ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid)

10 juli 2024*

„Economisch en monetair beleid – Bankenunie – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen (GAM) – Verordening (EU) nr. 806/2014 – Minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva – Besluit van de GAR om geen ontheffing te verlenen – Beroep bij het beroepspanel van de GAR – Verwerping – Voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen – Beoordelingsmarge van de GAR – Rechtszekerheid – Motiveringsplicht”

In zaak T-540/22,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door T. Stéhelin, E. Timmermans en B. Travard als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Gemeenschappelijke afwikkelingsraad (GAR), vertegenwoordigd door H. Ehlers, M. Fernández Rupérez en L. Forestier als gemachtigden, bijgestaan door H.-G. Kamann en F. Louis, advocaten,

verweerder,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: F. Schalin, president, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm (rapporteur), G. Steinfatt en D. Kukovec, rechters,

griffier: L. Ramette, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 14 november 2023,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert de Franse Republiek nietigverklaring van besluit nr. 3/2021 van het beroepspanel van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) van 8 juni 2022 houdende verwerping van het beroep tegen besluit SRB/EES/2021/44 van 4 november 2021 tot vaststelling van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (hierna: „bestreden besluit").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Op 6 november 2020 heeft een bankgroep (hierna: „betrokken bankgroep") krachtens artikel 12 nonies, lid 1, van verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 225, blz. 1), in de versie zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/877 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 (PB 2019, L 150, blz. 226), een verzoek ingediend om voor afwikkelingsplanningscyclus 2020 een van haar dochterondernemingen te ontheffen van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (hierna: „MREL"), dat krachtens artikel 12 octies van die verordening op individuele basis wordt toegepast.

3 Bij besluit SRB/EES/2021/44 van 4 november 2021 tot vaststelling van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva heeft de GAR het door de betrokken bankgroep voor een van haar dochterondernemingen ingediende ontheffingsverzoek afgewezen.

4 Op 21 december 2021 is de Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (Franse prudentiële toezichthouder; hierna: „appellante bij het beroepspanel") tegen besluit SRB/EES/2021/44 opgekomen bij het beroepspanel van de GAR.

5 Op 8 juni 2022 heeft het beroepspanel het beroep van appellante bij het beroepspanel bij het bestreden besluit verworpen.

Conclusies van partijen

6 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 september 2022, heeft de Franse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.

7 De Franse Republiek verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de GAR te verwijzen in de kosten.

8 Bij afzonderlijke akte, eveneens neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 september 2022, heeft de Franse Republiek het Gerecht krachtens de artikelen 88 en 89 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzocht een maatregel tot organisatie van de procesgang vast te stellen waarbij de GAR wordt gelast tot overlegging van zijn interne handleiding betreffende het MREL.

9 De GAR verzoekt het Gerecht in wezen:

– het beroep te verwerpen;

– de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

In rechte

10 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Franse Republiek drie middelen aan: ten eerste, onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 en „overschrijding door de GAR van de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid", ten tweede, schending van het rechtszekerheidsbeginsel en, ten derde, niet-nakoming van de motiveringsplicht.

Eerste middel: onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 en „overschrijding door de GAR van de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid"

11 Met haar eerste middel betoogt de Franse Republiek dat het beroepspanel de uitlegging en de toepassing van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 door de GAR ten onrechte heeft gevalideerd, aangezien deze in wezen erop neerkomen dat er „in beginsel" een specifieke garantie moet worden verstrekt en „bij wijze van uitzondering" van een dergelijk vereiste kan worden afgezien. Zij verwijt het beroepspanel dat het niet heeft getracht na te gaan of de GAR in casu het recht had om een dergelijke garantie te eisen.

12 Dit eerste middel bestaat uit twee onderdelen, waarvan het eerste is ontleend aan een onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014, en het tweede aan overschrijding door de GAR van de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid krachtens artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014.

Eerste onderdeel: onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014

13 Met het eerste onderdeel van haar eerste middel betoogt de Franse Republiek dat de GAR in het kader van het onderzoek van een ontheffingsverzoek krachtens artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 ten onrechte „uit principe" een specifieke garantie tussen de af te wikkelen entiteit en haar dochteronderneming heeft geëist om de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van die verordening als vervuld te beschouwen. Zij voert aan dat appellante bij het beroepspanel een voldoende overtuigende reeks onderling samenhangende aanwijzingen had opgesteld, waarmee werd aangetoond dat de GAR met het vereiste van een specifieke garantie niet enkel de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 had uitgelegd en toegepast, maar in werkelijkheid een criterium had toegepast dat was vastgesteld in andere Unierechtelijke bepalingen van hetzelfde niveau, die in casu niet van toepassing waren.

14 De GAR betwist het betoog van de Franse Republiek.

15 Vooraf zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever, ter voorkoming dat bankinstellingen hun passiva zodanig structureren dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het instrument van bail-in, en dus ter bescherming van de deposito's van cliënten bij massale verliezen, aan die instellingen de verplichting heeft opgelegd om te allen tijde te voldoen aan het MREL. Het MREL wordt uitgedrukt als percentage van de totale passiva en het eigen vermogen van de entiteit. Tevens moet erop worden gewezen dat artikel 12 octies van verordening nr. 806/2014 een MREL (hierna: „intern MREL") oplegt aan entiteiten, in casu dochterondernemingen van een bankgroep, die zelf geen af te wikkelen entiteiten zijn.

16 Aan het interne MREL kan op twee manieren worden voldaan. In de eerste plaats kan de dochteronderneming aan de af te wikkelen entiteit, in casu de moederonderneming van de betrokken bankgroep, passiva uitgeven in de vorm van bijvoorbeeld obligaties. In de tweede plaats kan die moederonderneming aan het interne MREL van haar dochteronderneming voldoen door middel van een garantie die voldoet aan een aantal cumulatieve voorwaarden die zijn opgesomd in artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014.

17 Artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 voorziet in de mogelijkheid om de dochterondernemingen van het interne MREL te ontheffen, mits voldaan is aan drie cumulatieve voorwaarden. De onder c) van die bepaling opgenomen voorwaarde luidt dat „er geen bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of de onmiddellijke terugbetaling van passiva door de af te wikkelen entiteit aan de dochteronderneming waarvoor een vaststelling is gedaan overeenkomstig artikel 21, lid 3, in het bijzonder indien ten aanzien van de af te wikkelen entiteit afwikkelingsmaatregelen worden genomen".

18 Tevens zij erop gewezen dat de vermelding in artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 dat „[d]e afwikkelingsraad kan afzien van de toepassing van artikel 12 octies ten aanzien van een dochteronderneming van een in een deelnemende lidstaat gevestigde af te wikkelen entiteit" indien aan de drie in die bepaling opgesomde voorwaarden is voldaan, noodzakelijkerwijs impliceert dat die bepaling deels een gebonden bevoegdheid aan de GAR verleent en hem deels een discretionaire bevoegdheid delegeert (zie in die zin en naar analogie arrest van 13 juli 2018, Banque postale/ECB, T-733/16, EU:T:2018:477, punt 39).

19 In een eerste fase onderzoekt de GAR of aan de drie voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 is voldaan. Is er niet aan die voorwaarden voldaan, dan mag de GAR geen ontheffing van het MREL verlenen. Hij bevindt zich dan in een situatie van gebonden bevoegdheid en moet het ontheffingsverzoek afwijzen.

20 Is er aan de drie voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 voldaan, dan vindt de tweede fase plaats. In dat geval „kan" de GAR namelijk ontheffing van het MREL verlenen. Het gaat dus om een mogelijkheid, zodat de GAR noodzakelijkerwijs het recht heeft om ontheffing te verlenen dan wel niet te verlenen. Hij beschikt in dat verband dus over een discretionaire bevoegdheid (zie in die zin arrest van 13 juli 2018, Banque postale/ECB, T-733/16, EU:T:2018:477, punt 41).

21 Het beroepspanel heeft bij het bestreden besluit in wezen geoordeeld dat de GAR het recht bij de uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 niet onjuist heeft toegepast. Het weerlegt namelijk dat de door de GAR gevolgde benadering om na te gaan of een

om ontheffing verzoekende bankgroep aan de voorwaarde van bovengenoemde bepaling voldeed, erin bestond om „uit principe” een specifieke garantie te eisen en „bij wijze van uitzondering” te aanvaarden dat van een dergelijk vereiste kon worden afgezien.

22 Om vast te stellen of het beroepspanel blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn toetsing van het door de GAR in het kader van het ontheffingsverzoek van de betrokken bankgroep verrichte onderzoek van de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014, moet die bepaling worden uitgelegd.

23 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen en de doelstellingen ervan, maar ook met de context ervan en met het Unierecht in zijn geheel [zie arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak; beschikking van 24 oktober 2019, Liaño Reig/GAR, T-557/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:771, punt 59].

24 Wat ten eerste de letterlijke uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 betreft, moet worden vastgesteld dat die bepaling enkel de voorwaarde bevat dat „er geen bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of de onmiddellijke terugbetaling van passiva door de af te wikkelen entiteit aan de dochteronderneming”.

