Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

14. april 2021 *

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1024/2013 – beregning af gearingsgraden – ECB's delvise afslag på at give tilladelse til at udeholde eksponeringer, der opfylder visse betingelser, fra beregningen af gearingsgraden – artikel 429, stk. 14, i forordning (EU) nr. 575/2013 – manglende undersøgelse af alle relevante forhold i den enkelte sag – retskraft – artikel 266 TEUF«

I sag T-504/19,

Crédit lyonnais, Lyon (Frankrig), ved advokaterne A. Champsaur og A. Delors,

sagsøger,

mod

Den Europæiske Centralbank (ECB) ved J. Poscia, R. Ugena og F. Bonnard, som befuldmægtigede, bistået af advokat H.-G. Kamann,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF om annullation af ECB's afgørelse ECB-SSM-2019-FRCAG-39 af 3. maj 2019, truffet i henhold til artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 10 i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63) og artikel 429, stk. 14, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1, berigtiget i EUT 2013, L 208, s. 68, og EUT 2013, L 321, s. 6), for så vidt som ECB herved har afvist at give sagsøgeren tilladelse til at udeholde visse eksponeringer fra beregningen af dennes gearingsgrad,

har

RETTEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, V. Tomljenović, og dommerne F. Schalin og I. Nõmm (refererende dommer),

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Marescaux,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. december 2020,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

1 Sagsøgeren, Crédit lyonnais, er et aktieselskab efter fransk ret, der er godkendt som kreditinstitut. Sagsøgeren er et datterselskab til Crédit agricole SA. Den er derfor underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB) direkte tilsyn.

2 Den 5. maj 2015 anmodede Crédit agricole på egne vegne og på vegne af enhederne i koncernen Crédit agricole, som sagsøgeren er en del af, ECB om tilladelse til at udeholde de eksponeringer, der udgøres af beløb hidrørende fra lovpligtige produkter, som er oprettet hos sagsøgeren, men som denne er forpligtet til at overføre til Caisse des dépôts et consignations (statens finansforvaltning, herefter »CDC«), der er en offentlig institution i Frankrig, fra beregningen af gearingsgraden, i henhold til artikel 429, stk. 14, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1, berigtiget i EUT 2013, L 208, s. 68, og EUT 2013, L 321, s. 6).

3 De pågældende produkter var livret A (bankkonto A), der er reguleret ved artikel L.221-1 – L.221-9 i code monétaire et financier français (den franske lov om valuta og finanser, herefter »CMF«), livret d'épargne populaire (folkesparekonto, herefter »LEP«), der er reguleret ved CMF's artikel L.221-13 – L.221-17-2, og livret de développement durable et solidaire (konto for bæredygtig og solidarisk udvikling, herefter »LDD«), der er reguleret ved CMF's artikel L.221-27. I henhold til CMF's artikel L.221-5 samles en andel af de samlede indskud på livret A og LDD i en opsparingsfond, der forvaltes af CDC. Det samme er i henhold til CMF's artikel R.221-58 tilfældet hvad angår LEP.

4 Den 24. august 2016 vedtog ECB afgørelse ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/165 i henhold til artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 10 i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63) og artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013, hvorved den afviste at give Crédit agricole tilladelse til at udeholde de eksponeringer mod CDC, der udgøres af den del af beløbene indskudt på livret A, LDD og LEP, som den skulle overføre til CDC, fra beregningen af gearingsgraden. I denne afgørelse fastslog ECB i det væsentlige, at det følger af ordlyden af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013, at de kompetente myndigheder – som ECB trådte i stedet for i henhold til forordning nr. 1024/2013 – råder over en skønsbeføjelse, der giver dem mulighed for eventuelt at udeholde eksponeringer, der opfylder de ved denne bestemmelse fastsatte betingelser, fra beregningen af gearingsgraden. ECB var af den opfattelse, at de beløb, der blev overført til CDC, stadig var eksponeringer, som var relevante for beregningen af gearingsgraden, og efterkom derfor ikke Crédit agricoles anmodning.

5 ECB anførte tre begrundelser for sin afgørelse. Den første begrundelse vedrørte den regnskabsmæssige behandling af den indskudte opsparing. Den anden begrundelse vedrørte Crédit agricoles kontraktlige forpligtelse til at tilbagebetale indskuddene til kunderne, uanset om de midler, der var overført til CDC, var ført tilbage. Den tredje begrundelse vedrørte den forsinkelse, der var mellem justeringen af Crédit agricoles positioner og af CDC's positioner med henblik på tilbagejustering. Ifølge ECB kunne Crédit agricole i dette tidsrum blive foranlediget til at ty til brandudsalg af aktiver, indtil midlerne blev overført fra CDC. ECB havde af disse grunde udledt, at overførselsmekanismen fra CDC til Crédit agricole var mangelfuld og gav anledning til de tilsynsmæssige bekymringer, som begrundede afvisningen af Crédit agricoles anmodning.

6 Ved dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), annullerede Retten den i nærværende doms præmis 4 nævnte afgørelse fra ECB. Retten fastslog, at ECB's to første begrundelser var behæftet med en retlig fejl, og at den tredje begrundelse var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

7 Den 26. juli 2018 anmodede Crédit agricole igen på egne vegne og på vegne af de forskellige enheder i koncernen Crédit agricole, herunder sagsøgeren, om tilladelse til at udeholde de beløb, som banken var forpligtet til at overføre til CDC, fra beregningen af gearingsgraden.

8 Den 21. februar 2019 forelagde ECB Crédit agricole et udkast til afgørelse, hvorved anmodningen om at blive omfattet af undtagelsen blev efterkommet for Crédit agricole og for alle enheder i koncernen Crédit agricole, med undtagelse af sagsøgeren, som ECB påtænkte kun at indrømme en delvis undtagelse.

9 Den 6. marts 2019 fremsatte Crédit agricole sine bemærkninger til udkastet til afgørelse.

10 Den 3. maj 2019 vedtog ECB afgørelse ECB-SSM-2019-FRCAG-39 (herefter »den anfægtede afgørelse«) i henhold til artikel 4, stk. 1, litra d), og artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013.

11 Ved den anfægtede afgørelse gav ECB Crédit agricole og koncernens enheder tilladelse til at udeholde den del af beløbene indskudt på livret A, LDD og LEP, som de skulle overføre til CDC, fra beregningen af Crédit agricoles gearingsgrad, med undtagelse af sagsøgeren, for hvilken denne undtagelse kun blev indrømmet med 66%.

12 I den anfægtede afgørelses punkt 2.1 fastslog ECB, at betingelserne i henhold til artikel 429, stk. 14, litra a)-c), i forordning nr. 575/2013 var opfyldt, dels fordi CDC skulle anses for en offentlig enhed, dels fordi eksponeringerne mod CDC i tilsynsmæssigt øjemål blev behandlet i overensstemmelse med samme forordnings artikel 116, stk. 4, og endelig fordi der bestod en forpligtelse til at overføre en andel af den opsparing, som var indskudt på livret A, LDD og LEP, til CDC med henblik på finansiering af almennyttige investeringer. ECB fremhævede ligeledes i det væsentlige, at disse betingelser ikke var opfyldt hvad angår den del af den lovpligtige opsparing, som banken ikke var forpligtet til at overføre til CDC, uanset formålet med anvendelsen.

