ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid)

13 december 2017 *

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Artikel 4, lid 3, van verordening (EU) nr. 1024/2013 – Prudentieel toezicht op geconsolideerde basis – Onder toezicht staande groep – Instellingen die permanent zijn aangesloten bij een centraal lichaam – Artikel 2, lid 21, onder c), van verordening (EU) nr. 468/2014 – Artikel 10 van verordening (EU) nr. 575/2013 – Eigenvermogensvereisten – Artikel 16, lid 1, onder c), en lid 2, onder a), van verordening nr. 1024/2013”

In zaak T-712/15,

Crédit mutuel Arkéa, gevestigd te Relecq Kerhuon (Frankrijk), vertegenwoordigd door H. Savoie en P. Mele, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Centrale Bank (ECB), vertegenwoordigd door K. Lackhoff, R. Bax en C. Olivier als gemachtigden, bijgestaan door D. Martin, M. Pittie en M. Françon, advocaten,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci en K.-P. Wojcik als gemachtigden,

interveniënte,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit ECB/SSM/2015 – 9695000CG 7B84NLR5984/28 van de ECB van 5 oktober 2015 tot vaststelling van prudentiële vereisten voor de groep Crédit mutuel,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. Prek (rapporteur), president, E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke en M. J. Costeira, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 juni 2017,

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

I. Voorgeschiedenis van het geding

1 Crédit Mutuel is een gedecentraliseerde bankgroep bestaande uit een netwerk van plaatselijke spaarbanken, die als rechtsvorm de coöperatieve vennootschap hebben. Elke plaatselijke spaarbank moet zich aansluiten bij een regionale federatie en elke federatie moet zich aansluiten bij de Confédération nationale du Crédit mutuel (CNCM), het centrale lichaam binnen het netwerk in de zin van de artikelen L.511-30 en L.511-31 van code monétaire et financier français (Frans monetaire en financiële wetboek; hierna: „CMF"). Op nationaal vlak omvat Crédit mutuel daarnaast de Caisse centrale du Crédit mutuel (CCCM), een coöperatieve kredietvennootschap met variabel kapitaal die een vergunning als kredietinstelling heeft verkregen en in handen is van de leden van het netwerk.

2 Verzoekster, Crédit mutuel Arkéa, is een coöperatieve kredietvennootschap met variabel kapitaal die een vergunning als kredietinstelling heeft verkregen. Zij is in 2002 opgericht, door de samenvoeging van meerdere regionale federaties van kredietverenigingen. Andere federaties zijn samengevoegd tot CM11-CIC, nog andere zijn autonoom gebleven.

3 Bij brief van 19 september 2014 heeft verzoekster de Europese Centrale Bank (ECB) ervan in kennis gesteld dat zij volgens eigen analyse niet onderworpen kon zijn aan het prudentiële toezicht van de ECB via de CNCM. Bij brief van 10 november 2014 heeft de ECB uiteengezet dat hij die vraag zou voorleggen aan de bevoegde Franse autoriteiten.

4 Op 19 december 2014 heeft de ECB aan de CNCM een ontwerp van een besluit toegezonden waarin de prudentiële eisen voor de groep Crédit mutuel werden vastgesteld, haar verzocht erop toe te zien dat dit ontwerp zou worden toegezonden aan de verschillende entiteiten waaruit zij bestond, en haar een termijn voor opmerkingen gesteld. Op 16 januari 2015 heeft verzoekster haar opmerkingen aan de ECB doen toekomen. Op 30 januari 2015 heeft de CNCM zich over de opmerkingen van verzoekster uitgelaten.

5 Op 19 februari 2015 heeft de ECB de CNCM een gewijzigd ontwerp van besluit tot vaststelling van de prudentiële eisen voor de groep Crédit mutuel en de daaruit bestaande entiteiten doen toekomen, haar verzocht erop toe te zien dat dit aan laatstgenoemden zou worden toegezonden en hun een termijn voor opmerkingen gesteld. Verzoekster heeft haar opmerkingen op 27 maart 2015 ingediend.

6 Op 17 juni 2015 heeft de ECB een besluit tot vaststelling van de prudentiële eisen voor de groep Crédit mutuel vastgesteld, waarin hij benadrukte dat hij de autoriteit was die bevoegd was voor het prudentiële toezicht op geconsolideerde basis op de CNCM en de autoriteit die bevoegd was voor het toezicht op de in dat besluit opgesomde entiteiten, waaronder verzoekster (overweging 1). In artikel 2, lid 1, van dat besluit is nader uiteengezet dat de CNCM erop toeziet dat de groep Crédit mutuel te allen tijde voldoet aan de voorwaarden in bijlage I. Uit artikel 2, lid 3, van dat besluit volgt dat verzoekster te allen tijde moest voldoen aan de eisen in bijlage II-2, als onderdeel waarvan een tier 1-kernkapitaalratio van 11 % werd opgelegd.

7 Op 17 juli 2015 heeft verzoekster verzocht om het besluit te heroverwegen op grond van artikel 24 van verordening (EU) 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; hierna: „basisverordening"), 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 31 augustus 2015 is voor de administratieve raad voor toetsing (hierna: „raad voor toetsing") een hoorzitting gehouden.

8 Op 14 september 2015 heeft de raad voor toetsing een advies uitgebracht waarin hij tot de slotsom is gekomen dat het besluit van de ECB wettig was. Hij heeft daarin in essentie benadrukt dat verzoeksters kritiek op het besluit van 17 juni 2015 in drie categorieën kon worden onderverdeeld, naar gelang werd bestreden dat op geconsolideerde basis prudentieel toezicht op Groupe Crédit mutuel via de CNCM kon worden gehouden, op grond dat dit geen kredietinstelling was (eerste grief), werd gesteld dat er geen „Groupe Crédit mutuel" bestond (tweede grief) of werd opgekomen tegen de beslissing van de ECB om de eisen op het gebied van het tier 1-kernkapitaalratio van 8 naar 11 % te verhogen (derde grief).

9 Wat de eerste grief betreft, heeft de raad voor toetsing er in de eerste plaats aan herinnerd dat de ECB bij besluit van 1 september 2014 had geoordeeld dat de groep Crédit mutuel een groep van belang was die onder prudentieel toezicht stond en er daarbij op gewezen dat verzoekster als entiteit lid was van deze groep en dat de CNCM het hoogste niveau was waarop werd geconsolideerd. In de tweede plaats heeft hij erop gewezen dat het begrip centraal lichaam in artikel 2, lid 21, onder c), 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; hierna: „GTM-kaderverordening"), en artikel 10 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 PB 2013, L 321, blz. 6), niet was gedefinieerd in het recht van de Europese Unie en dat niet was bepaald dat genoemd centraal lichaam een kredietinstelling moest zijn. Hij heeft ter onderbouwing van die uitlegging verwezen naar het richtsnoer van het Comité van Europese bankentoezichthouders (CEBT) van 18 november 2010 (hierna: „richtsnoer van het CEBT") en naar artikel 4, lid 1, onder g), van de basisverordening. De raad voor toetsing heeft er in de derde plaats op gewezen dat de ECB over het volledige arsenaal aan toezichthoudende bevoegdheden en sanctiebevoegdheden voor de uitoefening van prudentieel toezicht op geconsolideerde basis beschikte. In de vierde plaats heeft hij eraan herinnerd dat vóór de overdracht van die bevoegdheid aan de ECB door de bevoegde Franse autoriteit, namelijk de autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), op geconsolideerde basis prudentieel toezicht werd gehouden op de groep Crédit mutuel, via de CNCM.

10 Wat de tweede grief betreft, is de raad voor toetsing tot de conclusie gekomen dat de groep Crédit mutuel voldeed aan de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013, waarnaar artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening verwijst. De raad voor toetsing heeft in de eerste plaats geoordeeld dat de hoedanigheid van de CNCM als vereniging zich er niet tegen verzette dat sprake was van hoofdelijkheid met de aangesloten instellingen. Hij is er in de tweede plaats van uitgegaan dat de rekeningen van de groep Crédit mutuel als geheel op een geconsolideerde basis werden opgesteld. In de derde plaats was hij van oordeel dat de ECB er terecht van was uitgegaan dat de CNCM de bevoegdheid had om instructies te geven aan de leiding van de aangesloten instellingen.

11 Wat de derde grief betreft, heeft de raad voor toetsing geoordeeld dat de beoordelingen van de ECB ten aanzien van het niveau van de tier 1-kernkapitaaleisen niet wezen op een kennelijk onjuiste beoordeling en evenmin onevenredig waren. Hij heeft in dat verband de aanhoudende onenigheid tussen verzoekster en de CNCM benadrukt, die erop wees dat er governanceproblemen waren die aanvullende risico's konden inhouden.

12 Op 5 oktober 2015 heeft de ECB besluit ECB/SSM/2015 – 9695000CG 7B84NLR5984/28 tot vaststelling van prudentiële vereisten voor de groep Crédit Mutuel (hierna: „bestreden besluit") vastgesteld. Overeenkomstig artikel 24, lid 7, van de basisverordening is bij dit besluit het besluit van

17 juni 2015 ingetrokken en vervangen, terwijl de inhoud ervan nog steeds dezelfde is. Het bestreden besluit is zelf ingetrokken bij besluit ECB/SSM/2015 – 9695000CG 7B84NLR5984/40 van de ECB van 4 december 2015, aangezien daarbij nieuwe prudentiële vereisten zijn vastgesteld voor de groep Crédit mutuel en voor de entiteiten waaruit hij bestaat.

13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 februari 2016, heeft verzoekster beroep tegen het besluit van 4 december 2015 ingesteld.

II. Procedure en conclusies van partijen

14 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 december 2015, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

15 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 maart 2016, heeft de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de ECB.

16 Bij beslissing van 20 april 2016 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de ECB.

17 Op 1 juni 2016 heeft de Commissie haar memorie in interventie neergelegd.

18 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

19 Op 3 april 2017 heeft het Gerecht de ECB bij wege van maatregelen tot organisatie van de procesgang als voorzien in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzocht om overlegging van meerdere documenten. De ECB heeft binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.

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

21 Het Gerecht (Tweede kamer – uitgebreid) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten om tot de mondelinge behandeling over te gaan.

22 Partijen hebben ter terechtzitting van 6 juni 2017 pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht. Aan het einde van de terechtzitting heeft het Gerecht beslist de mondelinge behandeling nog niet te sluiten en de ECB verzocht om schriftelijk op een vraag te antwoorden, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting. DE ECB heeft binnen de gestelde termijnen aan dit verzoek voldaan.

23 De mondelinge behandeling is op 10 juli 2017 gesloten.

24 Verzoekster concludeert tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

25 De ECB en de Commissie concluderen tot:

– verwerping van het beroep;

– verwijzing van verzoekster in de kosten.

III. In rechte

A. Ontvankelijkheid van het beroep

26 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid in de zin van artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering op te werpen, bestrijdt de ECB de ontvankelijkheid van het beroep. De ECB merkt in dat verband in de eerste plaats op dat de machtiging met het oog op de instelling van het onderhavige beroep is afgegeven door de voorzitter van de raad van bestuur van verzoekster, die naar Frans recht niet vertegenwoordigingsbevoegd is; ten tweede stelt hij dat verzoekster niet procesbevoegd is om tegen het bestreden besluit op te komen, met uitzondering van artikel 2, lid 3, daarvan en bijlage II-2 daarbij, en ten derde bestrijdt hij dat verzoekster een procesbelang heeft.

27 Verzoekster concludeert tot afwijzing van de door de ECB aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid.

1. Regelmatigheid van de aan de raadslieden van verzoekster afgegeven machtiging

28 De ECB merkt op dat de aanvankelijk aan de raadslieden van verzoekster afgegeven machtiging is opgesteld door de voorzitter van haar raad van bestuur, terwijl uit de beslissingen van de Franse rechterlijke instanties waarin de artikelen L.225-51-1 en L.225-56 van code de commerce français (Frans wetboek van handelsrecht) zijn uitgelegd, blijkt dat de voorzitter van de raad van bestuur van een naamloze vennootschap niet bevoegd is om die vennootschap wettelijk te vertegenwoordigen, aangezien die bevoegdheid aan alleen de algemeen directeur toekomt, behoudens wanneer die functies door dezelfde persoon worden bekleed.

