden har Kommissionen fremhævet, at foranstaltningen indgår som et led i den monetære politik, som i henhold til Traktatens artikler 104 og 105 i første række henhører under medlemsstaternes kompetence. Ganske vist skal de monetære midler, der anvendes, normalt være dem, der mindst muligt begrænser konkurrencen mellem pengeinstitutterne. Den bestående konkurrencemargen på det pågældende marked er dog stadig tilstrækkelig. I øvrigt har Kommissionen anført, at den altid har afholdt sig fra at udtale sig om aftaler indgået mellem banker vedrørende renter (kredit- og debetrenter). Den har endnu ikke indledt en harmonisering af beskatningsordningerne for opsparingsindskud og har heller ikke hidtil fastsat politiske retningslinjer på dette område. Følgelig er det i betragtning af de kriterier, der er udviklet i Leclerc-dommen af 10. januar 1985, ikke muligt for den nationale domstol at vurdere den pågældende lovgivningsforanstaltning med henblik på Traktatens artikel 5 og artikel 3, litra f), sammenholdt med artikel 85.

Kommissionen har følgelig foreslået at besvare spørgsmålet således:

»På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er det ikke forbudt medlemsstaterne at indføre en lovbestemt ordning om bindende fastsættelse af godtgørelsen for opsparingskonti som en ensartet sats for alle markedsdeltagerne samt som en margen, der skal respekteres af alle markedsdeltagerne med hensyn til troskabs- og / eller tilvækstrenten, med sanktion af fortabelse af den for opsparingskunderne bestående skattebegunstigelsesordning for almindelige opsparingskonti.«

b) Det tredje spørgsmål

Sagsøgeren har anført, at skattebegunstigelsesordningen for indtægter af opsparing på bankbøger er en forskelsbehandling, der er forbudt ved Traktatens artikel 7, fordi skattefritagelsen er begrænset til bestemte indskud lydende på belgiske francs med udelukkelse af indtægter af indskud i fremmed valuta eller i ecu, og er således udelukkende til fordel for den nationale valuta. Ydermere er den begrænset til indtægter af indskud i kreditinstitutter, som er etableret i Belgien. Dette resulterer i en ulige skattemæssig behandling ved beskatningen af indtægterne, som er uforenelig med Traktatens artikel 95. Endelig har sagsøgeren anført, at de ovennævnte betingelser også indeholder en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til Traktatens artikler 59 ff. Sagsøgeren foreslår derfor, at det tredje spørgsmål besvares benægtende.

Kongeriget Belgien har anført, at den kongelige anordning af 13. marts 1986 regulerer en rent intern situation, nemlig placering i Belgien af et beløb på bankbøger. Statsborgere eller bosatte i andre medlemsstater kan deltage i denne virksomhed på samme betingelser som belgiske statsborgere eller personer, der er bosat i Belgien. I det foreliggende tilfælde er der altså intet grænseoverskridende aspekt, som karakteriserede Debauve-sagen (dom af 18. marts 1980, 52/79, Sml. s. 833). Desuden er en banks modtagelse af et indskud på en bankbog mod betaling af en rente ikke en simpel banktjenesteydelse, som Traktatens artikler 59 og 60 gælder umiddelbart for, men en banktjenesteydelse i tilknytning til kapitalbevægelser i den i Traktatens artikel 61, stk. 2, forudsatte betydning. Fortolkningen af Traktatens artikler 59 og 60 er derfor uden betydning i det foreliggende tilfælde. Endelig kan penge som sådan ikke være omfattet af Traktatens artikel 95, fordi de ikke er »en vare«, der kan være genstand for handelstransaktioner i den i Domstolens praksis forudsatte betydning (dom af 10. december 1968, 7/68, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. 1965-1968, s. 541, og dom af 23. november 1978, 7/78, Thompson, Sml. s. 2247).

Kommissionen har anført, at hvad for det første angår den del af det tredje spørgsmål, der vedrører etableringsfriheden, synes der ikke i Belgien at findes forskelsbehandling mellem udenlandske og belgiske pengeinstitutters filialer og afdelinger med hensyn til fritagelse for renter af opsparingskonti på højst 50 000 BFR. Bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser kommer ikke i betragtning i dette tilfælde, da liberaliseringen af kapitalbevægelserne, som liberaliseringen af bankernes tjenesteydelser er forbundet med, jfr. Traktatens artikel 61, stk. 2, endnu ikke er gennemført. Der kan heller ikke være tale om en eventuel tilsidesættelse af princippet om frie kapitalbevægelser, da de relevante bestemmelser i Traktaten ikke kan påberåbes i dette tilfælde, fordi dette område endnu ikke er blevet liberaliseret efter Rådets direktiv herom, nemlig det første direktiv til gennemførelse af Traktatens artikel 67 (EFT 1959-1962, s. 47, som ændret ved direktiv 86/566 af 17. november 1986, EFT L 332, s. 22, navnlig liste C, s. 28). Med hensyn til artikel 95 har Kommissionen anført, at denne artikel drejer sig om varer, mens der i dette tilfælde er tale om tjenesteydelser. På baggrund af det foregående er det Kommissionens opfattelse, at det næppe har betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, om Domstolen besvarer det tredje spørgsmål.

III — Svar på de af Domstolen stillede spørgsmål

Ved skrivelse af 25. juni 1987 har Domstolen stillet en række spørgsmål til parterne.

Den har anmodet *Kongeriget Belgien* og *Kommissionen* om at oplyse, om de pågældende kongelige anordninger har en konkret funktion som led i den belgiske monetære politik, og i bekræftende fald hvilken funktion.