25 Hieruit volgt dat in artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 niet wordt voorzien in de mogelijkheid om een specifieke garantie te eisen opdat wordt voldaan aan de voorwaarde dat er geen bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of de onmiddellijke terugbetaling van passiva (hierna: „belemmering voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen”), net zomin als daarin wordt aangegeven dat de GAR ter zake geen specifieke garantie mag eisen.

26 Artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 moet derhalve verder worden onderzocht aan de hand van een contextuele en teleologische uitlegging van artikel 12 nonies van die verordening, zodat kan worden vastgesteld of de GAR op grond van deze bepaling een specifieke garantie mag eisen opdat aan de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van die verordening wordt voldaan en de betrokken dochteronderneming kan worden ontheven van het interne MREL.

27 Ten tweede moeten voor de contextuele uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 de voorbereidende werkzaamheden van die verordening worden onderzocht, en daarnaast de samenhang ervan met alle andere bepalingen van die verordening en met andere rechtshandelingen van de Unie.

28 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 is toegevoegd bij verordening 2019/877.

29 Uit de voorbereidende werkzaamheden van verordening 2019/877, namelijk die van voorstel COM(2016) 851 final voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening nr. 806/2014 met betrekking tot de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen van 23 november 2016, blijkt dat de volgende twee soorten wijzigingen deel uitmaken van hetzelfde wetgevingspakket. In de eerste

plaats gaat het om de wijzigingen 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) die zijn voorgesteld met het oog op de opname van het minimumvereiste voor „Total Loss-absorbing Capacity" (TLAC), een norm die op de G20-top van 15 en 16 november 2015 in Antalya (Turkije) is aangenomen en tot doel heeft ervoor te zorgen dat mondiaal systeemrelevante banken in geval van afwikkeling over de nodige verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit beschikken. In de tweede plaats gaat het om de voorgestelde wijzigingen van verordening nr. 806/2014 die voorzien in aanvullende instellingspecifieke verplichtingen voor systeembanken en in algemene vereisten voor banken die in de bankenunie zijn gevestigd.

30 Wat de voorgestelde wijzigingen van verordening nr. 806/2014 betreft, blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden dat de artikelen 12 octies en 12 nonies (de toekomstige artikelen 12 septies en 12 octies van verordening nr. 806/2014) zien op het toepassingsniveau van het MREL en dat, wat de instellingen betreft die als af te wikkelen entiteiten zijn aangemerkt, het MREL van toepassing is op het niveau van de af te wikkelen groep. In die voorbereidende werkzaamheden wordt er ook op gewezen dat de voorstellen – rechtstreeks aansluitend op een vergelijkbaar concept dat is ingevoerd met de TLAC-norm – het concept van een „intern MREL" introduceren, en dat dit impliceert dat de andere entiteiten van de af te wikkelen groep, die zelf geen af te wikkelen entiteiten zijn, in aanmerking komende schuldinstrumenten intern dienen uit te geven en dat die instrumenten door af te wikkelen entiteiten dienen te worden gekocht. In de voorstellen wordt ook gespecificeerd dat door zekerheden gedekte garanties die door de af te wikkelen entiteit worden toegekend aan de andere entiteiten van de af te wikkelen groep, onder bepaalde voorwaarden in de plaats kunnen komen van het interne MREL.

31 Uit die voorbereidende werkzaamheden blijkt voorts dat artikel 12 decies (het toekomstige artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014) bepaalt dat het interne MREL van een dochteronderneming onder bepaalde voorwaarden door de GAR kan worden opgeheven indien zowel de dochter- als de moederonderneming in dezelfde deelnemende lidstaat is gevestigd.

32 Aldus wordt enkel met betrekking tot het toekomstige artikel 12 octies van verordening nr. 806/2014, betreffende de „[t]oepassing van het vereiste op entiteiten die zelf geen afwikkelingsentiteiten zijn", uitdrukkelijk naar het garantievereiste verwezen. Bij de bespreking van het toekomstige artikel 12 nonies van die verordening, betreffende de mogelijkheid tot ontheffing van het interne MREL, ging het niet over de vraag of in dat verband eventueel een garantie zou worden geëist.

33 Wat de samenhang van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 met alle andere bepalingen van verordening nr. 806/2014 of met andere rechtshandelingen van de Unie betreft, zij eraan herinnerd dat in overweging 83 van verordening nr. 806/2014 staat te lezen dat „[o]m te vermijden dat entiteiten hun passiva zodanig structureren dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van het instrument van bail-in, […] het dienstig [is] te bepalen dat de entiteiten te allen tijde het voorgeschreven minimum voor eigen vermogen moeten aanhouden dat onder het instrument van bail-in kan vallen; dat bedrag dient te worden uitgedrukt als percentage van de totale passiva en het eigen vermogen van de entiteit".

34 Wat verordening 2019/877 betreft, staat in overweging 19 ervan te lezen dat „[i]ndien zowel de af te wikkelen entiteit als de moedermaatschappij en haar dochterondernemingen in dezelfde lidstaat zijn gevestigd en deel uitmaken van dezelfde af te wikkelen groep, […] de afwikkelingsraad

[moet] kunnen afzien van de toepassing van het betreffende MREL op die dochterondernemingen die geen af te wikkelen entiteiten zijn, of hen in staat [moet] stellen om aan het MREL te voldoen met door garanties gedekte zekerheden tussen de moedermaatschappij en haar dochterondernemingen die kunnen worden geactiveerd wanneer voldaan is aan de tijdsvoorwaarden die overeenkomen met die welke de afschrijving of omzetting van in aanmerking komende passiva toelaten" en dat „[d]e zekerheid ter dekking van de garantie […] zeer liquide [moet] zijn en een minimaal markt- en kredietrisico [moet] inhouden".

35 In overweging 19 van verordening 2019/877 wordt de inhoud van de nieuwe artikelen 12 octies en 12 nonies van verordening nr. 806/2014 in wezen aangekondigd.

36 Artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014 bepaalt immers dat de GAR entiteiten die zelf geen af te wikkelen entiteiten zijn kan toestaan om aan het ook aan hen opgelegde interne MREL te voldoen door middel van een garantie die aan negen cumulatieve voorwaarden voldoet. Zo wordt onder meer geëist dat de garantie wordt gedekt door zekerheden die ten minste 50 % van het bedrag ervan vertegenwoordigen. Zoals volgt uit punt 34 hierboven, betekent dit dat de moederonderneming haar liquide activa in feite bij voorbaat moet positioneren om die garantie te ondersteunen.

37 Zoals in punt 17 hierboven in herinnering is gebracht, voorziet artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 in de mogelijkheid om een dochteronderneming van het interne MREL te ontheffen, mits voldaan is aan de voorwaarden van die bepaling, waaronder de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen.

38 Voorts zij eraan herinnerd dat in overweging 2, laatste volzin, van verordening 2019/877 wordt benadrukt dat „[d]e bepalingen van [verordening nr. 806/2014], als gewijzigd bij deze verordening, betreffende de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van instellingen en entiteiten […] op een wijze die in overeenstemming is met die in [verordening nr. 575/2013] en in richtlijnen 2013/36/EU […] en 2014/59/EU [moeten] worden toegepast". Opgemerkt zij dat een soortgelijke bepaling als artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 is opgenomen in richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 173, blz. 190), in de versie zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2019/879 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van richtlijn 2014/59/EU met betrekking tot de verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en richtlijn 98/26/EG (PB 2019, L 150, blz. 296).

39 Artikel 45 septies, lid 3, onder c), van richtlijn 2014/59 voorziet namelijk in de mogelijkheid om een dochteronderneming ontheffing te verlenen indien er geen bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of onmiddellijke terugbetaling van passiva door de af te wikkelen entiteit aan de dochteronderneming.

40 Anders dan verordening nr. 806/2014 legt artikel 45 septies, lid 3, van richtlijn 2014/59 evenwel ook uitdrukkelijk een aanvullende voorwaarde op die losstaat van de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen, namelijk de voorwaarde dat de moederonderneming een garantie verleent ten behoeve van haar dochteronderneming.

Artikel 45 septies, lid 3, onder d), van richtlijn 2014/59 schrijft meer bepaald voor dat „de af te wikkelen entiteit de bevoegde autoriteit ervan overtuigt dat de dochteronderneming zorgvuldig wordt beheerd en [dat zij], met instemming van de bevoegde autoriteit, heeft verklaard dat zij garant staat voor de door de dochteronderneming aangegane verplichtingen". Voorts wordt daarin bepaald dat die laatste voorwaarde niet geldt wanneer de risico's in de dochteronderneming van geen belang zijn. Tenzij de risico's van geen belang zijn, moet dus aan die aanvullende voorwaarde worden voldaan voordat de GAR zijn discretionaire bevoegdheid om al dan niet ontheffing te verlenen, zou kunnen uitoefenen. Vastgesteld moet worden dat een dergelijke voorwaarde niet voorkomt in artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014.

