



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

24. april 2018*

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – artikel 4, stk. 1, litra e), og artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1024/2013 – person, der varetager den faktiske ledelse af et kreditinstituts virksomhed – artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36/EU og artikel L. 511-13, stk. 2, i den franske lov om monetære og finansielle anliggender – princippet om, at formanden for et kreditinstituts ledelsesorgan i dets tilsynsfunktion ikke samtidig må være samme kreditinstituts administrerende direktør – artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 og artikel L. 511-58 i den franske lov om monetære og finansielle anliggender«

I de forenede sager T-133/16 – T-136/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, Aix-en-Provence (Frankrig), repræsenteret ved advokaterne P. Mele og H. Savoie,

sagsøger i sag T-133/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées, Albi (Frankrig), repræsenteret ved advokaterne P. Mele og H. Savoie,

sagsøger i sag T-134/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres, Saintes (Frankrig), repræsenteret ved advokaterne P. Mele og H. Savoie,

sagsøger i sag T-135/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie, Amiens (Frankrig), repræsenteret ved advokaterne P. Mele og H. Savoie,

sagsøger i sag T-136/16,

mod

Den Europæiske Centralbank (ECB) ved A. Karpf og C. Hernández Saseta, som befuldmægtigede, bistået af advokat A. Heinzmann,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af:

Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, K.-P. Wojcik og A. Steiblyté, som befuldmægtigede,

intervenient i sagerne T-133/16 – T-136/16,

angående søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af ECB's afgørelser, henholdsvis ECB/SSM/2016--969500TJ5KRTCJQWXH05/98, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/100, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/101 og ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/99 af 29. januar 2016, vedtaget i henhold til artikel 4, stk. 1, litra e), 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), artikel 93 i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16. april 2014 om fastlæggelse af en ramme for samarbejde inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme mellem Den Europæiske Centralbank og de kompetente nationale myndigheder og med de udpegede nationale myndigheder (SSM-rammeforordningen) (EUT 2014, L 141, s. 1) og artikel L. 511-13, L. 511-52, L. 511-58, L. 612-23-1 og R. 612-29-3 i den franske lov om monetære og finansielle anliggender,

har

RETTEN (Anden Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek (refererende dommer), og dommerne E. Buttigieg, F. Schalin, B. Berke og M. J. Costeira,

justitssekretær: fuldmægtig G. Predonzani,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. oktober 2017,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

- 1 Crédit agricole er en decentraliseret bankkoncern, der er omfattet af artikel L. 512-20 – L. 512-54 i code monétaire et financier français (den franske lov om monetære og finansielle anliggender, herefter »CMF«). Koncernen er organiseret i tre niveauer: Lokale crédit agricole mutuel-afdelinger, regionale crédit agricole mutuel-afdelinger og på nationalt plan et centralt organ Crédit agricole SA.
- 2 Crédit agricole er blevet betegnet som en signifikant koncern underlagt tilsyn i henhold til artikel 6 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 er dermed i tilknytning til udførelsen af de opgaver, der er oplistet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, alene omfattet af Den Europæiske Centralbanks (ECB) tilsyn.
- 3 På anmodning fra sagsøgerne, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence (sagsøgeren i sag T-133/16), Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées (sagsøgeren i sag T-134/16), Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres (sagsøgeren i sag T-135/16) og Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie (sagsøgeren i sag T-136/16), anmodede Crédit agricoles centralorgan henholdsvis den 8., 10., 14. og 24. april 2015 Autorité de

contrôle prudentiel et de résolution (myndigheden for bank- og forsikringstilsyn, herefter »ACPR«) om at godkende udpegelsen af henholdsvis B., C., T. og W. som bestyrelsesformænd og »reelle ledere« hos sagsøgerne.

- 4 I medfør af artikel 93 i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16. april 2014 om fastlæggelse af en ramme for samarbejde inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme mellem Den Europæiske Centralbank og de kompetente nationale myndigheder og med de udpegede nationale myndigheder (SSM-rammeforordningen) (EUT 2014, L 141, s. 1) underrettede ACPR ECB om disse anmodninger. ECB modtog alle de krævede bilag den 8. juni 2015.
- 5 Den 31. august 2015 meddelte ECB de enkelte sagsøgere og Crédit agricoles centrale organ, at den ikke agtede at godkende udpegelsen af B., C., T. og W. som »reelle ledere« hos sagsøgerne, og den gav dem mulighed for at fremsætte deres bemærkninger i henhold til SSM-forordningens artikel 31.
- 6 Den 30. september 2015 anmodede Crédit agricoles centrale organ ECB om at udsætte sagen med den begrundelse, at ECB's hensigt om ikke at godkende udpegelsen af B., C., T. og W. var baseret på ACPR's beslutning 2014-P-07 »om udpegelse af »de reelle ledere« i henhold til artikel L. 511-13 og artikel L. 532-2, stk. 4, i [CMF]« (herefter »ACPR's beslutning 2014-P-07«), hvis lovlighed blev bestridt ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig).
- 7 For det første gav ECB ved fire afgørelser af 7. oktober 2015 hver enkelt sagsøger afslag på anmodningen om udsættelse med den begrundelse, at det retlige grundlag for de afgørelser, den skulle træffe, ikke var ACPR's beslutning 2014-P-07. For det andet godkendte den udpegelsen af B., C., T. og W. som bestyrelsesformænd hos hver enkelt sagsøger. For det tredje modsatte den sig, at B., C., T. og W. samtidigt udfyldte funktionen som »reel leder« hos de enkelte sagsøgere.
- 8 Som begrundelse for disse afslag bemærkede ECB, at 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) indeholder bestemmelser om god forvaltning af kreditinstitutter, heriblandt artikel 88, stk. 1, litra e), som i princippet forbyder formanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion i et institut samtidig at varetage posten som administrerende direktør i samme institut. ECB fremhævede, at formålet med dette forbud, der er beskrevet i 57. betragtning til direktiv 2013/36, er at sikre, at de ikkeledende medlemmer af ledelsesorganet i et institut kan fremsætte konstruktiv kritik af instituttets strategi. ECB fremhævede endvidere, at den i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1024/2013 er forpligtet til at anvende CMF's artikel L. 511-58, hvormed artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 gennemføres. ECB gjorde opmærksom på, at denne artikel i princippet forhindrer, at posten som bestyrelsesformand eller som formand for ethvert andet organ, der udøver tilsvarende tilsynsopgaver i et kreditinstitut eller et finansieringsselskab, ikke kan varetages af den administrerende direktør eller af en person, der varetager tilsvarende ledelsesopgaver. Den bemærkede ligeledes, at medlemsstaterne med 54. betragtning til direktivet fik mulighed for at pålægge principper og standarder for selskabsledelse ud over dem, der pålægges i direktivet.
- 9 ECB bemærkede, at det følger af CMF's artikel L. 511-52-IV, at de funktioner, der giver en person mulighed for at blive godkendt som »reel leder« i henhold til CMF's artikel L. 511-13, er administrerende direktør, viceadministrerende direktør, medlem af direktionen eller generaldirektør. ECB henviste ligeledes til ACPR's beslutning 2014-P-07, hvoraf det fremgår, at formanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion, der skal stå i spidsen for dette organs arbejde, i henhold til fransk selskabsret varetager de tilsynsfunktioner og -opgaver, der ikke har ledelsesmæssig karakter, og som ikke henhører under den administrerende direktørs ledelsesopgaver.