På dette spørgsmål har *Kongeriget Belgien* svaret, at de kongelige anordninger fastsætter kriterierne for skattefritagelse for indtægter af opsparingskonti; de ændrer ikke betingelserne for indtægter af opsparingskonti, som ikke er omfattet af denne skattefritagelse. Desuden skal regeringen ved fastsættelsen af disse kriterier være opmærksom på de talrige aspekter, som knytter sig til spørgsmålet om opsparingskonti i betragtning af deres betydning i den belgiske økonomiske sektor. Den skal således påse, at skattebegunstigelsesordningen for opsparingskonti — som har bevirket, at kreditinstitutternes fortjenester er blevet forøget, og at konkurrencen for en stor dels vedkommende kan føres på bekostning af statskassen — ikke medfører opretholdelse af renteforhold, som i betragtning af uoverskueligheden af rentesatserne for forskellige former for økonomisk virksomhed forhindrer en fortsættelse af tendensen til et fald i rentesatserne. Et yderligere fald i kreditrentesatserne ville åbne for et senere fald i satserne for offentlige lån samt for virksomhedernes finansiering. Dette aspekt indgår utvivlsomt som et led i de belgiske myndigheders økonomiske og monetære politik.

Ifølge *Kommissionen* skal det af Domstolen stillede spørgsmål besvares benægtende. De pågældende kongelige anordninger har i første række til formål at forhindre en usund konkurrence. En ubegrænset konkurrence på kreditrentesatsen anses for at kunne bringe en sund styring af banksektoren og det økonomiske og monetære systems stabilitet i fare. Alligevel er de kongelige anordninger ikke neutrale med henblik på den belgiske monetære politik, fordi de påvirker dens formål i to henseender; med den lovbestemte ordning, som gælder for bankbøger, har man forsøgt at opretholde rentesatserne på et højere niveau end det, som ville være berettiget ud fra et økonomisk eller monetært synspunkt; den omstændighed, at renterne på bankbøger er fritaget for udbytteskat indtil 50 000 BFR, og den frie konkurrence på troskabsrenten, og / eller tilvækstrenten har imidlertid gjort denne type indskud forholdsvis mere attraktiv end andre former for opsparing og udgør således en hindring for et fald i rentesatserne for indskud på lang sigt.

I øvrigt er *Kongeriget Belgien* blevet anmodet om at besvare spørgsmål om, hvilken type aftaler mellem bankerne, der gik forud for de omtvistede kongelige anordninger, og den indflydelse, som myndighederne eventuelt udøvede ved indgåelsen af disse aftaler. Som svar på disse spørgsmål har Kongeriget Belgien indledningsvis anført, at bankerne kun er en enkelt gruppe institutioner, som er bemyndiget til at administrere opsparingsindskud. Før den kongelige anordning af 29. december 1983 trådte i kraft, skete fastsættelsen af renten for de fleste opsparingsindskud i samordningsudvalget for kre-

ditrentesatserne, som blev støttet af myndighederne, og hvis formand var direktør for nationalbanken. De offentlige og private sparekasser spillede en ledende rolle ved fastsættelsen af den rente, der blev udbetalt for opsparingskonti. Deres forslag blev accepteret uden videre af de øvrige institutioner, når nationalbanken havde godkendt dem. Hvad angår bankerne, skulle de største banker holde sig til en ensartet sats fastsat af den belgiske banksammenslutnings udvalg for kreditrentesatser, som imidlertid faktisk afhang af den af sparekasserne anvendte sats; de mellemstore banker kunne forhøje godtgørelsen for opsparingskonti med 0,25%; for de små banker var der ikke fastsat nogen maksimumsats. Desuden havde ikke alle banker tilsluttet sig aftalen. Denne aftale mellem bankerne var en del af den renteaftale, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber altid har afholdt sig fra at udtale sig om, bl. a. på grund af denne aftales forbindelse med myndighedernes monetære politik. Efter at den kongelige anordning af 29. december 1983 var trådt i kraft, fremsatte bankkommissionen en anbefaling, som blev fulgt af de fleste kreditinstitutter. I slutningen af 1985 gav repræsentanterne for banksektoren, for de private sparekasser og for de offentlige kreditinstitutter deres tilslutning til finansministerens opfordring til at nedsætte godtgørelsen for opsparingskonti. Bankkommissionens anbefaling og finansministerens opfordring var dikteret af de hensyn, der er redegjort for i svaret på det første spørgsmål.

Endvidere er *Kommissionen* blevet opfordret til at oplyse, om der findes foranstaltninger med en virkning, der kan sammenlignes med virkningen af de pågældende kongelige anordninger, i de øvrige medlemsstater, og i bekræftende fald, om der er tale om foranstaltninger henhørende under den monetære politik eller skattepolitikken eller konkurrencepolitikken for banker. Kommissionen har i sit svar oplyst, at rentesatserne for bankbøger ifølge dens oplysninger i en række medlemsstater fastsættes ved lov eller administrativt, og at myndighederne herved forfølger tre formål, nemlig at føre en monetær politik ved hjælp af en rentesatspolitik, beskyttelse af opsparingen og en vis regulering af konkurrencen i finanssektoren.

Endelig mener *Kommissionen* i sit svar på et spørgsmål herom fra Domstolen, at de ved lov eller administrativt fastsatte foranstaltninger, som fastsætter rentesatsen for bankbøger, i princippet er foranstaltninger inden for den økonomiske politik, som i henhold til EØF-Traktatens artikel 104 henhører under medlemsstaternes kompetence. Med henvisning til dommen af 14. juli 1981 (Züchner, 172/80, Sml. s. 2021) mener Kommissionen dog, at disse foranstaltninger kan falde ind under de fælles konkurrenceregler, navnlig EØF-Traktatens artikler 5 og 85, i det omfang de kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne.

K. Bahlmann
Refererende dommer