41 Uit de contextuele uitlegging blijkt derhalve dat het vereiste van door zekerheden gedekte garanties tussen de moederonderneming en haar dochterondernemingen in artikel 12 octies van verordening nr. 806/2014 slechts is opgenomen als middel om te voldoen aan het interne MREL en dat artikel 12 nonies, lid 1, van die verordening geen garantievoorwaarde bevat voor een ontheffing, in tegenstelling tot hetgeen de wetgever heeft opgenomen in de eveneens op het gebied van afwikkeling vastgestelde richtlijn 2014/59.

42 In dit stadium volgt uit het voorgaande dat de mogelijkheid om op grond van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 ontheffing te verkrijgen geenszins afhankelijk kan worden gesteld van het vereiste van een door een zekerheid gedekte garantie als die van artikel 12 octies, lid 3, van die verordening. Anders zou artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 elk nuttig effect verliezen en op flagrante wijze worden geschonden.

43 In de voorgaande overwegingen kan evenwel geen steun worden gevonden voor de stelling van de Franse Republiek dat de GAR in het kader van de behandeling van een ontheffingsverzoek „geen enkele garantie" kan eisen. Uit de hierboven gegeven contextuele uitlegging kan immers niet worden afgeleid dat het ontbreken van een verwijzing naar een garantie in de bepaling over de behandeling van verzoeken tot ontheffing van het interne MREL (namelijk artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014) de GAR ipso jure belet om in het kader van die behandeling dat soort vereiste op te leggen. Ofschoon de GAR een ontheffingsverzoek moet afwijzen wanneer niet is voldaan aan een van de cumulatieve voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014, beschikt hij wel over een zekere beoordelingsmarge om te bepalen in welke omstandigheden voldaan is aan de derde voorwaarde, namelijk dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. Derhalve is het niet uitgesloten dat de GAR, gelet op de marge waarover hij beschikt bij de beoordeling van de derde voorwaarde van bovengenoemd artikel, een garantie mag opleggen die verschilt van die van artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014, teneinde een belemmering weg te nemen voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen.

44 Ten derde is het volgens het Gerecht aangewezen om zijn analyse voort te zetten met een teleologische uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014. Voor die uitlegging moet rekening worden gehouden met de algemene doelstelling van verordening 2019/877 en verordening nr. 806/2014.

45 Dienaangaande formuleert de wetgever in overweging 5 van verordening 2019/877 de door hem nagestreefde hoofddoelstelling, namelijk dat „[d]e afwikkelingsraad […] ervoor [zorgt] dat instellingen en entiteiten voldoende verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit hebben om ervoor te zorgen dat de absorptie van verliezen en de herkapitalisatie bij afwikkeling soepel en

snel verlopen met minimale gevolgen voor de belastingbetaler en de financiële stabiliteit[; d]at moet worden bereikt door instellingen te verplichten een instellingspecifiek MREL na te leven, als bepaald in [verordening nr. 806/2014]".

46 Aldus is, zoals de GAR in wezen opmerkt, de hoofddoelstelling die de wetgever zowel met verordening nr. 806/2014 als richtlijn 2014/59 nastreeft door het MREL op te leggen aan alle instellingen van een bankgroep, het waarborgen van een doeltreffende afwikkeling met minimale nadelige gevolgen voor de reële economie, het financiële stelsel en de overheidsfinanciën.

47 Voorts moet, volgens de overwegingen 17 en 18 van verordening 2019/877, het MREL voor instellingen of entiteiten die als af te wikkelen entiteiten zijn aangemerkt, alleen gelden op het geconsolideerde niveau van de af te wikkelen groep, terwijl instellingen of entiteiten die geen af te wikkelen entiteiten zijn, op individueel niveau aan het MREL moeten voldoen.

48 In beginsel moet dus elke dochteronderneming van de betrokken bankgroep aan het interne MREL voldoen. Gelet op het aan die verplichting ten grondslag liggende belang van minimalisering van de gevolgen voor de belastingbetaler en van financiële stabiliteit, kan van dit beginsel enkel worden afgeweken indien aan de ter zake geldende voorwaarden is voldaan. Met het besluit van de GAR om af te zien van het interne MREL mag derhalve geen afbreuk worden gedaan aan de doelstelling van minimalisering van de gevolgen voor de belastingbetaler en van financiële stabiliteit, welke ten grondslag ligt aan de invoering van de verplichting om het interne MREL bij voorbaat te positioneren op het niveau van de dochteronderneming. Zoals de GAR terecht benadrukt, zou de dochteronderneming zonder een bij voorbaat op haar niveau gepositioneerd intern MREL en bij verliezen die haar wettelijk kapitaal overschrijden immers zelf in afwikkeling dienen te worden geplaatst, hetgeen zou indruisen tegen de doelstelling die aan het interne MREL ten grondslag ligt.

49 Derhalve dient te worden geoordeeld dat de GAR zich bij de toepassing van verordening nr. 806/2014 en bij de toetsing of aan de voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, van die verordening is voldaan, moet laten leiden door de in punt 46 hierboven in herinnering gebrachte doelstelling.

50 De GAR moet bij de behandeling van een ontheffingsverzoek inzake het interne MREL dus beoordelen of er andere regelingen bestaan die kunnen dienen als functionele alternatieven voor het interne MREL. Gelet op zijn in punt 43 hierboven in herinnering gebrachte beoordelingsmarge staat niets eraan in de weg dat de GAR, naargelang de specifieke omstandigheden van elk ontheffingsverzoek, een garantie noodzakelijk acht om te voldoen aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. Om de in punt 42 hierboven genoemde redenen mag hij daarentegen geen garantie eisen waarvan de kenmerken vergelijkbaar zijn met die van de garantie als bedoeld in artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014.

51 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de GAR van de betrokken bankgroep een garantie zou hebben geëist die overeenstemt met of vergelijkbaar is met die van artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014, laat staan dat het beroepspanel een dergelijke benadering van de GAR zou hebben goedgekeurd.

52 Geen enkel argument van de Franse Republiek kan hieraan afdoen.

53 Ten eerste kan de Franse Republiek het beroepspanel en de GAR niet op goede gronden verwijten dat zij zich uitsluitend hebben gericht op de met het afwikkelingskader en het interne MREL nagestreefde algemene doelstelling van zowel verordening nr. 806/2014 als richtlijn 2014/59 en dat zij geen rekening hebben gehouden met de specifieke doelstellingen van die verordening, namelijk het verminderen van het risico van versnippering van de interne markt voor financiële diensten. Zij betoogt namelijk dat de ontheffingen van het interne MREL die gelden tussen in dezelfde lidstaat gevestigde entiteiten, tot die doelstellingen bijdragen door belemmeringen voor de stroom van liquide middelen en kapitaal binnen de groep weg te nemen.

54 Zoals in wezen is aangegeven in overweging 18 van verordening 2019/877 en in punt 47 hierboven in herinnering is gebracht, heeft de maatregel om instellingen of entiteiten die geen af te wikkelen entiteiten zijn op individueel niveau aan het interne MREL te onderwerpen, primair tot doel eventuele marktverstoringsrisico's te voorkomen door de GAR in staat te stellen een af te wikkelen groep af te wikkelen zonder sommige van haar dochterondernemingen in afwikkeling te plaatsen.

55 De doelstelling van het verminderen van belemmeringen voor de stroom van liquide middelen en kapitaal binnen de groep die wordt nagestreefd met artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014, dat bepaalt dat de GAR onder bepaalde voorwaarden van de toepassing van het interne MREL kan afzien, is daarbij secundair. Een dergelijke doelstelling mag niet worden nagestreefd ten koste van de in punt 54 hierboven in herinnering gebrachte primaire doelstelling.

56 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat in overweging 2 van verordening 2019/877 staat te lezen dat de betrokken bepalingen van verordening nr. 806/2014, zoals gewijzigd bij verordening 2019/877, moeten worden toegepast op een wijze die in overeenstemming is met onder meer die in richtlijn 2014/59. Artikel 45 septies, lid 3, onder d), van richtlijn 2014/59 houdt in dat de verklaring van de moederonderneming dat zij garant staat voor de verplichtingen van haar dochteronderneming slechts vereist is wanneer de risico's in de dochteronderneming niet onbelangrijk zijn. De wetgever geeft dus de voorkeur aan een voorzichtige benadering door ontheffing zonder garantieverstrekking slechts toe te staan indien aan strikte voorwaarden is voldaan, en met name wanneer een dergelijke ontheffing in wezen geen enkel risico oplevert.