- 10 ECB udledte heraf, at der i princippet skal være en adskillelse mellem udøvelsen af ledelsesfunktioner og bestyrelsesopgaver i et ledelsesorgan. Den konkluderede på denne baggrund, at den omstændighed, at B, C., T. og W. var blevet udpeget som bestyrelsesformænd, og at der ikke var blevet ansøgt om dispensation, betød, at de ikke kunne godkendes som »reelle ledere« hos sagsøgerne.
- 11 Den 6. november 2015 anmodede sagsøgerne om en revision af de pågældende afgørelser i henhold til artikel 24 i forordning nr. 1024/2013, sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Centralbanks afgørelse 2014/360/EU af 14. april 2014 om nedsættelse af et administrativt klagenævn og forretningsordenen for dette (EUT 2014, L 175, s. 47). Den 10. december 2015 blev der gennemført en høring i Det Administrative Klagenævn (herefter »klagenævnet«).
- 12 Den 17. december 2015 fremkom klagenævnet med en fælles udtalelse i sagerne T-133/16 – T-136/16, hvori det konkluderede, at ECB's afgørelser var lovlige. Det fremhævede, at sagsøgerne med fire anbringender bestred ECB's sidestilling af begrebet »reel leder« og administrerende direktør. ECB bemærkede ligeledes, at sagsøgerne hævdede, at udpegelsen af bestyrelsesformanden som »reel leder«, der langt fra var i strid med forbuddet mod kumulering af tilsyns- og ledelsesopgaver, gjorde det muligt at skabe balance i ledelsen af kreditinstitutter gennem udpegelse af en »reel leder«, der ikke er underordnet den administrerende direktør.
- 13 For det første fandt klagenævnet, at det følger af CMF's artikel L. 511-13, sammenholdt med artikel L. 511-52, at selv om en »reel leders« opgaver ikke er klart defineret, er denne funktion tænkt som et ledelsesmandat svarende til den administrerende direktørs eller den viceadministrerende direktørs, mens bestyrelsesformanden ikke varetager ledelsesfunktioner.
- 14 For det andet henviste klagenævnet til princippet om ikke-kumulering af formandskabet for et kreditinstituts ledelsesorgan og funktionen som administrerende direktør, der fremgår af artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 og gennemføres med CMF's artikel L. 511-58. Klagenævnet udledte heraf, at denne regel forhindrer bestyrelsesformanden i at varetage ledelsesfunktioner svarende til den administrerende direktørs.
- 15 For det tredje undersøgte klagenævnet de beføjelser, som bestyrelsesformanden hos sagsøgerne har. Som svar på deres argumenter om, at lov nr. 47-1175 af 10. september 1947 om regler for kooperativ virksomhed (JORF af 11.9.1947, s. 9088, herefter »lov af 10. september 1947 om regler for kooperativ virksomhed«) ikke fastlagde nogen fordeling mellem de forskellige funktioner i bestyrelsen, fandt klagenævnet, at der skulle differentieres mellem tilsyns- og ledelsesfunktionerne i bestyrelsen for at sikre overholdelse af reglen i CMF's artikel L. 511-58.
- 16 For det fjerde undersøgte klagenævnet sagsøgernes argumenter om, at udpegelse af bestyrelsesformanden som »reel leder« ville muliggøre anvendelsen af princippet om »dobbeltstyring«, der findes i CMF's artikel L. 511-13, og som bidrager mere til ligevægten mellem beføjelserne end udpegelsen af en »reel leder«, der rent hierarkisk hører under den administrerende direktør. Klagenævnet bemærkede, at det var nødvendigt at tage hensyn til princippet om adskillelse af tilsynsfunktionerne og ledelsesfunktionerne, der blev indført med direktiv 2013/36 og gennemført med CMF's artikel L. 511-58, og fremhævede den fremtrædende rolle, som tilsynsfunktionen har i forbindelse med en god forvaltning af et kreditinstitut.
- 17 Klagenævnet udledte heraf, at det fremgik af CMF's artikel L. 511-13, sammenholdt med L. 511-52 og L. 511-58, at en »reel leder« varetager de ledelsesfunktioner, der tillægges den administrerende direktør eller en person, der varetager tilsvarende funktioner, og at bestyrelsesformanden, eftersom denne ikke kan varetage sådanne funktioner, ikke kan udpeges som »reel leder«. Klagenævnet konkluderede derfor, at afgørelserne af 7. oktober 2015 skulle erstattes af afgørelser med et tilsvarende indhold.

- 18 Den 29. januar 2016 vedtog ECB således afgørelserne ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/98, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/100, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/101 og ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/99 i medfør af artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1024/2013, artikel 93 i forordning nr. 468/2014 og CMF's artikel L. 511-13, L. 511-52, L. 511-58, L. 612-23-1 og R. 612-29-3 (herefter under ét »de anfægtede afgørelser«), der i henhold til artikel 24, stk. 7, i forordning 1024/2013 ophæver og erstatter afgørelserne af 7. oktober 2015, idet de har det samme indhold.
- 19 Den 30. juni 2016 afsagde Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) en dom, hvori den fastslog lovligheden af ACPR's beslutning 2014-P-07 og ved samme lejlighed fortolkede CMF's artikel L. 511-13, stk. 2, og artikel L. 511-58.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 20 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 29. marts 2016 har sagsøgerne anlagt disse sager.
- 21 Ved anmodninger indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juli 2016 har Europa-Kommissionen anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for ECB's påstande.
- 22 Ved beslutning af 1. august 2016 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling besluttet at forene sagerne T-133/16 – T-136/16 med henblik på den skriftlige og den eventuelle mundtlige forhandling samt dømsafsigelsen. Ved beslutning af samme dato har formanden for Rettens Fjerde Afdeling givet Kommissionen tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for ECB's påstande.
- 23 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger blev den refererende dommer tilknyttet Anden Afdeling, hvortil denne sag følgelig er blevet henvist.
- 24 Efter forslag fra Anden Afdeling har Retten i henhold til artikel 28 i Rettens procesreglement besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkolegium.
- 25 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 26 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 23. oktober 2017.
- 27 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at de anfægtede afgørelser annulleres.
- 28 ECB og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 29 Sagsøgerne har til støtte for deres søgsmål fremført argumenter, der kan inddeles i fire anbringender, om for det første tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2013/36 og CMF's artikel L. 511-13, for det andet tilsidesættelse af CMF's artikel L. 511-52-IV, for det tredje tilsidesættelse af CMF's artikel L. 511-13 og artikel 13 og 88 i direktiv 2013/36 og for det fjerde og subsidiært tilsidesættelse af CMF's artikel L. 511-58.