13 I den anfægtede afgørelses punkt 2.2 bemærkede ECB for det første, at den omstændighed, at de kompetente myndigheder indrømmes en skønsbeføjelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013, skulle give dem mulighed for at foretage en afvejning af to formål, der dels bestod i, at der skulle være overensstemmelse med tankegangen bag gearingsgraden, hvorefter beregningen heraf omfatter målet for et kreditinstituts samlede eksponering uden risikovægtning, dels at der skulle være mulighed for, at visse eksponeringer, der havde en særlig lav risikoprofil og ikke fulgte af kreditinstituttets investeringsmæssige valg, ikke var relevante for beregningen af gearingsgraden og kunne udeholdes herfra.

14 For det andet fremhævede ECB, at forsinkelsen mellem justeringen af kreditinstitutternes og CDC's positioner var forbundet med en vis risiko for kreditinstitutterne, for så vidt som disse fortsat var ansvarlige for sparernes indskud, og forpligtelsen til at tilbagebetale disse, også inden CDC havde ført beløbene tilbage, kunne foranledige dem til at sælge meget likvide aktiver eller foretage brandudsalg af aktiver med en forbigående faldende notering. ECB fremhævede, at omfanget af denne risiko var afhængigt af koncentrationen af eksponeringerne mod CDC, og at en høj eller massiv koncentration af eksponeringer mod CDC følgelig i det mindste burde være delvist afspejlet i gearingsgraden.

15 For det tredje fulgte ECB med henblik på at skabe balance mellem de to mål, som er nævnt i nærværende doms præmis 13, en metode, der tog hensyn til dels centraladministrationens kreditkvalitet, dels risikoen for brandudsalg, dels vurderingen af de omhandlede eksponeringers koncentration. Denne metode indebar, at jo mindre de tilsynsmæssige risici var, jo højere var den globale procentsats for de af ECB indrømmede undtagelser.

16 Hvad angår den franske centraladministrations kreditkvalitet lagde ECB i den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1 til grund, at der ikke forelå tilsynsmæssige problemer, som begrundede et afslag på anmodningen om undtagelse af eksponeringerne mod CDC fra beregningen af gearingsgraden. ECB

bemærkede imidlertid, at den rating, som de eksterne kreditvurderingsinstitutter (ECAI) havde tildelt Den Franske Republik, ikke var den højst mulige, og at noteringen af de credit default swaps over fem år, som Den Franske Republik havde forhandlet, var forbundet med en sandsynlighed for misligholdelse, som ikke var nul.

17 Hvad angår risikoen for brandudsalg oplyste ECB i den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2 for det første, at forsinkelsen mellem justeringen af kreditinstitutternes og CDC's positioner kunne medføre, at et kreditinstitut blev foranlediget til at foretage et sådant salg for at tilbagebetale indskyderne, inden CDC overførte midlerne. For det andet anførte ECB, at mens en forsinkelse på mindre end fem dage udgjorde en stort set øjeblikkelig overførsel, som kun indebar en begrænset risiko for brandudsalg, var det dekadiske system for justering af kreditinstitutternes og CDC's positioner forbundet med en forsinkelse på helt op til ti dage. For det tredje bemærkede ECB dels, at mellem 10 og 30% af et kreditinstituts indskud – også de garanterede – under de seneste bankkriser var blevet hævet på mindre end fem dage, dels at livret A i det væsentlige var mere likvid end en opsparingskonto. For det fjerde fremhævede ECB, at den ved afgørelse af 24. august 2016 ganske vist havde anerkendt, at forsinkelsen mellem positionernes justering i forhold til CDC ikke var årsag til en likviditetsrisiko, men dette var i forbindelse med en vurdering af likviditetsdækningskravene, som ikke er det samme som en vurdering af gearingsgraden. For det femte og hvad nærmere bestemt angår sagsøgeren anførte ECB, at hævning af 30% af opsparingen på under fem dage udgjorde 5,4 mia. EUR.

18 Hvad angår vurderingen af koncentrationen af eksponeringerne mod CDC fremhævede ECB for det første i den anfægtede afgørelses punkt 2.2.3, at der findes en solidaritetsmekanisme i koncernen Crédit agricole, hvorved de tilknyttede enheder er retligt forpligtet til at støtte hinanden med kapital og likviditet, hvilket lå til grund for vurderingen af de tilknyttede enheders koncentrationsrisiko på koncernniveau. ECB udledte heraf, at der ikke forelå nogen koncentrationsrisiko som omhandlet i artikel 81 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338).

19 For det andet og hvad nærmere bestemt angår sagsøgeren bemærkede ECB, at sagsøgeren ikke var omfattet af koncernen Crédit agricoles solidaritetsmekanisme, og at koncentrationsrisikoen derfor for sagsøgerens vedkommende skulle undersøges på et underkonsolideret grundlag. For så vidt som eksponeringsgraden over for CDC i henseende til sagsøgerens kernekapital var på 134% i 2015 og 231% i 2018, lagde ECB til grund, at der forelå en koncentrationsrisiko for eksponeringerne mod CDC.

20 ECB konkluderede, at det for at mindske massive hævningers indvirkning på kapitalen var fornuftigt at medtage et vist eksponeringsniveau over for CDC i beregningen af sagsøgerens gearingsgrad, som den fastsatte til 34%.

Retsforhandlinger og parternes påstande

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juli 2019 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.

22 Den 30. juni 2020 har Retten anmodet ECB om oplysninger som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 89 i Rettens procesreglement. Efter at sagsøgeren den 28. september 2020 har fremsat bemærkninger til ECB's svar, er ECB blevet stillet yderligere spørgsmål den 15. oktober 2020.

23 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 7. december 2020.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som ECB herved har afvist at give sagsøgeren tilladelse til at udeholde 34% af sine eksponeringer mod CDC fra beregningen af gearingsgraden.

– ECB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 ECB har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

27 Sagsøgeren har med sit søgsmål bestridt lovligheden af den anfægtede afgørelse, der er truffet på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1024/2013 og artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013.

28 I henhold til artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1024/2013 overdrages ECB opgaven »at sikre overholdelse af de i artikel 4, stk. 3, første afsnit, omhandlede retsakter, der pålægger kreditinstitutter tilsynskrav i forbindelse med kapitalgrundlagskrav, securitisering, grænser for store engagementer, likviditet, gearing og rapportering og offentliggørelse af oplysninger om disse forhold«. Da sagsøgeren tilhører en koncern, som er underlagt ECB's direkte tilsyn, udføres denne opgave desuden direkte af ECB og ikke af de nationale myndigheder, inden for den fælles tilsynsmekanisme (jf. i denne retning dom af 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, præmis 63).

29 I henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1024/2013 »[anvender ECB m]ed henblik på at udføre de opgaver, som ECB overdrages ved denne forordning, og med det formål at sikre høje standarder for tilsyn, […] al relevant EU-ret«. Forordning nr. 575/2013 er en del af denne relevante ret.

30 I henhold til artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 »[kan d]e kompetente myndigheder […] tillade, at et institut i eksponeringsmålet ikke medregner eksponeringer, som opfylder alle følgende betingelser: a) [D]e er eksponeringer mod en offentlig enhed, b) de behandles i overensstemmelse med artikel 116, stk. 4, c) de hidrører fra indskud, som instituttet er lovmæssigt forpligtet til at overføre til den offentlige enhed omhandlet i litra a) med henblik på finansiering af almennyttige investeringer«.

31 Som anført i nærværende doms præmis 10-20 afviste ECB ved den anfægtede afgørelse delvist at imødekomme sagsøgerens anmodning om i henhold til artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 at kunne udeholde alle de eksponeringer mod CDC, der udgøres af den del af indskuddene modtaget som lovpligtig opsparing, som sagsøgeren er forpligtet til at overføre til CDC, fra beregningen af sin gearingsgrad. ECB anvendte en metode, der tog hensyn til dels centraladministrationens kreditkvalitet, dels risikoen for brandudsalg, dels vurderingen af de omhandlede eksponeringers koncentration. Disse kriterier blev undersøgt i de begrundelser, der fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1-2.2.3.

