ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid)

8 juli 2020 *

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Artikel 18, lid 1, van verordening (EU) nr. 1024/2013 – Door de ECB aan een kredietinstelling opgelegde administratieve geldelijke sanctie wegens schending van artikel 77, onder a), van verordening (EU) nr. 575/2013 – Regels voor de publicatie op de website van de ECB – Artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van verordening (EU) nr. 468/2014”

In zaak T-203/18,

VQ, vertegenwoordigd door G. Cahill, barrister,

verzoekster,

tegen

Europese Centrale Bank (ECB), vertegenwoordigd door E. Koupepidou, E. Yoo en M. Puidokas als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door I. Gurov en J. Bauerschmidt als gemachtigden,

en

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, A. Steiblytė, K.-P. Wojcik en A. Nijenhuis als gemachtigden,

interveniënten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van besluit ECB-SSM-2018-ESSAB-4, SNC2016-0026 van de ECB van 14 maart 2018, dat is genomen krachtens artikel 18, lid 1, van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63), voor zover zij een administratieve geldelijke sanctie van 1 600 000 EUR aan verzoekster had opgelegd en voorts had beslist om deze sanctie op de website van de ECB te publiceren zonder de naam van verzoekster te anonimiseren,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl en I. Nõmm (rapporteur), rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoekster, VQ, is een kredietinstelling die vanwege haar belang onderworpen is aan het prudentieel toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB).

2 Op 27 december 2016 heeft de onderzoekseenheid van de ECB een mededeling van punten van bezwaar aan verzoekster toegezonden op grond van artikel 126, leden 1 en 2, van verordening (EU) nr. 468/2014 van de ECB van 16 april 2014 tot vaststelling van een kader voor samenwerking binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme tussen de ECB en nationale bevoegde autoriteiten en met nationale aangewezen autoriteiten („GTM-kaderverordening", PB 2014, L 141, blz. 1). Verzoekster werd verweten dat zij tussen 1 januari 2014 en 7 november 2016 transacties voor de wederinkoop van eigen aandelen had verricht zonder vooraf de toestemming van de bevoegde autoriteit te vragen, wat in strijd is met artikel 77, onder a), van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2013, L 176, blz. 1, met rectificaties in PB 2013, L 208, blz. 68, en in PB 2013, L 321, blz. 6). Volgens artikel 521, leden 1 en 2, van verordening nr. 575/2013 was deze bepaling, die in werking was getreden op 28 juni 2013, pas van toepassing vanaf 1 januari 2014.

3 Op 10 februari 2017 heeft verzoekster schriftelijk haar oordeel over de mededeling van punten van bezwaar kenbaar gemaakt.

4 Op 29 juni 2017 heeft de onderzoekseenheid van de ECB verzoekster een ontwerpbesluit doen toekomen om haar in de gelegenheid te stellen schriftelijk haar oordeel kenbaar te maken over de hoogte van de voorgenomen administratieve geldelijke sanctie, namelijk 1 600 000 EUR.

5 Op 17 en 18 juli 2017 heeft verzoekster schriftelijk haar oordeel over dit ontwerpbesluit kenbaar gemaakt.

6 Op 23 november 2017 heeft de ECB een besluit vastgesteld op grond van artikel 18, lid 1, van verordening (EU) nr. nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63), waarbij de ECB, ten eerste, heeft vastgesteld dat verzoekster een inbreuk had begaan, die bestond in de niet-nakoming van de in artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013 vervatte verplichting om voorafgaand aan de wederinkoop van tier 1-kernkapitaalinstrumenten de toestemming van de bevoegde autoriteit te verkrijgen, doordat zij tussen 1 januari 2014 en 7 november 2016 wederinkopen van eigen aandelen had verricht; ten tweede, een administratieve geldelijke sanctie van 1 600 000 EUR aan verzoekster heeft opgelegd en, ten derde, heeft besloten om deze administratieve geldelijke sanctie op haar website te publiceren zonder de naam van verzoekster te anonimiseren.

7 Op 22 december 2017 heeft verzoekster een verzoek om toetsing van dit besluit ingediend op grond van artikel 24, leden 1, 5 en 6, van verordening nr. 1024/2013, gelezen in samenhang met artikel 7 van besluit 2014/360/EU van de ECB van 14 april 2014 betreffende de oprichting van een administratieve raad voor toetsing en zijn werkwijze (PB 2014, L 175, blz. 47). Op 25 januari 2018 is er een hoorzitting gehouden voor de administratieve raad voor toetsing.

8 Op 21 februari 2018 heeft de administratieve raad voor toetsing een advies uitgebracht waarin hij tot de slotsom is gekomen dat het besluit van de ECB wettig was.

9 Op 14 maart 2018 heeft de ECB besluit ECB-SSM-2018-ESSAB-4, SNC2016-0026 vastgesteld op grond van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013, welk besluit krachtens artikel 24, lid 7, van deze verordening het besluit van 23 november 2017 heeft ingetrokken en vervangen, maar waarvan de inhoud identiek is (hierna: „bestreden besluit").

10 In de eerste plaats was er volgens de ECB sprake van inbreukmakende gedragingen van verzoekster. Zij heeft eraan herinnerd dat sinds verordening nr. 575/2013 op 1 januari 2014 van toepassing is geworden, uit artikel 77, onder a), van deze verordening, alsook uit artikel 29, lid 1, en artikel 31, lid 1, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 241/2014 van de Commissie van 7 januari 2014 tot aanvulling van verordening nr. 575/2013 met betrekking tot technische reguleringsnormen betreffende eigenvermogensvereisten voor instellingen (PB 2014, L 74, blz. 8), volgde dat een kredietinstelling die tier 1-kernkapitaalinstrumenten wilde wederinkopen, de voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteit nodig had. Zij heeft eraan herinnerd dat zij sedert 4 november 2014 de bevoegde autoriteit in de zin van deze verordening was en dat voordien de Banco de España (Spaanse centrale bank) deze functie ten aanzien van verzoekster uitoefende.

11 De ECB heeft opgemerkt dat verzoekster was overgegaan tot wederinkopen van eigen aandelen zonder vooraf de toestemming van de bevoegde autoriteit in de zin van verordening nr. 575/2013 te vragen. De ECB heeft eraan herinnerd dat verzoekster het gezamenlijk toezichthoudend team op 16 maart 2016 had gevraagd om te verduidelijken of artikel 77 van verordening nr. 575/2013 van toepassing was op transacties met haar eigen aandelen, waarop dat team op 23 maart 2016 bevestigend had geantwoord. Zij heeft benadrukt dat verzoekster tussen 24 maart en 7 november 2016 toch was blijven doorgaan met het zonder toestemming wederinkopen van haar eigen aandelen.