57 Ter wille van de samenhang moeten ook de bepalingen van verordening nr. 806/2014, zoals gewijzigd bij verordening 2019/877, zodanig worden toegepast dat ontheffing slechts kan worden verleend indien aan strikte voorwaarden is voldaan. De GAR kan bij het onderzoek of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 dan ook van mening zijn dat er in casu garantieverstrekking is vereist om aan die voorwaarde te voldoen. Dat artikel 12 nonies, lid 1, van die verordening niet uitdrukkelijk vereist dat de moederonderneming ten behoeve van haar dochteronderneming een garantie verstrekt, betekent dat de wetgever de GAR met betrekking tot de eventuele noodzaak van een dergelijke garantie een beoordelingsmarge heeft gelaten, die hij daarentegen niet heeft toegekend aan de afwikkelingsautoriteit in het kader van het onderzoek van een ontheffing op grond van richtlijn 2014/59.

58 Ten tweede beroept de Franse Republiek zich ook tevergeefs op het antwoord van de Commissie op een vraag van een lidstaat over de omzetting van richtlijn 2019/879. De Commissie had erop gewezen dat de wetgever artikel 45 septies, lid 3, onder d) tot en met f), en lid 4, onder d) tot en met f), van richtlijn 2014/59, zoals gewijzigd bij richtlijn 2019/879, doelbewust niet had overgenomen en dat het aan de nationale afwikkelingsautoriteiten en, in het licht van de in het

arrest van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit (9/56, EU:C:1958:7), neergelegde beginselen inzake bevoegdheidsdelegatie, aan de GAR stond om daar bij de uitvoering van verordening nr. 806/2014 rekening mee te houden.

59 De door de GAR gevolgde benadering, waarbij de GAR het recht volgens het beroepspanel volledig juist heeft toegepast, strookt met de lering van het arrest van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit (9/56, EU:C:1958:7). Met die benadering wordt namelijk geenszins bevestigd dat er een automatische garantieverplichting bestaat om te voldoen aan het vereiste dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen, en wordt veeleer erkend dat de GAR ter zake over een beoordelingsmarge beschikt, waardoor hij een garantie kan eisen mocht hij dit naargelang de omstandigheden van het geval noodzakelijk achten.

60 Ten derde beroept de Franse Republiek zich op de publieke richtsnoeren „MREL Policy" van de GAR (hierna: „publieke richtsnoeren") en op diens interne handleiding om te stellen dat de GAR in werkelijkheid stelselmatig en zonder een onderzoek in concreto in elk afzonderlijk geval om een garantie verzoekt en die garantieverstrekking in werkelijkheid beschouwt als een voorwaarde om aan te tonen dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen in de zin van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014.

61 Het op de interne handleiding en de publieke richtsnoeren van de GAR gebaseerde betoog van de Franse Republiek waarmee zij in wezen aanvoert dat de GAR een nieuwe, volwaardige voorwaarde heeft vastgesteld die niet is opgenomen in de wetgeving, namelijk de voorwaarde dat een garantie moet worden verstrekt, kan niet slagen.

62 Om te beginnen is de verwijzing naar een garantie om aan te tonen dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen immers pas in juni 2022 in bijlage II bij de publieke richtsnoeren opgenomen en was daar dus geen sprake van toen de GAR zijn besluit SRB/EES/2021/44 van 4 november 2021 vaststelde.

63 Vervolgens wordt in de publieke richtsnoeren duidelijk aangegeven dat zij niet bedoeld zijn om juridisch bindende werking te hebben en dat zij in geen geval in de plaats komen van de wettelijke vereisten die zijn vastgelegd in de toepasselijke nationale en Uniewetgeving. In die richtsnoeren wordt ook vermeld dat zij niet voor juridische doeleinden kunnen worden ingeroepen, geen bindende uitlegging van de nationale of Uniewetgeving bevatten en geen juridisch advies vormen noch een dergelijk advies vervangen.

64 De benadering die is omschreven in de in juni 2022 gewijzigde versie van de publieke richtsnoeren op grond waarvan de GAR bij de beoordeling van de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen kan verzoeken om een specifieke garantie, strookt overeenkomstig het standpunt van het beroepspanel (punt 82 van het bestreden besluit) bovendien met de bewoordingen van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014, zoals met name blijkt uit de punten 44 tot en met 51 hierboven.

65 De vermelding in bijlage II bij de publieke richtsnoeren van de GAR, in de versie zoals gewijzigd in juni 2022, dat banken die om ontheffing verzoeken „normaliter" het bewijs van een garantie moeten overleggen om aan te tonen dat de middelen in een afwikkelingsscenario vrij overdraagbaar zijn, wijst er inderdaad op dat de GAR de voorkeur geeft aan de oplossing van de garantie, hetgeen de veiligste benadering is om te waarborgen dat er geen belemmeringen zijn voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. Die bijlage II kan evenwel niet aldus worden uitgelegd dat de GAR „in beginsel en automatisch in alle gevallen" vereist dat een

garantie wordt verstrekt. Door in diezelfde bijlage II te preciseren dat hij wanneer de specifieke kenmerken van een individueel geval dit rechtvaardigen, bij zijn beoordeling van de naleving van artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 een andere benadering kan hanteren, bevestigt de GAR dat hij per geval blijft beoordelen op welke manier kan worden voldaan aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen.

66 Wat voorts de interne handleiding van de GAR betreft, betoogt de Franse Republiek dat de GAR daarin aanvankelijk had aangegeven dat de verstrekking van een garantie een volwaardige voorwaarde was om ontheffing te kunnen verkrijgen en heeft hij die benadering vervolgens gewijzigd door die garantieverstrekking voor te stellen als een element waarmee kan worden aangetoond dat er geen sprake is van een belemmering voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen in de zin van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014. Dit wijst er evenwel veeleer op dat de GAR wel degelijk rekening heeft gehouden met de draagwijdte van die bepaling, waaruit volgt dat een garantie niet automatisch en van rechtswege kan worden verlangd, maar dat de noodzaak van een dergelijke garantie kan worden overwogen bij de beoordeling van het vereiste dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. Zoals met name uit de punten 44 tot en met 51 hierboven blijkt, staat niets eraan in de weg dat de GAR naargelang van de omstandigheden van het geval een garantie eist om te voldoen aan het vereiste van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014.

67 Ten slotte blijkt hoe dan ook uit de uittreksels uit besluit SRB/EES/2021/44 en uit het bestreden besluit, met name uit de punten 68 tot en met 71 van laatstgenoemd besluit, dat de GAR over de vraag of er geen belemmeringen waren voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen in casu heeft beslist met de vermelding dat hij de situatie van de betrokken bankgroep, en in het bijzonder de door de betrokken groep ter voldoening aan die voorwaarde verstrekte garanties van 2014 en 2015, in concreto had geanalyseerd, en dat het beroepspanel die benadering van de GAR heeft onderzocht en tot de slotsom is gekomen dat bij die analyse het recht niet onjuist was toegepast, doordat het om een benadering in concreto ging.

68 Derhalve zijn de redeneringen van het beroepspanel en de GAR niet gebaseerd op de publieke richtsnoeren, noch op de interne handleiding van de GAR, en berusten zij niet op een mechanische toepassing van de voorwaarde van garantieverstrekking. Dit is precies hetgeen het beroepspanel in punt 79 van het bestreden besluit heeft aangegeven, namelijk dat besluit SRB/EES/2021/44 een individueel besluit betreffende de betrokken bankgroep is waarin niet wordt verwezen naar de publieke richtsnoeren noch naar de interne handleiding van de GAR.

69 Dienaangaande vormen de overwegingen betreffende de interne handleiding en de publieke richtsnoeren, die met name zijn opgenomen in de punten 71 tot en met 73 van het bestreden besluit, een antwoord op de door appellante bij het beroepspanel aangevoerde argumenten en zijn zij bedoeld om aan te tonen dat de opname van de garantie in die twee documenten de uitoefening door de GAR van zijn beoordelingsmarge niet heeft veranderd in een de facto automatisch vereiste.

70 Gelet op het voorgaande moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

Tweede onderdeel: overschrijding door de GAR van de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid krachtens artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014

71 De Franse Republiek betoogt dat het beroepspanel had moeten vaststellen dat de GAR de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden. In de eerste plaats voert zij aan dat de bevoegdheden van de GAR in artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 nauwkeurig worden afgebakend aan de hand van objectieve criteria, zodat het gebruik van die bevoegdheden zorgvuldig aan die criteria moet worden getoetst. Het beroepspanel heeft evenwel enerzijds geoordeeld dat het eisen van een specifieke garantie voor de GAR louter een mogelijkheid vormde na een uitvoerige beoordeling en anderzijds ingestemd met de benadering van de GAR om in beginsel een specifieke garantie te eisen en slechts „bij wijze van uitzondering" toe te staan dat van dat vereiste kon worden afgezien. De Franse Republiek verwijt het beroepspanel dan ook dat het op de uitoefening door de GAR van zijn beoordelingsbevoegdheid in werkelijkheid geen enkele effectieve controle heeft uitgeoefend. In de tweede plaats betoogt de Franse Republiek dat het beroepspanel niet heeft getoetst of de GAR bij de inhoudelijke beoordeling van die garantie zijn bevoegdheid naar behoren had uitgeoefend. In de derde plaats heeft het beroepspanel bij het bestreden besluit dienovereenkomstig niet uitgelegd wat de omvang van de „gebonden en beperkte" beoordelingsbevoegdheid van de GAR was bij zijn onderzoek of voldaan was aan de voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, onder a) tot en met c), van verordening nr. 806/2014.