32 Sagsøgeren har til støtte for sit søgsmål fremført tre anbringender.

33 Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 266 TEUF. Sagsøgeren har heri i det væsentlige gjort gældende, at de tre begrundelser, som ECB har anført i den anfægtede afgørelse, ikke stemmer overens med en korrekt opfyldelse af dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472). Det andet anbringende vedrører specifikt begrundelsen angående den koncentrationsrisiko, som sagsøgerens eksponeringer mod CDC udgør. Det er i det væsentlige støttet på retlige fejl begået af ECB. Med det tredje anbringende gøres det gældende, at den anfægtede afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet, og at ECB har foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

Det første anbringende, som i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af artikel 266 TEUF

34 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelses tre begrundelser – dvs. vurderingen af centraladministrationens kreditkvalitet, den risiko for brandudsalg, der er forbundet med justeringsforsinkelsen på ti dage, og den høje koncentration af sagsøgerens eksponeringer mod CDC – hvorved ECB, for så vidt angik sagsøgeren, afviste at imødekomme den anmodning, der var blevet indgivet i henhold til artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013, i sin helhed, allerede er blevet prøvet og afvist af Retten i dennes dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), som har fået retskraft. Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til dommens præmis 61-63, 66, 80 og 81.

35 I henhold til ordlyden af artikel 266, stk. 1, TEUF har den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, pligt til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af annullationsdommen. Disse bestemmelser fastsætter en kompetencefordeling mellem den dømmende og den administrative myndighed, således at det tilkommer den institution, der har udstedt den annullerede retsakt, at bestemme, hvilke foranstaltninger der skal gennemføres for at opfylde en annullationsdom (jf. dom af 5.9.2014, Éditions Odile Jacob mod Kommissionen, T-471/11, EU:T:2014:739, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

36 I denne forbindelse bemærkes nærmere, at for at efterkomme en annullationsdom og opfylde den fuldt ud skal den berørte institution i henhold til fast retspraksis ikke blot tage hensyn til dommens konklusion, men også til de præmisser, der har ført til domskonklusionen, og som danner det fornødne grundlag for denne i den forstand, at de er nødvendige, når det skal afgøres, hvad konklusionen helt præcist går ud på. Det er nemlig disse præmisser, som dels fastslår, nøjagtig hvilken bestemmelse der anses for ulovlig, dels angiver de nøjagtige grunde til den i konklusionen fastslåede ulovlighed, og som den pågældende institution skal tage hensyn til, når den udsteder en anden retsakt i stedet for den, der er blevet annulleret (dom af 26.4.1988, Asteris m.fl. mod Kommissionen, 97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, EU:C:1988:199, præmis 27, af 6.3.2003, Interporc mod Kommissionen, C-41/00 P, EU:C:2003:125, præmis 29, og af 13.9.2005, Recalde Langarica mod Kommissionen, T-283/03, EU:T:2005:315, præmis 50).

37 Artikel 266 TEUF pålægger den berørte institution at undgå, at enhver retsakt, der skal træde i stedet for den annullerede retsakt, er behæftet med de samme ugyldighedsgrunde som dem, der er fastslået i den pågældende annullationsdom (dom af 6.3.2003, Interporc mod Kommissionen, C-41/00 P, EU:C:2003:125, præmis 30, og af 13.9.2005, Recalde Langarica mod Kommissionen, T-283/03, EU:T:2005:315, præmis 51).

38 Endelig skal det fremhæves, at artikel 266 TEUF kun forpligter den institution, fra hvilken den annullerede retsakt hidrører, inden for de grænser, der er nødvendige for at sikre opfyldelsen af annullationsdommen (dom af 6.3.2003, Interporc mod Kommissionen, C-41/00 P, EU:C:2003:125, præmis 30, og af 5.9.2014, Éditions Odile Jacob mod Kommissionen, T-471/11, EU:T:2014:739, præmis 57). Den procedure, som skal erstatte en sådan retsakt, kan således genoptages netop på det punkt, hvor ulovligheden indtrådte (jf. dom af 29.11.2007, Italien mod Kommissionen, C-417/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:733, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og af 5.9.2014, Éditions Odile Jacob mod Kommissionen, T-471/11, EU:T:2014:739, præmis 58).

39 Sagsøgerens argumentation skal opdeles i tre led, alt efter om den angivelige tilsidesættelse af dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), er støttet på begrundelsen i henholdsvis den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1, 2.2.2 eller 2.2.3.

Begrundelsen vedrørende centraladministrationens kreditkvalitet (den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1)

40 Sagsøgeren har anført, at opfyldelsen af dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), indebar, at ECB undersøgte og påviste sandsynligheden for en risiko for misligholdelse fra Den Franske Republiks side. I den anfægtede afgørelse anerkender ECB, at der ikke foreligger specifikke tilsynsmæssige bekymringer med hensyn til centraladministrationens evne til at opfylde sine forpligtelser, og den begrænser sig til at fremhæve, at den rating, som ECAI har tildelt Den Franske Republik, ikke er den højeste, og at sandsynligheden for misligholdelse ikke er nul. Disse forhold gør det ikke muligt at fastslå, at der er rimelig sandsynlighed for en misligholdelse.

41 ECB har gjort gældende, at kriteriet vedrørende den franske administrations kreditkvalitet kun er et af de kriterier, der er undersøgt i den anfægtede afgørelse. ECB har tilføjet, at den i den anfægtede afgørelse foretog en analyse af sandsynligheden for denne risiko for misligholdelse, som medførte, at den henførte Den Franske Republik til kreditkvalitetstrin 1 i henhold til artikel 114, stk. 2, i forordning nr. 575/2013, hvilken bestemmelse artikel 429, stk. 14, henviser til via forordningens artikel 116, stk. 4. ECB har bemærket, at den konkluderede, at der forelå en utilstrækkelig risiko for misligholdelse til, at denne i sig selv kunne begrunde et afslag på den ønskede undtagelse, men at risikoen ikke var nul.

42 ECB har gjort gældende, at Retten kun har forkastet ECB's analyse, for så vidt som den med henblik på at afvise anmodningen om undtagelse principielt og uden at have undersøgt den enkelte sag havde lagt til grund, at en stat kan komme i en situation med betalingsmisligholdelse. ECB har heraf udledt, at den for at efterkomme kravene i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472) blot skulle foretage en undersøgelse af risikoen for misligholdelse fra Den Franske Republiks side, idet spørgsmålet om, hvorvidt denne risiko var sandsynlig eller ej, henhørte under udøvelsen af dens skønsbeføjelse.

43 Retten bemærker, at det i præmis 59-62 og 66 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), udelukkende blev fastslået, at ECB havde begået en retlig fejl, fordi ECB alene havde støttet sig på den mulighed, at Den Franske Republik kunne misligholde sine betalinger, uden at undersøge sandsynligheden herfor. Det følger heraf, at den omhandlede dom ikke forhindrede ECB i at tage hensyn til muligheden for misligholdelse fra Den Franske Republiks side i sin analyse, men at ECB var forpligtet til at foretage en analyse af denne risikos sandsynlighed.