12 De ECB heeft daaruit afgeleid dat verzoekster artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013, gelezen in samenhang met artikel 29, lid 1, en artikel 31, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 241/2014 niet had nageleefd tussen 1 januari 2014 en 7 november 2016 en dat zij deze inbreuk tussen 1 januari 2014 en 23 maart 2016 op zijn minst uit onachtzaamheid had gepleegd en tussen 24 maart en 7 november 2016 opzettelijk had gepleegd.

13 In de tweede plaats heeft de ECB verzoekster een administratieve geldelijke sanctie van 1 600 000 EUR opgelegd wegens haar inbreukmakende gedragingen. Zij heeft onderstreept dat zij krachtens artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 een administratieve geldelijke sanctie kan opleggen indien een inbreuk is gepleegd op een krachtens relevante rechtstreeks toepasselijke handelingen van het Unierecht geldend voorschrift waarvoor administratieve geldelijke sancties aan de bevoegde autoriteiten beschikbaar gesteld moeten worden krachtens het toepasselijke Unierecht. Zij heeft eraan herinnerd dat de opgelegde sancties volgens artikel 18, lid 3, van deze verordening „doeltreffend, evenredig en afschrikkend" moesten zijn.

14 De ECB heeft het feit dat verzoekster zelf het gezamenlijk toezichthoudend team had ingelicht over de gedragingen die een inbreuk vormden en dat zij haar verplichtingen uit hoofde van artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013 na 7 november 2016 had nageleefd, als verzachtende omstandigheden in aanmerking genomen. Zij heeft ook rekening gehouden met het feit dat verzoekster tijdens de inbreukperiode haar wederinkopen van aandelen correct in aftrek had gebracht in haar verklaringen omtrent haar eigenvermogensvereisten.

15 De ECB was van mening dat een administratieve geldelijke sanctie van 1 600 000 EUR, welk bedrag overeenkwam met 0,03 % van verzoeksters jaarlijkse omzet, een evenredige sanctie vormde.

16 In de derde plaats heeft de ECB besloten om de opgelegde administratieve geldelijke sanctie op haar website te publiceren zonder verzoeksters naam te anonimiseren. Zij heeft in wezen eraan herinnerd dat zowel uit overweging 38 van richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338) als uit artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 volgde dat het de regel is dat administratieve sancties worden gepubliceerd om te garanderen dat zij een afschrikkend effect hebben. De ECB was van oordeel dat verzoekster niet had aangetoond dat zij voldeed aan de voorwaarden van artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, volgens hetwelk administratieve geldelijke sancties anoniem kunnen worden gepubliceerd.

17 Op 15 maart 2018 heeft verzoekster de ECB ervan in kennis gesteld dat zij voornemens was om bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring in te stellen en een verzoek om voorlopige maatregelen in te dienen met betrekking tot de publicatie van de opgelegde sanctie.

18 Op 20 maart 2018 heeft de ECB verzoekster ervan op de hoogte gebracht dat zij de administratieve geldelijke sanctie zou publiceren tussen woensdag 21 maart 2018 ’s avonds en donderdag 22 maart 2018 ’s morgens.

19 Op 22 maart 2018 heeft verzoekster de ECB ’s morgens op de hoogte gebracht van haar voornemen een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit in te stellen en een verzoek om voorlopige maatregelen in te dienen. Op dezelfde dag heeft de ECB verzoekster tot uiterlijk 23 maart 2018 om 12.00 uur tijd gegeven om dat verzoek in te stellen; anders zou zij de sanctie op 26 maart 2018 op haar website publiceren.

20 Op 8 mei 2018 is de aan verzoekster opgelegde geldelijke sanctie gepubliceerd op de website van de ECB.

Procedure en conclusies van partijen

21 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 maart 2018, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld. Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde dag, heeft verzoekster verzocht om anonimiteit.

22 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 maart 2018, heeft verzoekster een verzoek in kort geding ingediend op grond van de artikelen 278 en 279 VWEU, waarbij zij de president van het Gerecht, primair, in wezen verzocht om opschorting van de uitvoering van punt 5 van het bestreden besluit betreffende de publicatie van de opgelegde administratieve geldelijke sanctie en, subsidiair, verzocht om opschorting van de uitvoering van dat punt 5 voor zover het voorzag in de publicatie van deze sanctie zonder anonimisering van de naam van verzoekster.

23 Bij beschikking van 3 mei 2018, VQ/ECB (T-203/18 R, niet gepubliceerd, EU:T:2018:261), is het verzoek van verzoekster afgewezen en zijn de kosten aangehouden.

24 Bij beslissing van 8 juni 2018 heeft de president van de Tweede kamer (vroegere samenstelling) het verzoek van verzoekster om anonimisering toegewezen.

25 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 15 juni en 9 juli 2018, hebben de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de ECB. Bij beslissingen van de president van de Tweede kamer van het Gerecht (vroegere samenstelling) van 27 juli en 17 augustus 2018 zijn de Raad en de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de ECB.

26 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht, in het kader van de in artikel 89 van zijn Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang, de ECB verzocht om een vraag te beantwoorden en de andere partijen verzocht hun standpunt kenbaar te maken. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.

27 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de zaak toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur die is toegevoegd aan de Tweede kamer, naar welke kamer de onderhavige zaak dan ook is verwezen.

28 Op voorstel van de Tweede kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.

29 Partijen hebben binnen de gestelde termijn niet om een terechtzitting verzocht op grond van artikel 106 van het Reglement voor de procesvoering.

30 Het Gerecht (Tweede kamer – uitgebreid) heeft overeenkomstig artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering beslist uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling.

31 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– overeenkomstig artikel 277 VWEU vast te stellen dat artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 onwettig is en het bestreden besluit derhalve nietig te verklaren;

– de ECB te verwijzen in de kosten.

32 De ECB en de Commissie verzoeken het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

33 De Raad verzoekt het Gerecht in wezen de door verzoekster opgeworpen exceptie van onwettigheid van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 kennelijk ongegrond te verklaren.

