



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid)

24 april 2018*

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Artikel 4, lid 1, onder e), en lid 3, van verordening (EU) nr. 1024/2013 – Persoon die daadwerkelijk het beleid van de kredietinstelling bepaalt – Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36/EU en artikel L. 511-13, tweede alinea, van het Franse monetair en financieel wetboek – Beginsel dat de toezichhoudende taken behorende bij het voorzitterschap van het leidinggevend orgaan van een kredietinstelling en de functie van CEO in dezelfde instelling niet worden gecombineerd – Artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 en artikel L. 511-58 van de Franse code monétaire et financier”

In de gevoegde zaken T-133/16 tot en met T-136/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, gevestigd te Aix-en-Provence (Frankrijk), vertegenwoordigd door P. Mele en H. Savoie, advocaten,

verzoekster in zaak T-133/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées, gevestigd te Albi (Frankrijk), vertegenwoordigd door P. Mele en H. Savoie,

verzoekster in zaak T-134/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres, gevestigd te Saintes (Frankrijk), vertegenwoordigd door P. Mele en H. Savoie,

verzoekster in zaak T-135/16,

Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie, gevestigd te Amiens (Frankrijk), vertegenwoordigd door P. Mele en H. Savoie,

verzoekster in zaak T-136/16,

tegen

Europese Centrale Bank (ECB), vertegenwoordigd door A. Karpf en C. Hernández Saseta als gemachtigden, bijgestaan door A. Heinzmann, advocaat,

verweerster,

ondersteund door

* Procestaal: Frans.

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

interveniënte in de zaken T-133/16 tot en met T-136/16,

betreffende verzoeken krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van respectievelijk de besluiten van de ECB, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/98, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/100, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/101 en ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/99 van 29 januari 2016, die zijn vastgesteld op grond van artikel 4, lid 1, onder e), van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63), artikel 93 van verordening (EU) nr. 468/2014 van de ECB van 16 april 2014 tot vaststelling van een kader voor samenwerking binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme tussen de ECB en nationale bevoegde autoriteiten en met nationale aangewezen autoriteiten (GTM-kaderverordening) (PB 2014, L 141, blz. 1), en artikelen L. 511-13, L. 511-52, L. 511-58, L. 612-23-1 en R. 612-29-3 van de Franse code monétaire et financier (monetair en financieel wetboek),

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

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

griffier: G. Predonzani, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 oktober 2017,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Crédit agricole is een gedecentraliseerde bankgroep, zoals geregeld in de artikelen L. 512-20 tot en met L. 512-54 van de Franse code monétaire et financier (monetair en financieel wetboek; hierna: „CMF”). Deze bankgroep is op drie niveaus georganiseerd: lokale banken voor landbouwkrediet, regionale banken voor landbouwkrediet en op nationaal niveau het centrale lichaam Crédit agricole SA.
- 2 Crédit agricole is aangemerkt als een belangrijke bankgroep die is onderworpen aan prudentieel toezicht in de zin van artikel 6 van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013, waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63) en valt derhalve voor de in artikel 4, lid 1, van deze verordening opgesomde taken onder het uitsluitend prudentieel toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB).
- 3 Op verzoek van verzoeksters – Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence (verzoekster in zaak T-133/16), Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées (verzoekster in zaak T-134/16), Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres (verzoekster in zaak T-135/16) en Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie (verzoekster in zaak T-136/16) – heeft het centrale lichaam van Crédit agricole op 8, 10, 14 en 24 april 2015 de Autorité

de contrôle prudentiel et de résolution (Franse prudentiële toezichthouder; hierna: „ACPR”) verzocht de benoeming van B., C., T. en W. als voorzitters van de raden van bestuur en „daadwerkelijke bestuurders” van verzoeksters goed te keuren.