29 Volgens artikel 51, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering zijn de advocaten gehouden om, wanneer zij een privaatrechtelijke rechtspersoon vertegenwoordigen, ter griffie een door deze rechtspersoon verleende machtiging neer te leggen. Voorts bepaalt artikel 51, lid 4, van datzelfde Reglement dat wanneer de machtiging niet wordt neergelegd, de griffier de betrokken partij een redelijke termijn stelt voor de overlegging daarvan.

30 Artikel 51, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering moet aldus worden uitgelegd dat het ontbreken van een machtiging op het moment van instellen van het beroep kan worden hersteld door de latere overlegging van elk stuk dat het bestaan van die machtiging bevestigt [zie naar analogie arrest van 4 februari 2015, KSR/BHIM – Lampenwelt (Moon), T-374/13, EU:T:2015:69, punten 12 en 13; zie wat het Reglement voor de procesvoering van het Hof betreft arrest van 19 juni 2014, Commune de Millau en SEMEA/Commissie, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punten 33 en 34].

31 In de onderhavige zaak hebben de advocaten van verzoekster, na een daartoe strekkend verzoek, aan het Gerecht een document toegezonden dat door de daartoe bevoegde vertegenwoordiger is afgegeven, namelijk haar algemeen directeur, waarin hij bevestigt dat het beroep wil zien slagen.

32 Het beroep kan derhalve niet worden geacht niet-ontvankelijk te zijn wegens het ontbreken van een machtiging.

2. Procesbevoegdheid van verzoekster om tegen artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij op te komen

33 De ECB stelt in essentie dat verzoekster alleen procesbevoegd is om tegen het deel van het bestreden besluit dat op haar betrekking heeft, namelijk artikel 2, lid 3, ervan en bijlage II-2 daarbij, op te komen.

34 Er dient op te worden gewezen dat het bestreden besluit, hoewel geredigeerd in de vorm van één besluit, moet worden gezien als een bundel van individuele besluiten (zie in die zin en naar analogie arrest van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 100), waarbij aan elk van de in artikel 2 daarvan vermelde entiteiten prudentiële eisen worden opgelegd. In dat verband moet worden opgemerkt dat de CNCM in artikel 6 van het bestreden besluit weliswaar tot adressaat van dat besluit is gemaakt, maar dat het volgens artikel 3, lid 1, van dat besluit aan laatstgenoemde stond om van de tekst van het bestreden besluit en de relevante bijlage daarbij kennis te geven aan het bestuur van elk van de entiteiten die in artikel 2 waren opgesomd, en dat de CNCM de ECB volgens artikel 3, lid 2, van het bestreden besluit in kennis diende te stellen van de data waarop die kennisgevingen waren verricht.

35 Aangezien uit artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit volgt dat „de CNCM […] erop toe[ziet] dat de groep Crédit mutuel te allen tijde aan de vereisten in bijlage I voldoet", moet daaruit worden afgeleid dat alleen de CNCM daar de adressaat in de zin van artikel 263 VWEU van is.

36 Verzoeksters grieven ten aanzien van artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij, waarnaar dat artikel verwijst, zijn dus alleen ontvankelijk, wanneer zij rechtstreeks en individueel door dat aspect van het bestreden besluit wordt geraakt en het bestreden besluit een regelgevingshandeling is die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengt (zie in die zin arrest van 26 september 2014, Royal Scandinavian Casino Århus/Commissie, T-615/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:838, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Daar waar uit zowel overweging 1 als de artikelen 2 en 3 van het bestreden besluit volgt dat verzoekster door de ECB wordt beschouwd als een entiteit die valt onder de groep Crédit mutuel, ten aanzien waarvan de ECB heeft beslist prudentieel toezicht op geconsolideerde basis via de CNCM uit te oefenen, moet zij worden geacht rechtstreeks en individueel te worden geraakt door artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij, waarnaar dit artikel verwijst, doordat daarin de CNCM wordt aangewezen als de entiteit die jegens de ECB verantwoordelijk is voor het prudentiële toezicht daarop.

38 Daaruit vloeit noodzakelijkerwijs voort dat verzoekster niet alleen procesbevoegd is ten aanzien van artikel 2, lid 3, van het bestreden besluit en bijlage II-2 daarbij, maar ook ten aanzien van artikel 2, lid 1, van dat besluit en bijlage I daarbij.

3. Procesbelang van verzoekster om tegen het bestreden besluit op te komen

39 Om te bestrijden dat verzoekster een procesbelang heeft, merkt de ECB allereerst op dat het bestreden besluit heeft opgehouden rechtsgevolgen te sorteren op 4 december 2015, de datum waarop een nieuw besluit is vastgesteld, vervolgens dat verzoekster over een hogere tier 1-kernkapitaalratio beschikt dan de ratio die haar bij het bestreden besluit is opgelegd en tot slot zij zich nooit tegen het prudentiële toezicht op geconsolideerde basis op de groep Crédit mutuel door de ACPR heeft verzet.

40 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak slechts een belang bij de nietigverklaring van een handeling bestaat indien die nietigverklaring op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben (zie in die zin arresten van 24 juni 1986, AKZO Chemie/Commissie, 53/85, EU:C:1986:256, punt 21, en van 25 maart 1999, Gencor/Commissie, T-102/96, EU:T:1999:65, punt 40).

41 Vastgesteld moet worden dat de omstandigheid dat het bestreden besluit bij het besluit van 4 december 2015 is ingetrokken, niet betekent dat verzoekster er geen procesbelang meer bij heeft om daartegen op te komen.

42 De intrekking van een handeling van een instelling houdt immers niet een erkenning van de onrechtmatigheid ervan in en werkt ex nunc, anders dan een arrest houdende nietigverklaring, dat de nietig verklaarde handeling met terugwerkende kracht uit de rechtsorde verwijdert, zodat deze handeling wordt geacht nooit te hebben bestaan (arresten van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, T-228/02, EU:T:2006:384, punt 35; van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-256/07, EU:T:2008:461, punt 48, en van 30 september 2009, Sison/Raad, T-341/07, EU:T:2009:372, punten 47 en 48).

43 Bovendien heeft verzoekster er nog steeds een procesbelang bij om tegen het bestreden besluit op te komen, om te voorkomen dat een eventuele nietigverklaring van het besluit waarbij dat is ingetrokken, tot gevolg heeft dat het opnieuw gevolgen sorteert. Mocht het besluit van 4 december 2015 nietig worden verklaard, dan zullen partijen zich wederom in de situatie voor de inwerkingtreding ervan bevinden (zie in die zin arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punt 60), die dan opnieuw door het bestreden besluit zal worden geregeld. Daaruit vloeit tevens voort dat verzoekster belang behoudt bij een verzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit, waarbij de ECB voor haar de minimumeisen op het gebied van haar tier 1-kernkapitaal heeft vastgesteld, ongeacht het niveau van haar eigen vermogen toen het bestreden besluit van kracht was.

44 Aangezien artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij tot slot inhouden dat verzoekster behoort tot de groep Crédit mutuel en dat via de CNCM toezicht op haar wordt gehouden, terwijl zij meent dat zij direct onder het prudentiële toezicht van de ECB moet staan, beschikt zij over een procesbelang voor zover het dit aspect van het bestreden besluit betreft, wat haar houding onder het prudentiële toezicht van de ACPR ook mag zijn geweest.

45 Gelet op een en ander moeten de door de ECB aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

B. Ten gronde

46 Ten ondersteuning van haar beroep houdt verzoekster een betoog dat in drie middelen kan worden onderverdeeld.

47 Hoewel het betoog in het algemeen tegen het bestreden besluit is gericht, heeft het in het kader van de eerste twee middelen in werkelijkheid slechts betrekking op de wettigheid van artikel 2, lid 1, daarvan en bijlage I daarbij, waarbij de ECB voorziet in geconsolideerd prudentieel toezicht op de groep Crédit mutuel via de CNCM. Met haar eerste middel geeft verzoekster in essentie te kennen dat dit aspect van het bestreden besluit onwettig is, aangezien de CNCM geen kredietinstelling is en derhalve niet onder het prudentiële toezicht van de ECB kan vallen. Met haar tweede middel voert zij aan dat de ECB er ten onrechte van uit is gegaan dat sprake was van een „groep" voor de doelstellingen van het prudentiële toezicht.

48 Met haar derde middel komt verzoekster in essentie op tegen de vaststelling van haar tier 1-kernkapitaal op 11 %, omdat eigenvermogenseisen zijn gesteld die verder gaan dan de wettelijke minimumeisen op grond van artikel 16, lid 1, onder c), en lid 2, onder a), van de basisverordening. Ook wanneer dit middel tegen het bestreden besluit in zijn geheel is gericht, moet worden vastgesteld dat het in werkelijkheid alleen betrekking heeft op de wettigheid van artikel 2, lid 3, van het bestreden besluit en bijlage II-2 daarbij, die de aan verzoekster opgelegde eisen op prudentieel gebied betreffen.

1. Eerste en tweede middel: wettigheid van artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij

49 Uit overweging 1 en artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit vloeit voort dat de ECB voorziet in geconsolideerd prudentieel toezicht op de groep Crédit mutuel via de CNCM, door die te belasten met de taak om erop toe te zien dat genoemde groep de in bijlage I bij dat besluit gespecificeerde eisen te allen tijde naleeft.

50 De door de ECB aangevoerde grief dat deze twee middelen niet ter zake dienend zijn omdat verzoekster erkent dat zij een entiteit van belang in de zin van artikel 6, lid 4, van de basisverordening is die onder het rechtstreekse prudentiële toezicht van de ECB valt, moet meteen al worden afgewezen. Met haar eerste twee middelen komt verzoekster namelijk op tegen de wijze waarop dit prudentiële toezicht wordt uitgeoefend, namelijk dat dit toezicht jegens haar wordt uitgeoefend via de CNCM omdat zij bestanddeel van de groep Crédit mutuel zou zijn.

51 Daarnaast moet erop worden gewezen dat de redenen waarom de ECB heeft beslist om te voorzien in geconsolideerd prudentieel toezicht op de groep Crédit mutuel via de CNCM weliswaar niet expliciet zijn vermeld in het bestreden besluit, maar dat de raad van toetsing een motivering ten aanzien van dit punt heeft gegeven, die hierboven in de punten 8 tot en met 10 is weergegeven. Daar waar de ECB in het bestreden besluit overeenkomstig het advies van de raad voor toetsing heeft beslist, welk advies onderdeel is van de context van het bestreden besluit, moet worden geoordeeld dat de ECB de motivering in dat advies tot de zijne heeft gemaakt en dat het bestreden besluit in het licht van die motivering kan worden onderzocht (zie in die zin arrest van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2017:337, punten 125-127).

52 Verzoekster komt in het kader van haar eerste twee middelen op tegen de door de ECB gehanteerde uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening en de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013, waarnaar die eerste bepaling verwijst.

53 Volgens artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening wordt met „onder toezicht staande groep" onder meer geduid op „onder toezicht staande entiteiten die ieder hun hoofdkantoor hebben in dezelfde deelnemende lidstaat, mits zij permanent aangesloten zijn bij een centraal lichaam dat toezicht over hen uitoefent krachtens de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 10 van [verordening] nr. 575/2013 en dat is gevestigd in dezelfde deelnemende lidstaat".

54 Artikel 10 van verordening nr. 575/2013, met het opschrift „Ontheffing voor kredietinstellingen die blijvend zijn aangesloten bij een centraal orgaan", voorziet in het volgende:

„1. De bevoegde autoriteiten kunnen overeenkomstig het nationale recht geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen van de toepassing van de vereisten van de delen 2 tot en met 8 op een of meer kredietinstellingen die in dezelfde lidstaat gevestigd zijn en die blijvend zijn aangesloten bij een centraal orgaan dat toezicht op hen uitoefent en dat in dezelfde lidstaat gevestigd is, mits er aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) de verbintenissen van het centrale orgaan en die van de aangesloten instellingen zijn solidaire verplichtingen, of de verbintenissen van de aangesloten instellingen worden volledig door het centrale orgaan gewaarborgd;

b) de solvabiliteit en de liquiditeit van het centrale orgaan en van alle aangesloten instellingen worden in hun totaliteit bewaakt op basis van de geconsolideerde jaarrekening van deze instellingen;

c) de leiding van het centrale orgaan is bevoegd om instructies te geven aan de leiding van de aangesloten instellingen."

55 Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (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).