In rechte

34 Vooraf zij opgemerkt dat verzoekster het Gerecht met haar tweede vordering verzoekt om overeenkomstig artikel 277 VWEU vast te stellen dat artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 onwettig is en het bestreden besluit derhalve nietig te verklaren.

35 Dit verzoek moet aldus worden opgevat dat het ertoe strekt incidenteel vast te stellen dat artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 onwettig is. De door verzoekster op grond van artikel 277 VWEU opgeworpen exceptie van onwettigheid hoeft dus alleen te worden beoordeeld in het kader van het onderzoek van haar vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

36 Ter onderbouwing van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan: ten eerste, schending van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013, van artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en van het evenredigheidsbeginsel; ten tweede, schending van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening en, ten derde, schending van artikel 263, zesde alinea, VWEU en van artikel 47 van het Handvest. Met dit derde middel werpt verzoekster ook een exceptie van onwettigheid van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 op in het kader van een grief die in wezen is ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag voor het bestreden besluit.

Eerste middel: schending van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013, van artikel 49, lid 1, van het Handvest en van het evenredigheidsbeginsel

37 Verzoekster voert in het kader van haar eerste middel in wezen twee grieven aan, waarbij de eerste grief is ontleend aan schending van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 en van artikel 49, lid 1, van het Handvest, en de tweede grief berust op schending van het evenredigheidsbeginsel.

Eerste grief: schending van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 en van artikel 49, lid 1, van het Handvest

38 Bij het bestreden besluit heeft de ECB vastgesteld dat verzoekster inbreuk had gepleegd op artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013, bestaande in wederinkoop van bepaalde tier 1-kernkapitaalinstrumenten zonder de voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteit, waarvoor zij krachtens artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 een administratieve sanctie heeft opgelegd.

39 Verzoekster betoogt in wezen dat zij artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013 niet hoefde na te leven zolang de in artikel 78, lid 1, van deze verordening bedoelde eigenvermogensvereisten niet van toepassing waren. Zij leidt daaruit af dat zij – gelet op het feit dat het kapitaalconserveringsbuffervereiste van richtlijn 2013/36, waarnaar artikel 78, lid 1, van verordening nr. 575/2013 verwijst, in Spanje pas sedert 1 januari 2016 van toepassing is – vóór deze datum geen inbreuk kon plegen op artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013. Daaruit volgt in wezen dat de ECB, door verzoekster een administratieve geldelijke sanctie voor deze gedragingen op te leggen, zich heeft gebaseerd op bepalingen van richtlijn 2013/36 die nog niet van toepassing waren en zowel artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 als het in artikel 49, lid 1, van het Handvest gewaarborgde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen heeft geschonden.

40 De ECB, ondersteund door de Commissie, betwist de argumenten van verzoekster.

41 Artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 bepaalt dat „[m]et het oog op de uitoefening van de haar bij deze verordening opgedragen taken […] de ECB, indien kredietinstellingen, financiële holdings of gemengde financiële holdings opzettelijk of uit onachtzaamheid een inbreuk plegen op een krachtens relevante rechtstreeks toepasselijke handelingen van het Unierecht geldend voorschrift waarvoor administratieve geldelijke sancties aan de bevoegde autoriteiten beschikbaar gesteld moeten worden krachtens het toepasselijke Unierecht, administratieve geldelijke sancties [kan] opleggen".

42 De ECB kan dus slechts een administratieve geldelijke sanctie opleggen indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde ziet op de oorsprong van de inbreuk, die betrekking moet hebben op een relevante, rechtstreeks toepasselijke handeling van het Unierecht. De tweede voorwaarde bestaat erin dat de bevoegde autoriteiten bevoegd dienen te zijn om krachtens het toepasselijke Unierecht administratieve geldelijke sancties op te leggen.

43 Met het onderhavige middel betwist verzoekster, op basis van het in punt 39 hierboven uiteengezette betoog, enkel dat aan de eerste voorwaarde van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 is voldaan.

44 Dat betoog kan niet slagen.

45 Partijen zijn het erover eens dat verzoekster tussen 1 januari 2014 en 7 november 2016 is overgegaan tot het wederinkopen van eigen aandelen die tot haar tier 1-kernkapitaalinstrumenten behoren, zonder vooraf de toestemming te vragen van de bevoegde autoriteit, namelijk aanvankelijk de Spaanse centrale bank en vervolgens, vanaf 4 november 2014, de ECB.

46 Artikel 77 van verordening nr. 575/2013, met als opschrift „Voorwaarden voor het verminderen van het eigen vermogen", bepaalt het volgende:

„Een instelling heeft de voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteit nodig, wil zij een van beide of elk van beide volgende handelingen doen:

a) de door de instelling uitgegeven, tier 1-kernkapitaalinstrumenten verminderen, aflossen of wederinkopen op een wijze die bij het toepasselijk nationaal recht is toegestaan;

b) aanvullend-tier 1-instrumenten of tier 2-instrumenten vóór de contractuele vervaldatum opvragen, aflossen, terugbetalen of wederinkopen, naar gelang van het geval."

47 Artikel 77 van verordening nr. 575/2013 vormt dus een bepaling van een rechtstreeks toepasselijke handeling van het Unierecht waarbij de kredietinstellingen worden verplicht om de toestemming van de bevoegde autoriteit te verkrijgen alvorens met name tier 1-kernkapitaalinstrumenten af te lossen of weder in te kopen.

48 Voorts legt artikel 77 van verordening nr. 575/2013 in eenduidige bewoordingen de kredietinstellingen de verplichting op om vooraf de toestemming van de bevoegde autoriteit te vragen, welke verplichting geldt zodra zich een van de situaties als bedoeld onder a) en b) van deze bepaling voordoet en niet afhangt van de toepassing van bepalingen van andere Unierechtelijke handelingen.

49 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door verzoeksters betoog dat de bevoegde autoriteit haar toezicht niet kon uitoefenen krachtens artikel 78 van verordening nr. 575/2013.

50 Het is juist dat artikel 77 van verordening nr. 575/2013 beoogt de bevoegde autoriteit in staat te stellen om de haar bij artikel 78 van deze verordening opgedragen taak te verrichten, die erin bestaat toezicht uit te oefenen op de impact van een door een instelling voorgenomen vermindering van het eigen vermogen op de naleving van haar minimale eigenvermogensvereisten. Anders dan verzoekster stelt, kon de bevoegde autoriteit een dergelijk toezicht jegens haar wel uitoefenen voordat de bepalingen van richtlijn 2013/36 inzake de kapitaalbuffers van toepassing waren.