- 30 ECB har gjort gældende, at de fire anbringender bør forkastes som ugrundede. Kommissionen er af den opfattelse, at de tre første anbringender bør forkastes som uvirksomme, mens det fjerde anbringende bør forkastes som ugrundet. Subsidiært har den gjort gældende, at de tre første anbringender bør forkastes som ugrundede.
- 31 Det skal bemærkes, at sagsøgerne i forbindelse med det første anbringende har gjort gældende, at ECB ved at sidestille begrebet faktisk ledelse med begrebet daglig ledelse har ændret betydningen af CMF's artikel L. 511-13 og artikel 13 i direktiv 2013/36. Med det andet anbringende har de foreholdt ECB, at den begik en retlig fejl, da den af CMF's artikel L. 511-52-IV udledte, at alene funktioner som administrerende direktør, viceadministrerende direktør, direktionsmedlem eller generaldirektør gjorde det muligt at opnå godkendelse som »reel leder«. Med det tredje anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at princippet om ikke-kumulering af formandskabet for et kreditinstituts bestyrelse og funktionen som administrerende direktør ikke indebærer, at begrebet »faktisk ledelse« begrænses til varetagelse af ledelsesfunktioner alene. Hvad det fjerde anbringende angår er det blevet gjort gældende subsidiært, såfremt Retten skulle fastslå, at alene de medlemmer af ledelsesorganet, der varetager ledelsesfunktioner, vil kunne betegnes som »reelle ledere«. Sagsøgerne har i dette anbringende gjort gældende, at ECB har begået en retlig fejl ved fortolkningen af CMF's artikel L. 511-58, eftersom denne bestemmelse ikke forhindrer bestyrelsesformanden i at varetage enhver ledelsesfunktion, men kun posten som administrerende direktør.
- 32 Det skal bemærkes, at de tre første anbringender har det til fælles, at de vedrører ECB's foretrukne fortolkning af begrebet »reel leder« i de anfægtede afgørelser. De bør derfor behandles samlet.

De tre første anbringender om ECB's fejlagtige fortolkning af begrebet »reel leder«

- 33 Som det fremgår af præmis 9 og 18 ovenfor, har ECB i de anfægtede afgørelser konkluderet, at begrebet »reel leder« for et kreditinstitut skal forstås således, at det betegner de ledere, der har ledelsesfunktioner, som f.eks. den administrerende direktør, den viceadministrerende direktør, direktionsmedlemmerne eller generaldirektøren. Det skal endvidere bemærkes, at ECB med henvisning til begrebet »reel leder« for et kreditinstitut agtede at henvise til »personer, der varetager den faktiske ledelse af instituttets virksomhed« i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, og personer, der varetager »den faktiske ledelse af kreditinstituttet« i henhold til CMF's artikel L. 511-13, stk. 2.
- 34 Det fremgår således af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, at »[d]e kompetente myndigheder [kun] meddeler [...] tilladelse til at påbegynde virksomhed som kreditinstitut, når der er mindst to personer, der varetager den faktiske ledelse af det ansøgende kreditinstituts virksomhed«. Det fremgår af CMF's artikel L. 511-13, stk. 2, at »[d]en reelle ledelse af kreditinstituttets virksomhed, herunder filialer af de i artikel L. 511-10-I omhandlede kreditinstitutter eller finansieringsselskaber, varetages af mindst to personer«.
- 35 Kommissionens argumenter om disse tre anbringenders hævdede uvirksomme karakter vil blive behandlet først. Det er blevet gjort gældende, at de principper, som ifølge sagsøgerne er blevet tilsidesat, ikke udgør retsgrundlaget for ECB's afslag på at godkende udpegelsen af bestyrelsesformændene hos sagsøgerne som »reelle ledere«, idet dette afslag alene er baseret på artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 og CMF's artikel L. 511-58, hvormed den pågældende bestemmelse gennemføres i fransk ret.
- 36 ECB har i de anfægtede afgørelser afvist, at bestyrelsesformændene hos sagsøgerne samtidigt kan varetage posterne som »reelle ledere«. Den er af den opfattelse, at udpegelsen af hver af de enkelte bestyrelsesformænd hos sagsøgerne som »reelle ledere« tilsidesætter princippet om ikke-kumulering af formandskabet for et kreditinstituts ledelsesorgan i dets tilsynsfunktion og funktionen som administrerende direktør i samme institut, som fremgår af artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36,

og som gennemføres i fransk ret med CMF's artikel L. 511-58, hvori det præciseres, at »posten som formand for bestyrelsen eller ethvert andet organ, der varetager tilsvarende tilsynsfunktioner i et kreditinstitut eller et finansieringsselskab, [kan] ikke varetages af den administrerende direktør eller en person, der varetager tilsvarende ledelsesfunktioner«.