- 4 Overeenkomstig artikel 93 van verordening (EU) nr. 468/2014 van de ECB van 16 april 2014 tot vaststelling van een kader voor samenwerking binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme tussen de ECB en nationale bevoegde autoriteiten en met nationale aangewezen autoriteiten (GTM-kaderverordening) (PB 2014, L 141, blz. 1) heeft de ACPR deze verzoeken aan de ECB ter kennis gebracht. De ECB heeft de vereiste stukken op 8 juni 2015 ontvangen.
- 5 Op 31 augustus 2015 heeft de ECB alle verzoeksters en het centrale lichaam van Crédit agricole geïnformeerd over haar voornemen om de benoeming van B., C., T., en W. als „daadwerkelijke bestuurders” van verzoeksters niet goed te keuren en heeft de ECB hun overeenkomstig artikel 31 van de GTM-kaderverordening de mogelijkheid geboden zich hierover uit te laten.
- 6 Op 30 september 2015 heeft het centrale lichaam van Crédit agricole de ECB gevraagd om de procedure op te schorten op de grond dat bij de Franse Conseil d’État (hoogste bestuursrechter) de wetmatigheid ter discussie is gesteld van standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR „inzake de benoeming van ‚daadwerkelijke bestuurders’ in de zin van artikel L. 511-13 en aanhef en lid 4 van artikel L. 532-2 [CMF]” (hierna: „standpuntbepaling 2014-P-07” van de ACPR), op welke standpuntbepaling het voornemen van de ECB om de benoeming van B., C., T. en W. niet goed te keuren, was gebaseerd.
- 7 Bij vier besluiten van 7 oktober 2015 heeft de ECB in de eerste plaats het opschortingsverzoek van alle vier verzoeksters afgewezen op grond dat standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR niet de rechtsgrondslag vormde van de door de ECB te nemen besluiten. In de tweede plaats heeft zij de benoeming van B., C., T. en W. als voorzitters van de raad van bestuur van elk van verzoeksters goedgekeurd. In de derde plaats heeft zij zich ertegen gekeerd dat B., C., T. en W. gelijktijdig de functie van „daadwerkelijk bestuurder” van elk van de verzoeksters vervullen.
- 8 Ter rechtvaardiging van deze weigeringen heeft de ECB gesteld dat richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338) bepalingen bevat over degelijke governance van kredietinstellingen, waaronder artikel 88, lid 1, onder e), in welke bepaling in beginsel wordt verboden dat de voorzitter van het leidinggevend orgaan van een kredietinstelling in zijn toezichthoudende functie tegelijkertijd de functie van chief executive officer (hierna: „CEO”) binnen deze instelling uitoefent. De ECB heeft onderstreept dat het in overweging 57 van richtlijn 2013/36 beschreven doel van dit verbod is, te waarborgen dat de niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden van het leidinggevend orgaan zich constructief maar kritisch opstellen ten aanzien van de strategie van de instelling. Bovendien heeft zij onderstreept gehouden te zijn om overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1024/2013 toepassing te geven aan artikel L. 511-28 CMF waarin artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 in nationaal recht is omgezet. Zij heeft in herinnering gebracht dat de CEO of een persoon die vergelijkbare bestuursfuncties vervult, volgens dit artikel in beginsel het voorzitterschap van de raad van bestuur of elk ander orgaan van een kredietinstelling of financieringsmaatschappij met vergelijkbare toezichthoudende taken niet mag uitoefenen. Zij heeft eveneens opgemerkt dat lidstaten volgens overweging 54 van deze richtlijn beginselen en normen voor governance kunnen invoeren in aanvulling op die welke deze richtlijn vereist.
- 9 Naar de ECB heeft opgemerkt, volgt uit artikel L. 511-52-IV CMF dat personen met de functie van CEO, plaatsvervangend CEO, directielid of directeur van een eenhoofdige directie goedkeuring kunnen verkrijgen om als „daadwerkelijk bestuurder” in de zin van artikel L. 511-13 te worden aangemerkt. Zij heeft tevens verwezen naar standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR, waaruit volgt dat de voorzitter

van het leidinggevend orgaan in zijn hoedanigheid van toezichthouder belast met het aansturen van de werkzaamheden van dit lichaam zorg moet dragen voor de vervulling van niet-uitvoerende functies en toezichthoudende taken die overeenkomstig het Franse vennootschapsrecht verschillen van de uitvoerende taken van de CEO.