51 Artikel 78 van verordening nr. 575/2013, met het opschrift „Toestemming van de toezichthouder voor het verminderen van het eigen vermogen", bepaalt in lid 1, onder b), het volgende:

„1. De bevoegde autoriteit verleent een instelling toestemming voor het verminderen, wederinkopen, opvragen of aflossen van tier 1-kernkapitaal-, aanvullend-tier 1- of tier 2-instrumenten indien er aan een van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

[…]

b) de instelling heeft ten genoegen van de bevoegde autoriteit aangetoond dat het eigen vermogen van de instelling na de desbetreffende handeling de in artikel 92, lid 1, van deze verordening vastgestelde vereisten en de gecombineerde buffervereiste als gedefinieerd in artikel 128, punt 6, van richtlijn 2013/36/EU zou overschrijden met een marge die de bevoegde autoriteit noodzakelijk kan achten op grond van artikel 104, lid 3, van die richtlijn."

52 Bij de beoordeling van de impactvan een door een instelling voorgenomen vermindering van het eigen vermogen moet derhalve het minimale eigen vermogen in aanmerking worden genomen waarover een kredietinstelling niet alleen op basis van richtlijn 2013/36, maar ook op basis van verordening nr. 575/2013 moet beschikken.

53 Aangezien de in artikel 92, lid 1, van verordening nr. 575/2013 vastgestelde eigenvermogensvereisten van kracht waren zodra deze verordening van toepassing was, kon de bevoegde autoriteit de gevolgen beoordelen van verzoeksters wederinkopen van eigen aandelen voor de naleving van haar minimale eigenvermogensvereisten zoals deze uit deze bepaling voortvloeien.

54 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de ECB artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 en het in artikel 49, lid 1, van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen niet heeft geschonden.

Grief ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel

– *Ontvankelijkheid van de grief*

55 De ECB is van mening dat de grief ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat hij voor het eerst is aangevoerd in het stadium van de repliek.

56 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens artikel 84, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering in de loop van het geding geen nieuwe middelen mogen worden voorgedragen, tenzij deze steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het verzoekschrift uitdrukkelijk of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, moet echter ontvankelijk worden verklaard. Om een nieuw argument te kunnen aanmerken als een uitwerking van een reeds eerder ingeroepen middel of grief, moet het met de aanvankelijk in het verzoekschrift uitgewerkte middelen of grieven een zodanige band vertonen dat het kan worden beschouwd als voortvloeiend uit een normale ontwikkeling van het debat in een contentieuze procedure (zie arrest van 20 november 2017, Petrov e.a./Parlement, T-452/15, EU:T:2017:822, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Verzoekster stelt in haar repliek dat de ECB, door haar een administratieve geldelijke sanctie op te leggen, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden, gelet op de twijfels over de werkingssfeer van artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013, haar goede trouw, het transparante karakter van haar gedragingen, haar naleving van de eigenvermogensvereisten en de in Spanje courante praktijk van het wederinkopen van eigen aandelen, alsmede gelet op het feit dat de ECB beschikt over andere, minder dwingende middelen.

58 Opgemerkt zij dat verzoekster in haar verzoekschrift, ten eerste, in punt 48 de nadruk heeft gelegd op het feit dat de ECB beschikte over een waaier van middelen; ten tweede, met name in de punten 49, 59 en 60 heeft aangevoerd dat er twijfels bestonden over de exacte werkingssfeer van artikel 77, onder a), en artikel 78 van verordening nr. 575/2013 en dat er geen uitleg was verstrekt over de wijze waarop deze bepalingen moesten worden uitgelegd en, ten derde, in punt 64 heeft gesteld dat de ECB, wat de oplegging van de administratieve geldelijke sanctie betrof, niet kon uitgaan van de voor haar ongunstige uitlegging.

59 Ook al heeft verzoekster zich in haar verzoekschrift niet expliciet gebaseerd op een schending van het evenredigheidsbeginsel doordat haar een sanctie was opgelegd, lag die kritiek dus toch reeds besloten in de kern van haar betoog. De in repliek geformuleerde grief inzake schending van het evenredigheidsbeginsel moet dus worden beschouwd als de uitwerking van een grief die was vervat in het verzoekschrift in de zin van de in punt 56 hierboven aangehaalde rechtspraak.

60 Gelet op een en ander is deze grief dan ook ontvankelijk.

– *Gegrondheid van de grief*

61 Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, dat de handelingen van de instellingen van de Unie passend zijn om de met de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken en niet buiten de grenzen treden van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstellingen, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (zie arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, punt 165 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 In dit verband is het inderdaad zo dat overeenkomstig artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 de ECB administratieve geldelijke sancties „kan" opleggen en dat dus niet hoeft te doen. De ECB moet het evenredigheidsbeginsel dus niet alleen in acht nemen bij de vaststelling van de hoogte van de sanctie – teneinde artikel 18, lid 3, van deze verordening na te leven, waarin is bepaald dat de opgelegde sancties „evenredig" moeten zijn – maar ook bij haar beslissing of het gerechtvaardigd is om een sanctie voor de gepleegde inbreuk op te leggen.

63 Evenwel dient te worden vastgesteld dat de keuze van de ECB om verzoekster een administratieve geldelijke sanctie op te leggen niet onevenredig is zoals verzoekster aanvoert.

64 In de eerste plaats moet om de in de punten 46 tot en met 54 hierboven uiteengezette redenen worden vastgesteld dat de omvang van de verplichtingen van verzoekster duidelijk kon worden afgeleid uit de bewoordingen van artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013. Derhalve bestond er geen gerede twijfel over de uitlegging van de wetgeving die ertoe had kunnen leiden dat de oplegging door de ECB van een administratieve geldelijke sanctie voor de door verzoekster gepleegde inbreuk disproportioneel was.

65 In de tweede plaats wordt deze conclusie versterkt door de omstandigheid dat verzoekster haar inbreukmakend gedrag heeft voortgezet nadat zij op 23 maart 2016 door het gezamenlijk toezichthoudend team was ingelicht over de omvang van haar verplichtingen uit hoofde van artikel 77, onder a), van verordening nr. 575/2013, op basis waarvan de ECB tot de conclusie is gekomen dat de inbreuk vanaf deze datum niet langer uit onachtzaamheid, maar opzettelijk was gepleegd.