72 In de eerste plaats moet worden onderzocht of, zoals de Franse Republiek betoogt, het beroepspanel heeft ingestemd met een benadering waarbij de GAR „in beginsel" een specifieke garantie zou hebben geëist en slechts „bij wijze van uitzondering" zou hebben toegestaan dat van een dergelijk vereiste kon worden afgezien, waardoor de GAR zonder uitoefening van zijn beoordelingsmarge, zoals deze in punt 43 hierboven in herinnering is gebracht, en dus zonder vooraf een nauwkeurige en concrete analyse van de relevante gegevens te hebben verricht, zou hebben geëist dat een garantie werd verstrekt.

73 Vooraf moet erop worden gewezen dat volgens artikel 85, leden 3 en 4, van verordening nr. 806/2014 elke natuurlijke of rechtspersoon tegen een besluit van de GAR, zoals besluit SRB/EES/2021/44, beroep kan aantekenen bij het beroepspanel, dat het beroep de gronden bevat waarop het is gebaseerd en dat het aan het beroepspanel staat om over dat beroep een besluit te nemen. Het beroepspanel onderzoekt dus de middelen die aan hem worden voorgelegd.

74 In casu betwist de Franse Republiek niet dat appellante bij het beroepspanel, zoals blijkt uit het overzicht van de middelen in punt 35 van het bestreden besluit, had aangevoerd dat de GAR via zijn interne handleiding en zijn publieke richtsnoeren de facto een aanvullende voorwaarde voor de ontheffing had opgelegd waarin verordening nr. 806/2014 niet voorzag, en aldus het recht onjuist had toepast door de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid te overschrijden, de met de toegepaste bepalingen nagestreefde doelstellingen te miskennen en deze elk praktisch rechtsgevolg te ontnemen. Appellante bij het beroepspanel had in wezen betoogd dat de door de GAR in abstracto gevolgde benadering de ontheffing nagenoeg onmogelijk had gemaakt.

75 Voorts moet in herinnering worden gebracht dat de betrokken bank zich op twee garanties had beroepen om aan te voeren dat er geen sprake was van een bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische belemmering voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen in de zin van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014. De moederonderneming had de betrokken garanties ter waarborging van de verplichtingen van haar dochteronderneming

in 2014 en 2015 verstrekt in het kader van verzoeken om overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 575/2013 af te zien van de toepassing van prudentiële vereisten op individuele basis en van de toepassing van liquiditeitsvereisten op individuele basis.

76 Gepreciseerd moet worden dat de argumenten die appellante bij het beroepspanel ter ondersteuning van haar eerste middel had aangevoerd, niet zagen op de inhoudelijke beoordelingen die de GAR had verricht ten aanzien van de garanties van 2014 en 2015 waarop de betrokken bankgroep zich had beroepen om aan te voeren dat voldaan was aan de voorwaarde dat er geen belemmering mag zijn voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. De argumenten in kwestie hadden namelijk betrekking op de beweerde onjuiste toepassing van het recht door de GAR door mechanisch en automatisch een voorwaarde toe te passen die niet in artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 was opgenomen, en aldus zijn bevoegdheid te overschrijden.

77 Het beroepspanel diende dus na te gaan of de GAR de situatie van de betrokken bankgroep en de tot staving van haar ontheffingsverzoek verstrekte garanties in concreto had onderzocht en of de GAR aldus de grenzen van zijn beoordelingsmarge in acht had genomen. Daarbij diende het te controleren dat de GAR de garanties van 2014 en 2015 niet had beoordeeld in een verkapt abstract onderzoek, maar in een geloofwaardig en concreet onderzoek ervan.

78 De Franse Republiek betoogt dan ook ten onrechte dat het beroepspanel, gelet op de door appellante bij het beroepspanel aangevoerde middelen en argumenten inzake de onjuiste toepassing van het recht door de GAR door artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 onjuist toe te passen en de grenzen van zijn bevoegdheid te overschrijden, noodzakelijkerwijs had moeten onderzoeken of de GAR in het licht van alle relevante gegevens van het geval terecht een specifieke garantie mocht eisen.

79 Gelet op de door appellante bij het beroepspanel aangevoerde middelen, zoals deze in punt 76 hierboven in herinnering zijn gebracht, moet worden nagegaan of het beroepspanel terecht mocht oordelen dat de analyse van de GAR, die had geleid tot diens conclusie dat er een risico bestond dat de garanties van 2014 en 2015 in een scenario van niet-levensvatbaarheid niet werkbaar waren en niet voldeden aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen, daadwerkelijk en in concreto was uitgevoerd.

80 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 geen nauwkeurige regels oplegt over de wijze waarop moet worden voldaan aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen, maar de GAR in wezen verplicht zich ervan te vergewissen dat de bestaande mechanismen, zoals garanties, in een stressscenario functioneel gelijkwaardig zijn aan een intern MREL en er dus geen risico bestaat dat de bestuurders van de moederonderneming op het moment dat de dochteronderneming niet meer levensvatbaar is theoretisch zouden kunnen beslissen om zich terug te trekken, en aldus de dochteronderneming te laten vallen, in plaats van „de middelen naar beneden te laten stromen”, de verliezen te absorberen of te herkapitaliseren.

81 In casu diende het beroepspanel op grond daarvan na te gaan dat de GAR de garanties van 2014 en 2015, en de doeltreffendheid ervan in een stressscenario, daadwerkelijk en in concreto had onderzocht, zodat de GAR kon uitmaken of die bestaande mechanismen in een liquidatiescenario functioneel gelijkwaardig waren aan een intern MREL, en dus of de betrokken bankgroep daarmee kon voldoen aan de voorwaarde dat er geen belemmering voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen bestaat.

82 Dienaangaande blijkt ten eerste uit het bestreden besluit, met name uit de punten 4, 7, 12, 15, 49, 68, 75, 76, 88, 108, 110 en 116 ervan, dat het beroepspanel heeft onderzocht of de GAR het ontheffingsverzoek in concreto had geanalyseerd.

83 Het beroepspanel heeft erop gewezen dat de GAR had benadrukt dat de garanties van 2014 en 2015 in een andere context waren verstrekt, namelijk in het kader van de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 575/2013, om de betrokken bankgroep te kunnen ontheffen van de toepassing van de prudentiële kapitaalvereisten op individuele basis, en van de toepassing van de prudentiële liquiditeitsvereisten op individuele basis. Het heeft vastgesteld dat de GAR had gewezen op een mogelijk scenario waarin de verslechtering van de situatie van de dochteronderneming zou leiden tot haar falen, mocht de financiële steun van de garantieverstrekker nog niet zijn toegekend. Het heeft opgemerkt dat de doelstellingen van de garanties volgens de GAR in een dergelijk geval niet langer van toepassing waren.

84 Het beroepspanel heeft verklaard dat de GAR zich dienaangaande had gebaseerd op de beoordelingen van het interne afwikkelingsteam. Zoals blijkt uit punt 75 van het bestreden besluit, had dit team ernstige twijfels geuit over het feit dat het recht om een eventueel bestaande garantie ten uitvoer te leggen zou blijven bestaan bij wanbetaling of falen van de dochteronderneming, en erop gewezen dat de schuldeisers van de dochteronderneming zelf een recht zouden kunnen doen gelden tegen de garantieverstrekker, zodat de moederonderneming – de garantieverstrekker – uiteindelijk van haar wettelijke verplichting om bij het falen van de dochteronderneming garant te staan zou zijn ontheven op het moment dat die dochter daaraan het meest behoefte heeft.

85 In punt 75 van het bestreden besluit wordt ook verwezen naar verklaringen van het interne afwikkelingsteam volgens welke moest worden verzekerd dat de moederonderneming onmiddellijk eigen vermogen kon overdragen aan de dochteronderneming ten aanzien waarvan overeenkomstig artikel 21, lid 3, van verordening nr. 806/2014 was vastgesteld dat zij niet levensvatbaar was, en volgens welke de vaststelling dat die dochteronderneming zou falen of waarschijnlijk zou falen zou plaatsvinden in een situatie waarin die dochteronderneming nog aan haar verplichtingen kon voldoen en de garanties van 2014 en 2015 dus nog niet geactiveerd waren en niet konden worden aangewend om de vereiste steun te bieden.

86 Uit het bestreden besluit blijkt dus dat het onderzoek van de bestaande mechanismen door de GAR geenszins fictief was, maar wel degelijk berustte op een daadwerkelijke analyse in concreto van de situatie van de betrokken bankgroep. De Franse Republiek betoogt dus ten onrechte dat de GAR automatisch en in abstracto een garantie heeft opgelegd.

87 Hieruit volgt dat het beroepspanel op goede gronden in wezen heeft kunnen oordelen dat de GAR de situatie van de betrokken bankgroep in concreto had onderzocht om na te gaan of deze voldeed aan de voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014.