44 Det fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1, at ECB henholdt sig til to forhold, da den konkluderede, at selv om den franske centraladministrations kreditkvalitet ikke gav anledning til tilsynsmæssige problemer, som kunne begrunde, at ECB ikke efterkom anmodningen om undtagelse af eksponeringerne mod CDC fra beregningen af gearingsgraden, var risikoen for misligholdelse fra Den Franske Republiks side ikke nul. Disse to forhold er dels den omstændighed, at den kreditvurdering, som ECAI tildelte denne stat, ikke var den højst mulige, dels den omstændighed, at noteringen af de credit default swaps over fem år, som Frankrig havde forhandlet, var forbundet med en sandsynlighed for misligholdelse på 0,611%.

45 Eftersom ECB i den anfægtede afgørelse har foretaget en analyse af sandsynligheden for misligholdelse fra Den Franske Republiks side, tilsidesatte den således ikke dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), hvorfor sagsøgerens argumentation i denne henseende i det første anbringendes første led skal forkastes.

46 Sagsøgerens kritik af, at ECB ikke har påvist sandsynligheden for misligholdelse fra Den Franske Republiks side, går reelt på, om ECB's analyse var tilstrækkeligt begrundet. Det er således inden for rammerne af det tredje anbringende, at den i givet fald skal undersøges.

Begrundelsen vedrørende koncentrationsniveauet for eksponeringerne mod CDC (den anfægtede afgørelses punkt 2.2.3)

47 Sagsøgeren er af den opfattelse, at ECB ikke kunne tage hensyn til kriteriet vedrørende koncentrationsniveauet for eksponeringerne mod CDC uden at tilsidesætte dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472). Sagsøgeren har for det første anført, at Retten heri har fastslået, at koncentrationskriteriet kun kan være relevant, såfremt det på grund af Den Franske Republiks betalingsmisligholdelse ikke er muligt at tilvejebringe de beløb, der er overført til CDC inden for den lovpligtige opsparing. For det andet har sagsøgeren anført, at ECB ikke har påvist sandsynligheden for en sådan misligholdelse.

48 ECB har heroverfor anført, at den, for så vidt som den undersøgte og påviste sandsynligheden for misligholdelse fra Den Franske Republiks side, var berettiget til at tage hensyn til koncentrationsniveauet for sagsøgerens eksponeringer mod CDC. ECB har tilføjet, at denne begrundelse ikke udgjorde et afgørende kriterium og blev vurderet i forhold til de øvrige identificerede kriterier, hvilket den metode, der er anvendt i den anfægtede afgørelse, vidner om.

49 I præmis 63 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), fastslås det, at for så vidt som ECB ikke havde undersøgt sandsynligheden for, at Den Franske Republik misligholdt sine betalinger, kunne fremhævelsen af størrelsen af sagsøgerens eksponeringer mod CDC følgelig heller ikke i sig selv begrunde et krav om, at disse eksponeringer skulle medtages i beregningen af gearingsgraden. Retten anførte nemlig, at eksponeringernes størrelse kun kan være relevant, såfremt sagsøgeren på grund af Den Franske Republiks betalingsmisligholdelse ikke kan tilvejebringe de beløb, der er overført til CDC inden for den lovpligtige opsparing, og må ty til tvangssalg af aktiver.

50 Det følger heraf, at ECB uden at tilsidesætte dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), kunne tage hensyn til koncentrationsniveauet for sagsøgerens eksponeringer mod CDC, for så vidt som denne hensyntagen var knyttet til en undersøgelse af sandsynligheden for Den Franske Republiks betalingsmisligholdelse. Som anført i nærværende doms præmis 44 og 45 foretog ECB en sådan undersøgelse.

51 Det første anbringendes andet led må derfor forkastes.

Begrundelsen vedrørende risikoen for brandudsalg (den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2)

52 Sagsøgeren har anført, at ECB med henblik på den korrekte opfyldelse af dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), skulle foretage en grundig undersøgelse af den lovpligtige opsparing for at vurdere, om det var sandsynligt, at hævninger var af en sådan størrelse og pludselighed, at de oversteg de »alvorlige stresssituationer«, der er omtalt i forbindelse med beregningen af likviditetsgraden. Sagsøgeren har gjort gældende, at ECB ikke foretog en sådan undersøgelse.

53 For det første har ECB ikke godtgjort, hvorledes en tidsmæssig forskydning, som ECB medgiver ikke indebærer nogen likviditetsrisiko, ikke desto mindre kan udgøre en gearingsrisiko.

54 For det andet har ECB begrænset sig til generelle og hypotetiske betragtninger uden at undersøge den lovpligtige opsparings særlige karakteristika. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at den hypotese om pludselige og massive hævninger, som ECB har taget i betragtning i den anfægtede

afgørelse, ikke understøttes af konkrete oplysninger og ikke kan overføres på den lovpligtige opsparing, som er forsynet med en dobbelt statsgaranti i forhold til såvel indskydere som kreditinstitutter og udgør en sikker pengeanbringelse i krisesituationer.

55 Sagsøgeren har tilføjet, at ECB's argumentation hviler på det postulat, at nyere præcedens har vist, at massive hævninger (mellem 10 og 30% af indskuddene) af den lovpligtige opsparing kan finde sted inden for kort tid. I denne forbindelse har sagsøgeren gjort indsigelse mod både den manglende forklaring i den anfægtede afgørelse af karakteristikaene ved det eksempel, som ECB har baseret sig på, og relevansen af dette eksempel.

56 Sagsøgeren har heraf udledt, at hverken hypotesen om massiv hævning af den lovpligtige opsparing eller hypotesen om brandudsalg af aktiver er troværdig, og at ECB med et sådant ræsonnement har tilsidesat dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472).

57 ECB har bemærket, at Retten i denne dom fastslog, at forsinkelsen mellem positionernes justering kunne være et relevant kriterium ved vurderingen af gearingsrisikoen uden at være det i forbindelse med likviditetsrisikoen, såfremt indskydernes hævninger var af en sådan størrelse, at de oversteg de »alvorlige stresssituationer«, der er omtalt i forbindelse med beregningen af likviditetsgraden.

58 ECB har gjort gældende, at den omhyggeligt og upartisk undersøgte den lovpligtige opsparings karakteristika, hvilket fik den til at antage, at kundernes hævninger kunne overstige de »alvorlige stresssituationer«, og at den derfor med rette lagde kriteriet om justeringsforsinkelsen til grund i sin vurdering. ECB har i denne forbindelse anført, at forsinkelsen mellem positionernes justering i forhold til CDC kan være på ti dage, hvilket indebærer, at anden kolonne i tabellen i den anfægtede afgørelse finder anvendelse.

59 ECB har anerkendt, at opsparingsprodukter er sikre pengeanbringelser i kriseperioder, men er i det væsentlige af den opfattelse, at dette karakteristikum ikke er forbundet med den risiko for massive hævninger (bank run), der hviler på den lovpligtige opsparing på grund af dennes meget store likviditet. ECB har i denne forbindelse anført, at der ikke er nogen lovmæssig grænse for hævninger af den nævnte opsparing, hvilket gør den sammenlignelig med de klassiske anfordringskonti. ECB har tilføjet, at statsgarantien heller ikke beskytter mod enhver risiko for massive hævninger, og det er i den anfægtede afgørelse anført, at der under de seneste bankkriser er observeret massive hævninger – i størrelsesordenen 10-30% – af indskud, der er omfattet af en garantiordning.

60 ECB er af den opfattelse, at oplysningerne i den anfægtede afgørelse gør det muligt at bedømme relevansen af det eksempel, som afgørelsen er baseret på.

61 Endelig har ECB i det væsentlige fremhævet, at undersøgelsen af gearingsrisikoen adskiller sig fra undersøgelsen af likviditetsrisikoen, og at artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 ikke fastsætter nogen metode, der skal følges ved behandlingen af anmodninger indgivet i henhold til denne bestemmelse.