66 De ECB wijst er in haar schriftelijke opmerkingen overigens terecht op dat de door verzoekster naar voren gebrachte alternatieven voor de oplegging van een administratieve geldelijke sanctie, zoals de uitoefening van de haar bij artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1024/2013 toegekende bevoegdheden, niet relevant zijn in het kader van de onderhavige grief, aangezien zij geen geschikte maatregelen in de zin van de in punt 61 hierboven aangehaalde rechtspraak kunnen vormen. Deze bevoegdheden zijn immers aan de ECB toegekend opdat zij kan zorgen voor de naleving van de prudentiële vereisten door de kredietinstellingen, en niet om die instellingen te straffen (zie in die zin arrest van 13 december 2017, Crédit mutuel Arkéa/ECB, T-712/15, EU:T:2017:900, punt 212).

67 De ECB heeft het evenredigheidsbeginsel dus niet geschonden door in casu te besluiten om verzoekster een administratieve geldelijke sanctie op te leggen.

68 Gelet op het voorgaande dient de tweede grief en, dientengevolge, het eerste middel te worden afgewezen.

Tweede middel: schending van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening

69 In het bestreden besluit was de ECB van mening dat zij gehouden was om de door haar opgelegde administratieve sancties zonder anonimisering te publiceren, tenzij was voldaan aan de voorwaarden van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder a) of b), van de GTM-kaderverordening. Volgens de ECB had verzoekster niet aangetoond dat de schade die haar zou kunnen worden berokkend door de sanctie onder vermelding van haar naam te publiceren, groter zou zijn dan de aan dit type van publicatie inherente schade.

70 Verzoekster stelt dat de ECB, door te besluiten om de opgelegde geldelijke sanctie te publiceren zonder haar naam te anonimiseren, artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening heeft geschonden, aangezien zij ten onrechte heeft geconcludeerd dat een dergelijke publicatie haar geen disproportionele schade zou berokkenen.

71 De ECB, ondersteund door de Commissie, betwist verzoeksters argumenten.

72 Volgens artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 „maakt [de ECB] elke in lid 1 bedoelde sanctie bekend in de gevallen en volgens de voorwaarden van het toepasselijke Unierecht[, ongeacht of tegen de sanctie beroep is ingesteld]”.

73 Artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening bepaalt het volgende:

„1. De ECB publiceert ieder besluit tot oplegging van een administratieve sanctie zoals gedefinieerd in artikel 120 aan een onder toezicht staande entiteit in een deelnemende lidstaat onverwijld nadat de onder toezicht staande entiteit hiervan in kennis is gesteld, op haar website onder vermelding van de gegevens betreffende de soort en aard van de schending en de identiteit van de betreffende onder toezicht staande entiteit, tenzij publicatie op deze wijze:

[…]

b) disproportionele schade zou toebrengen, voor zover dit kan worden bepaald, aan de betreffende onder toezicht staande entiteit.

Onder dergelijke omstandigheden worden besluiten omtrent administratieve sancties anoniem gepubliceerd. Indien het aannemelijk is dat dergelijke omstandigheden binnen een redelijke termijn voorbij zullen zijn, kan publicatie op basis van dit lid eventueel worden uitgesteld gedurende een dergelijke periode.”

74 In de eerste plaats is de vraag aan de orde welke betekenis toekomt aan de voorwaarde volgens welke de publicatie van de identiteit van de entiteit waaraan een sanctie is opgelegd, haar „disproportionele schade” moet toebrengen opdat die publicatie anoniem plaatsvindt overeenkomstig artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening.

75 Volgens verzoekster moet deze voorwaarde aldus worden uitgelegd dat de ernst van de betrokken gedraging moet worden afgewogen tegen de gevolgen van de publicatie, gelet op de repressieve aard van een dergelijke publicatie en ter eerbiediging van het vermoeden van onschuld van de betreffende entiteit.

76 De ECB, ondersteund door de Commissie, stelt in wezen dat de ernst van de inbreuk geen relevante overweging is bij de toepassing van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening.

77 Voor de vaststelling van de betekenis van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening moet niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan het deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Bovendien blijkt uit eveneens vaste rechtspraak dat een uitvoeringsverordening indien mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat zij in overeenstemming is met de bepalingen van de basisverordening (arrest van 19 juli 2012, Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aangezien de GTM-kaderverordening is vastgesteld op basis van artikel 33, lid 2, van verordening nr. 1024/2013, moet zij dus worden uitgelegd in het licht van laatstgenoemde verordening.

79 Wat ten eerste de letterlijke uitlegging van artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening betreft, blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling dat zij uitgaat van het beginsel dat ieder besluit tot oplegging van een administratieve geldelijke sanctie wordt gepubliceerd – zonder verwijzing naar de ernst van de betrokken inbreuk – en dat de identiteit van de betreffende onder toezicht staande entiteit een van de gegevens is die openbaar worden gemaakt. Slechts bij wijze van uitzondering en in twee limitatief opgesomde gevallen worden besluiten omtrent administratieve geldelijke sancties anoniem gepubliceerd of wordt de publicatie ervan eventueel uitgesteld.

80 Bovendien wordt de ernst van de betrokken inbreuk in artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening niet vermeld als een overweging die voor de toepassing van deze uitzondering relevant kan zijn.

81 Uit de letterlijke uitlegging van artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening volgt derhalve dat de ernst van de door een kredietinstelling gepleegde inbreuk geen relevante overweging is wanneer de ECB een besluit moet nemen over de toepassing van de uitzondering van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van deze verordening.

82 Ten tweede moet worden opgemerkt dat deze conclusie wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013, volgens hetwelk „[d]e ECB […] elke in lid 1 bedoelde sanctie bekend [maakt, ongeacht of tegen de sanctie beroep is ingesteld]”. Daaruit volgt noodzakelijkerwijs dat elke sanctie in beginsel moet worden gepubliceerd, ongeacht de ernst van de betrokken inbreuk.

83 Ten derde wordt deze conclusie ook geschraagd door inaanmerkingneming van richtlijn 2013/36.

84 Aangezien bij richtlijn 2013/36 voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op verordening nr. 575/2013, maakt zij immers deel uit van de juridische context waarin artikel 18 van verordening nr. 1024/2013 past, zoals blijkt uit de verwijzing in dit artikel naar „het toepasselijke Unierecht”.