- 37 Det må konstateres, at et sådant ræsonnement nødvendigvis er baseret på ECB's argument om, at den faktiske ledelse af et kreditinstituts virksomhed som omhandlet i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 og i CMF's artikel L. 511-13 kan sidestilles med varetagelsen af ledelsesfunktioner i kreditinstituttet.
- 38 Denne sidestillelse fremgår desuden udtrykkeligt af de anfægtede afgørelser, hvori ECB fremhæver, at »CMF's artikel L. 511-52-IV beskriver de funktioner, der giver en person mulighed for at blive godkendt som »reel leder« således: [...] funktionerne som administrerende direktør, viceadministrerende direktør, medlem af direktionen eller generaldirektør«. Det følger ligeledes af ECB's henvisning i de anfægtede afgørelser til ACPR's beslutning 2014-P-07 med henblik på at fremhæve, at »formanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion, der skal stå i spidsen for dette organs arbejde, varetager i henhold til fransk selskabsret de funktioner og tilsynsopgaver, der ikke henhører under den administrerende direktørs ledelsesfunktioner«.
- 39 For så vidt som de anfægtede afgørelser er baseret på ECB's postulat, der består i at sidestille den reelle ledelse af et kreditinstituts virksomhed med varetagelsen af ledelsesfunktioner i det pågældende institut, og hvor sagsøgerne med de tre første anbringender har bestridt det velbegrundede i dette postulat, kan disse tre anbringender ikke være irrelevante, som Kommissionen har anført. Såfremt disse anbringender skulle vise sig at være begrundede, kan det nemlig ikke udelukkes, at de har indvirkning på de anfægtede afgørelses lovlighed.
- 40 Kommissionens argumentation om de tre første anbringenders uvirksomhed bør derfor forkastes.
- 41 I forbindelse med det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 13 i direktiv 2013/36 og af CMF's artikel L. 511-13 har sagsøgerne gjort gældende, at ECB ved at sidestille »faktisk ledelse« med »daglig ledelse« har ændret disse to bestemmelsers betydning. I denne forbindelse har de navnlig bemærket, at anvendelsen af udtrykket »personer, der varetager den faktiske ledelse« i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 ikke henviser til definitionen af »daglig ledelse« i samme direktivs artikel 3, stk. 1, nr. 9), idet de heraf udleder, at en »reel leder« ikke nødvendigvis er medlem af den daglige ledelse. Ordet »faktisk« skal forstås bogstaveligt, dvs. således, at det betegner det, der er »reelt«, eller det, der »reelt og faktisk findes«. Desuden er artikel 3, stk. 1, nr. 9), i direktiv 2013/36 ikke til hinder for, at det i national ret bestemmes, at personer, der varetager en tilsynsfunktion, ligeledes varetager ledelsesfunktioner, og denne bestemmelse indebærer ikke, at kun medlemmer af den daglige ledelse kan betegnes som »reelle ledere«, eller at disse skal varetage den daglige ledelse af kreditinstituttet. Desuden henviser begrebet »reel leder« til direktionen for et kreditinstitut, som har en dobbeltopgave, nemlig en tilsynsfunktion og en ledelsesfunktion. Sagsøgerne er ligeledes af den opfattelse, at ECB fejlagtigt har udledt af andre af CMF's bestemmelser, at kun ledere, der har ledelsesbeføjelser, kan betegnes som reelle ledere. Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at dommen afsagt af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 30. juni 2016 ikke kan gøres gældende som begrundelse for at afslå at udpege deres bestyrelsesformænd som »reelle ledere«, eftersom nævnte dom er baseret på en fejlagtig læsning af deres vedtægter som en andelsbank.
- 42 I forbindelse med det andet anbringende om en tilsidesættelse af CMF's artikel L. 511-52-IV har sagsøgerne foreholdt ECB, at den har begået en retlig fejl ved af denne bestemmelse at udlede, at alene funktionerne som administrerende direktør, viceadministrerende direktør, direktionsmedlem eller generaldirektør gør det muligt at opnå godkendelse som »reel leder«. De har fremhævet, at formålet med CMF's artikel L. 511-52-IV ikke er at beskrive de funktioner, der gør det muligt at blive udpeget som »reel leder«, men blot at indføre regler, der begrænser kumulering af mandater for at sikre, at lederne bruger tilstrækkelig tid på at varetage deres funktioner. Den omstændighed, at de »reelle ledere« underlægges den samme ordning som de udøvende ledere, indebærer ikke, at de

sidestilles, eftersom et begreb ikke defineres af de juridiske bestemmelser, det er underlagt. De har tilføjet, at de særlige opgaver, som de »reelle ledere« tildes med CMF, begrundes, at de er underlagt strengere regler om ikke-kumulering end dem, der finder anvendelse på andre medlemmer af ledelsesorganet, der ikke varetager ledelsesfunktioner. Endelig er sagsøgerne af den opfattelse, at ECB fejlagtigt har henvist til CMF's artikel L. 511-52-IV med henblik på at afgøre, hvilke opgaver der er omfattet af forbuddet mod ikke-kumulering i CMF's artikel L. 511-58, eftersom de bestemmelser om uforenelighed, der er omhandlet i disse bestemmelser, forfølger andre mål.

- 43 I forbindelse med det tredje anbringende om en tilsidesættelse af CMF's artikel L. 511-13 og artikel 13 og 88 i direktiv 2013/36 har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at reglen om ikke-kumulering af funktionerne som bestyrelsesformand og administrerende direktør ikke indebærer, at begrebet faktisk ledelse reduceres alene til varetagelsen af ledelsesfunktioner. Når ledelsesorganet varetager såvel tilsynsfunktioner som ledelsesfunktioner, er det således logisk, at disse to typer af funktioner er repræsenteret ved to »reelle ledere«. Sagsøgerne har gjort gældende, at ECB's tilgang, idet den ud over den administrerende direktør også betegner den viceadministrerende direktør som »reel leder«, betyder, at der sættes spørgsmålstegn ved »princippet om dobbeltstyring« eller »reglen om to par øjne«, som gennemføres med artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, eftersom den »reelle leder« er underordnet den administrerende direktør. De har gentaget, at konstateringen af uforenelighed mellem funktionerne som bestyrelsesformand og »reel leder« er baseret på det ukorrekte postulat, at »reel leder« kan sidestilles med den administrerende direktør. Endelig er ECB's henvisning til CMF's artikel L. 511-58, stk. 2, irrelevant, eftersom denne bestemmelse udelukkende vedrører filialer af kreditinstitutter, hvis hovedsæde er beliggende uden for EU, og dermed udgør en »bestemmelse om særlig uforenelighed«.
- 44 ECB har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgernes argumenter.
- 45 Med de første tre anbringender har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at ECB har begået retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af begrebet »reel leder«, da den begrænsede det til at omfatte de medlemmer af ledelsesorganet, der varetager ledelsesfunktioner. De har således bestridt ECB's foretrukne fortolkning af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 og CMF's artikel L. 511-13, stk. 2. Når sagsøgerne særligt i forbindelse med det andet og det tredje anbringende i denne forbindelse henviser til andre bestemmelser i direktiv 2013/36, CMF og loven af 10. september 1947 om regler for kooperativ virksomhed, er det for at bestride ECB's fortolkning af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 eller CMF's artikel L. 511-13, stk. 2.
- 46 Det bemærkes, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget på grundlag af navnlig artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1024/2013, hvorefter »ECB [...] i overensstemmelse med stk. 3 i denne artikel [har] enekompetence til med henblik på tilsyn at udføre følgende opgaver i forbindelse med alle de kreditinstitutter, der er etableret i de deltagende medlemsstater: [...] [at] sikre overholdelse af de i artikel 4, stk. 3, første afsnit, omhandlede retsakter, der pålægger kreditinstitutter krav om at have solide styringsordninger, herunder krav til egnethed og hæderlighed vedrørende de personer, som er ansvarlige for forvaltningen af kreditinstitutter, risikostyringsprocedurer, interne kontrolmekanismer, aflønningspolitik og -praksis og effektive interne kapitalkravsvurderingsprocedurer, herunder interne ratingbaserede modeller«.
- 47 Det fremgår af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1024/2013, at »[m]ed henblik på at udføre de opgaver, som ECB overdrages ved denne forordning, og med det formål at sikre høje standarder for tilsyn, anvender ECB al relevant EU-ret, og såfremt denne EU-ret består af direktiver, den nationale lovgivning til gennemførelse af disse direktiver«.
- 48 I henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1024/2013 var ECB dermed forpligtet til at anvende ikke blot artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, men ligeledes den bestemmelse i national ret, hvormed den blev gennemført, dvs. CMF's artikel L. 511-13, stk. 2.