88 Ten tweede vloeit de vaststelling dat het beroepspanel op goede gronden heeft geoordeeld dat de GAR de situatie van de betrokken bankgroep daadwerkelijk en in concreto had geanalyseerd, ook voort uit het standpunt dat het met name heeft ingenomen in de punten 73, 74 en 83 van het bestreden besluit. Het heeft daarin ondubbelzinnig verklaard dat de GAR over een beoordelingsmarge beschikte om uit te maken of er voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen al dan niet belemmeringen waren en dat de GAR in dat verband tot de slotsom kon komen dat er geen belemmering was en ontheffing kon verlenen, zelfs indien de moederonderneming geen garantie ten behoeve van haar dochteronderneming had verstrekt.

Dienaangaande heeft het beroepspanel erop gewezen dat aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen kon worden voldaan op grond van bijzondere wettelijke bepalingen van het toepasselijke nationale recht en op grond van bestaande contractuele regelingen tussen groepsvennootschappen.

89 Ten derde kan voor het feit dat de GAR gebruik heeft gemaakt van zijn beoordelingsmarge en zijn onderzoek van de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 in concreto heeft verricht, ook steun worden gevonden in de vaststelling van het beroepspanel dat de redenering in het bestreden besluit betreffende de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen niet op de publieke richtsnoeren noch op de interne handleiding van de GAR is gebaseerd, zoals blijkt uit de punten 61 tot en met 68 hierboven.

90 Om die reden hoeft geen gevolg te worden gegeven aan het verzoek van de Franse Republiek aan het Gerecht om een maatregel tot organisatie van de procesgang vast te stellen waarbij de GAR zou worden gelast tot overlegging van de in 2020 en 2021 toepasselijke versies van zijn interne handleiding op grond dat in de betrokken handleiding zou zijn aangegeven dat het verstrekken van een garantie tussen de af te wikkelen entiteit en haar dochteronderneming een absolute voorwaarde is waaraan de interne afwikkelingsteams zich voor de toepassing van artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 dienen te houden.

91 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat in het bestreden besluit hoofdzakelijk naar de interne handleiding van de GAR wordt verwezen in het kader van het antwoord van het beroepspanel op de door appellante bij dat panel aangevoerde argumenten die op dat document zijn gebaseerd. Het betoog dat de Franse Republiek tracht te voeren op basis van de in 2020 en 2021 toepasselijke versies van de interne handleiding van de GAR is niet ter zake dienend, omdat daarmee niet kan worden afgedaan aan de terechte conclusie van het beroepspanel dat de GAR daadwerkelijk en in concreto de voorwaarde had geanalyseerd dat er voor de dochteronderneming van de betrokken bankgroep geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen.

92 Aan die conclusie kan door geen enkel argument van de Franse Republiek worden afgedaan.

93 Als eerste argument verwijt de Franse Republiek het beroepspanel dat het heeft ingestemd met de benadering van de GAR om ervan uit te gaan dat de garanties in geval van een crisis niet konden worden geactiveerd, en dat het ter beoordeling van die kwestie het nationale recht niet grondig heeft geanalyseerd.

94 Dat betoog kan niet slagen. Zoals met name uit punt 86 hierboven blijkt, heeft het beroepspanel zich er immers juist van vergewist dat de GAR de aan hem voorgelegde gegevens in concreto had geanalyseerd zonder daarbij ergens van „uit te gaan”. Bovendien blijkt uit het bestreden besluit niet dat de betrokken bankgroep of appellante bij het beroepspanel bepalingen van het toepasselijke nationale recht of overeenkomsten binnen die groep heeft aangewezen aan de hand waarvan aan de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 kon worden voldaan. De enige elementen die ter ondersteuning van het ontheffingsverzoek zijn aangevoerd om aan te tonen dat er geen belemmering was voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen, hebben betrekking op de garanties van 2014 en 2015. Dat zijn evenwel juist de garanties die de GAR in concreto heeft onderzocht.

95 Dienaangaande moeten de argumenten waarmee de Franse Republiek aanvoert dat de GAR een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door voorbij te gaan aan de gunstige gevolgen van bestaande „interne regelingen” in een afwikkelingsscenario en door te oordelen dat de garanties van 2014 en 2015 niet konden worden geactiveerd in een stressscenario, bij gebreke van enige onderbouwing hoe dan ook worden afgewezen.

96 De Franse Republiek geeft namelijk niet aan op welke „interne regelingen” zij zich tot staving van haar betoog beroept, laat staan dat zij beschrijft in welk opzicht die regelingen gunstige gevolgen hadden kunnen hebben in een afwikkelingsscenario.

97 Daarnaast verwijst de Franse Republiek tot staving van haar betoog dat de garanties van 2014 en 2015 hadden kunnen worden geactiveerd, niet naar enige nationale wetsbepaling of enig nationaalrechtelijk beginsel. Hooguit haalt zij een arrest van de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) van 4 februari 1985 aan, omdat daarin zou worden bevestigd dat op grond van het begrip „groepsbelang” onder bepaalde voorwaarden kan worden afgeweken van de strikte verdediging van het belang van een vennootschap wanneer de betrokken vennootschap financiële steun verleent aan een andere vennootschap van dezelfde groep. Wat dat begrip „groepsbelang” betreft, verwijst de Franse Republiek via een hyperlink in haar repliek ook naar een rapport van juni 2015, met als opschrift „Vers une reconnaissance de l’intérêt de groupe dans l’Union européenne?”, *Rapport du Club des Juristes (Commission Europe)*, waarin kort de voorwaarden worden opgesomd waaraan volgens het Franse recht moet worden voldaan „om te voorkomen dat bestuurders zouden worden aangemerkt als daders van misbruik van vennootschapsgoederen als gevolg van het verlenen van financiële steun tussen vennootschappen van dezelfde groep” (blz. 16 en 17 van dat rapport).

98 Vastgesteld moet worden dat zowel de uitleg van de Franse Republiek als de inhoud van het rapport waarnaar zij verwijst, op zijn minst vaag en weinig nauwkeurig zijn. Op grond daarvan kan op geen enkele wijze worden achterhaald welke gevolgen de GAR daaraan in casu had moeten verbinden met betrekking tot de garanties van 2014 en 2015. Zoals blijkt uit de schriftelijke stukken van de Franse Republiek zelf, vereist het begrip „groepsbelang” bovendien dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan om van de strikte verdediging van het belang van een vennootschap te kunnen afwijken. De Franse Republiek heeft evenwel niet uiteengezet op welke manier in casu aan die voorwaarden was voldaan.

99 Als tweede argument voert de Franse Republiek aan dat de GAR zich bij de uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 heeft vergist op grond dat de wetgever enkel heeft verwezen naar „wezenlijke” en „te voorziene” belemmeringen, en niet naar „eventuele” „toekomstige” belemmeringen, en dat in casu niet is aangetoond dat van dergelijke belemmeringen daadwerkelijk sprake was.

100 Dat argument moet worden afgewezen. Het beroepspanel heeft zich bij de uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 namelijk niet vergist door in wezen te oordelen dat de belemmering voor de onmiddellijke overdracht van de garanties van 2014 en 2015 en het daaruit voortvloeiende risico overeenkwamen met de begrippen „risico” en „bestaande of te voorziene wezenlijke[…] belemmering” in de zin van bovengenoemde bepaling. Zoals blijkt uit de punten 82 tot en met 85 hierboven, komt uit het onderzoek van het beroepspanel ter bepaling of de GAR het ontheffingsverzoek in concreto had geanalyseerd, daadwerkelijk naar voren dat de garanties van 2014 en 2015 in een andere context waren verstrekt en dat zij in bepaalde scenario’s het wezenlijke risico inhielden dat zij niet of niet meer zouden kunnen worden geactiveerd.

101 In de tweede plaats betoogt de Franse Republiek dat het beroepspanel zich heeft vergist door te oordelen dat de GAR de situatie van de betrokken bankgroep in concreto had onderzocht om een evenredige „inhoud” van de garantie vast te stellen. Zij betoogt dat de GAR de desbetreffende inhoud automatisch en zonder concreet onderzoek van de situatie heeft vastgesteld op een niveau dat ten minste gelijk is aan het hypothetische bedrag van het interne MREL dat zonder ontheffing zou zijn toegepast, en dat die inhoud dus niet evenredig is.

102 Een dergelijk betoog snijdt geen hout. Het beroepspanel heeft immers om te beginnen in punt 75 van het bestreden besluit in herinnering gebracht dat de GAR er redelijkerwijs van overtuigd moest zijn dat de bestaande garantie functioneel gelijkwaardig was aan het bij voorbaat in een stresscenario geplaatst interne MREL. Vervolgens heeft het erop gewezen dat de GAR in casu in het kader van zijn in punt 43 hierboven in herinnering gebrachte beoordelingsmarge had geoordeeld dat de garanties van 2014 en 2015 die de betrokken bankgroep ter ondersteuning van haar ontheffingsverzoek had verstrekt, het risico inhielden dat zij in een stressscenario niet konden worden geactiveerd en dus niet bestonden. Ten slotte heeft het vastgesteld dat volgens de GAR een in een stressscenario aan het interne MREL functioneel gelijkwaardige garantie voor een bedrag gelijk aan het hypothetische bedrag van dat interne MREL derhalve noodzakelijk was om dat risico op te vangen.