- 10 Hieruit heeft de ECB afgeleid dat de vervulling van uitvoerende en niet-uitvoerende taken binnen een leidinggevend orgaan in beginsel gescheiden moet zijn. Zij is tot de slotsom gekomen dat gezien de benoeming van B., C., T. en W. tot voorzitters van de raden van bestuur en bij gebrek aan een ontheffingsverzoek geen goedkeuring kan worden verleend om hen als „daadwerkelijke bestuurders” van verzoeksters aan te merken.
- 11 Op 6 november 2015 hebben verzoeksters om toetsing van elk van deze besluiten verzocht op grond van artikel 24 van verordening nr. 1024/2013, gelezen in samenhang met artikel 7 van besluit 2014/360/EU van de ECB van 14 april 2014 betreffende de oprichting van een administratieve raad voor toetsing en zijn werkwijze (PB 2014, L 175, blz. 47). Op 10 december 2015 is voor de administratieve raad voor toetsing (hierna: „raad voor toetsing”) een hoorzitting gehouden.
- 12 Op 17 december 2015 heeft de raad voor toetsing een gemeenschappelijk advies in de zaken T-133/16 tot en met T-136/16 uitgebracht waarin hij tot de slotsom is gekomen dat de besluiten van de ECB rechtmatig waren. Deze raad heeft benadrukt dat verzoeksters vier bezwaren hebben aangevoerd tegen het feit dat de ECB het begrip „daadwerkelijk bestuurder” gelijk heeft gesteld met het begrip uitvoerend bestuurder. De ECB heeft tevens opgemerkt dat verzoeksters stelden dat de benoeming van de voorzitter van de raad van bestuur tot „daadwerkelijk bestuurder” niet alleen in het geheel niet in strijd was met het verbod toezichthoudende en uitvoerende functies te combineren, maar dat bovendien de benoeming van een „daadwerkelijk bestuurder” die niet ondergeschikt is aan de CEO, de governance van kredietinstellingen evenwichtiger maakte.
- 13 In de eerste plaats oordeelde de raad voor toetsing dat uit de artikelen L. 511-13 juncto L. 511-52 CMF volgt dat een „daadwerkelijk bestuurder”, ook al zijn diens taken niet gedefinieerd, een als uitvoerend opgevatte functie vervulde vergelijkbaar met die van een CEO of een plaatsvervangend CEO, terwijl de voorzitter van de raad van bestuur tot de niet-uitvoerende bestuurders behoorde.
- 14 In de tweede plaats heeft de raad voor toetsing gewezen op het beginsel dat is vastgelegd in artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 en in nationaal recht is omgezet in artikel L. 511-58 CMF, op grond waarvan de functies van voorzitter van het leidinggevend orgaan en CEO niet kunnen worden gecombineerd. Bovengenoemde raad heeft hieruit afgeleid dat deze regel de voorzitter van de raad van bestuur belet om uitvoerende taken vergelijkbaar met die van een CEO te vervullen.
- 15 In de derde plaats heeft de raad voor toetsing onderzoek gedaan naar de prerogatieven van de voorzitter van de raad van bestuur van verzoeksters. In antwoord op verzoeksters’ argument dat loi n° 47-1175 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération (wet nr. 47-1175 van 10 september 1947 inzake coöperaties, JORF van 11 september 1947, blz. 9088; hierna: „wet van 10 september 1947 inzake coöperaties”) niet voorziet in een spreiding van de verschillende taken binnen de raad van bestuur, heeft de raad voor toetsing geoordeeld dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de toezichthoudende en uitvoerende taken binnen de raad van bestuur teneinde te waarborgen dat aan artikel L. 511-58 CMF wordt voldaan.
- 16 In de vierde plaats heeft de raad voor toetsing verzoeksters’ argumentatie onderzocht dat het beginsel van „dubbele controle” bedoeld in artikel L. 511-13 CMF met de aanwijzing van de voorzitter van de raad van bestuur als „daadwerkelijk bestuurder” meer in overeenstemming met het streven naar een machtsevenwicht kan worden toegepast dan het geval is bij de benoeming van een „daadwerkelijk bestuurder” die in een hiërarchische verhouding tot de CEO staat. Deze raad heeft opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met het beginsel van scheiding van toezichthoudende en

uitvoerende taken dat is ingesteld bij richtlijn 2013/36 en in nationaal recht is omgezet in artikel L. 511-58 CMF. Tevens heeft hij op de voorgrond gesteld dat de toezichthoudende taak een sleutelrol vervult bij de degelijke governance van een kredietinstelling.

- 17 Hieruit heeft de raad afgeleid dat „een daadwerkelijk bestuurder” blijkens de artikelen L. 511-13, L. 511-52 en L. 511-58 CMF, in onderlinge samenhang gelezen, de uitvoerende taken uitvoert die zijn voorbehouden aan de CEO of iemand die vergelijkbare werkzaamheden verricht, en dat de voorzitter van de raad van bestuur, aangezien hij dergelijke taken niet kan uitoefenen, niet kan worden aangewezen als „daadwerkelijk bestuurder”. De raad voor toetsing is dientengevolge tot de slotsom gekomen dat de besluiten van 7 oktober 2015 door besluiten met identieke inhoud moesten worden vervangen.
- 18 Daarom heeft de ECB op 29 januari 2016 op grond van artikel 4, lid 1, onder e), van verordening nr. 1024/2013, artikel 93 van verordening nr. 468/2014 en de artikelen L. 511-13, L. 511-52, L. 511-58, L. 612-23-1 en R. 612-29-3 CMF de besluiten ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/98, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/100, ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/101 en ECB/SSM/2016-969500TJ5KRTCJQWXH05/99 (hierna gezamenlijk: „bestreden besluiten”) vastgesteld. Deze besluiten hebben overeenkomstig artikel 24, lid 7, van verordening 1024/2013 de besluiten van 7 oktober 2015 opgeheven en vervangen. De inhoud bleef hetzelfde.
- 19 Op 30 juni 2016 heeft de Conseil d'État een arrest gewezen waarin hij tot de slotsom kwam dat standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR rechtmatig was en bij welke gelegenheid hij artikel L. 511-13, tweede alinea, en artikel L. 511-58 CMF heeft uitgelegd.