56 In de omstandigheden van de onderhavige zaak blijkt het dienstig te zijn om eerst artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening teleologisch en contextueel uit te leggen, alvorens de eerste twee door verzoekster aangevoerde middelen te onderzoeken.

a) Teleologische en contextuele uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening

57 Wat in de eerste plaats de teleologische uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening betreft, moet erop worden gewezen dat deze verordening volgens overweging 9 tot doel heeft de in de basisverordening vastgelegde samenwerkingsprocedures tussen de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (hierna: „GTM") verder uit te werken en te specificeren, alsook de samenwerkingsprocedures met de nationale aangewezen autoriteiten. Derhalve moet bij de teleologische uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening tevens rekening worden gehouden met de doelstellingen van de basisverordening.

58 In dat verband moet worden opgemerkt dat het geconsolideerde prudentiële toezicht op groepen van kredietinstellingen hoofdzakelijk twee doelen dient.

59 Het eerste doel is om de ECB in staat te stellen zich een beeld te vormen van de risico's die negatieve gevolgen kunnen hebben voor een kredietinstelling, die niet afkomstig zijn van haarzelf maar van de groep waartoe zij behoort.

60 Zo is in overweging 26 van de basisverordening het volgende verduidelijkt:

„De veiligheid en soliditeit van een kredietinstelling kunnen zowel op het niveau van een individuele kredietinstelling als op het niveau van een bankgroep of van een financieel conglomeraat in gevaar komen. Voor de waarborging van de veiligheid en soliditeit van kredietinstellingen zijn specifieke toezichtsregelingen die gericht zijn op een beperking van die risico's belangrijk. Naast het toezicht op individuele kredietinstellingen moeten de taken van de ECB ook het toezicht op geconsolideerd niveau […] omvatten […]."

61 Het tweede doel dat met het prudentiële toezicht op groepen van kredietinstellingen op geconsolideerde basis wordt nagestreefd, is om te voorkomen dat het prudentiële toezicht op de entiteiten waaruit die groepen bestaan, verdeeld raakt over verschillende toezichthoudende autoriteiten.

62 Dat komt onder meer tot uiting in ten eerste de omstandigheid dat de beoordeling van de significantie van een kredietinstelling, die bepalend is voor de vraag of bepaalde taken op het gebied van het prudentiële toezicht door alleen de ECB of decentraal in het kader van de GTM zullen worden uitgevoerd (zie in die zin arrest van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2017:337, punt 63), volgens overweging 38 en artikel 6, lid 4, van de basisverordening op het hoogste consolidatieniveau in de deelnemende lidstaten wordt verricht. Dit doel is voor de onder toezicht staande groepen overgenomen in artikel 40, lid 1 en lid 2, onder a), van de GTM-kaderverordening.

63 Dat doel komt in de tweede plaats ook tot uiting in artikel 40, lid 2, van de GTM-kaderverordening, waaruit volgt dat wanneer een entiteit van een groep onder het prudentiële toezicht van de ECB staat, hetzij omdat zij voldoet aan het criterium van rechtstreekse openbare financiële bijstand hetzij omdat zij één van de drie meest belangrijke kredietinstellingen in een deelnemende lidstaat is, dat toezicht zich tot de gehele groep uitstrekt.

64 Uit het bovenstaande volgt dat, willen de doelstellingen van de basisverordening worden geëerbiedigd, artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening en de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013, waarnaar dat eerste artikel verwijst, moeten worden uitgelegd met inachtneming van de doelstelling van de wetgever om de ECB in staat te stellen zich een totaalbeeld te vormen van alle risico's die negatieve gevolgen voor een kredietinstelling kunnen hebben en om te voorkomen dat het prudentiële toezicht verdeeld raakt over de ECB en de nationale autoriteiten.

65 Wat het eigen doel van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 betreft, moet worden opgemerkt dat die verordening betrekking heeft op de prudentiële eisen voor kredietinstellingen. Het met artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 nagestreefde doel volgt in dat kader duidelijk uit de bewoordingen ervan. Dit bestaat in de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit om geheel of gedeeltelijk ontheffing te verlenen van de toepassing van bepaalde vereisten in de verordening op een of meer kredietinstellingen die in dezelfde lidstaat gevestigd zijn en die blijvend zijn aangesloten bij een centraal orgaan dat toezicht op hen uitoefent en dat in dezelfde lidstaat gevestigd is. Volgens artikel 10, lid 2, van genoemde verordening kan ook het centrale orgaan individueel ontheffing worden verleend van de toepassing van diezelfde prudentiële eisen.

66 In de onderhavige zaak zijn de voorwaarden van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 echter niet op grond van die verordening van toepassing, om te kunnen beoordelen of een ontheffing van de plicht tot naleving van de vereisten op individuele basis kan worden verleend, maar zijn zij van toepassing als gevolg van de verwijzing daarnaar in artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening, om na te kunnen gaan of sprake is van een onder toezicht staande groep.

67 Bovendien betekent het feit dat eventueel wordt erkend dat sprake is van een onder toezicht staande groep in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening niet dat de in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 voorziene ontheffing zal worden verleend aan de kredietinstellingen waaruit hij bestaat, aangezien een bevoegde autoriteit steeds mag weigeren om een individuele ontheffing te verlenen, zelfs wanneer aan de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 is voldaan.

68 De omstandigheid dat mogelijkerwijs aan de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 is voldaan, heeft immers niet dezelfde gevolgen wanneer artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening of alleen artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 aan de orde is. In het eerste geval houdt dat in dat door de ECB toezicht zal worden gehouden op de groep, vooropgesteld dat ook aan de voorwaarden in artikel 40 van de GTM-kaderverordening is voldaan. In het tweede geval is de individuele ontheffing van de prudentiële eisen binnen de groep geen automatisme maar nog steeds een mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit.

69 Het staat de ECB dus vrij om uit de naleving van de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 af te leiden dat artikel 2, lid 21, van de GTM-kaderverordening van toepassing is en om prudentieel toezicht uit te oefenen op een groep in zijn geheel, en om tegelijkertijd te weigeren om de entiteiten van de groep, als de op grond van verordening nr. 575/2013 bevoegde autoriteit, ontheffing te verlenen van de plicht tot naleving van de prudentiële eisen op individuele basis.

70 Uit een en ander volgt dat alleen de doeleinden van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening relevant zijn voor de uitlegging daarvan, niettegenstaande de verwijzing naar artikel 10, lid 1, van de GTM-kaderverordening daarin.

71 Wat ten tweede de contextuele uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening betreft, moet worden opgemerkt dat de raad voor toetsing in zijn advies meerdere malen heeft verwezen naar het richtsnoer van het CEBT voor zijn conclusie dat aan de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 was voldaan. Derhalve moet worden onderzocht of dat richtsnoer onderdeel is van de juridische context waarbinnen artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening is te plaatsen en relevant kan zijn voor de uitlegging van de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013, waarnaar dat eerste artikel verwijst.

72 Er dient aan te worden herinnerd dat het CEBT de voorganger is van de Europese Bankautoriteit (EBA) en dat het richtsnoer van het CEBT betrekking heeft op de uitlegging van artikel 3 van richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PB 2006, L 177, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van de richtlijnen 2006/48/EG, 2006/49/EG en 2007/64/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer (PB 2009, L 302, blz. 97). Artikel 3 van richtlijn 2006/48 vermeldde dat „[e]en of meer in eenzelfde lidstaat bestaande kredietinstellingen die op dat tijdstip blijvend waren aangesloten bij een in diezelfde lidstaat gevestigd centraal orgaan dat op die kredietinstellingen toezicht uitoefen[de], […] van de vereisten in artikel 7 en in artikel 11, lid 1, [konden] worden vrijgesteld, mits de nationale wetgeving erin [had] voorzien dat […]”. Vervolgens werd naar drie voorwaarden verwezen, die thans zijn opgenomen in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013.

73 Voorts moet erop worden gewezen dat het richtsnoer van het CEBT is vastgesteld na een daartoe strekkend verzoek van de wetgever, dat in overweging 2 van richtlijn 2009/111 is uiteengezet. Daarin werd het CEBT namelijk verzocht „richtsnoeren vast [te] stellen om de convergentie van toezichtpraktijken [ter zake van artikel 3 van richtlijn 2006/48] te versterken”.

74 Rekening houdend met de omstandigheid dat de voorwaarden in artikel 3 van richtlijn 2006/48 en die in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 gelijk zijn verwoord en met de omstandigheden rond de vaststelling van het richtsnoer van het CEBT, namelijk de vaststelling ervan door het destijds bevoegde orgaan en op verzoek van de wetgever, kan derhalve met het richtsnoer van het CEBT rekening worden gehouden ten behoeve van de juridische context waarbinnen artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening is te plaatsen.

75 Niettemin kan de uitlegging van de relevante wetgeving door een administratieve instantie de Unierechter niet binden, die ingevolge artikel 19 VEU nog steeds bij uitsluiting bevoegd is om het Unierecht uit te leggen.

76 Ook moet worden benadrukt dat die uitlegging door het CEBT is gegeven met inaanmerkingneming van alleen de doelstellingen van artikel 3 van richtlijn 2006/48, die analoog waren aan die van artikel 10 van verordening nr. 575/2013, namelijk het verlenen van een ontheffing van de plicht tot naleving van prudentiële eisen op individuele basis, wanneer die eisen op het niveau van de groep worden nageleefd.

77 Om de redenen die hierboven in de punten 66 tot en met 70 zijn uiteengezet, zijn het echter niet die doeleinden die van belang zijn, maar die van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening, waarmee geen rekening kon worden gehouden ten tijde van de vaststelling van het richtsnoer van het CEBT.

78 Het richtsnoer van het CEBT vormt derhalve een gegeven waarmee de Unierechter eventueel rekening kan houden, maar waaraan geen enkele vorm van autoriteit kan worden toegekend.

b) Eerste middel: de CNCM heeft niet de hoedanigheid van kredietinstelling

79 Verzoekster stelt dat zowel uit de basisverordening en de GTM-kaderverordening als uit verordening nr. 575/2013 volgt dat het prudentiële toezicht op geconsolideerde basis op instellingen die zijn aangesloten bij een centraal lichaam, alleen mogelijk is wanneer dat laatste de hoedanigheid van kredietinstelling bezit, wat bij de CNCM niet het geval is.

80 Volgens de ECB, daarin ondersteund door de Commissie, moet het onderhavige middel worden afgewezen.

81 Vooraf moet erop worden gewezen dat verzoekster weliswaar opmerkt dat artikel 127, lid 6, VWEU en de basisverordening betrekking hebben op het prudentiële toezicht op kredietinstellingen, maar zij werpt ten aanzien van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening geen exceptie van onwettigheid, op grond dat dit, indien het zo zou moeten worden uitgelegd dat dit niet inhoudt dat het centraal lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling moet hebben, in strijd zou zijn met artikel 127, lid 6, VWEU of de basisverordening, wat zij ter terechtzitting heeft bevestigd.

82 Het volstaat derhalve dat in het kader van het onderhavige middel wordt nagegaan of het begrip „centraal lichaam" in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening aldus moet worden opgevat dat dit de hoedanigheid van kredietinstelling inhoudt.

83 Daar waar artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening naar de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 verwijst, moet worden onderzocht of de hoedanigheid van kredietinstelling direct uit artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening kan worden afgeleid of indirect uit die voorwaarden.

1) Of de hoedanigheid van kredietinstelling van het centrale lichaam kan worden afgeleid uit artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening

84 Verzoekster betoogt in essentie dat, daar waar artikel 127, lid 6, VWEU en de basisverordening betrekking hebben op het prudentiële toezicht op kredietinstellingen, artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening zo moet worden uitgelegd dat dit inhoudt dat de centrale lichamen de hoedanigheid van kredietinstelling hebben. Zij voegt daaraan toe dat de onmogelijkheid om geconsolideerd prudentieel toezicht te houden via een centraal lichaam dat niet die hoedanigheid heeft, wordt bevestigd door het feit dat de ECB in een dergelijke constellatie geen toezichthoudende of sanctiebevoegdheden heeft.

85 Volgens de rechtspraak die hierboven in punt 55 is aangehaald, moet artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening letterlijk, teleologisch en contextueel worden uitgelegd.

86 Wat in de eerste plaats de letterlijke uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening betreft, moet erop worden gewezen dat in de bewoordingen daarvan niet is vermeld dat het centrale lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling moet hebben, anders dan het geval is in artikel 2, lid 21, onder a), van diezelfde verordening, dat expliciet verwijst naar het prudentiële toezicht op een groep waarvan de moederonderneming een kredietinstelling is.