103 Zodoende heeft het beroepspanel op goede gronden geoordeeld dat de GAR de situatie van de betrokken bankgroep in concreto had onderzocht om de inhoud van de garantie vast te stellen.

104 Bovendien moeten de argumenten inzake de toepassing van het Franse recht die de Franse Republiek heeft aangevoerd om aan te tonen dat het beroepspanel een fout heeft gemaakt bij zijn onderzoek van de benadering van de GAR om de inhoud van de garantie vast te stellen en dat die benadering van de GAR abstract en onevenredig was, hoe dan ook worden afgewezen om de in de punten 96 tot en met 98 hierboven genoemde redenen.

105 In de derde plaats betoogt de Franse Republiek dat het beroepspanel heeft verklaard dat de GAR bij het onderzoek van de in artikel 12 nonies, lid 1, onder a) tot en met c), van verordening nr. 806/2014 genoemde ontheffingsvoorwaarden over een „gebonden en beperkte” beoordelingsbevoegdheid beschikte, maar dat het niet heeft uiteengezet wat de omvang van die beoordelingsbevoegdheid was en dus evenmin heeft onderzocht welke gevolgen in casu aan die bevoegdheid moesten worden verbonden.

106 Dat betoog is ongegrond.

107 Uit de punten 18 tot en met 20 hierboven blijkt immers dat artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 deels een gebonden bevoegdheid aan de GAR verleent en hem deels een discretionaire bevoegdheid delegeert.

108 Zoals het beroepspanel er in de punten 58 tot en met 61 van het bestreden besluit op heeft gewezen, is de discretionaire bevoegdheid die wordt beoogd in de in punt 20 hierboven bedoelde tweede fase, in casu niet aan de orde aangezien het geschilpunt niet is of de GAR die bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, nadat aan alle voorwaarden was voldaan. Dienaangaande moet de GAR, zoals in punt 43 hierboven in herinnering is gebracht, een ontheffingsverzoek weliswaar afwijzen wanneer niet voldaan is aan een van de cumulatieve voorwaarden van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014, maar beschikt hij bij vaststelling van omstandigheden waarin is voldaan aan de derde voorwaarde, namelijk dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen, over een zekere beoordelingsmarge.

109 Gelet op de middelen waarmee wordt aangevoerd dat de GAR een automatisch garantievereiste had vastgesteld om ontheffing te kunnen verlenen, en aldus zijn beoordelingsmarge in de eerste fase had overschreden, diende het beroepspanel dus te onderzoeken of de GAR in het kader van zijn analyse van de situatie van de betrokken bankgroep, en van de door deze laatste aangevoerde garanties van 2014 en 2015, wel degelijk een beoordeling in concreto had verricht en tot de slotsom was gekomen dat die garanties ondoeltreffend waren en de moederonderneming een garantie moest verstrekken ten behoeve van haar dochteronderneming.

110 Uit de redenering in de punten 22 tot en met 103 hierboven volgt dat het beroepspanel het onderzoek waarnaar in punt 109 hierboven wordt verwezen, inderdaad heeft verricht. Uit de hierboven genoemde punten blijkt ook dat het beroepspanel na dat onderzoek op goede gronden heeft geoordeeld dat de GAR daadwerkelijk een beoordeling in concreto had verricht en dat hij dus geen nieuwe voorwaarde in het leven had geroepen of toegepast waarin artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 niet voorzag, en de grenzen van zijn beoordelingsmarge uit hoofde van die bepaling dus evenmin had overschreden.

111 Gelet op deze elementen hoefde het beroepspanel geen nadere uitleg te geven over de omvang van de beoordelingsmarge van de GAR en evenmin te onderzoeken welke gevolgen daaruit moesten worden getrokken.

112 In het licht van het voorgaande moet het tweede onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

113 Het eerste middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

114 De Franse Republiek betoogt dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden omdat de criteria die de GAR voor het onderzoek van het ontheffingsverzoek had gehanteerd duidelijk noch nauwkeurig waren en voor de betrokken bankgroep niet voorzienbaar waren. In dat verband preciseert zij dat de publieke richtsnoeren die de praktijk van de GAR met betrekking tot het MREL moesten omschrijven, op de datum van het aan de GAR gerichte verzoek om ontheffing van het MREL niet vereisten dat er een garantie werd verstrekt en voert zij aan dat het garantievereiste was opgenomen in het interne document van de GAR.

115 De GAR betwist dat betoog.

116 Het rechtszekerheidsbeginsel is een fundamenteel Unierechtelijk beginsel dat onder meer verlangt dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van 9 maart 2017, Polen/Commissie, C-105/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2017:191, punt 54).

117 Het rechtszekerheidsbeginsel verlangt met name dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en voorzienbare gevolgen hebben, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen (arrest van 28 september 2022, Malacalza Investimenti/ECB, T-552/19 OP, niet gepubliceerd, EU:T:2022:587, punt 52).

118 Dit dwingende vereiste verlangt dat elke handeling die rechtsgevolgen teweeg beoogt te brengen, haar verbindend karakter dient te ontlenen aan een bepaling van het Unierecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht (zie arrest van 19 juni 2015, Italië/Commissie, T-358/11, EU:T:2015:394, punt 123 en aldaar aangehaald rechtspraak). Het voorzienbaarheidsbeginsel is een integrerend onderdeel van het rechtszekerheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/Raad, T-578/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:678, punten 111 en 112).

119 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 de bepaling is waarvan de toepassing de kern van het onderhavige geding vormt. Volgens die bepaling moet voor de ontheffing van het interne MREL worden voldaan aan het vereiste dat „er geen bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of de onmiddellijke terugbetaling van passiva door de af te wikkelen entiteit aan de dochteronderneming”. Geoordeeld moet worden dat die bepaling duidelijk en nauwkeurig is en voorzienbare gevolgen heeft, namelijk dat zij voorschrijft dat het bestaan van een belemmering voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen in de weg staat aan de ontheffing.

120 Ten eerste kan niet worden verlangd dat in artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 de verschillende concrete gevallen worden genoemd waarin al dan niet voldaan is aan de voorwaarde van die bepaling, voor zover niet al deze gevallen van tevoren door de wetgever kunnen worden vastgesteld (zie in die zin arrest van 20 juli 2017, Marco Tronchetti Provera e.a., C-206/16, EU:C:2017:572, punt 42). Het is immers niet mogelijk de voorbeelden van belemmeringen voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen op te noemen, net zomin als van de wetgever kan worden verlangd dat hij een positieve lijst vaststelt van de maatregelen waarmee aan de voorwaarde dat er geen van dergelijke belemmeringen zijn, kan worden voldaan.

121 Ten tweede verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich er niet tegen dat de betrokken autoriteiten bij de toepassing van de in de regeling vastgestelde criteria over een beoordelingsmarge beschikken. In casu impliceert het feit dat de GAR over een marge beschikt bij de beoordeling of er een belemmering bestaat voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of bij de beoordeling van de juiste manier om aan die voorwaarde te voldoen, daarom nog niet dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.

122 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de Franse Republiek in haar schriftelijke stukken heeft aangevoerd dat zij niet had gesteld dat artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 de GAR hoe dan ook verbood om een specifieke garantie te eisen, en aldus in wezen heeft erkend dat de GAR op grond van die bepaling wel een specifieke garantie mocht eisen. Derhalve is het garantieverzoek van de GAR aan de moeder van de betrokken bankdochter niet a priori onvoorzienbaar en vormt het dus geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

123 In de tweede plaats moet het betoog van de Franse Republiek worden onderzocht dat de marktdeelnemers tegenstrijdige signalen hebben ontvangen met betrekking tot de publieke richtsnoeren en de interne handleiding van de GAR en dus legitieme twijfels konden hebben over de juiste uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014. De Franse Republiek stelt namelijk dat de publieke richtsnoeren die de bankinstellingen moesten informeren over de praktijk van de GAR inzake het MREL, op het tijdstip van het ontheffingsverzoek nergens melding maakten van de noodzaak om een garantie te verstrekken, maar dat de GAR in zijn interne handleiding de ontheffing van het minimumvereiste voor eigen vermogen afhankelijk had gesteld van de afgifte van een specifieke garantie. Zij wijst erop dat dit vereiste van een specifieke

garantie pas in juni 2022 uitdrukkelijk in de publieke richtsnoeren was opgenomen. Volgens haar bestonden er derhalve grote verschillen tussen de toepasselijke wetgeving (waarin geen vereiste van een specifieke garantie was vastgesteld), de publieke richtsnoeren (waarin vóór juni 2022 niet was voorzien in een specifieke garantie) en de interne handleiding van de GAR (die wel een dergelijk dwingend vereiste bevatte), waardoor het rechtszekerheidsbeginsel was geschonden.