- 49 Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1024/2013 indebærer således nødvendigvis, at Retten skal bedømme lovligheden af de anfægtede afgørelser i lyset af såvel artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 som CMF's artikel L. 511-13, stk. 2.
- 50 Med henblik på at efterprøve, om ECB har begået de retlige fejl, som sagsøgerne hævder, at den har begået, skal betydningen af ikke blot artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, men også af CMF's artikel L. 511-13, stk. 2, klarlægges.

Om fortolkningen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36

- 51 Det bemærkes, at udtrykket »personer, der varetager den faktiske ledelse« anvendes i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 og i samme direktivs artikel 3, stk. 1, nr. 7), der definerer et ledelsesorgan som »det eller de organer i et institut udpeget i overensstemmelse med national ret, der har beføjelse til at fastlægge instituttets strategi, mål og generelle ledelsesprincipper, og som kontrollerer og overvåger ledelsens beslutningstagning, og dette omfatter de personer, der varetager den faktiske ledelse af instituttets virksomhed«.
- 52 Det er de eneste to gange, at dette udtryk anvendes i direktiv 2013/36. »Personer, der varetager den faktiske ledelse« er således hverken omhandlet i definitionen af »ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion« i artikel 3, stk. 1, nr. 8), i direktiv 2013/36 eller i definitionen af »den daglige ledelse« i samme direktivs artikel 3, stk. 1, nr. 9).
- 53 Eftersom udtrykket »personer, der varetager den faktiske ledelse«, der anvendes i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, ikke er defineret i dette direktiv, er det nødvendigt at fortolke det.
- 54 Ifølge fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Da der nærmere bestemt ikke ved fortolkningen af ordlyden af og forhistorien til en forordning, særligt en af dens bestemmelser, kan tages stilling til den nøjagtige rækkevidde heraf, må bestemmelsen fortolkes på grundlag af såvel dens formål som dens generelle opbygning (jf. i denne retning dom af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, C-68/94 og C-30/95, EU:C:1998:148, præmis 168, og af 25.3.1999, Gencor mod Kommissionen, T-102/96, EU:T:1999:65, præmis 148).

– Om fortolkningen af ordlyden af og forhistorien til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36

- 56 Hvad for det første angår ordlydsfortolkningen af udtrykket »to personer, der varetager den faktiske ledelse af [...] kreditinstitut[tet]s virksomhed« i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 skal det bemærkes, at det består af tre elementer: for det første en henvisning til begrebet ledelse, »mindst to personer, der varetager [...] ledelse«, dernæst et adverbium, der betegner denne ledelse, »faktiske«, og endelig en angivelse af målet med denne ledelse »kreditinstitut[tet]s virksomhed«.
- 57 Hvad for det første angår henvisningen til begrebet ledelse følger det blot heraf, at de pågældende personer skal være »ledere« og dermed medlemmer af ledelsesorganet som defineret i artikel 3, stk. 1, nr. 7), i direktiv 2013/36, hvilket bekræftes af ordlyden af denne bestemmelse, der udtrykkeligt nævner de personer, der varetager den faktiske ledelse af instituttets virksomhed.
- 58 For så vidt som det følger af såvel 56. betragtning til direktiv 2013/36, hvorefter »[e]t ledelsesorgan bør forstås som et organ, som udøver en ledelsesfunktion og en tilsynsfunktion«, som af ordlyden af direktivets artikel 3, stk. 1, nr. 7), at ledelsesorganet omfatter alle lederne, og at disse har

tilsynsopgaver og ledelsesopgaver, gør deltagelsen af de personer, der varetager den faktiske ledelse af instituttets virksomhed i ledelsesorganet, det ikke i sig selv muligt at fastlægge den nøjagtige rækkevidde af dette udtryk.

- 59 Hvad for det andet angår adverbiet »faktiske« kan det, som det fremgår af parternes argumenter, forstås på mindst to måder. Dels kan det forstås således, at det indebærer, at det arbejde, som lederne af kreditinstituttet udfører, har karakter af noget permanent og noget faktisk, sådan som sagsøgerne har gjort gældende, i hvilket tilfælde det sandsynligvis omfatter arbejdet for bestyrelsesmedlemmerne, der varetager en tilsynsfunktion. Dels kan det forstås således, at det omfatter den overordnede ledelse af kreditinstituttet, som ECB har gjort gældende, hvilket synes at indebære, at det kun kan vedrøre de medlemmer af ledelsesorganet, der deltager i den daglige ledelse som defineret i artikel 3, stk. 1, nr. 9), i direktiv 2013/36.
- 60 Hvad for det tredje angår henvisningen til målet med denne faktiske ledelse, nemlig »kreditinstitut[tet]s virksomhed« må det konstateres, at det snarere synes at indebære, at alene medlemmer af ledelsesorganet, der ligeledes er medlemmer af den daglige ledelse, kan anses for at varetage den faktiske ledelse af et kreditinstitut.
- 61 Henvisningen til »[den faktiske ledelse af] kreditinstituttets virksomhed« ser ud til rent begrebsmæssigt at ligge tættere på »ledelsesfunktioner« og ansvaret for »den daglige ledelse« af kreditinstituttet nævnt i artikel 3, stk. 1, nr. 9), i direktiv 2013/36 i forbindelse med den daglige ledelse end på »kontrol og overvågning af ledelsens beslutningstagning«, som med artikel 3, stk. 1, nr. 8), pålægges ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion.
- 62 Hvad for det andet angår fortolkningen af forhistorien til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 skal det bemærkes, at mens der allerede i artikel 3, stk. 2, i Rådets første direktiv 77/780/EØF af 12. december 1977 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT 1977, L 322, s. 30) fandtes en betingelse for tilladelse til et kreditinstitut, der nærmer sig den betingelse, der findes i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, er ordlyden af denne betingelse blevet ændret i direktiv 2013/36.
- 63 Med artikel 3, stk. 2, i direktiv 77/780 krævedes det således, at »der skal være mindst to personer, som faktisk bestemmer hovedlinjerne for kreditinstituttets virksomhed«. Analogt hermed indeholder artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF af 20. marts 2000 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EFT 2000, L 126, s. 1) og artikel 11, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (omarbejdning) (EUT 2006, L 177, s. 1), krav om »mindst to personer, som faktisk bestemmer hovedlinjerne for kreditinstituttets virksomhed«.
- 64 Det må konstateres, at henvisningen til »[bestemmelse af] hovedlinjerne for kreditinstituttets virksomhed« eventuelt kan forstås således, at der menes en funktion, der er tillagt ledelsesorganet som helhed, idet det i henhold til artikel 3, stk. 1, nr. 7), i direktiv 2013/36 har beføjelser »til at fastlægge instituttets strategi, mål og generelle ledelsesprincipper«.
- 65 Hvad angår artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 ser henvisningen til »[den faktiske ledelse af] kreditinstituttets virksomhed« af de i præmis 60 og 61 ovenfor nævnte årsager ud til begrebsmæssigt at ligge tættere på »ledelsesfunktioner« og ansvar for »den daglige ledelse« af instituttet som nævnt i artikel 3, stk. 1, nr. 9), i direktiv 2013/36 i tilknytning til den daglige ledelse.
- 66 Ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 har således udviklet sig, idet den er gået fra en henvisning, der kan finde anvendelse på samtlige medlemmer af ledelsesorganet, til en henvisning, der har til formål blot at udpege de medlemmer, der deltager i den daglige ledelse af instituttet.