Procedure en conclusies van partijen

- 20 Bij op 29 maart 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschriften hebben verzoeksters de onderhavige beroepen ingesteld.
- 21 Bij op 4 juli 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten heeft de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de ECB.
- 22 Bij beslissing van 1 augustus 2016 heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht besloten om zaken T-133/16 tot en met T-136/16 te voegen voor de schriftelijke behandeling, de eventuele mondelinge behandeling en de beslissing waarmee een einde aan het geding komt. Bij beslissing van dezelfde dag heeft de president van de Vierde kamer van het Gerecht de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de ECB.
- 23 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 24 Op voorstel van de Tweede kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de zaak naar een uitgebreide kamer verwezen.
- 25 Op voorstel van de rechter-rapporteur is het Gerecht (Tweede kamer – uitgebreid) tot de mondelinge behandeling overgegaan.
- 26 Partijen hebben ter terechtzitting van 23 oktober 2017 pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.
- 27 Verzoeksters verzoeken het Gerecht de bestreden besluiten nietig te verklaren.

28 De ECB en de Commissie verzoeken het Gerecht:

- het beroep te verwerpen;
- verzoeksters te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 29 Ter ondersteuning van hun beroep voeren verzoeksters argumenten aan die kunnen worden verdeeld in vier middelen gebaseerd op ten eerste schending van artikel 13 van richtlijn 2013/36 en artikel L. 511-13 CMF, ten tweede schending van artikel L. 511-52-IV CMF, ten derde schending van artikel L. 511-13 CMF en de artikelen 13 en 88 van richtlijn 2013/36 en ten vierde, subsidiair, schending van artikel L. 511-58 CMF.
- 30 De ECB stelt dat de vier middelen ongegrond moeten worden verklaard. De Commissie is van oordeel dat de eerste drie middelen als niet ter zake dienend moeten worden afgewezen en dat het vierde ongegrond moet worden verklaard. Subsidiair stelt zij dat de eerste drie middelen ongegrond moeten worden verklaard.
- 31 Opgemerkt moet worden dat verzoeksters met hun eerste middel stellen dat de ECB door het begrip daadwerkelijke leiding gelijk te stellen met het begrip directie de betekenis van artikel L. 511-13 CMF en artikel 13 van richtlijn 2013/36 heeft gewijzigd. Met het tweede middel verwijten zij de ECB het recht verkeerd te hebben toegepast door uit artikel L. 511-52-IV CMF af te leiden dat het alleen mogelijk is om voor de functies van CEO, plaatsvervangend CEO, directielid of directeur van een eenhoofdige directie goedkeuring als „daadwerkelijk bestuurder” te verkrijgen. Met het derde middel stellen zij dat het verbod om tegelijkertijd de functies van voorzitter van de raad van bestuur en CEO te vervullen niet betekent dat het begrip „daadwerkelijk bestuur” uitsluitend de uitoefening van uitvoerende functies mag omvatten. Het vierde middel wordt subsidiair aangevoerd voor het geval het Gerecht van oordeel is dat alleen leden van het leidinggevend orgaan met uitvoerende taken kunnen worden aangemerkt als „daadwerkelijke bestuurders”. Verzoeksters stellen met dit middel dat de ECB artikel L. 511-58 CMF verkeerd heeft uitgelegd, aangezien deze bepaling de voorzitter van de raad van bestuur alleen maar belet om de functie van CEO te vervullen en niet in de weg staat aan de uitoefening van andere uitvoerende functies.
- 32 Opgemerkt moet worden dat de eerste drie middelen allemaal betrekking hebben op de uitleg van het begrip „daadwerkelijk bestuurder” die de ECB in de bestreden besluiten voorstond. Deze middelen moeten derhalve samen worden onderzocht.

Eerste drie middelen inzake onjuiste uitlegging van het begrip „daadwerkelijk bestuurder” door de ECB

- 33 Zoals blijkt uit de punten 9 en 18 hierboven, heeft de ECB het begrip „daadwerkelijk bestuurder” van een kredietinstelling in de bestreden besluiten aldus opgevat dat het de bestuurders aanduidt die uitvoerende functies vervullen, zoals de CEO, de plaatsvervangend CEO, de directieleden of directeur van een eenhoofdige directie. Bovendien moet worden opgemerkt dat de ECB met haar verwijzing naar het begrip „daadwerkelijk bestuurder” van een kredietinstelling verwijst naar „personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] kredietinstelling” in de zin van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 en naar personen die zorg dragen voor de „daadwerkelijke leiding van de kredietinstelling” in de zin van artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF.