124 Dat betoog moet worden afgewezen.

125 Ten eerste klopt het dat het vereiste van een specifieke garantie ter voldoening aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de (onmiddellijke) overdracht van eigen vermogen ten tijde van het ontheffingsverzoek dat tot het bestreden besluit heeft geleid niet voorkwam in de publieke richtsnoeren, maar dat impliceerde daarom nog niet dat de GAR nooit om een dergelijke garantie kon verzoeken. De banken konden het feit dat daarover niets uitdrukkelijk was vermeld redelijkerwijs niet aldus opvatten dat de GAR zichzelf zou hebben opgelegd om definitief van het vereiste van een specifieke garantie af te zien.

126 Ten tweede was in de publieke richtsnoeren van 2020 in dat verband duidelijk aangegeven dat de partij die om de ontheffing verzocht „[moest] aantonen dat er geen belemmering [was] voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of terugbetaling van passiva”. In de richtsnoeren van 2020 werd dus ondubbelzinnig gewezen op de resultaatsverplichting van verzoekers om ontheffing – namelijk het bestaan van een mechanisme voor de overdracht van verliezen binnen de groep dat ervoor zorgt dat er geen potentiële belemmeringen zijn voor de overdracht van eigen vermogen – maar werden de mogelijke mechanismen om daartoe te komen niet beperkt. Daarmee heeft de GAR dus impliciet erkend dat het betrokken mechanisme de vorm kon aannemen van een garantie van de moederonderneming ten behoeve van haar dochteronderneming.

127 In dit verband beroept de Franse Republiek zich tevergeefs op het arrest van 12 februari 2014, Beco/Commissie (T-81/12, EU:T:2014:71), waarbij het Gerecht heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel was geschonden. Het betrokken arrest had betrekking op een interpretatieve mededeling van de Commissie die bedoeld was om marktdeelnemers duidelijkheid te verschaffen, maar waarmee het tegenovergestelde werd bereikt doordat daarin „tegenstrijdige signalen” werden gegeven. Om de in punt 126 hierboven uiteengezette redenen moet worden vastgesteld dat er in casu geen tegenstrijdige signalen zijn gegeven, noch onvoorzienbare maatregelen waren.

128 Ten derde kan, anders dan de Franse Republiek betoogt, bij de beoordeling van de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel, hetgeen niet alleen in abstracto wordt vastgesteld, rekening worden gehouden met de gesprekken die tijdens de administratieve procedure hebben plaatsgevonden tussen de betrokken bankgroep, de GAR en het interne afwikkelingsteam. Het beroepspanel heeft er met name in de punten 73 en 87 van het bestreden besluit op gewezen dat de GAR en het interne afwikkelingsteam uitdrukkelijk hun bedenkingen hadden geuit ten aanzien van de toezeggingen inzake liquiditeit en kapitaal voor de dochteronderneming via de garanties van 2014 en 2015. Derhalve was de betrokken bankgroep in kennis gesteld van het standpunt dat de GAR in de omstandigheden van het geval had ingenomen.

129 Ten vierde blijkt uit het onderzoek van het eerste middel dat het beroepspanel geenszins heeft ingestemd met de benadering die de GAR zou hebben gevolgd om de betrokken bankgroep – uit principe en automatisch – een verplichting op te leggen om een specifieke garantie te verstrekken. Het beroepspanel heeft immers op goede gronden geoordeeld dat de GAR het onderhavige geval, en in het bijzonder de garanties van 2014 en 2015, in concreto had onderzocht.

130 Dienaangaande merkt de GAR terecht op dat hij binnen afwikkelingsplanningscyclus 2020 een beoordeling per geval heeft verricht en dat hij niet alle banken om een garantie heeft verzocht. Hij wijst er namelijk op dat hij zes ontheffingen heeft verleend, waarvan drie zonder garanties. Dit feitelijke element bevestigt de vaststelling van het beroepspanel dat de GAR niet automatisch en in abstracto verlangt dat er een specifieke garantie wordt verstrekt.

131 Ten slotte had de betrokken bankgroep geen toegang tot de in 2020 en 2021 toepasselijke versies van de interne handleiding van de GAR. Derhalve kon dat document geen „tegenstrijdige signalen" geven of de betrokken bankgroep misleiden. Bovendien blijkt uit geen enkel punt van het bestreden besluit dat het beroepspanel een benadering zou hebben goedgekeurd waarbij de GAR louter mechanisch richtsnoeren uit zijn interne handboek had toegepast.

132 Gelet op een en ander moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Derde middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht

133 De Franse Republiek betoogt dat het beroepspanel ten onrechte van oordeel was dat de GAR aan de motiveringsplicht had voldaan. Volgens haar is de motivering in het besluit van de GAR, dat door het beroepspanel is bekrachtigd, gebrekkig omdat daaruit niet kon worden opgemaakt waarom niet aan de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 was voldaan en evenmin wat de kenmerken waren van een garantie die aan de verwachtingen van de GAR kon voldoen. De GAR heeft dus niet aangetoond waarom er een belemmering bestond voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of de onmiddellijke terugbetaling van passiva door de af te wikkelen entiteit aan de dochteronderneming. Zij voegt eraan toe dat het beroepspanel enkel heeft aangegeven dat de door de betrokken bankgroep verstrekte gegevens (met name de garanties van 2014 en 2015) in een stressscenario mogelijk niet volstonden om de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen te waarborgen, en dat met een dergelijke motivering niet kan worden aangetoond dat er een „bestaande of te voorziene wezenlijke, praktische of juridische" belemmering bestond voor de onmiddellijke overdracht van de middelen.

134 De GAR betoogt dat dit middel moet worden afgewezen.

135 De door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechterlijke instantie haar toezicht kan uitoefenen (zie arrest van 8 mei 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

136 De vereiste motivering moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de betrokken handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten van de handeling of andere personen die daardoor worden geraakt in de

zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de beoordeling of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 8 juli 2020, Crédit Agricole/ECB, T-576/18, EU:T:2020:304, punt 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

137 Gelet op de door appellante bij het beroepspanel aangevoerde middelen, zoals deze in de punten 76 tot en met 78 hierboven in herinnering zijn gebracht, is het Gerecht van oordeel dat het beroepspanel in het bestreden besluit de wezenlijke feitelijke en juridische gegevens heeft gespecificeerd, aangezien, op grond van de daarin opgenomen motivering, de Franse Republiek de rechtvaardigingsgronden van dat besluit kon kennen met het oog op de betwisting ervan en de Unierechter zijn toezicht op de wettigheid van dat besluit kon uitoefenen.

138 De Franse Republiek heeft immers de gegrondheid van de door het beroepspanel in het bestreden besluit gevolgde redenering kunnen betwisten. Zij heeft namelijk geldend kunnen maken dat het beroepspanel een uitlegging van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 door de GAR had gevalideerd en was voorbijgegaan aan de „bevoegdheidsoverschrijding” door de GAR. Zoals bovendien blijkt uit de analyse hierboven van de in het verzoekschrift aangevoerde middelen en argumenten, heeft het Gerecht uitspraak kunnen doen over dat betoog en zijn toezicht op de wettigheid van het bestreden besluit kunnen uitoefenen.

139 In het bijzonder de motivering waarop het beroepspanel zich heeft gebaseerd voor zijn vaststelling dat de GAR de situatie van de betrokken groep in concreto had onderzocht en waarnaar met name wordt verwezen in de punten 82 tot en met 88 hierboven, heeft de Franse Republiek rechtens genoegzaam in staat gesteld de rechtvaardigingsgronden van de door het beroepspanel gekozen benadering te kennen.

140 Bovendien kon de Franse Republiek aan de hand van de motivering van het besluit van de GAR hoe dan ook begrijpen waarom de GAR het, ter voldoening aan de voorwaarde van artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014, noodzakelijk achtte dat de moederonderneming een garantie ten behoeve van haar dochteronderneming verstrekte en waarom hij van mening was dat de garanties van 2014 en 2015 dienaangaande ontoereikend waren. Daaraan moet worden toegevoegd dat de betrokken bankgroep goed op de hoogte was van de context. Zoals immers blijkt uit het bestreden besluit en uit het besluit van de GAR, hebben er tijdens de administratieve procedure verschillende intensieve gesprekken plaatsgevonden tussen de betrokken bankgroep en de GAR, is er uitvoerig uitgelegd waarom die garanties ontoereikend waren en heeft het voor de betrokken bankgroep verantwoordelijke interne afwikkelingsteam de GAR een lijst verstrekt met de voor de verdere beoordeling van het ontheffingsverzoek relevant geachte belangrijkste kenmerken van een garantie.

141 Derhalve stelt de Franse Republiek ten onrechte dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd.

142 Het derde middel moet dan ook ongegrond worden verklaard.

143 Gelet op een en ander moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

144 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de GAR worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juli 2024.

ondertekeningen