- 67 Henset til det ovenstående må det konkluderes, at fortolkningen af ordlyden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 og af forhistorien til bestemmelsen snarere synes at indebære, at udtrykket »to personer, der varetager den faktiske ledelse af [...] kreditinstitut[tet]s virksomhed«, skal forstås således, at det henviser til de medlemmer af ledelsesorganet, der ligeledes er medlemmer af den daglige ledelse af kreditinstituttet.
- 68 Disse fortolkninger gør det dog ikke muligt i sig selv med vished at fastslå, i hvilken betydning udtrykket anvendes i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, eftersom dette direktiv ikke skaber nogen udtrykkelig forbindelse mellem deltagelse i den daglige ledelse af kreditinstituttet og »[den faktiske ledelse af] kreditinstituttets virksomhed«. I henhold til den i præmis 55 nævnte retspraksis skal det derfor efterprøves, om denne konklusion understøttes af formålsfortolkningen og fortolkningen ud fra sammenhængen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36.
- *Om formålsfortolkningen og fortolkningen ud fra sammenhængen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36*
- 69 Det skal bemærkes, at direktiv 2013/36 ikke siger noget om formålet med artikel 13, stk. 1, eftersom ingen betragtninger vedrører denne bestemmelse. Dette formål kan desuden ikke udledes af tidligere lovgivning.
- 70 Hverken direktiv 77/780, direktiv 2000/12 eller direktiv 2006/48 indeholdt nogen betragtning, der forklarede formålet med den betingelse om tilladelse til et kreditinstitut, der er omhandlet i præmis 62 ovenfor.
- 71 Sagsøgerne har i denne forbindelse gjort gældende, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 ligesom de relevante bestemmelser i direktiv 77/780, 2000/12 og 2006/48 forfølger et mål om god forvaltning af kreditinstitutter bestående i indførelse af et princip om »dobbeltstyring« eller en »regel om to par øjne«, således at det undgås, at magten koncentrerer hos en enkelt person, og at opretholdelsen af dette princip eller denne regels effektivitet indebærer, at der ud over den administrerende direktør findes en anden »reel leder«, der ikke er underordnet den administrerende direktør, hvilket er tilfældet med bestyrelsesformanden.
- 72 Den omstændighed, at det er et obligatorisk krav, at der skal være mindst to personer, som varetager den faktiske ledelse af et kreditinstituts virksomhed, kan ganske vist forstås således, at den muligvis ikke blot sikrer kontinuitet i den faktiske ledelse af et kreditinstitut, idet det undgås, at kreditinstituttet svækkes i tilfælde af en enkelt leders forfald, men ligeledes, at der indføres en gensidig kontrol mellem de personer, der varetager den faktiske ledelse af kreditinstituttet.
- 73 Det skal dog bemærkes, at målene med direktiv 2013/36, når det gælder ledelsen af kreditinstitutter, fremgår klart af betragtningerne til direktivet, navnlig 53., 54. og 57. betragtning.
- 74 I 53. betragtning til direktiv 2013/36 fremhæves det således, at »[s]vagheder i selskabsledelsen i en række institutter har været en medvirkende årsag til overdreven og uforsigtig risikotagning i banksektoren, som har resulteret i flere institutters konkurs og systemiske problemer i medlemsstaterne og på verdensplan. De meget generelle bestemmelser om ledelsen af institutter og den ikkebindende karakter af en stor del af rammerne for selskabsledelse, som hovedsagelig er baseret på frivillige adfærdskodeks, har ikke i tilstrækkelig grad gjort det lettere effektivt at gennemføre god selskabsledelsespraksis i institutterne«. Lovgiver har i denne forbindelse i samme betragtning fremhævet, at »[i] visse tilfælde betød den manglende effektive kontrol internt i institutterne, at der ikke var noget effektivt tilsyn med ledelsens beslutningstagning, hvilket forstærkede de kortsigtede og alt for risikobetonede ledelsesstrategier«.

- 75 I 54. betragtning til direktiv 2013/36 nævnes ligeledes blot, at »[f]or at afhjælpe uhensigtsmæssigt udformede selskabsstrukturers potentielt negative indvirkning på forsvarlig risikostyring bør medlemsstaterne indføre principper og standarder for effektiv kontrol, som udøves af ledelsesorganet«.
- 76 Endelig præciseres det i 57. betragtning til direktiv 2013/36, at »[d]en rolle, som ikkeledende medlemmer af ledelsesorganet i et institut spiller, bør omfatte konstruktiv kritik af instituttets strategi med henblik på at bidrage til dets udvikling, undersøgelse af ledelsens evne til at leve op til de opstillede mål; kontrol af, at de økonomiske oplysninger er korrekte, og at de økonomiske kontrolmekanismer og risikostyringssystemer er robuste og forsvarlige, undersøgelse af udformningen og gennemførelsen af instituttets aflønningspolitik og foretagelse af objektive vurderinger af ressourcer, udnævnelser og adfærdsstandarder«.
- 77 Dermed fremgår det af en undersøgelse af betragtningerne til direktiv 2013/36, at det, selv om det ikke redegør for formålene med reglen i artikel 13, stk. 1, indeholder en tydelig forklaring af det mål, som lovgiver forfølger med hensyn til reglerne om god forvaltning af kreditinstitutter. Dette mål består i bestyrelsesmedlemmerne i ledelsesorganets effektive tilsyn med den daglige ledelse, hvilket indebærer en ligevægt mellem beføjelserne inden for ledelsesorganet.
- 78 Dette udmøntes i artikel 88 i direktiv 2013/36 med overskriften »Ledelsesordninger«, hvori det navnlig i stk. 1, litra d) og e), præciseres, at »[l]edelsesorganet er ansvarligt for at føre effektivt tilsyn med den daglige ledelse«, og at »[f]ormanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion i et institut, udøver ikke samtidig de funktioner, der påhviler en administrerende direktør i samme institut, medmindre instituttet begrundet dette, og de kompetente myndigheder har givet deres tilladelse hertil«.
- 79 Det følger nødvendigvis heraf, at ifølge opbygningen af direktiv 2013/36 kræver formålet om en god ledelse af kreditinstitutterne – som sagsøgerne har forsøgt at knytte deres fortolkning af direktivets artikel 13, stk. 1, sammen med – at bestyrelsesmedlemmerne i ledelsesorganet udøver et effektivt tilsyn med den daglige ledelse, hvilket indebærer en ligevægt mellem beføjelserne inden for ledelsesorganet. Det må imidlertid fastslås, at effektiviteten af et sådant tilsyn ville blive svækket, såfremt formanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion, der ikke formelt varetager posten som administrerende direktør, samtidig skulle varetage den faktiske ledelse af kreditinstituttets virksomhed.
- 80 Selv om såvel artikel 3, stk. 2, i direktiv 77/780 som artikel 6, stk. 1, i direktiv 2000/12 og artikel 11, stk. 1, i direktiv 2006/48 eventuelt kan forstås således, at de tillader den samtidige udpegelse som »reelle ledere« af den administrerende direktør og formanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion for at muliggøre »dobbelstyring« i ledelsen af kreditinstituttet, kan en sådan fortolkning dermed ikke tages til følge i forbindelse med direktiv 2013/36, for så vidt som der heri fastsættes nøjagtige regler for god ledelse af kreditinstitutter, som i princippet udelukker, at formanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion samtidig kan varetage den faktiske ledelse af kreditinstituttets virksomhed.
- 81 Denne konklusion afkræftes ikke af 55. betragtning til direktiv 2013/36, hvorefter:
- »Der anvendes forskellige ledelsesstrukturer i medlemsstaterne. I de fleste tilfælde en en- eller tostrengt ledelsesstruktur. Definitionerne i dette direktiv tager sigte på at omfatte alle eksisterende strukturer uden at anbefale nogen af dem. Definitionerne er rent funktionelle og har til formål at fastsætte regler med henblik på et bestemt resultat, uanset hvilken national selskabslovgivning der finder anvendelse på institutterne i de enkelte medlemsstater. Definitionerne bør derfor ikke berøre den almindelige kompetencetildeling i overensstemmelse med national selskabsret.«
- 82 I modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, er en sådan fortolkning således ikke til hinder for en en-strengt ledelsesstruktur i et kreditinstitut, i hvilken ledelsesorganet varetager såvel ledelsesfunktioner som tilsynsfunktioner, idet den udelukkende vedrører fordelingen af beføjelserne inden for ledelsesorganet.