87 Wat in de tweede plaats de teleologische uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening betreft, moet rekening worden gehouden met de doeleinden die hierboven in punt 64 zijn uiteengezet.

88 Zonder dat de voorwaarden van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 gedetailleerd hoeven te worden onderzocht, wat voorwerp is van het tweede middel, volstaat het om in dit stadium te benadrukken dat wanneer aan die voorwaarden is voldaan, daaruit logischerwijs voortvloeit dat de

instellingen die bij een centraal lichaam zijn aangesloten, voldoende nauw met elkaar zijn verbonden om het bestaan van een groep te kunnen constateren. Meer bepaald kan de voorwaarde inzake hoofdelijkheid in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 tot gevolg hebben dat er een risico voor de andere bij het centrale lichaam aangesloten entiteiten is wanneer een kredietinstelling failliet gaat. Het is dan ook met de doelstellingen van de basisverordening en de GTM-kaderverordening in overeenstemming om van de kwalificatie van „onder toezicht staande groep" in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening uit te gaan, ongeacht of het centrale lichaam van die groep de hoedanigheid van kredietinstelling bezit of niet.

89 Indien verzoeksters analyse zou worden gevolgd, zou dat bovendien betekenen dat verschillende instellingen die bij een centraal lichaam zijn aangesloten en die niet de hoedanigheid van kredietinstelling bezitten maar voldoen aan de criteria in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013, afhankelijk van het belang dat zij elk afzonderlijk hebben, in het kader van het GTM hetzij onder alleen het toezicht van de ECB staan hetzij onder het rechtstreekse toezicht van de nationale bevoegde autoriteiten, wat zou leiden tot een versnippering van het prudentiële toezicht die met doelstellingen van zowel de basisverordening als de GTM-kaderverordening in strijd is.

90 Wat in de derde plaats de contextuele uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening betreft, is het terecht dat verzoekster in essentie opmerkt dat de basisverordening erin voorziet dat de ECB een aantal prerogatieven heeft, gaande tot de mogelijkheid van het opleggen van administratieve sancties, hetgeen een logisch uitvloeisel is van de toezichthoudende taken die hem zijn opgedragen, en dat de relevante bepalingen van de basisverordening er niet in voorzien dat dergelijke prerogatieven ten aanzien van de centrale lichamen bedoeld in artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening worden uitgeoefend.

91 Zowel artikel 10 van de basisverordening, inzake verzoeken om informatie, als artikel 11, inzake algemene onderzoeken, en artikel 16, inzake toezichtbevoegdheden, verwijzen namelijk naar de uitoefening van prerogatieven van de ECB ten aanzien van kredietinstellingen, financiële holdings en gemengde financiële holdings. Voorts is in artikel 18 van diezelfde verordening de mogelijkheid vermeld om aan de kredietinstellingen, financiële holdings en gemengde financiële holdings sancties op te leggen.

92 Niettemin moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het prudentiële toezicht op geconsolideerde basis op een groep bovenop het prudentiële toezicht op individuele basis op de daaruit bestaande kredietinstellingen komt maar daarvoor niet in de plaats treedt, zoals in herinnering is gebracht in overweging 38, tweede volzin, van de basisverordening.

93 De onmogelijkheid voor de ECB om dergelijke prerogatieven uit te oefenen ten aanzien van een centraal lichaam dat niet de hoedanigheid van kredietinstelling heeft, vormt derhalve geen hindernis die aan passend prudentieel toezicht in de weg staat, aangezien de ECB van zijn prerogatieven gebruik kan maken ten aanzien van de entiteiten die bij dat centrale lichaam zijn aangesloten.

94 Uit een en ander volgt dat artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening niet dusdanig kan worden uitgelegd dat dit op zich genomen inhoudt dat een centraal lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling bezit.

2) Of de hoedanigheid van kredietinstelling van het centrale lichaam kan worden afgeleid uit artikel 10 van verordening nr. 575/2013

95 Verzoekster meent dat de naleving van verordening nr. 575/2013 inhoudt dat een centraal lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling moet bezitten. Zij verwijst in dat verband naar artikel 11, lid 4, van verordening nr. 575/2013 en naar artikel 10, lid 1, onder b), van diezelfde verordening.

96 In de eerste plaats is in artikel 11, lid 4, van verordening nr. 575/2013 verduidelijkt dat „[w]anneer artikel 10 wordt toegepast, […] het in dat artikel bedoelde centrale orgaan [voldoet] aan de vereisten van de delen 2 tot en met 8 op basis van de geconsolideerde situatie van het geheel dat door het centrale orgaan en de daarbij aangesloten instellingen wordt gevormd". De delen 2 tot en met 8 hebben betrekking op respectievelijk het eigen vermogen, de kapitaalvereisten, grote risicoblootstellingen, blootstellingen aan overgedragen kredietrisico's, liquiditeit, hefboomfinanciering en openbaarmaking door instellingen. Verzoekster geeft in essentie te kennen dat dergelijke vereisten alleen door een kredietinstelling kunnen worden nageleefd.

97 Vastgesteld moet worden dat dit betoog niet kan worden gevolgd, omdat de inachtneming van artikel 11, lid 4, van verordening nr. 575/2013 daarmee tot een voorwaarde voor de toepassing van artikel 10 van die verordening wordt gemaakt, hetgeen zowel tegen de letterlijke uitlegging van genoemd artikel 10 als de onderlinge samenhang tussen die beide bepalingen ingaat.

98 Ten eerste wordt in de tekst van artikel 10 van verordening nr. 575/2013 niet verwezen naar artikel 11, lid 4, van die verordening.

99 Ten tweede houdt het verband tussen die twee bepalingen logischerwijze in dat de uitvoering van artikel 11, lid 4, van verordening nr. 575/2013 een gevolg van, en niet een voorwaarde voor, de toepassing van artikel 10 van die verordening is. Wanneer de bevoegde autoriteit namelijk bereid is om de bij een centraal lichaam aangesloten entiteiten op grond van artikel 10 van verordening nr. 575/2013 vrij te stellen van de verplichting tot naleving van de prudentiële eisen op individuele basis, is artikel 11, lid 4, van verordening nr. 575/2013 van toepassing, waarbij aan dat centrale lichaam de verplichting wordt opgelegd om zich op basis van de geconsolideerde situatie van het geheel dat het met de aangesloten entiteiten vormt, aan de prudentiële eisen te houden.

100 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat hier niet in geding is of een besluit tot ontheffing van de verplichting tot naleving van prudentiële eisen op individuele basis voor de bij een centraal lichaam aangesloten instellingen gegrond is, maar of sprake is van een groep in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening. Die laatste bepaling verwijst alleen naar artikel 10 van verordening nr. 575/2013, en niet naar artikel 11, lid 4, van die verordening.

101 Hoewel eventuele problemen van het centrale lichaam met de naleving van de voorschriften in artikel 11, lid 4, van verordening nr. 575/2013 een relevante overweging kunnen zijn wanneer de bevoegde autoriteit moet beslissen of zij een individuele ontheffing verleent – wat ook tot de mogelijkheden behoort wanneer aan de voorwaarden van artikel 10 van verordening nr. 575/2013 is voldaan –, zijn zij derhalve van geen belang voor de uitoefening van zijn prudentiële toezicht op de gehele groep door de ECB.

102 In de tweede plaats wordt in artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 als voorwaarde opgelegd dat „de solvabiliteit en de liquiditeit van het centrale orgaan en van alle aangesloten instellingen […] in hun totaliteit [worden] bewaakt op basis van de geconsolideerde jaarrekening van deze instellingen".

103 De vraag of de CNCM aan deze voorwaarde voldoet, wordt besproken in het kader van het tweede onderdeel van het tweede middel. In dit stadium hoeft alleen te worden nagegaan of de naleving van artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 noodzakelijkerwijs inhoudt dat het centrale lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling bezit.

104 Om aan deze voorwaarde te voldoen, moeten twee criteria zijn vervuld. Het eerste houdt verband met het bestaan van geconsolideerde rekeningen van de groep. Het tweede houdt in dat de solvabiliteit en de liquiditeit van het geheel van entiteiten waaruit de groep bestaat op basis van die geconsolideerde rekeningen worden bewaakt.

105 In dat verband moet worden ingestemd met de zienswijze in punt 24 van het richtsnoer van het CEBT dat dit vereiste van bewaking van de solvabiliteit en de liquiditeit van de tot de groep behorende entiteiten op basis van de geconsolideerde rekeningen vanuit prudentieel oogpunt moet worden gezien. Artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening heeft immers juist betrekking op de definitie van de onder toezicht staande groepen.

106 In diezelfde zin is het ook terecht dat het CEBT in zijn richtsnoer opmerkt dat het niet noodzakelijk is dat het centrale lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling bezit, aangezien de naleving van de twee criteria die uitdrukkelijk in artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 zijn vermeld, volstaat om toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van de prudentiële eisen door de groep.

107 Wanneer er geconsolideerde rekeningen zijn, kan immers een totaalbeeld worden gevormd van de financiële situatie van het geheel dat door het centrale lichaam en de daarbij aangesloten instellingen wordt gevormd. Op basis daarvan kan de bevoegde autoriteit zich ervan vergewissen dat de liquiditeit en de solvabiliteit van dat geheel voldoen aan de prudentiële eisen, en dit ongeacht of het centrale lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling bezit of niet.

108 Derhalve moet de conclusie luiden dat noch artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 noch artikel 11, lid 4, van die verordening inhoudt dat een centraal lichaam de hoedanigheid van kredietinstelling moet bezitten, wil artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening van toepassing zijn.

109 Gelet op een en ander moet het eerste middel worden afgewezen.

c) Tweede middel: geen onder toezicht staande groep in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening en artikel 10 van verordening nr. 575/2013

110 Met haar tweede middel betoogt verzoekster dat Crédit mutuel niet voldoet aan de voorwaarden in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013, waarnaar artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening verwijst, zodat zij niet als „groep” in de zin van die bepaling kan worden gekwalificeerd. Het onderhavige middel kan worden onderverdeeld in drie onderdelen, ontleend aan niet-naleving van de voorwaarden die zijn neergelegd in respectievelijk artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013, artikel 10, lid 1, onder b), van die verordening en artikel 10, lid 1, onder c), van diezelfde verordening.

1) Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013

111 Verzoekster benadrukt allereerst dat uit artikel 6 van verordening nr. 575/2013 voortvloeit dat de kredietinstellingen in beginsel op individuele basis zijn onderworpen aan de prudentiële eisen en dat de door artikel 10 van die verordening geboden mogelijkheid naar zijn aard een uitzondering is die alleen van toepassing is wanneer de groep als één enkele entiteit kan worden beschouwd en wanneer de toepassing van de prudentiële eisen op individuele basis geen toegevoegde waarde heeft.

112 Verzoekster betoogt dat de CNCM niet kan en niet mag beschikken over eigen vermogen waarmee het de verbintenissen van de bij haar aangesloten entiteiten kan garanderen of daar hoofdelijk voor kan instaan, zodat de ECB er ten onrechte van uit is gegaan dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 was voldaan.

113 Verzoekster betoogt in de eerste plaats in essentie dat de begrippen hoofdelijkheid en garantie uitsluitend kunnen worden uitgelegd in het licht van de bepalingen van Frans recht die de betrekkingen tussen de CNCM en de bij haar aangesloten entiteiten regelen. Ten eerste is er geen hoofdelijkheid in de zin van artikel 1200 van de Code civil (Frans burgerlijk wetboek) van de CNCM

met de bij haar aangesloten entiteiten ten opzichte van hun kredietverstrekkers. Ten tweede staat de CNCM niet garant voor de verbintenissen die door de bij haar aangesloten entiteiten worden aangegaan in de zin van artikel 2288 van de Code civil en verstrekt zij geen autonome garantie in de zin van artikel 2321 van die Code civil. Ten derde kan artikel L.511-31 van de CMF niet zodanig worden uitgelegd dat sprake is van hoofdelijkheid of een garantie van de CNCM ten voordele van de bij haar aangesloten entiteiten. Ten vierde geldt dat ook voor de op de CNCM toepasselijke bijzondere bepalingen in de artikelen L.512-55 en volgende van de CMF. Verzoekster voegt daaraan toe dat er binnen de groep geen sprake is van een mechanisme voor financiële bijstand van het soort dat op basis van de artikelen L.613-46 en volgende van de CMF kan worden ingevoerd.