62 I præmis 70 og 71 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), anførte Retten, at risiciene i forbindelse med overdreven gearing – dvs. at skulle træffe korrigerende foranstaltninger, som ikke indgår i forretningsplanen, herunder nødsalg af aktiver, som vil kunne medføre tab eller justeringer i værdien af de resterende aktiver – realiseres i situationer med utilstrækkelig likviditet. I samme doms præmis 73-78 bemærkede Retten ligeledes, at ECB i afgørelser om likviditetsgraden havde vurderet, at forsinkelsen af positionernes justering i forhold til CDC ikke var årsag til en likviditetsrisiko, og at Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) var af samme opfattelse i rapport af 15. december 2015 om krav vedrørende net stable funding i henhold til artikel 510 i forordning nr. 575/2013. På grundlag af disse konstateringer drog Retten tre konklusioner.

63 For det første fastslog Retten i præmis 79 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), at ECB's principielle standpunkt, hvorefter den pågældende justeringsforsinkelse kunne øge muligheden for realisering af risiciene forbundet med overdreven gearing, selv om den ikke medførte en likviditetsrisiko, på grund af sin generelle karakter måtte anses for at være åbenbart fejlagtig.

64 For det andet bemærkede Retten i præmis 80 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), at forsinkelsen af positionernes justering i forhold til CDC kun kunne være relevant for gearingsrisikoen, mens den ikke var relevant i forbindelse med likviditetsrisikoen, såfremt hævninger af indskud inden for den lovpligtige opsparing var af en sådan størrelse, at de oversteg de »alvorlige stresssituationer«, der er omtalt i forbindelse med beregningen af likviditetsgraden i henhold til artikel 412, stk. 1, i forordning nr. 575/2013.

65 For det tredje fremhævede Retten i præmis 81 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), at ECB ikke kunne tage hensyn til denne mulighed med henblik på at afvise sagsøgerens anmodning uden at have foretaget en grundig undersøgelse af den lovpligtige opsparings karakteristika. ECB burde i denne forbindelse bl.a. have undersøgt, hvorvidt det, henset til opsparingens karakteristika, var sandsynligt, at hævninger af den lovpligtige opsparing var af en sådan størrelse og pludselighed, at banken blev foranlediget til at gøre brug af de i artikel 4, stk. 1, nr. 94, i forordning nr. 575/2013 omhandlede foranstaltninger uden at kunne afvente overførslen af midler fra CDC i forbindelse med justeringen af de tilsvarende positioner.

66 Det følger heraf, at Retten ikke udelukkede, at forsinkelsen af positionernes justering i forhold til CDC kunne tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af gearingsrisikoen – selv om den ikke gav anledning til problemer med hensyn til likviditetsgraden – men begrænsede denne mulighed til den ene situation, hvor hævningerne oversteg de »alvorlige stresssituationer«, der er omtalt i forbindelse med likviditetsgraden. Retten fremhævede desuden, at ECB var forpligtet til at basere sin vurdering på en grundig undersøgelse af den lovpligtige opsparings karakteristika.

67 I den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2 fandt ECB, at det var sandsynligt, at den lovpligtige opsparing ville blive genstand for massive hævninger inden for kort tid (op til 30% på under fem dage) på trods af den statsgaranti, der var knyttet dertil. Som begrundelse for denne vurdering støttede ECB sig dels på erfaringerne fra de seneste bankkriser, hvoraf det fremgår, at et kreditinstitut havde oplevet, at 10-30% af dets indskud var blevet hævet på under fem dage, dels på den lovpligtige opsparings særligt likvide karakter. ECB bemærkede endvidere, at en hævning af 30% af de omhandlede indskud ville medføre, at sagsøgeren skulle tilbagebetale næsten 5,4 mia. EUR.

68 Heraf følger for det første, at ECB ved at henvise til massive hævninger inden for et kort tidsrum har begrænset hensyntagen til justeringsforsinkelsen mellem sagsøgerens og CDC's positioner til den situation, der er omhandlet i præmis 80 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), således at ECB ikke har tilsidesat den til den nævnte dom tilknyttede retskraft på dette punkt. Den argumentation, som sagsøgeren har fremført i denne henseende i det første anbringendes tredje led, må derfor forkastes.

69 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt ECB har efterkommet præmis 81 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), ved at foretage en grundig undersøgelse af den lovpligtige opsparing, finder Retten, at dette spørgsmål falder sammen med vurderingen af, om den anfægtede afgørelse er tilstrækkeligt begrundet, og at det er hensigtsmæssigt at behandle det sammen med det tredje anbringende.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 429, stk. 14, og artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013

70 Dette anbringende, som vedrører lovligheden af begrundelsen i den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2 vedrørende koncentrationsniveauet for sagsøgerens eksponeringer mod CDC, kan opdeles i to led.

71 I forbindelse med det første led har sagsøgeren i det væsentlige foreholdt ECB, at den har støttet sig på koncentrationsrisikoen i forbindelse med eksponeringerne mod CDC, selv om der ikke kunne tages hensyn til en sådan risiko ved anvendelsen af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013.

72 I forbindelse med det andet led har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at ECB har tiltaget sig en regeludstedende kompetence ved at vedtage en generel metode til vurdering af denne risiko, til trods for at den alene har fået tillagt en individuel beslutningskompetence.

Det andet anbringendes første led, hvorved der gøres indsigelse mod en hensyntagen til den koncentrationsrisiko, som eksponeringerne mod CDC udgør

73 Sagsøgeren er af den opfattelse, at ECB's hensyntagen til koncentrationsrisikoen viser, at ECB har brugt sine beføjelser i henhold til artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 til andre formål end dem, hvortil de er blevet den tillagt, nemlig til at foretage en kontrol af koncentrationsrisikoen i forbindelse med eksponeringerne mod CDC, til trods for at eksponeringer mod staten ikke medtages ved beregningen af denne risiko i henhold til artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013. Sagsøgeren har heraf udledt, at ECB dels har tilsidesat artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013, dels har brugt den beføjelse, som artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 tillægger den, til et andet formål end det, der er fastsat i denne bestemmelse.

74 ECB er af den opfattelse, at sagsøgerens argumentation skal forkastes.

75 I forbindelse med dette led i det andet anbringende har sagsøgeren i det væsentlige fremført to klagepunkter om tilsidesættelse dels af artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013, dels af den nævnte forordnings artikel 429, stk. 14.

76 Indledningsvis skal det, for så vidt som sagsøgeren har gjort indsigelse mod ECB's hensyntagen til koncentrationsrisikoen ved undersøgelsen af gearingsgraden, bemærkes, at begrebet koncentrationsrisiko er omhandlet i såvel direktiv 2013/36 som i forordning nr. 575/2013.

77 Artikel 81 i direktiv 2013/36 bestemmer:

»De kompetente myndigheder sikrer, at der bl.a. udarbejdes skriftlige politikker og procedurer for at håndtere og kontrollere koncentrationsrisici i forbindelse med eksponeringer mod hver enkelt modpart, herunder centrale modparter, grupper af indbyrdes forbundne modparter og modparter, der opererer i samme økonomiske sektor eller geografiske område eller udbyder samme ydelse eller vare, anvendelse af kreditrisikoreduktionsteknikker og navnlig store indirekte krediteksponeringer som f.eks. mod en enkelt sikkerhedsstiller.«

78 Artikel 395, stk. 1, i forordning nr. 575/2013 vedrører den koncentrationsrisiko, som en kunde eller en gruppe af indbyrdes forbundne kunder udgør. Bestemmelsen har i det væsentlige til formål at forhindre, at størrelsen af eksponeringer mod sådanne kunder overstiger 25% af instituttets justerede kapitalgrundlag eller 150 mio. EUR, idet det er den højeste størrelse, der gælder.