83 Henset til det ovenstående fremgår det af ordlydsfortolkningen af, fortolkningen af forhistorien til, formålsfortolkningen og fortolkningen ud fra sammenhængen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36, at udtrykket »to personer, der varetager den faktiske ledelse af [...] kreditinstitut[tet]s virksomhed« skal forstås således, at der henvises til de medlemmer af ledelsesorganet, der ligeledes er medlemmer af den daglige ledelse af kreditinstituttet.

Om fortolkningen af CMF's artikel L. 511-13, stk. 2

84 For så vidt som der er tale om fortolkningen af en bestemmelse i national ret, skal det bemærkes, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i henhold til fast retspraksis skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem (jf. dom af 27.6.1996, Schmit, C-240/95, EU:C:1996:259, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet, C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

85 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ECB og Kommissionen navnlig har henvist til fortolkningen af CMF's artikel L. 511-13 i Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom af 30. juni 2016, nævnt i præmis 19 ovenfor. Sagsøgerne har haft lejlighed til at kommentere denne dom i deres bemærkninger til Kommissionens interventionsindlæg og i retsmødet.

86 Det skal endvidere bemærkes, at denne dom blev afsagt i forbindelse med et søgsmål om magtmisbrug anlagt i forbindelse med ACPR's beslutning 2014-P-07, hvormed ACPR redegjorde for sin fortolkning af begrebet »reel leder«, der gik i samme retning som ECB's fortolkning, idet ECB henviste til ACPR's beslutning 2014-P-07 i de anfægtede afgørelser. Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom af 30. juni 2016 er således særligt relevant i den foreliggende sag.

87 Det skal endvidere bemærkes, at den omstændighed, at Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom af 30. juni 2016 er afsagt efter vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, ikke er til hinder for, at der tages hensyn hertil ved fortolkningen af CMF's artikel L. 511-13, eftersom sagsøgerne ved Retten har haft mulighed for at fremsætte bemærkninger hertil (jf. i denne retning og analogt dom af 5.4.2017, EUIPO mod Szajner, C-598/14 P, EU:C:2017:265, præmis 44-46).

88 I præmis 7 i Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom af 30. juni 2016 præciseres følgende:

»Følgende fremgår af artikel L. 225-51 i den [franske] code de commerce [handelslov] »bestyrelsesformanden tilrettelægger og leder bestyrelsens arbejde og aflægger beretning herom for generalforsamlingen. Bestyrelsesformanden fører tilsyn med, at selskabets organer fungerer korrekt, og sikrer navnlig, at administratorerne er i stand til at varetage deres opgaver«. [...D]et følger af disse bestemmelser, at bestyrelsesformanden i et kreditinstitut i form af et aktieselskab, bortset fra i de tilfælde, hvor den pågældende, som det tillades i samme lovs artikel L. 225-51-1, varetager den daglige ledelse af instituttet og har fået tilladelse hertil på de i [CMF's] artikel L. 511-58 opstillede betingelser, ikke kan anses for at varetage den faktiske ledelse af kreditinstituttet i henhold til denne lovs artikel L. 511-13.[.] ACPR tilsidesatte således ikke disse bestemmelser ved at fastslå, at bestyrelsesformanden i et kreditinstitut i form af et aktieselskab med en bestyrelse ikke i andre tilfælde end ovennævnte kan udpeges som »reel leder« af dette institut[. S]agsøgerne kan i denne forbindelse ikke med rette påberåbe sig de særlige karakteristika ved kreditinstitutter, der er underlagt loven af 10. september 1947 om regler for kooperativ virksomhed, eftersom ovennævnte bestemmelser i handelsloven finder anvendelse på dem, uanset den frihed til at tilrettelægge deres virksomhed, som de har i henhold til denne lovs bestemmelser eller [CMF's] artikel L. 512-31.«

- 89 Med sin dom af 30. juni 2016 har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) således skønnet, at det kun er i det tilfælde, hvor bestyrelsesformanden for et kreditinstitut udtrykkeligt er blevet bemyndiget til at varetage den daglige ledelse heraf, at denne kan udpeges som »reel leder« af det pågældende institut i medfør af CMF's artikel L. 511-13, stk. 2.
- 90 Det følger heraf, at ECB ikke begik de af sagsøgerne hævdede retlige fejl, da den konkluderede, at begrebet »reel leder« for et kreditinstitut skal forstås således, at det betegner de ledere, der har ledelsesfunktioner, som f.eks. den administrerende direktør, den viceadministrerende direktør, direktionsmedlemmerne eller generaldirektøren.
- 91 Således indebærer såvel artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 som CMF's artikel L. 511-13, stk. 2, at kun de medlemmer af ledelsesorganet, der også deltager i den daglige ledelse af kreditinstituttet, kan udpeges som »personer, der reelt varetager ledelsen af instituttets virksomhed« i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2013/36 eller personer, der varetager den »faktiske ledelse af kreditinstituttet« i henhold til CMF's artikel L. 511-13, stk. 2.
- 92 Eftersom Conseil d'États (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) dom af 30. juni 2016 er tilstrækkelig til at klarlægge rækkevidden af de regler i national ret, som ECB skulle anvende som følge af henvisningen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1024/2013, dvs. CMF's artikel L. 511-13, stk. 2, bør sagsøgernes argumenter, hvormed de har sat spørgsmålstegn ved det velbegrundede i denne fortolkning, herunder ved henvisning til andre regler i national ret, umiddelbart forkastes. Dette gælder således navnlig med hensyn til sagsøgernes frihed til at tilrettelægge deres virksomhed i medfør af lov af 10. september 1947 om regler for kooperativ virksomhed, idet Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i øvrigt udtrykkeligt har udtalt sig om dette spørgsmål i præmis 7 i sin dom af 30. juni 2016.
- 93 Sagsøgernes tre første anbringender skal derfor forkastes.