114 Verzoekster geeft in de tweede plaats te kennen dat de CNCM niet bevoegd is om eigen vermogen van de ene naar de andere aangesloten entiteit te verplaatsen. Ten eerste voorziet artikel L.511-31 van de CMF er niet in dat de centrale lichamen tot dergelijke verplaatsingen kunnen overgaan en ten tweede maakt recente rechtspraak van de Conseil constitutionnel (grondwettelijke raad, Frankrijk) het onmogelijk om verplaatsingen op eigen gezag te verrichten zonder instemming van de betrokken aangesloten entiteiten.

115 Verzoekster voert in de derde plaats aan dat besluit met algemene strekking nr. 1-1992 van de CNCM van 10 maart 1992 inzake de toepassing van hoofdelijkheid tussen de kredietverenigingen en de landbouwkredietverenigingen, er niet in voorziet dat de verbintenissen van het centrale lichaam en de daarbij aangesloten entiteiten hoofdelijk worden aangegaan of dat over en weer garanties worden verstrekt. Zij herinnert eraan dat in het bestreden besluit zelf ook is benadrukt dat er binnen Crédit mutuel geen hoofdelijkheidsregeling is. Ook meent zij dat het bestaan van een fonds van 2 % van de deposito's bij de CCCM niet tot de conclusie kan leiden dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 is voldaan.

116 De ECB, daarin ondersteund door de Commissie, concludeert tot afwijzing van het eerste onderdeel van het tweede middel.

117 Met het oog op die eerste voorwaarde moet worden nagegaan of de verbintenissen van de CNCM en de bij haar aangesloten entiteiten solidaire verplichtingen zijn of dat de verbintenissen van de bij haar aangesloten entiteiten volledig door de CNCM zijn gewaarborgd.

118 Wat in de eerste plaats de betekenis van artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 betreft, moet meteen al verzoeksters argument worden verworpen dat de uitdrukkingen „solidaire verplichtingen" en „verbintenissen [die zijn] gewaarborgd" in het licht van de relevante bepalingen van het Frans burgerlijk wetboek moeten worden uitgelegd.

119 Volgens vaste rechtspraak dient met het oog op de eenvormige toepassing van het Unierecht en het beginsel van gelijke behandeling namelijk als algemene regel te gelden dat de begrippen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie arrest van 5 december 2013, Vapenik, C-508/12, EU:C:2013:790, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

120 Aangezien verordening nr. 575/2013 voor de definitie van de begrippen „solidaire verplichtingen" en „verbintenissen [die zijn] gewaarborgd" niet naar het recht van de lidstaten verwijst, moet worden geoordeeld dat het autonome begrippen van Unierecht betreft.

121 In zijn advies heeft de raad voor toetsing aan de uitlegging in het richtsnoer van het CEBT gerefereerd.

122 Wat dat aangaat, is in punt 19 van het richtsnoer van het CEBT terecht vermeld dat bij de voorwaarde in artikel 3, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/48, die hetzelfde is verwoord als die in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013, verschillende hypothesen voor ogen stonden, namelijk een garantie van het centrale lichaam ten opzichte van de daarbij aangesloten entiteiten, een wederzijdse garantie tussen het centrale lichaam en de daarbij aangesloten entiteiten dan wel een stelsel van garanties die over en weer worden gegeven binnen de groep, in die zin dat de aangesloten entiteiten ook garant staan voor elkaar.

123 Het CEBT was in punt 20 van zijn richtsnoer in essentie van mening dat „de getroffen voorzieningen […] zo moeten zijn ingericht dat er juridisch of feitelijk niets aan in de weg staat dat binnen de groep snel eigen vermogen en liquide middelen kunnen worden overgedragen om ervoor te zorgen dat aan de verplichtingen ten opzichte van de schuldeisers van het centrale orgaan en de daarbij aangesloten entiteiten kan worden voldaan” en „de groep als geheel op grond van de getroffen voorzieningen de nodige bijstand moet kunnen verlenen uit middelen die meteen ter beschikking staan”, wil sprake zijn van „waarborgen” of „solidariteit”.

124 Vastgesteld moet worden dat niet volledig kan worden ingestemd met dit tweede aspect van de uitlegging door de CEBT, in elk geval niet wanneer artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 van toepassing is als gevolg van de verwijzing naar dat artikel in artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening.

125 Indien het standpunt van CEBT zou worden aanvaard, zou dat er immers op neerkomen dat de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 wordt uitgelegd in het licht van de voorwaarde inzake de overdracht van middelen tussen een moederonderneming en haar dochterondernemingen opdat die voor een ontheffing van de plicht tot naleving van de prudentiële eisen op individuele basis in aanmerking zouden kunnen komen. Die voorwaarde was opgenomen in artikel 69 van richtlijn 2006/48 en komt thans voor in artikel 7, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013, dat erop ziet dat er geen „feitelijke of juridische belemmering van wezenlijk belang aanwezig of te voorzien [is] die een onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of terugbetaling van passiva door de moederonderneming kan verhinderen”.

126 Ten eerste moet er namelijk op worden gewezen dat die twee bepalingen, namelijk artikel 7, lid 1, onder a), en artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013, anders zijn verwoord, wat pleit tegen een uitlegging waarbij de door de wetgever gebruikte bewoordingen voor één soort situatie, namelijk de betrekkingen tussen een moederonderneming en haar dochterondernemingen, worden uitgebreid naar andere soorten situaties, namelijk de betrekkingen tussen de instellingen die bij een centraal lichaam zijn aangesloten.

127 Ten tweede zou een dergelijke uitlegging op gespannen voet staan met de doeleinden van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening.

128 Zoals immers hierboven is benadrukt in de punten 59 tot en met 64, is het begrip groep in de context van de basisverordening en de GTM-kaderverordening met name bedoeld om de ECB in staat te stellen om zich een beeld te vormen van de risico’s die negatieve gevolgen kunnen hebben voor een kredietinstelling, die niet afkomstig zijn van haarzelf maar van de groep waartoe zij behoort. Zodra er een verplichting bestaat om binnen de groep eigen vermogen en liquide middelen over te dragen om ervoor te zorgen dat aan de verplichtingen ten opzichte van de schuldeisers wordt voldaan – ongeacht of die overdracht wel of niet op de door het CEBT omschreven wijze plaatsvindt –, kan het risico dat negatieve gevolgen voor de aangesloten kredietinstelling heeft, zich uitbreiden tot de gehele groep waartoe zij behoort, wat inhoudt dat de ECB zijn prudentiële toezicht kan houden op het geheel dat door het centrale lichaam en de daarbij aangesloten entiteiten wordt gevormd.

129 Om diezelfde reden is ook verzoeksters argument dat het voordeel van artikel 10 van verordening nr. 575/2013 in de logica van die verordening alleen zou mogen worden toegekend wanneer de toepassing van de prudentiële eisen op individuele basis geen toegevoegde waarde heeft, irrelevant. In de onderhavige zaak is alleen in geding of sprake is van een onder toezicht staande groep in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening. De vaststelling dat van een dergelijke groep sprake is, houdt om de hierboven in de punten 67 tot en met 69 redenen niet automatisch in dat de in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 575/2013 voorziene ontheffing wordt verleend aan de entiteiten waaruit die bestaat.

130 Bijgevolg is het niet alleen met de doelstelling van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening, maar ook met de bewoordingen van artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 in overeenstemming dat tot de slotsom wordt gekomen dat aan de voorwaarde in die laatste bepaling is voldaan wanneer er binnen de groep een verplichting tot overdracht van eigen vermogen en liquide middelen is om ervoor te zorgen dat aan de verplichtingen ten opzichte van schuldeisers wordt voldaan.

131 Wat in de tweede plaats de toepassing van die eerste voorwaarde op de onderhavige zaak betreft, moet eraan worden herinnerd dat de raad voor toetsing meerdere redenen naar voren heeft geschoven die moesten aantonen dat aan die voorwaarde was voldaan. Dit betreft ten eerste de bewoordingen van artikel L.511-31 van de CMF, ten tweede de onvoorwaardelijke verplichting voor de CNCM om ten behoeve van in moeilijkheden verkerende spaarbanken te interveniëren, die uit besluit nr. 1-1992 van de CNCM van 10 maart 1992 voortvloeit (zie punt 115 hierboven), ten derde het voorhanden zijn van middelen van de CNCM en de CCCM die meteen kunnen worden vrijgemaakt, ten vierde de statuten van de CCCM en ten vijfde de omstandigheid dat in het verleden uitzonderlijk bijstand is verleend aan in moeilijkheden verkerende entiteiten.

132 Wat de eerste door de raad voor toetsing naar voren geschoven reden betreft, namelijk de bewoordingen van artikel L.511-31 van de CMF, moet eraan worden herinnerd dat de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen volgens vaste rechtspraak moet worden beoordeeld met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven (zie arrest van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wanneer er echter geen beslissing van de bevoegde nationale rechterlijke instanties is, staat het aan het Gerecht om zich over de strekking van bedoelde bepalingen uit te spreken.

133 Uit de bewoordingen van artikel L.511-31 van de CMF volgt alleen dat er voor genoemde centrale lichamen een verplichting bestaat om „alle noodzakelijke maatregelen [te nemen], met name om de liquiditeit en de solvabiliteit van elk van deze entiteiten en maatschappijen alsook die van het netwerk als geheel te waarborgen”.

134 Vastgesteld moet worden dat op basis van alleen de bewoordingen van artikel L.511-31 van de CMF niet op zich tot de conclusie kan worden gekomen dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 is voldaan, aangezien de verwijzing naar de „noodzakelijke maatregelen” om „de liquiditeit en de solvabiliteit van elk van deze entiteiten en maatschappijen alsook die van het netwerk als geheel te waarborgen” te algemeen is om daaruit te kunnen afleiden dat sprake is van een verplichting tot overdracht van eigen vermogen en liquide middelen binnen de groep om ervoor te zorgen dat aan de verplichtingen ten opzichte van de schuldeisers wordt voldaan.

135 Uit lezing van het besluit van 10 maart 1992 volgt daarentegen dat er een hoofdelijkheidsregeling ten voordele van de in moeilijkheden verkerende spaarbanken bestaat, namelijk de spaarbanken die niet kunnen voldoen aan de reglementering van de banken, de spaarbanken die niet het hoofd kunnen bieden aan een uitzonderlijke negatieve gebeurtenis, de spaarbanken die zich in een negatieve positie bevinden en de spaarbanken met een negatief werkkapitaal (artikel 2). Verduidelijkt wordt dat die interventie kan plaatsvinden in de vorm van een rentedragend voorschot, eventueel gepaard gaand

met financiële bijstand ten belope van de rente over de voorschotten, financiële bijstand, gewone of participatieleningen en kosteloze garanties voor alle of een deel van hun verbintenissen (artikel 3). Tot slot volgt daar tevens uit dat die hoofdelijkheid in beginsel weliswaar op regionale schaal voorkomt, maar dat een spaarbank ook nationaal de hoofdelijkheid kan inroepen (artikel 4) en dat de CNCM in dat geval verplicht is om ten gunste van een in moeilijkheden verkerende spaarbank te interveniëren (artikel 5).

136 Die elementen bewijzen dat er binnen Crédit mutuel een verplichting tot overdracht van eigen vermogen en liquide middelen is om ervoor te zorgen dat aan de verplichtingen ten opzichte van de schuldeisers wordt voldaan.

137 Zelfs wanneer de ECB in bijlage I bij het bestreden besluit heeft kunnen wijzen op enkele zwakke punten op het gebied van de toepassing van die hoofdelijkheidsregeling, mocht hij derhalve op basis van het loutere bestaan daarvan tot de conclusie komen dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 was voldaan.

138 Uit vaste rechtspraak volgt dat wanneer bepaalde overwegingen van een besluit op zich genomen dat besluit rechtens genoegzaam kunnen rechtvaardigen, de eventuele gebreken in andere overwegingen van die handeling hoe dan ook geen gevolgen hebben voor het dispositief (zie in die zin en naar analogie arresten van 12 juli 2001, Commissie en Frankrijk/TF1, C-302/99 P en C-308/99 P, EU:C:2001:408, punt 27, en van 12 december 2006, SELEX Sistemi Integrati/Commissie, T-155/04, EU:T:2006:387, punt 47). Op grond van die rechtspraak is het Gerecht van oordeel dat het niet noodzakelijk is om de gegrondheid van de andere in het advies de raad voor toetsing naar voren geschoven redenen te onderzoeken.