85 In overweging 38 van richtlijn 2013/36 staat te lezen dat „[o]m te garanderen dat administratieve sancties een afschrikkend effect hebben, […] zij normaliter [dienen] te worden bekendgemaakt, behalve in bepaalde welomschreven omstandigheden”. Daaruit blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was dat in beginsel elke sanctie wordt gepubliceerd om te garanderen dat die sancties een afschrikkend effect hebben.

86 Voorts moet worden opgemerkt dat artikel 68 van richtlijn 2013/36, dat ziet op de regels voor de publicatie van administratieve sancties door de bevoegde autoriteiten, op dat punt een redenering volgt die vergelijkbaar is met die van artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, aangezien ook deze bepaling uitgaat van het beginsel dat alle opgelegde sancties worden gepubliceerd, zonder verwijzing naar de ernst van de betrokken inbreuk, en verder in de uitzonderingen op dit beginsel evenmin spreekt over die ernst.

87 Gelet op een en ander moet tot de slotsom worden gekomen dat de vraag of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening betreffende het „disproportionele" karakter van de schade door publicatie zonder anonimisering van de betreffende entiteit, alleen kan worden beantwoord door de gevolgen van een dergelijke niet-anonimisering voor de situatie van de betreffende entiteit te evalueren zonder daarbij de ernst van de jegens haar vastgestelde inbreuk in aanmerking te nemen.

88 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat door verzoekster wordt beklemtoond dat deze bepaling moet worden uitgelegd in het licht van het beginsel van het vermoeden van onschuld.

89 Het is juist dat volgens vaste rechtspraak de bepalingen van het Unierecht moeten worden uitgelegd in het licht van de grondrechten die integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan de Unierechter de eerbiediging verzekert en die thans in het Handvest zijn opgenomen (zie arrest van 25 mei 2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

90 Gelet op de overduidelijke betekenis van zowel artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening als artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013, kan echter niet worden afgeweken van de uitlegging die uit de punten 79 tot en met 87 hierboven voortvloeit. Anders zou het beginsel van conforme uitlegging van bepalingen van afgeleid Unierecht immers als grondslag dienen voor een uitlegging contra legem, hetgeen niet kan worden aanvaard (zie in die zin beschikking van 17 juli 2015, EEB/Commissie, T-685/14, niet gepubliceerd, EU:T:2015:560, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het geval van een bepaling waarvan de betekenis duidelijk en ondubbelzinnig is, staat het uitsluitend aan het Gerecht, wanneer een exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 277 VWEU is opgeworpen, om te toetsen of deze bepaling in overeenstemming is met de Verdragsbepalingen en de algemene Unierechtelijke beginselen.

91 Verzoekster heeft weliswaar een exceptie van onwettigheid van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 opgeworpen, doch niet omdat deze bepaling in beginsel voorziet in de publicatie van administratieve geldelijke sancties, ongeacht de ernst van de inbreuk, maar – in het kader van het derde middel – enkel omdat deze bepaling voorziet in de publicatie van die sancties vóór het verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep bij het Gerecht.

92 In de tweede plaats moet worden nagegaan of de ECB in het bestreden besluit terecht ervan is uitgegaan dat de publicatie van de sanctie zonder anonimisering geen „disproportionele schade" aan verzoekster zou toebrengen in de zin van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening.

93 Dienaangaande dient verzoeksters betoog dat het Gerecht diende over te gaan tot een toetsing met volledige rechtsmacht wat de evenredigheid van de publicatie van de haar opgelegde sanctie betreft, meteen te worden afgewezen.

94 Zelfs al zou het Gerecht, zoals verzoekster stelt, op grond van artikel 261 VWEU beschikken over een volledige rechtsmacht ter zake van de sancties die door de ECB krachtens artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 zijn opgelegd, dan nog zou de omvang van deze volledige rechtsmacht,

anders dan de wettigheidstoetsing van artikel 263 VWEU, namelijk strikt beperkt zijn tot de vaststelling van de hoogte van de sanctie (zie naar analogie arrest van 21 januari 2016, Galp Energía España e.a./Commissie, C-603/13 P, EU:C:2016:38, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 Het Gerecht kan dus alleen een wettigheidstoetsing uitoefenen ten aanzien van de toepassing door de ECB van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening.

96 Volgens verzoekster is de publicatie van de sanctie disproportioneel, gelet op de ernst van de gevolgen ervan, ten opzichte van de betrekkelijke ernst en de korte duur van de inbreuk. In dit verband legt zij ten eerste de nadruk op haar goede trouw, het transparante karakter van haar optreden op de markt en het feit dat zij tijdens de administratieve procedure haar medewerking heeft verleend. Ten tweede is zij van mening dat de hoogte van de administratieve geldelijke sanctie op zich toereikend is om te garanderen dat zij een afschrikkend effect heeft. Ten derde wijst zij op de ernstige gevolgen van een publicatie, die tot reputatieschade zou leiden en zich zou uiten in een lagere marktwaarde van haar aandelen. Onder verwijzing naar een studie van de universiteit van Oxford (Verenigd Koninkrijk) over reputatieschade ten gevolge van een steekproef met een aantal maatregelen ter uitvoering van de regelgeving, voert zij aan dat de nadelige gevolgen voor de reputatie veel groter zijn dan – en zelfs losstaan van – de hoogte van de sanctie. Het is dan ook disproportioneel om een sanctie te publiceren waarvan de hoogte beperkt is tot 0,03 % van de omzet. Verzoekster verwijst daarenboven naar de gevolgen van de publicatie van een door de ECB aan een andere kredietinstelling opgelegde sanctie voor de aandelen van die kredietinstelling.

97 Om de in de punten 74 tot en met 91 hierboven uiteengezette redenen zijn verzoeksters argumenten betreffende de vermeende betrekkelijke ernst van de door haar gepleegde inbreuk niet relevant bij de toetsing van de wettigheid van de weigering van de ECB om artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening toe te passen op verzoekster.

98 Uit verzoeksters argumenten betreffende de gevolgen van de publicatie van de aan haar opgelegde sanctie blijkt alleen dat de publicatie van de aan kredietinstellingen opgelegde sancties hun reputatie kan bezoedelen. Om de in bovenstaand punt 85 genoemde redenen moet echter worden vastgesteld dat het daarbij gaat om een omstandigheid die door de wetgever in aanmerking is genomen of zelfs door hem is gewild toen hij besliste over het beginsel dat aan kredietinstellingen opgelegde sancties worden gepubliceerd om te garanderen dat deze een afschrikkend effect hebben.