- 34 Overeenkomstig artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 „[verlenen de] bevoegde autoriteiten [immers] de vergunning voor het aanvangen van het bedrijf van een kredietinstelling slechts indien er ten minste twee personen zijn die daadwerkelijk het beleid bepalen van de aanvragende kredietinstelling”. Volgens artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF is „de daadwerkelijke leiding van de werkzaamheden van kredietinstellingen, met inbegrip van bijkantoren als genoemd in lid I van artikel L. 511-10 en financieringsmaatschappijen, in handen van op zijn minst twee personen”.
- 35 Om te beginnen moet de argumentatie van de Commissie worden onderzocht dat deze drie middelen falen. Gesteld wordt dat de normen die volgens verzoeksters zijn geschonden, niet de rechtsgrondslag vormen van het besluit van de ECB om te weigeren de benoeming van de voorzitters van de raden van bestuur van verzoeksters tot „daadwerkelijke bestuurders” goed te keuren. Deze rechtsgrondslag wordt uitsluitend gevormd door artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 en artikel L. 511-58 CMF waarin deze richtlijnbevestiging in het Franse recht is omgezet.
- 36 In de bestreden besluiten heeft de ECB geweigerd de voorzitters van de raden van bestuur van verzoeksters tegelijkertijd de functie van „daadwerkelijk bestuurder” te laten vervullen. Zij was van oordeel dat de benoeming van de voorzitters van de raden van bestuur van alle verzoeksters tot „daadwerkelijke bestuurders” leidde tot schending van het beginsel dat de toezichthoudende taken behorend bij het voorzitterschap van het leidinggevend orgaan van een kredietinstelling of financieringsmaatschappij en de functie van CEO in dezelfde instelling niet kunnen worden gecombineerd. Dit beginsel is opgenomen in artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 en in nationaal recht omgezet in artikel L. 511-58, eerste alinea, CMF, waarin is bepaald dat „het voorzitterschap van de raad van bestuur of van elk ander orgaan van een kredietinstelling of financieringsmaatschappij met vergelijkbare toezichthoudende taken niet kan worden uitgeoefend door de CEO of een persoon die vergelijkbare bestuursfuncties vervult”.
- 37 Vast staat dat een dergelijke redenering noodzakelijkerwijze is gebaseerd op het uitgangspunt van de ECB dat de daadwerkelijke leiding van de werkzaamheden van een kredietinstelling bedoeld in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 en artikel L. 511-13 CMF gelijk moet worden gesteld aan de vervulling van uitvoerende taken binnen de instelling.
- 38 Deze gelijkstelling komt bovendien uitdrukkelijk naar voren in de bestreden besluiten. Daarin onderstreept de ECB namelijk dat „in alinea IV van artikel L. 511-52 [CMF] is omschreven wie in aanmerking komen voor goedkeuring als daadwerkelijk bestuurder: [...] de CEO, de plaatsvervangend CEO, een directielid of de directeur van een eenhoofdige directie”. Evenzo vloeit deze gelijkstelling voort uit de verwijzing naar standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR. De ECB heeft deze verwijzing in de bestreden besluiten opgenomen om te onderstrepen dat „aan de voorzitter van het leidinggevend orgaan in zijn hoedanigheid van toezichthouder belast met het aansturen van de werkzaamheden van dit lichaam is opgedragen niet-uitvoerende toezichthoudende functies en taken te vervullen die overeenkomstig het Franse vennootschapsrecht verschillen van de uitvoerende taken van de CEO”.
- 39 Aangezien de bestreden besluiten zijn gebaseerd op het uitgangspunt van de ECB dat de daadwerkelijke leiding van de werkzaamheden van een kredietinstelling gelijk moet worden gesteld met de vervulling van uitvoerende taken binnen de instelling en verzoeksters met de eerste drie middelen de gegrondheid van dit uitgangspunt bestrijden, falen deze drie middelen, anders dan de Commissie stelt, derhalve niet. Het kan immers niet worden uitgesloten dat deze middelen, indien zij gegrond zouden blijken, invloed hebben op de rechtmatigheid van de bestreden besluiten.
- 40 Het betoog van de Commissie inzake het falen van de eerste drie middelen moet derhalve worden afgewezen.