Om det fjerde anbringende om tilsidesættelse af CMF's artikel L. 511-58, som er påberåbt subsidiært

- 94 Som det fremgår af præmis 8 og 18 ovenfor, havde ECB navnlig i de anfægtede afgørelser baseret sit afslag på at godkende bestyrelsesformændene hos sagsøgerne som de »reelle ledere« på bestemmelserne i CMF's artikel L. 511-58, hvormed artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 gennemføres i national ret. Den henviste ligeledes til den omstændighed, at medlemsstaterne med 54. betragtning til nævnte direktiv fik mulighed for at indføre principper og standarder for selskabsledelse ud over dem, der kræves i direktivet.
- 95 I forbindelse med det fjerde anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at ECB begik en retlig fejl ved fortolkningen af CMF's artikel L. 511-58, eftersom denne bestemmelse ikke forhindrer bestyrelsesformanden i at varetage enhver ledelsesfunktion, men kun posten som administrerende direktør. De har fremhævet, at bestyrelsesformanden i henhold til fransk ret varetager reelle ledelsesfunktioner, der er forskellige fra dem, som en administrerende direktør varetager. De har bemærket, at deres tilrettelæggelse er omfattet af loven af 10. september 1947 om regler for kooperativ virksomhed, som er kendetegnet ved en stor fleksibilitet med hensyn til tilrettelæggelse, hvilket har gjort det muligt for dem i meget brede vendinger i deres vedtægter at fastlægge de beføjelser, som bestyrelsen og dens formand har. Desuden er omfanget af de selvstændige beføjelser, som bestyrelsesformanden har, eller de beføjelser, som bestyrelsen har uddelegeret til den pågældende, tilstrækkeligt til at begrunde, at denne betegnes som »reel leder«, uden at den pågældende dog sidestilles med den administrerende direktør. Ved at begrænse bestyrelsens og bestyrelsesformandens rolle alene til tilsynsfunktioner har ECB endvidere set bort fra de særlige karakteristika ved »enstrengede« ledelsesmodeller, i hvilke bestyrelsen varetager såvel tilsynsfunktioner som

ledelsesfunktioner, hvilket er i strid med lovgivers hensigt, som den fremgår af 55. betragtning til direktiv 2013/36. Endelig har de fremhævet, at de ikke har anmodet om, at deres bestyrelsesformand udpeges til administrerende direktør, men til »reel leder«.

- 96 ECB har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgernes argumenter.
- 97 Hvad for det første angår artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 skal det bemærkes, at ordlyden af denne er klar, idet den forhindrer, at »[f]ormanden for ledelsesorganet i dets tilsynsfunktion i et institut, [...] samtidig [udøver] de funktioner, der påhviler en administrerende direktør i samme institut, medmindre instituttet begrundet dette, og de kompetente myndigheder har givet deres tilladelse hertil«.
- 98 Hvad for det andet angår CMF's artikel L. 511-58, hvormed artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 gennemføres i national ret, præciseres det, at »[p]osten som formand for bestyrelsen eller ethvert andet organ, der varetager tilsvarende tilsynsfunktioner i et kreditinstitut eller et finansieringsselskab, kan ikke besættes af den administrerende direktør eller en person, der varetager tilsvarende ledelsesfunktioner«.
- 99 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om CMF's artikel L. 511-58 har en videre rækkevidde end artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36, idet den er til hinder for, at ikke blot »den administrerende direktør«, men også en »person, der varetager tilsvarende ledelsesfunktioner«, varetager posten som formand for bestyrelsen, mens artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36 kun henviser til den administrerende direktør, bringer dette bredere anvendelsesområde ikke foreneligheden med denne artikel i fare. Som ECB med føje har fremhævet i de anfægtede afgørelser, giver 54. betragtning til direktiv 2013/36, hvis indhold er gengivet i præmis 75 ovenfor, medlemsstaterne mulighed for at indføre principper og standarder for effektiv kontrol, som udøves af ledelsesorganet. Desuden er udvidelsen af princippet om ikke-kumulering af funktionerne som formand for bestyrelsen til at omfatte en »person, der varetager tilsvarende ledelsesfunktioner«, som den administrerende direktør, i overensstemmelse med formålet med direktiv 2013/36 som beskrevet i præmis 73-79 ovenfor, nemlig bestyrelsesmedlemmerne i ledelsesorganets udøvelse af et effektivt tilsyn med den daglige ledelse, hvilket indebærer en ligevægt mellem beføjelserne inden for ledelsesorganet.
- 100 Hvad angår fortolkningen af CMF's artikel L. 511-58 følger det af præmis 7 i dom af 30. juni 2016, nævnt i præmis 88 ovenfor, at Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fandt, at denne bestemmelse er til hinder for, at formanden for bestyrelsen for et kreditinstitut udpeges som »reel leder« for instituttet, medmindre denne er blevet bemyndiget til at varetage den daglige ledelse.
- 101 Det følger således af den fortolkning af artikel 88, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/36, der er anlagt i præmis 97 ovenfor, at ECB i medfør af CMF's artikel L. 511-58 har truffet afgørelse i overensstemmelse med nævnte artikel 88, stk. 1, litra e). Det er dermed ufornuddent at undersøge sagsøgernes argumenter, hvormed der sås tvivl om det velbegrundede i fortolkningen af CMF's artikel L. 511-58.
- 102 Det følger heraf, at ECB ikke begik en retlig fejl, da den konkluderede, at CMF's artikel L. 511-58 er til hinder for udpegelsen af formændene for bestyrelserne hos sagsøgerne som »reelle ledere«.
- 103 Det fjerde anbringende må derfor forkastes og sagsøgte dermed frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- ¹⁰⁴ I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne i det foreliggende tilfælde har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og betale de omkostninger, som ECB har afholdt, i overensstemmelse med dennes påstand herom.
- ¹⁰⁵ I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer de institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kommissionen bærer således sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Centralbank frifindes.**
- 2) **Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres og Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af ECB afholdte omkostninger.**
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. april 2018.

Underskrifter