99 De ECB is dus enkel verplicht om artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening toe te passen indien de gevolgen van een publicatie van de sanctie zonder anonimisering groter kunnen zijn dan die welke voortvloeien uit aan die publicatie inherente reputatieschade. Vastgesteld moet worden dat verzoekster geen enkel element aanvoert waaruit blijkt dat in casu hiervan sprake had kunnen zijn.

100 Derhalve moet het tweede middel worden afgewezen.

Derde middel, dat in wezen berust op schending van artikel 263, zesde alinea, VWEU en van artikel 47 van het Handvest

101 Verzoekster betoogt in wezen dat de ECB, door te bepalen dat het bestreden besluit zou worden gepubliceerd vóór het verstrijken van de beroepstermijn van artikel 263, zesde alinea, VWEU, deze bepaling en artikel 47 van het Handvest heeft geschonden. Zij draagt dienaangaande twee grieven aan. In het kader van de eerste grief werpt zij een exceptie van onwettigheid van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 op wegens strijdigheid van deze bepaling met artikel 263, zesde alinea, VWEU en artikel 47 van het Handvest. Met de tweede grief verwijt zij de ECB in wezen dat zij de

uitdrukking „onverwijld” in artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening niet aldus heeft uitgelegd en toegepast dat deze bepaling in overeenstemming is met artikel 263, zesde alinea, VWEU en artikel 47 van het Handvest.

Eerste grief, ontleend aan de bij wege van een exceptie opgeworpen onwettigheid van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013

102 Volgens verzoekster is artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 strijdig met artikel 263, zesde alinea, VWEU en het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte, doordat het de verplichte publicatie van administratieve geldelijke sancties als regel hanteert, ongeacht of de gestrafte kredietinstelling beroep instelt.

103 Dienaangaande stelt zij dat tegen de weigering van de ECB om de sanctie anoniem te publiceren, beroep bij een rechter moet kunnen worden ingesteld en dat een dergelijk beroep zonder voorwerp geraakt indien de geldelijke sanctie vóór het beroep wordt gepubliceerd. Zij leidt daaruit af dat de ECB de geldelijke sanctie niet mag publiceren vóór het verstrijken van de door artikel 263, zesde alinea, VWEU voorgeschreven beroepstermijn.

104 De ECB, ondersteund door de Raad en de Commissie, betwist verzoeksters argumenten.

105 Volgens artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 „maakt [de ECB] elke in lid 1 bedoelde sanctie bekend[, ongeacht of tegen de sanctie beroep is ingesteld]”.

106 Vastgesteld dient te worden dat artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 – door te voorzien in de publicatie van het sanctiebesluit, zelfs wanneer daartegen beroep is ingesteld – louter toepassing geeft aan artikel 278, eerste volzin, VWEU, volgens hetwelk „[e]en bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ingesteld beroep […] geen schorsende werking [heeft]”.

107 De door verzoekster ingediende exceptie van onwettigheid kan derhalve niet slagen.

Tweede grief, die in wezen is ontleend aan schending van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, zoals uitgelegd in overeenstemming met artikel 263 VWEU en artikel 47 van het Handvest

– Ontvankelijkheid van de grief

108 De ECB en de Commissie betogen dat de tweede grief niet-ontvankelijk moet worden verklaard op grond van artikel 84, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, omdat hij voor het eerst in repliek is aangevoerd.

109 Opgemerkt zij dat verzoekster zich in de aan het derde middel gewijde overwegingen in het verzoekschrift niet heeft beperkt tot de stelling dat artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 strijdig is met artikel 263, zesde alinea, VWEU en artikel 47 van het Handvest. In de punten 117 tot en met 122 van het verzoekschrift heeft zij ook kritiek geuit op de uitlegging en toepassing door de ECB van de uitdrukking „onverwijld” in artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening.

110 Bijgevolg moeten de in verzoeksters repliek vervatte overwegingen, waarbij zij stelt dat de ECB artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, zoals uitgelegd in overeenstemming met artikel 263 VWEU en artikel 47 van het Handvest, heeft geschonden, overeenkomstig de in bovenstaand punt 56 aangehaalde rechtspraak worden beschouwd als een uitwerking van een in het verzoekschrift geformuleerde grief.

111 De onderhavige grief is derhalve ontvankelijk.

– *Gegrondheid van de grief*

112 Verzoekster voert aan dat artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening moeten worden uitgelegd in overeenstemming met artikel 263 VWEU en artikel 47 van het Handvest. Daaruit zou blijken dat wanneer een kredietinstelling de ECB ervan in kennis stelt dat zij voornemens is een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen het door de ECB genomen besluit, de ECB haar in de gelegenheid moet stellen om de termijn voor het instellen van het beroep tot nietigverklaring ten volle te benutten alvorens over te gaan tot de publicatie van dat besluit op haar website.

113 Verzoekster herinnert eraan dat zij de ECB op 15 maart 2018, dit wil zeggen de dag na de vaststelling van het bestreden besluit, ervan in kennis heeft gesteld dat zij beroep wilde instellen en wilde verzoeken om opschorting van de uitvoering van dat besluit. Zij verwijt de ECB dat zij haar in eerste instantie, namelijk op 20 maart 2018, had meegedeeld dat de publicatie zou plaatsvinden tussen 21 maart 2018 ’s avonds en 22 maart 2018. Slechts in tweede instantie heeft de ECB besloten dat de publicatie pas zou plaatsvinden op 26 maart 2018, mits vóór 23 maart 2018 beroep was ingesteld bij het Gerecht. In wezen betoogt verzoekster dat de ECB, door de termijn in te perken waarbinnen zij haar beroep tot nietigverklaring kon instellen en door haar tegenstrijdige instructies te geven omtrent het tijdstip waarop de publicatie van de administratieve geldelijke sanctie zou plaatsvinden, het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming heeft geschonden dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest en in artikel 263, zesde alinea, VWEU.

114 De ECB heeft in punt 5.10 van het bestreden besluit beslist dat de aan verzoekster opgelegde sanctie zonder anonimisering zou worden gepubliceerd op haar website, zoals vereist door artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening.

115 Zoals in punt 73 hierboven is aangegeven, publiceert de ECB volgens artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening „ieder besluit tot oplegging van een administratieve sanctie […] aan een onder toezicht staande entiteit in een deelnemende lidstaat onverwijld […] op haar website onder vermelding van de gegevens betreffende de soort en aard van de schending en de identiteit van de betreffende onder toezicht staande entiteit”.