79 Det følger heraf, at behandlingen og kontrollen af koncentrationsrisikoen i det væsentlige har til formål at bedømme diversificeringsniveauet for et kreditinstituts eksponeringer og at undgå en for stor koncentration af de nævnte eksponeringer mod visse modparter.

80 Hvad for det første angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 rejser det spørgsmålet om, hvorvidt koncentrationsniveauet for de omhandlede eksponeringer mod CDC er en relevant betragtning i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse.

81 Det skal i denne henseende bemærkes, at Retten i præmis 51 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), fremhævede, at den beføjelse, som de kompetente myndigheder indrømmes ved artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013, har til formål at give dem mulighed for at foretage en afvejning af formålet med gearingsgraden – som er at måle et kreditinstituts samlede eksponering uden risikovægtning – og muligheden for at udeholde visse eksponeringer, der har en særlig lav risikoprofil og ikke følger af kreditinstituttets investeringsmæssige valg, fra beregningen heraf.

82 Såfremt det ikke er muligt at udelukke risikoen for, at modparten misligholder sine betalinger, kan det imidlertid være relevant at tage hensyn til koncentrationsniveauet for de pågældende eksponeringer i forbindelse med den afvejning, som ECB er forpligtet til at foretage.

83 Dette fastslog Retten i præmis 63 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472). ECB's argument vedrørende størrelsen af eksponeringerne mod CDC er således ikke blevet forkastet med den begrundelse, at denne betragtning ikke er relevant. Retten fremhævede tværtimod, at størrelsen af eksponeringerne mod CDC kunne være relevant, såfremt sagsøgeren på grund af Den Franske Republiks betalingsmisligholdelse ikke kunne tilvejebringe de beløb, der var overført til CDC inden for den lovpligtige opsparing, og måtte ty til tvangssalg af aktiver.

84 Det var derfor uden at begå en retlig fejl, at ECB tog hensyn til koncentrationsniveauet for sagsøgerens eksponeringer mod CDC i forbindelse med anvendelsen af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013.

85 Hvad for det andet angår klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at ECB ikke kunne tage hensyn til koncentrationsrisikoen i forhold til CDC, eftersom denne type eksponering er udelukket fra beregningen af koncentrationsrisikoen.

86 I henhold til artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 er eksponeringerne mod CDC ganske vist undtaget fra bestemmelserne i samme forordnings artikel 395, stk. 1, dvs. at der ikke tages hensyn til dem i forbindelse med vurderingen af den koncentrationsrisiko, der er omhandlet i denne bestemmelse. Den foreliggende afgørelse vedrører imidlertid ikke overholdelsen af denne forordnings artikel 395, stk. 1, men af dens artikel 429, stk. 14.

87 Det følger heraf, at artikel 400, stk. 1, litra a), i forordning nr. 575/2013 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, og at sagsøgeren derfor ikke kan foreholde ECB at have tilsidesat denne bestemmelse.

88 Det andet anbringendes første led må derfor forkastes.

Det andet anbringendes andet led, hvorved der i det væsentlige gøres indsigelse mod ECB's anvendelse af en generel metode

89 Sagsøgeren har fremhævet, at de beføjelser, som ECB er tillagt ved forordning nr. 1024/2013, begrænser sig til kontrol af kreditinstitutternes overholdelse af forordning nr. 575/2013, og at ECB ikke har regeludstedende kompetence. Sagsøgeren har gjort gældende, at den tabel over koncentrationsniveauer, der fremgår af den anfægtede afgørelse, af ECB er fremstillet som havende generel rækkevidde, for så vidt som den finder anvendelse på ethvert kreditinstitut, der anmoder om

at blive omfattet af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013. ECB har følgelig til hensigt at behandle en generel koncentrationsrisiko for eksponeringer mod offentlige enheder og overskrider dermed de beføjelser, som den er tillagt ved artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1024/2013.

90 ECB er af den opfattelse, at sagsøgerens argumentation skal forkastes.

91 Som fremhævet i nærværende doms præmis 15 anvendte ECB i den anfægtede afgørelse en metode, der tog hensyn til tre kriterier, herunder kriteriet om de omhandlede eksponeringers koncentrationsgrad. Denne metode er afspejlet i en tabel, der præciserer de procentsatser for undtagelse, der følger af samspillet mellem disse tre kriterier.

92 Det må konstateres, at ECB med denne metode begrænsede sig til at fastsætte vejledende regler for den måde, hvorpå ECB havde til hensigt at gøre brug af sin beføjelse i henhold til artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013.

93 Det skal i denne henseende bemærkes, at Unionens retsinstanser har anerkendt lovligheden af tilsvarende praksis til begrænsning af skønsbeføjelsen, uanset om reglerne er fastsat i interne direktiver (jf. i denne retning dom af 30.1.1974, Louwage mod Kommissionen, 148/73, EU:C:1974:7, præmis 12, og af 24.10.2018, Fernández González mod Kommissionen, T-162/17 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:711, præmis 60), eller i retningslinjer, som offentliggøres (jf. i denne retning dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 209-211, og af 30.5.2013, Quinn Barlo m.fl. mod Kommissionen, C-70/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:351, præmis 53).

94 I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, kan en sådan metode ikke sidestilles med ECB's vedtagelse af en retsforskrift, der overskrider de beføjelser, som ECB er tillagt ved forordning nr. 1024/2013. Der er nemlig kun tale om en vejledende regel, hvis tilstedeværelse ikke fritager ECB fra at foretage en særlig undersøgelse af hver enkelt individuel situation, som kan medføre, at ECB ikke anvender den nævnte metode (jf. i denne retning dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 209-211).

95 Under disse omstændigheder var ECB berettiget til i den anfægtede afgørelse at fremhæve den metode, som den havde til hensigt at følge ved anvendelsen af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013, for så vidt som den ikke undlod at foretage en særlig undersøgelse af sagsøgerens individuelle situation.

96 Det andet anbringendes andet led og dermed det nævnte anbringende i sin helhed skal derfor forkastes.

Det tredje anbringende om ECB's åbenbart urigtige skøn

97 Sagsøgeren har gjort gældende, at de tre begrundelser for den anfægtede afgørelse, som ECB har lagt til grund for afslaget på at imødekomme sagsøgerens anmodning fuldt ud, er behæftet med åbenbart urigtige skøn.

98 Hvad angår omfanget af den retslige prøvelse, som Retten skal foretage af, hvorvidt denne afgørelse var tilstrækkeligt begrundet, må denne prøvelse, for så vidt som ECB råder over et skøn og følgelig en vid skønsbeføjelse, når den skal vælge at give et kreditinstitut tilladelse til at være omfattet af artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013 eller ikke, ikke føre til, at Retten sætter sit eget skøn i stedet for ECB's, men den har til formål at kontrollere, at den anfægtede afgørelse ikke hviler på materielt urigtige omstændigheder, og at den hverken er behæftet med en retlig fejl, et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (jf. dom af 13.7.2018, Crédit agricole mod ECB, T-758/16, EU:T:2018:472, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

99 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at der tillægges overholdelsen af de garantier, som EU-retten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, en endnu mere afgørende betydning, når institutionerne har et skøn. Under de garantier, som Unionens retsorden fastsætter for den administrative procedure, henhører bl.a. kravet om god forvaltningsskik, dvs. at den kompetente institution er forpligtet til, omhyggeligt og upartisk, at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag (jf. dom af 13.7.2018, Crédit agricole mod Kommissionen, T-758/16, EU:T:2018:472, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

100 Retten bemærker, at sagsøgerens argumentation kan inddeles i tre led, der rejser tvivl om, hvorvidt den anfægtede afgørelse var tilstrækkeligt begrundet med hensyn til for det første vurderingen af risikoen for brandudsalg (den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2), for det andet vurderingen af centraladministrationens kreditkvalitet (den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1) og for det tredje koncentrationsniveauet for sagsøgerens eksponeringer mod CDC (den anfægtede afgørelses punkt 2.2.3).