139 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door verzoeksters betoog in tegenovergestelde zin. Dat geldt met name voor de verwijzing naar besluit nr. 2014-449 QPC van 6 februari 2015 van de Conseil constitutionnel (grondwettelijke raad), dat uitsluitend betrekking heeft op de vraag of een bepaling van de CMF op grond waarvan de ACPR ten nadele van een verzekeringsmaatschappij mag gelasten dat een portefeuille automatisch wordt overgedragen, met de Franse grondwet in overeenstemming is. Dit is dan ook van geen belang voor een hoofdelijkheidsregeling voor de aangesloten instellingen die onder een en dezelfde bankgroep vallen.

140 Gelet op een en ander moet het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.

2) Tweede onderdeel van het eerste middel: schending van artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013

141 Verzoekster stelt dat de ECB er ten onrechte van uit is gegaan dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 was voldaan.

142 In de eerste plaats kunnen de begrippen solvabiliteit en liquiditeit alleen van betekenis zijn voor kredietinstellingen, terwijl de CNCM een vereniging is.

143 In de tweede plaats wordt de solvabiliteit en liquiditeit door de kredietverstrekkers, ratingbureaus en regelgevende instanties op het niveau van de bij de CNCM aangesloten groepen beoordeeld. De door de CNCM openbaar gemaakte rekeningen zijn louter een optelsom van de verschillende groepen en kunstmatig, aangezien er tussen die groepen geen economische eenheid bestaat.

144 In de derde plaats heeft de raad voor toetsing ten onrechte op grond van artikel L.511-20 van de CMF geoordeeld dat aan die voorwaarde was voldaan. Volgens die bepaling worden „de bij een netwerk aangesloten instellingen en financieringsmaatschappijen en het centrale lichaam in de zin van artikel L.511-31 […] als onderdeel van één en dezelfde groep beschouwd voor de toepassing van dit

wetboek". Verzoekster geeft te kennen dat deze kwalificatie als „groep" alleen geldt voor de toepassing van de CMF en irrelevant is voor de vraag of aan de voorwaarden van artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 is voldaan. In diezelfde zin kan op basis van noch artikel L.511-31 van de CMF noch artikel 25 van de statuten van de CNCM worden aangetoond dat aan die tweede voorwaarde was voldaan. Datzelfde geldt voor artikel 2 van die statuten en de overige bepalingen van de CMF waarnaar de ECB verwijst.

145 De ECB en de Commissie concluderen tot afwijzing van het tweede onderdeel van het tweede middel.

146 Volgens artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 worden „de solvabiliteit en de liquiditeit van het centrale orgaan en van alle aangesloten instellingen […] in hun totaliteit bewaakt op basis van de geconsolideerde jaarrekening van deze instellingen".

147 Om de redenen die hierboven in de punten 104 en 105 zijn uiteengezet, moet deze voorwaarde aldus worden opgevat dat twee criteria moeten zijn vervuld. Het eerste houdt verband met het bestaan van geconsolideerde rekeningen van de groep. Het tweede houdt in dat de solvabiliteit en de liquiditeit van het geheel van entiteiten waaruit de groep bestaat, vanuit prudentieel oogpunt op basis van die geconsolideerde rekeningen worden bewaakt.

148 In zijn advies was de raad voor toetsing van mening dat, afgaand op de verantwoordelijkheid van de CNCM op grond van artikel L.511-31 van de CMF wat betreft de liquiditeit en de solvabiliteit van de aangesloten entiteiten en die van het netwerk als geheel en op de bewoordingen van artikel 25 van de statuten van de CNCM, aan die voorwaarden was voldaan.

149 Het Gerecht is van oordeel dat die conclusie moet worden bevestigd.

150 Het eerste criterium moet worden geacht te zijn vervuld omdat de raad van bestuur volgens artikel 25 van de statuten van de CNCM „de jaarrekeningen van de [CNCM] en de geconsolideerde nationale rekeningen vast[stelt] en […] de bestuursverslagen bij de rekeningen op[stelt]".

151 Ten aanzien van het tweede criterium moet erop worden gewezen dat de centrale lichamen volgens artikel L.511-31 van de CMF „alle noodzakelijke maatregelen [nemen], met name om de liquiditeit en de solvabiliteit van elk van deze entiteiten en maatschappijen en die van het netwerk als geheel te waarborgen" en „de bij hen aangesloten kredietinstellingen en financieringsmaatschappijen bij […] de [ACPR vertegenwoordigen]". Daaruit vloeit logischerwijze voort dat de CNCM op grond van de CMF gemachtigd is om Crédit mutuel te vertegenwoordigen bij de autoriteiten die met het prudentiële toezicht op de naleving van de solvabiliteits- en liquiditeitseisen zijn belast. Ook het tweede criterium moet dus worden geacht te zijn vervuld.

152 Verzoeksters betoog dat aan deze voorwaarden niet kan zijn voldaan omdat de CNCM geen kredietinstelling is, moet worden verworpen om de redenen die hierboven in punt 106 zijn uiteengezet.

153 Gelet op het voorgaande moet het tweede onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.

3) Derde onderdeel van het tweede middel: schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 575/2013

154 Verzoekster betoogt dat de ECB er ten onrechte van uit is gegaan dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 575/2013 was voldaan.

155 Verzoekster meent dat de CNCM niet bevoegd is om de bij haar aangesloten entiteiten instructies in de zin van die bepaling te geven op de gebieden die de kern van een kredietinstelling raken, afgaand op de zeer algemene bewoordingen die in artikel L.511-31 van de CMF zijn gebruikt. In een dergelijke bevoegdheid had de wetgever expliciet moeten voorzien, zoals het geval is bij het centrale lichaam van de groep BPCE met artikel L.512-107 van de CMF. Een vergelijking met het op Crédit mutuel toepasselijke artikel L.512-56 van de CMF toont aan dat er voor haar niet is voorzien in een dergelijke bevoegdheid, aangezien de verwijzing naar de vaststelling van „noodzakelijke maatregelen" door de CNCM niet de mogelijkheid om instructies te geven inhoudt. Die bevoegdheid is ook niet langs contractuele weg aan de CNCM toegekend. Wat betreft de sanctiebevoegdheid die CNCM aan artikel R.512-24 van de CMF ontleent, stelt verzoekster dat daaruit niet kan worden afgeleid dat er een bevoegdheid is om de leiding van de aangesloten entiteiten instructies te geven. De sanctiebevoegdheden in de statuten van de CNCM zijn onwettig.

156 De ECB, daarin ondersteund door de Commissie, concludeert tot afwijzing van het derde onderdeel van het tweede middel.

157 Om na te gaan of de ECB terecht tot de conclusie is gekomen dat aan de voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 575/2013 was voldaan, moet worden onderzocht of de leiding van de CNCM bevoegd is om de leiding van de aangesloten instellingen instructies te geven.

158 In zijn advies heeft de raad voor toetsing gerefereerd aan het recht dat de CNCM ontleent aan artikel L.511-31 van de CMF om „alle noodzakelijke maatregelen [te nemen], met name om de liquiditeit en de solvabiliteit van elk van deze entiteiten en maatschappijen en die van het netwerk als geheel te waarborgen" en haar plicht die haar bij diezelfde bepaling is opgelegd om toe te zien „op de toepassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die voor die instellingen en maatschappijen gelden en […] administratief, technisch en financieel toezicht [te houden] op hun organisatie en hun bestuur". Tevens heeft hij de nadruk gelegd op de verplichting van de spaarbanken van Crédit mutuel op grond van artikel R.512-20, tweede alinea, van de CMF om de „statuten, reglementen van orde, instructies en besluiten van [de CNCM] en de regionale federatie waarbij zij moeten zijn aangesloten in acht [nemen]". Tot slot heeft hij benadrukt dat de CNCM een sanctiebevoegdheid heeft. Hij heeft verwezen naar artikel R.512-24 van de CMF, op grond waarvan aan een spaarbank die de regelgeving niet naleeft, een van de volgende sancties kan worden opgelegd: „waarschuwing, berisping [of] schrapping van de lijst van kredietverenigingen". Ook heeft hij verwezen naar de artikelen 10 en 25 van de statuten van de CNCM, op grond waarvan een federatie kan worden uitgesloten, het vertrouwen in een voorzitter van een federatie of een kredietvereniging kan worden opgezegd of de vergunning van een uitvoerend bestuurder kan worden ingetrokken.

159 Uit die bepalingen volgt dat er een samenloop van drie elementen is: ten eerste de plicht voor de CNCM om met name toe te zien op de liquiditeit en de solvabiliteit van de groep en de entiteiten waaruit hij is samengesteld en op de naleving van de wettelijke en bestuursrechtelijke eisen, ten tweede een verplichting voor de aangesloten instellingen om de instructies van de CNCM in acht te nemen en ten derde een sanctiebevoegdheid van de CNCM ten opzichte van die entiteiten. De voorwaarde in artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 575/2013 moet dus worden geacht te zijn vervuld.

160 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door verzoeksters argument dat de bevoegdheid om instructies te geven die uit de statuten van de CNCM voortvloeit, onwettig is omdat haar een dergelijk prerogatief alleen bij de CMF kan worden toegekend. Het volstaat in dat verband om te benadrukken dat, zoals de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) in punt 5 van zijn arrest van 13 december 2016 heeft beklemtoont, welk arrest ter terechtzitting door de ECB is ingeroepen en waarop verzoekster heeft kunnen reageren, dat de tweede alinea van artikel R.512-20 van de CMF erin voorziet dat de kredietverenigingen „zich ertoe moeten verbinden om de statuten, reglementen van orde, instructies en besluiten van [de CNCM] in acht te nemen". Tevens kan worden opgemerkt dat de Conseil d'État

er in punt 13 van datzelfde arrest aan heeft herinnerd dat „[verzoekster] verplicht [was] aan de verzoeken van [de CNCM] tegemoet te komen wanneer die in het kader van haar prerogatieven als centraal lichaam handelt".

161 Gelet op een en ander moet het derde onderdeel van het tweede middel en daarmee dit middel in zijn geheel worden afgewezen.

2. Derde middel: wettigheid van artikel 2, lid 3, van het bestreden besluit en bijlage II-2 daarbij

162 In het kader van haar derde middel betoogt verzoekster dat het bestreden besluit in strijd is met het recht, dat daarin onjuiste beoordelingen zijn gemaakt en dat het onevenredig is voor zover haar daarbij de verplichting is opgelegd om aanvullend eigen vermogen aan te houden.

163 De ECB concludeert tot afwijzing van het onderhavige middel.

164 Vooraf moet worden opgemerkt dat uit artikel 4, lid 3, van de basisverordening voortvloeit dat de ECB in het kader van de uitvoering van zijn taken op het gebied van prudentieel toezicht de bevoegde autoriteit is in de zin 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), en van verordening nr. 575/2013.

165 Artikel 97, lid 1, onder a), van richtlijn 2013/36 bepaalt het volgende: „Aan de hand van de technische criteria van artikel 98 toetsen de bevoegde autoriteiten de regelingen, strategieën, processen en mechanismen die de instellingen met het oog op de naleving van deze richtlijn en verordening (EU) nr. 575/2013 hebben ingevoerd, en evalueren zij […] risico's waaraan de instellingen blootgesteld zijn of kunnen worden".

166 De minimumeisen op het gebied van het tier 1-kernkapitaal dat een kredietinstelling ter beschikking moet hebben, zijn uiteengezet in artikel 92, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013, dat als volgt luidt: „Onverminderd de artikelen 93 en 94 voldoen de instellingen te allen tijde aan de volgende eigenvermogensvereisten: […] een tier 1-kernkapitaalratio van 4,5 %".

167 Daaraan moet worden toegevoegd dat artikel 129, lid 1, van richtlijn 2013/36, „Vereiste een kapitaalconserveringsbuffer aan te houden", voorziet in de volgende verplichting:

„De lidstaten verplichten de instellingen ertoe om, naast het tier 1-kernkapitaal dat wordt aangehouden om te voldoen aan het bij artikel 92 van verordening (EU) nr. 575/2013 opgelegde eigenvermogensvereiste, een uit tier 1-kernkapitaal bestaande kapitaalconserveringsbuffer aan te houden die gelijk is aan 2,5 % van het totaal van de overeenkomstig artikel 92, lid 3, van die verordening berekende risicoposten, op individuele en geconsolideerde basis, als toepasselijk overeenkomstig deel 1, titel II, van die verordening."