- 41 Met hun eerste middel, ontleend aan schending van artikel 13 van richtlijn 2013/36 en artikel L. 511-13 CMF, voeren verzoeksters aan dat de ECB door het begrip „daadwerkelijke leiding” gelijk te stellen met het begrip „directie” de betekenis van deze twee bepalingen heeft gewijzigd. Hieromtrent merken zij met name op dat de in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 gebruikte uitdrukking „personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen”, niet verwijst naar de definitie van „directie” in artikel 3, lid 1, punt 9, van deze richtlijn, en daaruit leiden zij af dat een „daadwerkelijk bestuurder” niet noodzakelijkerwijs deel uitmaakt van de directie. De term „daadwerkelijk” moet in letterlijke zin worden opgevat als aanduiding voor iets wat „echt” zo is of „werkelijk, in het echt bestaat.” Bovendien staat artikel 3, lid 1, punt 9, van richtlijn 2013/36 er niet aan in de weg, in het nationale recht te bepalen dat personen met een toezichthoudende functie eveneens uitvoerende taken vervullen, en heeft dit artikel niet tot gevolg dat alleen directieleden kunnen worden aangemerkt als „daadwerkelijke bestuurders” of dat dergelijke bestuurders belast moeten zijn met de dagelijkse bedrijfsvoering van de kredietinstelling. Voorts heeft het begrip „daadwerkelijk bestuurder” betrekking op de leiding van een kredietinstelling. Deze leiding is tweeledig, want zij omvat een toezichthoudende en een uitvoerende functie. Naar de mening van verzoeksters is het eveneens onterecht dat de ECB uit andere bepalingen van de CMF afleidt dat alleen bestuurders met uitvoerende macht als daadwerkelijke bestuurders kunnen worden aangemerkt. Ten slotte stellen verzoeksters dat het niet mogelijk is om ter rechtvaardiging van de weigering om hun voorzitters van de raden van bestuur tot „daadwerkelijke bestuurders” te benoemen, met succes een beroep te doen op het arrest van de Conseil d’État van 30 juni 2016, aangezien dit arrest uitgaat van een onjuiste lezing van hun statuut van coöperatieve bank.
- 42 Met het tweede middel dat is ontleend aan schending van artikel L. 511-52-IV CMF verwijten verzoeksters de ECB, het recht verkeerd te hebben toegepast door uit deze bepaling af te leiden dat het alleen mogelijk is om voor de functies van CEO, plaatsvervangend CEO, directielid of directeur van een eenhoofdige directie goedkeuring als „daadwerkelijk bestuurder” te verkrijgen. Zij herinneren eraan dat het doel van artikel L. 511-52-IV CMF niet is om de functies aan te duiden waarbij een aanstelling als „daadwerkelijk bestuurder” mogelijk is. Dit artikel beoogt alleen regels vast te stellen om de cumulatie van taken te beperken teneinde te waarborgen dat bestuurders voldoende tijd aan hun functies kunnen besteden. Door voor „daadwerkelijke bestuurders” dezelfde bepalingen te hanteren als voor uitvoerende bestuurders worden deze bestuurders niet gelijkgesteld, aangezien een begrip niet door zijn juridische regeling wordt gedefinieerd. Verzoeksters voegen daaraan toe dat de specifieke taken die de CMF aan „daadwerkelijke bestuurders” toekent, rechtvaardigen dat dezen aan strengere non-cumulatieregels moeten voldoen dan andere leden van het leidinggevend orgaan met niet-uitvoerende taken. Ten slotte menen verzoeksters dat de ECB ten onrechte heeft verwezen naar artikel L. 511-52-IV CMF teneinde te bepalen voor welke functies het cumulatieverbod van artikel L. 511-58 CMF geldt, aangezien de incompatibiliteitsregelingen in deze bepalingen met het oog op andere doelstellingen zijn opgesteld.
- 43 Met het derde middel, dat is ontleend aan schending van artikel L. 511-13 CMF en van de artikelen 13 en 88 van richtlijn 2013/36, stellen verzoeksters in wezen dat het verbod om tegelijkertijd de functies van voorzitter van de raad van bestuur en CEO te vervullen niet betekent dat het begrip daadwerkelijk bestuur uitsluitend de uitoefening van uitvoerende functies mag omvatten. Dus wanneer het leidinggevend orgaan tegelijkertijd met toezichthoudende en uitvoerende taken is belast, is het logisch dat deze twee soorten functies door twee „daadwerkelijke bestuurders” worden vertegenwoordigd. Verzoeksters stellen dat de ECB met haar benadering om naast de CEO een plaatsvervangende of gevolmachtigde CEO als „daadwerkelijke bestuurder” aan te duiden afbreuk doet aan het „beginsel van dubbele controle” of de „vierogenregel” die in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 is vastgelegd, aangezien de „daadwerkelijk bestuurder” ten opzichte van de CEO een ondergeschikte positie zal innemen. Zij herhalen dat de onverenigbaarheid van de functies van voorzitter van de raad van bestuur en „daadwerkelijk bestuurder” is gebaseerd op het onjuiste uitgangspunt dat een „daadwerkelijk bestuurder” gelijk moet worden gesteld aan een CEO. Ten slotte is de verwijzing van

de ECB naar artikel L. 511-58, tweede alinea, CMF irrelevant, aangezien deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op de bijkantoren van kredietinstellingen die hun hoofdkantoor buiten de Europese Unie hebben, en waarvoor derhalve „bijzondere incompatibiliteitsregelingen” gelden.