101 I forbindelse med det tredje anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at ECB har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 99, idet den ikke ved vurderingen af risikoen for brandudsalg tog hensyn til den lovpligtige opsparings karakteristika. For det første spiller den lovpligtige opsparing i kraft af den dobbelte statsgaranti en rolle som sikker pengeanbringelse i krisesituationer. For det andet adskiller den lovpligtige opsparing sig grundlæggende fra andre eksterne ressourcer, såsom gæld og ordinære indskud, fordi der rent balancemæssigt er strukturel ligevægt mellem de centraliserede lovpligtige indskud og fordringerne af samme størrelse på CDC. For det tredje afhænger størrelsen af den lovpligtige opsparing ikke af kreditinstituttets strategi, men af faktorer, som ligger uden for kreditinstituttets kontrol, idet dette blot fungerer som transitmiddel mellem indskyderen og CDC. For det fjerde bekræftes det forhold, at den lovpligtige opsparing ikke skaber en gearingsrisiko, af en rapport fra EBA og af EU-lovgiver, som har indført en automatisk undtagelsesmekanisme i forbindelse med reformen af forordning nr. 575/2013.

102 Sagsøgeren har endvidere henvist til den argumentation, som sagsøgeren har fremført inden for rammerne af det første anbringende, og har gentaget sin argumentation om dels, at ECB ikke har godtgjort, hvorledes den samme justeringsforsinkelse på ti dage kan udgøre en likviditetsrisiko i forbindelse med vurderingen af gearingsgraden, når den ikke udgør en risiko i forbindelse med vurderingen af likviditetsgraden, dels, at den hypotese om en risiko for massive hævninger (bank run) af 10-30% af indskuddene på under fem dage, som ECB har støttet sig på, ikke kan kontrolleres og er irrelevant.

103 ECB har gjort gældende, at den har taget hensyn til den lovpligtige opsparings særlige karakteristika. For det første er den lovpligtige opsparings særligt sikre karakter forbundet med den manglende risiko for tab af den indskudte kapital, og den har ingen indflydelse på risikoen for massive hævninger, som følger af denne type indskuds særligt likvide karakter. For det andet er den lovpligtige opsparings balancemæssige ligevægt uden betydning for gearingsrisikoen og under alle omstændigheder relativ. For det tredje er det med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at denne ikke har nogen indflydelse på stigningen i indeståendet vedrørende den lovpligtige opsparing, eftersom fordelingen af denne opsparing indebærer en positiv handling fra sagsøgerens side, og at sagsøgeren vil promovere denne. For det fjerde har ECB bestridt relevansen af EBA's udtalelse og af den ændring, der blev foretaget i forbindelse med reformen af forordning nr. 575/2013.

104 ECB har ligeledes henvist til den argumentation, som den allerede har fremført i forbindelse med det første anbringende. ECB er af den opfattelse, at den har foretaget en korrekt vurdering af risikoen for brandudsalg i tidsrummet frem til justeringen af positionerne i forhold til CDC, og har gentaget sin udtalelse om, at tallene for hævninger på 10-30% inden for fem dage stammer fra et nyere eksempel. ECB har gjort gældende, at den har godtgjort, at justeringsforsinkelsen på ti dage kan give anledning til en gearingsrisiko, og har anført, at dette kriterium ikke i sig selv begrundede den anfægtede

afgørelse. Endelig har ECB fremhævet, at den har forklaret, hvorfor likviditetsrisikoen blev vurderet forskelligt i forbindelse med henholdsvis gearingsgraden og likviditetsgraden, dermed, at den kunne overskride de »alvorlige stresssituationer«, der er omtalt i forbindelse med sidstnævnte.

105 Det følger af den passage i den anfægtede afgørelse, der er resumeret i nærværende doms præmis 67, at ECB i det væsentlige støttede sig på to begrundelser med henblik på at konkludere, at de beløb, som sagsøgeren var forpligtet til at overføre til CDC, udgjorde en risiko for brandudsalg, nemlig dels denne opsparings særligt likvide karakter, dels erfaringerne fra de seneste bankkriser.

106 Det skal for det første fremhæves, at ECB i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 99, var forpligtet til, omhyggeligt og upartisk, at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag. Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 66 og 69, var ECB desuden for at efterkomme præmis 81 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), forpligtet til at foretage en grundig undersøgelse af den lovpligtige opsparings karakteristika.

107 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke nævner et af den lovpligtige opsparings væsentligste karakteristika, som sagsøgeren har henvist til, nemlig opsparingens karakter af »sikker pengeanbringelse« i tilfælde af en bankkrise.

108 Denne karakter af »sikker pengeanbringelse« er vel at mærke tilstrækkeligt godtgjort ved de beviser, som sagsøgeren har fremlagt, og bestrides i øvrigt ikke af ECB i dennes skriftlige indlæg.

109 Sagsøgeren har således anført, at Cour des comptes (revisionsretten, Paris, Frankrig) i sin årsberetning for 2010 understregede, at »finanskrisen har vist, at [livret A] er attraktiv for indskydere, der er tilbøjelige til at udvise større forsigtighed i deres investeringer«. Tilsvarende fremhævede avisen *Le Monde* i sin udgave af 19. februar 2009, at »det indsatte nettobeløb på livret A [var] nået op på 18,7 mia. EUR i 2008, et historisk niveau, som [var] næsten tre gange højere end den tidligere rekord, og som ifølge tallene fra Banque de France [havde bragt] indeståendet op på 139,2 mia. EUR ultimo december [2008]«, og at »[l]ivret A [havde] nydt godt af sin status som sikker pengeanbringelse, lige siden finanskrisen startede, og af en høj rentesats på 4% i perioden 1. august 2008 til 1. februar 2009«.

110 Det følger heraf, at størrelsen af beløbene på de lovpligtige opsparinger under en bankkrise – i stedet for at falde som følge af de franske spareres hævninger – har tendens til at stige, idet de nævnte sparere i sådanne situationer foretrækker denne form for pengeanbringelser.

111 For det andet er det ligeledes med rette, at sagsøgeren i det væsentlige har anført, at den lovpligtige opsparing kun i ringe grad kan bidrage til overdreven gearing.

112 Som Retten fremhævede i præmis 41 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), fremgår det af 90. betragtning til forordning nr. 575/2013 og af definitionerne i samme forordnings artikel 4, stk. 1, nr. 93) og 94), at overdreven gearing vedrører den situation, hvor et kreditinstitut finansierer en for stor del af sine investeringer ved gæld og ikke ved egenkapital. Risikoen består således i, at kreditinstituttet ikke råder over tilstrækkelig egenkapital til at kunne imødekomme krav om tilbagebetaling af denne gæld og hurtigst muligt må foretage nødsalg af nogle af sine aktiver. I 90. betragtning til forordning nr. 575/2013 blev der redegjort for de negative følger af denne krisebetingede reduktion af gearingen under den finansielle krise på følgende måde:

»[…] Dette forstærkede det nedadgående pres på prisen på aktiver og skabte yderligere tab for […] institutter, hvilket igen førte til yderligere fald i værdien af deres kapitalgrundlag. Denne onde cirkel medførte i sidste ende, at der var færre kreditmuligheder til rådighed for realøkonomien, og at krisen blev længerevarende og mere alvorlig.«

113 Til forskel fra indskud, der står til rådighed for kreditinstitutterne – og som kan gøres til genstand for alle mulige former for investeringer, herunder i risikobetonede eller ikke-likvide aktiver, som kan bidrage til overdreven gearing – er der i den foreliggende sag tale om beløb, som sagsøgeren er forpligtet til at overføre til CDC, og som derfor ikke kan investeres i risikobetonede eller ikke-likvide aktiver.