168 Uit de gecombineerde lezing van artikel 16, lid 1, onder c), en lid 2, onder a), van de basisverordening volgt dat de ECB een kredietinstelling kan verplichten om bovenop die minimumvereisten eigen vermogen aan te houden, wanneer uit het toetsend vermogenstoezicht van de ECB blijkt dat het eigen vermogen en de liquiditeiten die door een kredietinstelling worden aangehouden, geen degelijk beheer en geen solide dekking van haar risico's waarborgen.

169 In bijlage II-2 bij het bestreden besluit heeft de ECB de tier 1-kernkapitaalvereisten voor verzoekster vastgesteld op 11 %. Ter rechtvaardiging van dat niveau van eigen vermogen heeft de ECB onder meer verwezen naar de aanvullende risico's als gevolg de mogelijkheid dat verzoekster de groep Crédit

mutuel zou verlaten en geoordeeld dat die met zich brachten dat aanvullende eigenvermogensvereisten krachtens artikel 16, lid 1, onder c), en lid 2, onder a), van de basisverordening moesten worden gesteld.

170 De ECB heeft in dat verband gewezen op de onenigheid tussen verzoekster en de groep CM11-CIC binnen de groep Crédit mutuel en opgemerkt dat het daardoor denkbaar was dat verzoekster de groep Crédit mutuel zou verlaten.

171 De ECB was in essentie van oordeel dat een eventuele splitsing drie soorten gevolgen kon hebben voor verzoekster. In de eerste plaats zou dat een invloed hebben op haar bedrijfsmodel. Hij heeft in dat verband verwezen naar een toename van de concurrentiedruk, uitgaand van de entiteiten van de groep Crédit mutuel, waaraan verzoekster het hoofd zou moeten bieden en de twijfels ten aanzien van het gebruik van het merk Crédit mutuel in geval van een splitsing. In de tweede plaats zou een splitsing een weerslag kunnen hebben op de berekening van de minimumeisen op het gebied van het tier 1-kernkapitaal voor verzoekster, aangezien zij dan niet langer gebruik zou kunnen maken van de geavanceerde benadering en de standaardbenadering zou moeten volgen, wat een verhoging van de aan haar gestelde eigenvermogensvereisten tot gevolg zou hebben. In de derde plaats zou deze splitsing ook gevolgen hebben voor het liquiditeitsrisicoprofiel van verzoekster, aangezien zij het voordeel van de hoofdelijkheidsregeling binnen de groep Crédit mutuel zou verliezen. Dat zou een negatieve weerslag kunnen hebben op haar externe ratings en dus op de herfinancieringskosten die zij zou moeten dragen.

172 Het onderhavige middel kan in drie onderdelen worden onderverdeeld. Het eerste onderdeel betreft schending van het recht doordat de ECB een gebeurtenis is aanmerking heeft genomen waarvan het volgens verzoekster onwaarschijnlijk is dat die zich zal voordoen, namelijk dat zij zich van de groep Crédit mutuel zou afsplitsen. Het tweede onderdeel ziet op de onjuistheid en onevenredigheid van het stellen van aanvullende eigenvermogenseisen wegens die onwaarschijnlijke gebeurtenis. Met het derde middel wordt betoogd dat het stellen van aanvullende eigenvermogenseisen een „verkapte sanctie” is.

a) Eerste onderdeel van het derde middel: ten onrechte in aanmerking nemen van een mogelijke splitsing van verzoekster en de groep Crédit mutuel door de ECB

173 Verzoekster verwijt de ECB dat hij zich erop heeft gebaseerd dat verzoekster de groep Crédit mutuel zou kunnen verlaten en stelt in essentie dat een dergelijke mogelijkheid dermate weinig geloofwaardig is dat het in aanmerking nemen daarvan maakt dat in het bestreden besluit het recht is geschonden.

174 Zij merkt dienaangaande op dat haar afsplitsing van de groep Crédit mutuel een wijziging van de wettelijke bepalingen van de CMF zou impliceren, wat noch de Franse overheidsinstanties noch de ECB zelf voor ogen staat. De ECB heeft in zowel zijn brief van 10 november 2014 als het bestreden besluit juist gepleit voor een reorganisatie en een grotere rol voor de CNCM. De enkele wens van verzoekster om de structuur van de groep Crédit mutuel te wijzigen in een structuur met twee takken, waarbij elke tak haar eigen centrale lichaam zou hebben, kan derhalve, zonder de steun van de overheidsinstanties voor een dergelijke reorganisatie, geen reden zijn voor een wijziging van haar liquiditeitsrisicoprofiel.

175 De ECB concludeert tot afwijzing van het eerste onderdeel van het derde middel.

176 Voor zover verzoekster stelt dat de ECB het recht heeft geschonden door rekening te houden met een mogelijke splitsing van de groep Crédit mutuel, moet erop worden gewezen dat uit artikel 97, lid 1, onder a), van richtlijn 2013/36 letterlijk volgt dat het toezicht dat de ECB moet houden, betrekking moet hebben op de risico’s waaraan de instellingen „blootgesteld zijn of kunnen worden”, wat

noodzakelijkerwijs de mogelijkheid inhoudt om rekening te houden met toekomstige gebeurtenissen die hun risicoprofiel kunnen wijzigen. De ECB heeft derhalve het recht niet geschonden door zich te baseren op het zich mogelijk voordoen van een toekomstige gebeurtenis.

177 Met het betoog waarmee zij de ECB verwijt dat hij met een dergelijke splitsing rekening heeft gehouden terwijl die niet waarschijnlijk genoeg is, stelt verzoekster in werkelijkheid dat de ECB een onjuiste beoordeling heeft verricht.

178 In dat verband volgt uit vaste rechtspraak dat de autoriteiten van de Unie in geval van complexe beoordelingen op bepaalde gebieden van het Unierecht beschikken over een ruime beoordelingsmarge, zodat het toezicht van de Unierechter op die beoordelingen zich noodzakelijkerwijs moet beperken tot de vraag of de procedurevoorschriften en het motiveringsvereiste in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn weergegeven en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid (zie arrest van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

179 Het gebruik van deze ruime beoordelingsmarge is echter niet aan rechterlijke toetsing onttrokken. Zo dient de Unierechter niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen en de betrouwbaarheid en samenhang daarvan te controleren, hij moet ook nagaan of deze elementen alle relevante feiten omvatten die voor de beoordeling van een complexe situatie in aanmerking dienen te worden genomen, en of deze elementen de daaruit getrokken conclusies kunnen schragen (zie in die zin arresten van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punt 57, en van 6 november 2008, Nederland/Commissie, C-405/07 P, EU:C:2008:613, punt 55).

180 Wanneer een autoriteit van de Unie over een ruime beoordelingsmarge beschikt, is het van des te fundamenteler belang dat de door de rechtsorde van de Unie in administratieve procedures geboden waarborgen in acht worden genomen. Tot die waarborgen behoort met name de verplichting voor de bevoegde instelling om haar besluiten toereikend te motiveren. Enkel zo kan de Unierechter immers nagaan of voldaan is aan de feitelijke en juridische vereisten waarvan het gebruik van de beoordelingsmarge afhangt (zie in die zin arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14, en van 9 september 2010, Evropaïki Dynamiki/Commissie, T-387/08, niet gepubliceerd, EU:T:2010:377, punt 31).

181 Vastgesteld moet worden dat de ECB in de onderhavige zaak over een dergelijke ruime beoordelingsmarge beschikt, gezien de complexiteit van de door hem te verrichten beoordeling van het niveau van de eisen op het gebied van het tier 1-kernkapitaal van een kredietinstelling aan de hand van haar risicoprofiel en de gebeurtenissen die daar een invloed op kunnen hebben.

182 Derhalve moet worden nagegaan of ECB een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door de mogelijkheid dat verzoekster zich van de groep Crédit mutuel afsplitst in aanmerking te nemen.

183 Het door verzoekster aangevoerde hoofdargument om te weerleggen dat een dergelijk splitsing waarschijnlijk is, houdt verband met de noodzaak van een interventie van de Franse overheidsinstanties door wijziging van de CMF, waar zij geen voorstander van zijn.

184 Verzoekster merkt inderdaad terecht op dat uit de gecombineerde lezing van de artikelen L.511-30 en L.511-31 van de CMF volgt dat zij moet zijn aangesloten bij een van de limitatief opgesomde centrale lichamen in artikel L.511-30 van de CMF. Daaruit vloeit noodzakelijkerwijs voort dat wanneer verzoekster de groep Crédit mutuel op gecontroleerde zou verlaten, dit een wijziging van artikel L.511-30 van de CMF zou impliceren om daarin een centraal lichaam op te nemen waarbij de kredietinstellingen waaruit verzoekster bestaat, zouden zijn aangesloten.

185 Dat neemt echter niet weg dat de CNCM volgens de CMF de bevoegdheid heeft om de bij de groep Crédit mutuel aangesloten entiteiten uit te sluiten. Ten eerste is in de vijfde alinea van artikel L.511-31 van de CMF voorzien in de mogelijkheid voor de centrale lichamen om „de voor hen bij de wet en de regelgeving voorziene sancties op te leggen" en meer expliciet, in de zesde alinea, in het eventuele verlies van de hoedanigheid van aangesloten instelling of maatschappij, die „door het centrale lichaam moet worden gemeld aan de [ACPR], die beslist over de vergunning van de betrokken instelling of maatschappij". Ten tweede volgt uit artikel R.512-24 van de CMF dat „[d]e raad van bestuur van [de CNCM] aan een spaarbank die de regelgeving niet naleeft, een van de volgende sancties [kan] opleggen: […] schrapping van de lijst van kredietverenigingen", waarbij in artikel R.512-25 van de CMF nader is uitgewerkt hoe die sanctiebevoegdheid moet worden uitgeoefend. Dit prerogatief is overgenomen in artikel 25 van de statuten van de CNCM.

186 Daar waar verzoekster in de eerste plaats een geheel van kredietverenigingen vormt, kan niet worden uitgesloten dat dit prerogatief ten aanzien van haar wordt uitgeoefend.

187 In de tweede plaats betwist verzoekster niet dat de door de ECB in het bestreden besluit vermelde lange periode van onenigheid tussen haar en de groep CM11-CIC en tussen haar en de CNCM er ook is geweest. Reeds vanaf haar brief van 17 juli 2015 aan de ECB heeft verzoekster zelf ook verwezen naar de klacht met voeging als benadeelde partij inzake belangenvermenging die zij bij openbare aanklager bij de Tribunal de grande instance de Paris (strafrechter te Parijs, Frankrijk) heeft ingediend wegens een vermeend belangenconflict tussen de groep CM11-CIC en de CNCM. Ook heeft zij in de bijlage bij die brief de nadruk gelegd op door de haar aanhangig gemaakte procedures bij de Tribunal de grande instance de Paris en de EUIPO ter verkrijging van de nietigverklaring van het nationale respectievelijk Uniemerk Crédit mutuel, waarvan de CNCM de houder is.

188 Gezien die situatie van uitgesproken conflict tussen verzoekster, de CNCM en de groep CM11-CIC lijkt de mogelijkheid dat verzoekster de groep Crédit mutuel zou verlaten, ook wanneer artikel L.511-30 van de CMF niet zou worden gewijzigd, niet dermate onwaarschijnlijk dat het daarmee rekening houden een kennelijke beoordelingsfout van de ECB oplevert.

189 Het eerste onderdeel van het derde middel moet derhalve worden afgewezen.

b) Tweede onderdeel van het derde middel: onjuistheid en onevenredigheid van de beoordeling door de ECB van de noodzaak voor verzoekster om over aanvullend eigen vermogen te beschikken

190 Verzoekster meent dat de ECB ten onrechte en op onevenredige wijze tot het oordeel is gekomen dat haar eventuele afsplitsing van de groep Crédit mutuel met zich bracht dat zij over aanvullend eigen vermogen diende te beschikken.

191 De ECB concludeert tot afwijzing van dit onderdeel van het derde middel.

192 Zoals volgt uit punt 171 hierboven, laten de redenen die de ECB tot het oordeel hebben gebracht dat de afsplitsing van verzoekster van de groep Crédit mutuel een negatieve invloed op haar risicoprofiel had, wat dus inhield dat verzoekster over aanvullend eigen vermogen diende te beschikken, zich in essentie in drie categorieën indelen.

193 Volgens het Gerecht volstaat het dat wordt onderzocht of de redenen in verband met de wijziging van liquiditeitsrisicoprofiel en die in verband met de gevolgen van de wijziging van de methode voor de berekening van het eigen vermogen gegrond zijn.