116 Voorts bepaalt artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013, zoals in bovenstaand punt 72 reeds is vermeld, dat „[d]e ECB […] elke in lid 1 bedoelde sanctie bekend [maakt] in de gevallen en volgens de voorwaarden van het toepasselijke Unierecht[, ongeacht of tegen de sanctie beroep is ingesteld]”.

117 Zoals in punt 89 hierboven in herinnering is gebracht, moeten de bepalingen van het Unierecht worden uitgelegd in het licht van de grondrechten die integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen waarvan de Unierechter de eerbiediging verzekert en die thans in het Handvest zijn opgenomen.

118 In casu stelt verzoekster dat de ECB artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening in het bestreden besluit had moeten toepassen door deze bepalingen in overeenstemming met het in artikel 47 van het Handvest geformuleerde beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming aldus uit te leggen dat de publicatie, zonder anonimisering, van het jegens haar genomen sanctiebesluit op de website van de ECB niet kon plaatsvinden vóór het verstrijken van de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen dat besluit, zoals voorgeschreven door artikel 263, zesde alinea, VWEU.

119 Uit de gezamenlijke lezing van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening volgt dat de bij deze bepalingen aan de ECB opgelegde verplichting om sanctiebesluiten in beginsel zonder anonimisering te publiceren „onverwijld" moet worden uitgevoerd, „[ongeacht of tegen de sanctie beroep is ingesteld]", namelijk ongeacht of er eventueel sprake is van een beroep.

120 Zoals in bovenstaand punt 106 reeds is opgemerkt, geeft de aldus op de ECB rustende verplichting louter toepassing aan het vermoeden dat de handelingen van de instellingen en organen van de Unie in het algemeen wettig zijn en aan het bindende karakter van dergelijke handelingen.

121 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens artikel 297, lid 2, laatste alinea, VWEU „van de besluiten die de adressaten vermelden, […] kennis [wordt] gegeven aan hen tot wie zij zijn gericht; zij worden door deze kennisgeving van kracht". Op grond van het vermoeden van wettigheid van de handelingen van de instellingen en organen van de Unie, dat onder andere tot uiting komt in het in artikel 278, eerste volzin, VWEU vervatte beginsel dat het beroep geen schorsende werking heeft, roepen die handelingen voorts rechtsgevolgen in het leven zolang zij niet zijn ingetrokken, nietig verklaard in het kader van een beroep tot nietigverklaring of ongeldig verklaard ten gevolge van een prejudiciële verwijzing of een exceptie van onwettigheid (arresten van 15 juni 1994, Commissie/BASF e.a., C-137/92 P, EU:C:1994:247, punt 48, en 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 74).

122 De verplichting van de ECB om sanctiebesluiten in beginsel onverwijld en zonder anonimisering te publiceren, ongeacht of er eventueel sprake is van een beroep, vloeit op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze voort uit artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 juncto artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, alsmede meer in het algemeen uit het vermoeden dat de handelingen van de instellingen en organen van de Unie wettig zijn en uit het bindende karakter van dergelijke handelingen, zodat daaraan geen conforme uitlegging kan worden gegeven als die waarom verzoekster verzoekt, zonder te leiden tot een door de rechtspraak verboden uitlegging contra legem (zie bovenstaand punt 90).

123 In die omstandigheden kan de door verzoekster voorgestane conforme uitlegging, volgens welke de ECB het aan haar opgelegde sanctiebesluit pas zonder anonimisering had mogen publiceren nadat de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring was verstreken, niet worden gevolgd, aangezien zij niet strookt met de duidelijke en nauwkeurige bewoordingen van de bepalingen van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, die de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormen.

124 Indien een dergelijke uitlegging zou worden aanvaard, dan zou de enkele dreiging van een op grond van artikel 263 VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring van de besluiten die door de ECB op grond van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening zijn vastgesteld, ertoe leiden dat de uitvoering van deze besluiten zou worden uitgesteld tot na het verstrijken van de termijn van artikel 263, zesde alinea, VWEU, waardoor dus afbreuk zou worden gedaan aan het vermoeden dat die besluiten wettig zijn en aan het bindende karakter van die besluiten. Uit de rechtspraak volgt dat het recht op beroep bij de Unierechter in beginsel geen afbreuk doet aan het vermoeden dat de handelingen van de instellingen en organen van de Unie wettig zijn noch aan het bindende karakter van die handelingen (zie in die zin arresten van 27 juni 2000, Commissie/Portugal, C-404/97, EU:C:2000:345, punt 57; 22 maart 2001, Commissie/Frankrijk, C-261/99, EU:C:2001:179, punt 26, en 13 december 2001, Commissie/Frankrijk, C-1/00, EU:C:2001:687, punt 84).

125 Gelet op het voorgaande moeten de tweede grief en het derde middel worden afgewezen, en dientengevolge moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

126 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 verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de ECB te worden verwezen in haar kosten, daaronder begrepen de kosten van de procedure in kort geding.

127 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Derhalve zullen de Raad en de Commissie hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) VQ draagt, naast haar eigen kosten, die van de Europese Centrale Bank (ECB), daaronder begrepen de kosten van de procedure in kort geding.

3) De Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

Papasavvas Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juli 2020.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding 2

Procedure en conclusies van partijen 4

In rechte 5

Eerste middel: schending van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013, van artikel 49, lid 1, van het Handvest en van het evenredigheidsbeginsel 6

Eerste grief: schending van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1024/2013 en van artikel 49, lid 1, van het Handvest 6

Grief ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel 8

– Ontvankelijkheid van de grief 8

– Gegrondheid van de grief 9

Tweede middel: schending van artikel 132, lid 1, eerste alinea, onder b), van de GTM-kaderverordening 10

Derde middel, dat in wezen berust op schending van artikel 263, zesde alinea, VWEU en van artikel 47 van het Handvest 13

Eerste grief, ontleend aan de bij wege van een exceptie opgeworpen onwettigheid van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 14

Tweede grief, die in wezen is ontleend aan schending van artikel 18, lid 6, van verordening nr. 1024/2013 en artikel 132, lid 1, van de GTM-kaderverordening, zoals uitgelegd in overeenstemming met artikel 263 VWEU en artikel 47 van het Handvest 14

– Ontvankelijkheid van de grief 14

– Gegrondheid van de grief 15

Kosten 17