114 Endelig skal det for det tredje bemærkes, at til forskel fra ordinære indskud, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT 2014, L 173, s. 149), som alene tilsigter at beskytte indskyderne ved hjælp af en fond, der finansieres af kreditinstitutterne, er de beløb, som kreditinstitutterne skal overføre til CDC, omfattet af Den Franske Republiks dobbelte garanti. Artikel 120-I i den ændrede finanslov 2008-1443 for 2008 af 30. december 2008 (JORF af 31.12.2008, s. 20518), som CMF's artikel L.221-7-V henviser til, fastsætter en statsgaranti mod CDC's eventuelle betalingsmisligholdelse, ikke blot for indskyderne, men også til fordel for kreditinstitutterne.

115 For det andet, og henset til de forhold, der er redegjort for i nærværende doms præmis 107-114, skal det fastslås, at begrundelsen vedrørende den lovpligtige opsparings særligt likvide karakter ikke i sig selv gør det muligt at påvise, at ECB's konklusion vedrørende den risiko for brandudsalg, som opsparingen udgør, er tilstrækkeligt begrundet.

116 Selv om denne likviditet ganske rigtigt kan medvirke til, at sparerne hæver af denne opsparing, fremgår det ligeledes af de beviser, som sagsøgeren har fremlagt, at den nævnte likviditet ligeledes bidrager til opsparingens karakter af »sikker pengeanbringelse« i krisesituationer. Den er nemlig med til at give sparerne et instrument, som både er likvidt – hvilket gør det muligt for dem at indbetale og hæve penge som på en anfordringskonto – og har et højt sikkerhedsniveau, således som det fremgår af årsrapporten fra Observatoire de l'épargne réglementée (observatoriet for lovpligtig opsparing), hvoraf fremgår, at »selv om der i 2011 [blev observeret] tiltagende usikkerhed og udsving på de finansielle markeder, har den traditionelle sikkerhed, som en statsgaranteret pengeanbringelse, der er fuldstændig likvid, og hvis tilskrevne renter er skattefri, giver, været med til at gøre den attraktiv«.

117 Det følger heraf, at spørgsmålet om den tilstrækkelige begrundelse i det væsentlige afhænger af ECB's begrundelse vedrørende de seneste bankkriser.

118 Det skal i denne forbindelse for det tredje bemærkes, at det fremgår af den anfægtede afgørelse og af ECB's svar på foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, at ECB støttede sig på et enkelt eksempel, da den konkluderede, at »erfaringerne fra de seneste bankkriser har vist, at der fandt massive hævninger sted«. ECB blev adspurgt to gange i forbindelse med foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, men ønskede af fortrolighedshensyn ikke at oplyse identiteten på det kreditinstitut, som den henviste til. ECB har dog i sine svar gjort rede for de væsentlige karakteristika ved de indskud, der havde været genstand for massive hævninger. Der var tale om anfordringsindskud, som er omfattet af den garantiordning til fordel for indskyderne, der blev indført ved gennemførelsen af direktiv 2014/49.

119 For at det eksempel, som ECB tog hensyn til, skulle være relevant i forbindelse med den grundige undersøgelse af den lovpligtige opsparings karakteristika, som ECB skulle foretage, skulle det nødvendigvis vedrøre indskud, hvis karakteristika i tilstrækkelig grad lignede dem, der blev foretaget inden for den lovpligtige opsparing.

120 Henset til de oplysninger, som ECB har afgivet, mener Retten ikke, at dette har været tilfældet.

121 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ud fra den synsvinkel, hvorefter indskuddene bidrager til overdreven gearing, indebærer ECB's oplysning om, at der var tale om anfordringsindskud, en frihed for det pågældende kreditinstitut til at bruge de nævnte indskud, herunder til at investere i

risikobetonede eller ikke-likvide aktiver. Et sådant eksempel adskiller sig herved fra de indskud, som sagsøgeren er forpligtet til at overføre til CDC i den foreliggende sag, af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 111-113.

122 Det må desuden konstateres, at der er en anden forskel mellem det eksempel, som ECB har taget hensyn til, og den lovpligtige opsparing, der vedrører indskydernes opfattelse af sikkerheden af deres indskud og dermed muligheden for, at disse indskud bliver genstand for massive og pludselige hævninger i en krisesituation. Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 114, kan anvendelsen alene af den ordning, der er indført ved gennemførelsen af direktiv 2014/49, ikke anses for at besidde karakteristika, der i tilstrækkelig grad ligner den lovpligtige opsparing, der, som det er fremhævet i nærværende doms præmis 107-110, opfattes som en »sikker pengeanbringelse« i krisesituationer.

123 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at sagsøgeren med rette har foreholdt ECB, at den tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 99, idet den ikke ved vurderingen af risikoen for brandudsalg tog hensyn til alle den lovpligtige opsparings karakteristika. Det tredje anbringendes første led skal derfor tages til følge.

124 Af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 69, skal det endvidere heraf udledes, at ECB ikke anvendte præmis 81 i dom af 13. juli 2018, Crédit agricole mod ECB (T-758/16, EU:T:2018:472), hvorefter det tilkom ECB at basere sin undersøgelse på den lovpligtige opsparings karakteristika, korrekt. Den argumentation, der er fremført i denne forbindelse i det første anbringendes tredje led, skal derfor ligeledes tages til følge.

125 Begrundelsen i den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2 er derfor ulovlig.

126 Henset til den af ECB anvendte metode skal det fastslås, at de begrundelser, der fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 2.2.1 og 2.2.3 – vedrørende henholdsvis centraladministrationens kreditkvalitet og koncentrationsniveauet for eksponeringerne mod CDC – hvis de antages at være lovlige, ikke kan begrunde det afslag, der blev givet sagsøgeren. På grundlag af den nævnte metode ville en hensyntagen til alene disse begrundelser ikke have medført et afslag på sagsøgerens anmodning om at blive omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 429, stk. 14, i forordning nr. 575/2013.

127 Sagsøgeren skal derfor gives medhold i den foreliggende sag, idet den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som ECB herved har afvist at lade sagsøgeren udeholde 34% af sine eksponeringer mod CDC fra beregningen af sin gearingsgrad, uden at det er nødvendigt at undersøge sagsøgerens argumentation vedrørende de andre begrundelser end den, der fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 2.2.2.

Sagsomkostninger

128 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ECB har tabt sagen, tilpligtes denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) **Den Europæiske Centralbanks (ECB) afgørelse ECB-SSM-2019-FRCAG-39 af 3. maj 2019 annulleres, for så vidt som ECB herved har afvist at lade Crédit lyonnais udeholde 34% af sine eksponeringer mod Caisse des dépôts et consignations fra beregningen af sin gearingsgrad.**

2) **ECB betaler sagsomkostningerne.**

Tomljenović Schalin Nõmm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. april 2021.

Underskrifter