- 44 De ECB, ondersteund door de Commissie, betwist verzoeksters argumenten.
- 45 Verzoeksters stellen met hun eerste drie middelen in wezen dat de ECB bij de uitlegging van het begrip „daadwerkelijk bestuurder” het recht verkeerd heeft toegepast door dit begrip te beperken tot directieleden met uitvoerende taken. Zij bestrijden dus de door de ECB voorgestane uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 en artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF. In dit verband bedoelden verzoeksters, waar zij in het bijzonder in het kader van het tweede en het derde middel hebben verwezen naar andere bepalingen van richtlijn 2013/36, de CMF en de wet van 10 september 1947 inzake coöperaties, de door de ECB in aanmerking genomen uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 of artikel L. 511-13, tweede alinea, te bestrijden.
- 46 In herinnering dient te worden gebracht dat het bestreden besluit is vastgesteld op grond van met name artikel 4, lid 1, onder e), van verordening nr. 1024/2013. Volgens dit artikel „heeft de ECB overeenkomstig lid 3 van dit artikel de exclusieve bevoegdheid om met het oog op het prudentieel toezicht ten aanzien van alle in de deelnemende lidstaten gevestigde kredietinstellingen de volgende taken uit te voeren: [...] toezien op de naleving van de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, bedoelde handelingen op grond waarvan kredietinstellingen moeten beschikken over solide governanceregelingen, met inbegrip van de betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen die gesteld worden aan de personen die verantwoordelijk zijn voor het bestuur van kredietinstellingen, risicobeheerprocessen, mechanismen voor interne controle, beloningsbeleid en beloningspraktijk en een doeltreffend intern beoordelingsproces van kapitaaltoereikendheid, inclusief interneratingmodellen”.
- 47 Overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1024/2013 past de ECB „[v]oor het vervullen van de haar bij deze verordening opgedragen taken en het waarborgen van hoogwaardige toezichtsnormen [...] alle toepasselijke Uniewetgeving toe, en wanneer het daarbij gaat om richtlijnen, de nationale wetgeving waarbij die richtlijnen zijn omgezet”.
- 48 Derhalve is de ECB overeenkomstig artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1024/2013 gehouden om niet alleen toepassing te geven aan artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36, maar eveneens aan de bepaling van nationaal recht waarin dit artikel is omgezet, namelijk artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF.
- 49 Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1024/2013 impliceert dus noodzakelijkerwijs dat het Gerecht de rechtmatigheid van de bestreden besluiten moet beoordelen ten aanzien van zowel artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 als artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF.
- 50 Dientengevolge moet om te kunnen nagaan of de ECB, zoals verzoeksters aanvoeren, het recht verkeerd heeft toegepast, niet alleen de betekenis van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 worden vastgesteld, maar eveneens die van artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF.

Uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36

- 51 Opgemerkt dient te worden dat de uitdrukking „personen die het beleid van de instelling daadwerkelijk bepalen” wordt gebruikt in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 en in artikel 3, lid 1, punt 7, van dezelfde richtlijn, waarin een leidinggevend orgaan wordt gedefinieerd als „het (de) overeenkomstig nationaal recht aangewezen orgaan (organen) van een instelling welke de bevoegdheid hebben de strategie, doelstellingen en de algemene richting van de instelling vast te stellen, en welke toezichthouden op de bestuurlijke besluitvorming en deze controleert, met inbegrip van de personen die het beleid van de instelling daadwerkelijk bepalen”.

- 52 Dit zijn de enige twee passages in richtlijn 2013/36 waarin deze uitdrukking voorkomt. De uitdrukking „personen die het beleid van de instelling daadwerkelijk bepalen” komt dus niet voor in de definitie van „leidend orgaan in zijn toezichthoudende functie” in artikel 3, lid 1, punt 8, van richtlijn 2013/36, noch in de definitie van „directie” in artikel 3, lid 1, punt 9, van deze richtlijn.
- 53 Aangezien in richtlijn 2013/36 geen definitie wordt gegeven van de in artikel 13, lid 1, van deze richtlijn gebruikte uitdrukking „personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] instelling”, moet tot uitlegging daarvan worden overgegaan.
- 54 Volgens vaste rechtspraak moet ten behoeve van de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met de context ervan en met de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Meer in het bijzonder geldt dat wanneer de tekst en de ontstaansgeschiedenis van een verordening, en in het bijzonder van één van de bepalingen daarvan, geen duidelijkheid verschaffen over de precieze strekking ervan, de betrokken regeling moet worden uitgelegd aan de hand van haar doel en haar algemene opzet (zie in die zin arresten van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, EU:C:1998:148, punt 168, en 25 maart 1999, Gencor/Commissie, T-102/96, EU:T:1999:65, punt 148).