1) Gegrondheid van de reden in verband met de wijziging van het liquiditeitsrisicoprofiel van verzoekster in geval van afsplitsing van de groep Crédit mutuel

194 Verzoekster betoogt dat de ECB ten onrechte heeft gerefereerd aan de gevolgen voor haar risicoprofiel van het verlies van het voordeel van de hoofdelijkheidsregeling binnen de groep Crédit mutuel, aangezien die regeling niet bestaat. Voorts meent zij dat de gevolgen die een verslechtering van haar externe ratings zou kunnen hebben voor haar herfinancieringskosten slechts zeer gering zouden kunnen zijn omdat haar financieel situatie intrinsiek zeer goed is. Zij benadrukt in essentie dat de ratio van de door haar aangegane verplichtingen aanzienlijk is afgenomen en daarmee haar afhankelijkheid van de financiële markten voor haar herfinanciering. Zij meent dan ook dat er slechts te verwaarlozen gevolgen voor haar herfinancieringskosten of haar nettoresultaat zouden zijn indien haar rating met drie stappen zou verslechteren.

195 In dat verband volstaat de opmerking dat er, anders dan verzoekster in haar geschriften stelt, binnen de groep Crédit mutuel wel degelijk een hoofdelijkheidsregeling bestaat, zoals hierboven in de punten 135 en 137 is vastgesteld.

196 Bovendien volgt uit een rapport van een ratingbureau over verzoekster, dat door de ECB als bijlage B.16 bij het verweerschrift is gevoegd, dat de beoordeling die zij heeft verkregen, gelieerd is aan die van de groep Crédit mutuel. Voorts heeft het ratingbureau in datzelfde rapport voor de beoordeling van verzoekster belang gehecht aan het bestaan van een hoofdelijkheidsregeling binnen de groep Crédit mutuel.

197 Afgaand op de complexiteit van de bepaling van het risicoprofiel van verzoekster heeft de ECB derhalve geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt met zijn conclusie dat het verlies van het voordeel van de hoofdelijkheidsregeling nadat verzoekster de groep Crédit mutuel zal hebben verlaten, een negatieve invloed zou hebben op de externe ratings van verzoekster en daarmee op haar herfinancieringskosten. Het door verzoekster gestelde ten aanzien van de omvang van de meerkosten die voor herfinanciering zouden moeten worden gemaakt indien haar rating zou dalen, kan niet aantonen dat die beoordeling kennelijk onjuist is.

2) Gegrondheid van de reden in verband met de gevolgen van een wijziging van de methode voor de berekening van het eigen vermogen van verzoekster in geval van afsplitsing van de groep Crédit mutuel

198 Verzoekster geeft te kennen dat de overgang van een geavanceerde naar een standaardbenadering voor de berekening van het eigen vermogen slechts een wijziging van de meetinstrumenten is die niets wijzigt aan de realiteit van de operationele of kredietrisico's waarvoor zij zich geplaatst ziet. Verzoekster erkent dat de overgang naar de standaardmethode er de facto toe zou leiden dat de tier 1-kernkapitaaleisen automatisch hoger worden, maar stelt tegelijkertijd dat zij in staat zal zijn om aan een dergelijke verhoging het hoofd te bieden. Doordat het bestreden besluit haar voortaan de verplichting oplegt om aanvullend eigen vermogen aan te houden, wordt haar de mogelijkheid ontnomen om vrij over haar ter beschikking staande financiële middelen te beschikken, waardoor zij grote schade lijdt en wat onevenredig is.

199 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat verordening nr. 575/2013 voorziet in twee benaderingen voor de berekening van de minimumeisen op het gebied van het eigen vermogen van kredietinstellingen: de „standaardmethode", die is opgenomen in de artikelen 111 tot en met 141 van verordening nr. 575/2013 en die inhoudt dat het risico op een standaardmanier wordt gemeten, of de „geavanceerde benadering" of „interneratingbenadering" als bedoeld in de artikelen 142 tot en met 191 van verordening nr. 575/2013, die inhoudt dat eigen modellen worden gebruikt, waarbij voor die tweede benadering volgens artikel 143 van verordening nr. 575/2013 toestemming van de bevoegde autoriteit nodig is.

200 Voor zover verzoekster daarnaast verwijst naar de onevenredigheid van het preventief stellen van aanvullende eisen op het gebied van het eigen vermogen, moet eraan worden herinnerd dat de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie krachtens het evenredigheidsbeginsel niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken, aldus artikel 5, lid 4, VEU. De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dat aan het VWEU is gehecht.

201 Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel 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).

202 Verder dient eraan te worden herinnerd dat bij de beoordeling van de evenredigheid van een maatregel de beoordelingsmarge die in voorkomend geval voor de vaststelling van die maatregel aan de instellingen van de Unie is toegekend, moet worden geëerbiedigd (zie in die zin arrest van 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 145 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

203 De ECB heeft in het bestreden besluit in essentie een redenering gevolgd die erop was gebaseerd dat er een samenloop van drie elementen was. In de eerste plaats was het in geval van een afsplitsing van de groep Crédit mutuel waarschijnlijk dat verzoekster niet meer voor de geavanceerde benadering in aanmerking zou komen en gebruik zou moeten maken van de standaardbenadering. In de tweede plaats zou de toepassing van die benadering inhouden dat haar eigen vermogen lager moest worden ingeschat. In de derde plaats heeft hij daaruit afgeleid dat verzoekster zich op die situatie moest voorbereiden door een passende reserve eigen vermogen aan te houden.

204 Het Gerecht wijst erop dat verzoekster niet bestrijdt dat de eerste twee elementen die de ECB naar voren heeft geschoven, gegrond zijn. Voorts blijkt uit met name een brief van verzoekster aan de ECB van 27 maart 2015 dat zij de daling van haar tier 1-kernkapitaal als gevolg van de overgang van de geavanceerde benadering voor de berekening van haar vermogen naar de standaardbenadering zelf heeft geschat op 2,8 %.

205 Daar waar de ECB om de hierboven in de punten 184 tot en met 188 uiteengezette redenen rekening mocht houden met de mogelijkheid van een afsplitsing van verzoekster van de groep Crédit mutuel en vaststaat dat een dergelijke afsplitsing zou kunnen inhouden dat de hoogte van het tier 1-kernkapitaal van verzoekster lager moet worden ingeschat, is het stellen van aanvullende eigenvermogenseisen om aan die mogelijkheid het hoofd te bieden, niet het gevolg van een kennelijke beoordelingsfout en ook niet kennelijk onevenredig.

206 Uit een en ander volgt dat zowel de redenen in verband met de wijziging van het liquiditeitsrisicoprofiel van verzoekster als de redenen in verband met een wijziging van de methode voor de berekening van haar eigen vermogen in geval van een afsplitsing van de groep Crédit mutuel, rechtens volstaan als rechtvaardiging voor het stellen voor aanvullende eigenvermogenseisen door de ECB. Bijgevolg hoeft niet te worden onderzocht of de redenen in het bestreden besluit in verband met de gevolgen voor verzoeksters bedrijfsmodel in geval van een afsplitsing van de groep Crédit mutuel gegrond zijn.

207 Het tweede onderdeel van het derde middel moet derhalve worden afgewezen.

c) Derde onderdeel van het derde middel: het stellen van aanvullende eigenvermogenseisen is een verkapte sanctie

208 Verzoekster stelt dat de eisen die in het bestreden besluit aan de hoogte van haar tier 1-kernkapitaal zijn gesteld, een verkapte sanctie vormen, aangezien die tot doel lijken te hebben om het haar te „bestraffen" omdat zij de aandacht van de ECB op haar positie binnen de groep Crédit mutuel heeft gevestigd.

209 De ECB bestrijdt dat zijn beoordeling van de hoogte van het tier 1-kernkapitaal van verzoekster een verkapte sanctie is.

210 Er dient op te worden gewezen dat verzoekster met een dergelijk betoog in essentie stelt dat het bestreden besluit misbruik van bevoegdheid oplevert.

211 Er dient aan te worden herinnerd dat het begrip misbruik van bevoegdheid volgens vaste rechtspraak verwijst naar een situatie waarin een administratieve overheid haar bevoegdheden heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verleend. Van misbruik van bevoegdheid is slechts sprake wanneer uit objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat een besluit met een dergelijk doel is genomen (arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, punt 24, en van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, EU:C:2001:528, punt 38). Wanneer het besluit meerdere doelen heeft, is er ook indien naast de geldige beweegredenen een niet gerechtvaardigde wordt aangevoerd, geen sprake van misbruik van bevoegdheid, zolang het wezenlijke doel niet wordt opgeofferd (arresten van 21 december 1954, Italië/Hoge Autoriteit, 2/54, EU:C:1954:8, blz. 111, en van 21 september 2005, EDP/Commissie, T-87/05, EU:T:2005:333, punt 87).

212 Het doel waarvoor de in artikel 16, lid 2, van de basisverordening bedoelde bevoegdheden aan de ECB zijn toegekend, is met name gelegen in de noodzaak om een situatie te verhelpen waarin het eigen vermogen en de liquiditeiten van een kredietinstelling geen degelijk beheer en geen dekking van haar risico's waarborgen, zoals is uiteengezet in punt 1628 hierboven.

213 Uit het onderzoek van de eerste twee onderdelen van dit middel blijkt dat de ECB zijn bevoegdheden in overeenstemming met dit doel heeft gebruikt. Bovendien voert verzoekster geen objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen in de zin van de hierboven in punt 211 vermelde rechtspraak aan, die kunnen aantonen dat de omvang van haar eigen vermogen zodanig is bepaald dat zij wordt bestraft.

214 Derhalve moet het derde onderdeel en daarmee het middel in zijn geheel worden afgewezen en het onderhavige beroep worden verworpen.

IV. Kosten

215 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de ECB te worden verwezen in haar eigen kosten en die van de ECB.

216 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. De Commissie zal dus haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Crédit mutuel Arkéa draagt haar eigen kosten en die van de Europese Centrale Bank (ECB).

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

Prek Buttigieg Schalin

Berke Costeira

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 2017.

ondertekeningen

Inhoudstafel

I. Voorgeschiedenis van het geding 2

II. Procedure en conclusies van partijen 4

III. In rechte 5

A. Ontvankelijkheid van het beroep 5

1. Regelmatigheid van de aan de raadslieden van verzoekster afgegeven machtiging 5

2. Procesbevoegdheid van verzoekster om tegen artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij op te komen 5

3. Procesbelang van verzoekster om tegen het bestreden besluit op te komen 6

B. Ten gronde 7

1. Eerste en tweede middel: wettigheid van artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit en bijlage I daarbij 8

a) Teleologische en contextuele uitlegging van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening 9

b) Eerste middel: de CNCM heeft niet de hoedanigheid van kredietinstelling 12

1) Of de hoedanigheid van kredietinstelling van het centrale lichaam kan worden afgeleid uit artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening 12

2) Of de hoedanigheid van kredietinstelling van het centrale lichaam kan worden afgeleid uit artikel 10 van verordening nr. 575/2013 13

c) Tweede middel: geen onder toezicht staande groep in de zin van artikel 2, lid 21, onder c), van de GTM-kaderverordening en artikel 10 van verordening nr. 575/2013 15

1) Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van artikel 10, lid 1, onder a), van verordening nr. 575/2013 15

2) Tweede onderdeel van het eerste middel: schending van artikel 10, lid 1, onder b), van verordening nr. 575/2013 19

3) Derde onderdeel van het tweede middel: schending van artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 575/2013 20

2. Derde middel: wettigheid van artikel 2, lid 3, van het bestreden besluit en bijlage II-2 daarbij 22

a) Eerste onderdeel van het derde middel: ten onrechte in aanmerking nemen van een mogelijke splitsing van verzoekster en de groep Crédit mutuel door de ECB 23

b) Tweede onderdeel van het derde middel: onjuistheid en onevenredigheid van de beoordeling door de ECB van de noodzaak voor verzoekster om over aanvullend eigen vermogen te beschikken 25

1) Gegrondheid van de reden in verband met de wijziging van het liquiditeitsrisicoprofiel van verzoekster in geval van afsplitsing van de groep Crédit mutuel 26

2) Gegrondheid van de reden in verband met de gevolgen van een wijziging van de methode voor de berekening van het eigen vermogen van verzoekster in geval van afsplitsing van de groep Crédit mutuel 26

c) Derde onderdeel van het derde middel: het stellen van aanvullende eigenvermogenseisen is een verkapte sanctie 28

IV. Kosten 28