– *Letterlijke en historische uitleggingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36*

- 56 In de eerste plaats moet over de letterlijke uitlegging van de uitdrukking „twee personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] instelling” uit artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 worden opgemerkt dat deze uitdrukking uit drie onderdelen bestaat: allereerst een verwijzing naar het begrip bestuur („ten minste twee personen [...] bepalen”), vervolgens een bijwoord dat dit bestuur kwalificeert („daadwerkelijk”) en ten slotte de vermelding van het voorwerp van dit bestuur („het beleid [...] van de [...] instelling”).
- 57 Ten eerste volgt uit de verwijzing naar het begrip bestuur alleen dat deze betrokken personen „bestuurders” moeten zijn en dus leden van het leidinggevend orgaan zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, punt 7, van richtlijn 2013/36. Dit wordt bevestigd door de bewoordingen van deze laatste bepaling, waarin uitdrukkelijk wordt vermeld dat in het leidinggevend orgaan personen moeten zitten die daadwerkelijk het beleid van de instelling bepalen.
- 58 Uit overweging 56 van richtlijn 2013/36, volgens welke „[e]en leidinggevend orgaan moet worden opgevat als een orgaan dat zowel een uitvoerende als een toezichthoudende functie heeft”, alsook uit de bewoordingen van artikel 3, lid 1, punt 7 hiervan, mag weliswaar volgen dat het leidinggevend orgaan alle bestuurders omvat, ongeacht of dezen toezichthoudende dan wel uitvoerende taken hebben, maar het feit op zich dat personen die daadwerkelijk het beleid van de instelling bepalen, deel uitmaken van het leidinggevend orgaan, maakt het nog niet mogelijk de precieze omvang van deze uitdrukking te bepalen.
- 59 Ten tweede kan het bijwoord „daadwerkelijk” blijkens de argumenten van de partijen op minimaal twee manieren worden opgevat. Enerzijds kan het begrip in de door verzoeksters voorgestane zin worden opgevat als een echt bestaand en voortdurend bestanddeel van de werkzaamheden van de bestuurders van de kredietinstelling. In dit geval kunnen de werkzaamheden van niet-uitvoerende bestuurders met een toezichthoudende taak eronder vallen. Anderzijds kan dit bijwoord, zoals de ECB stelt, in die zin worden opgevat dat het betrekking heeft op het uitvoerend bestuur van de

kredietinstelling, wat zou impliceren dat het slechts de leden van het leidinggevend orgaan kan betreffen die deel uitmaken van de directie zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, punt 9, van richtlijn 2013/36.

- 60 Ten derde staat vast dat de verwijzing naar het voorwerp van dit bestuur, namelijk het „beleid [...] van de [...] instelling”, veeleer lijkt te impliceren dat alleen de leden van het leidinggevend orgaan die eveneens leden van de directie zijn, kunnen worden beschouwd als degenen die daadwerkelijk een kredietinstelling besturen.
- 61 De verwijzing naar „daadwerkelijk [...] bepalen van [het beleid van de] instelling” lijkt namelijk conceptueel dichter bij de „uitvoerende functies” en de verantwoordelijkheid voor het „dagelijks bestuur” van de kredietinstelling – twee termen die in artikel 3, lid 1, punt 9, van richtlijn 2013/36 in verband met het begrip directie zijn gebruikt – te staan dan bij „het toezien op en controleren van de bestuurlijke besluitvorming” waarmee het leidinggevend orgaan in zijn toezichthoudende functie volgens artikel 3, lid 1, punt 8, is belast.
- 62 In de tweede plaats moet over de historische uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 worden opgemerkt dat al in artikel 3, lid 2, van de Eerste richtlijn (77/780/EEG) van de Raad van 12 december 1977 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB 1977, L 322, blz. 30) aan een vergunning voor een kredietinstelling weliswaar een voorwaarde is verbonden die vergelijkbaar is met die van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36, maar dat de bewoordingen van deze voorwaarde in richtlijn 2013/36 zijn gewijzigd.
- 63 Immers volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 77/780 mag „het aantal personen dat in feite het beleid van de kredietinstelling bepaalt [...] niet kleiner zijn dan twee”. In artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (PB 2000, L 126, blz. 1) en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PB 2006, L 177, blz. 1) wordt op vergelijkbare wijze de eis gesteld dat „ten minste twee personen daadwerkelijk het beleid van de kredietinstelling bepalen”.
- 64 Vast staat dat de verwijzing naar het „daadwerkelijk[e] [bepalen van] het beleid van de kredietinstelling” eventueel zou kunnen worden opgevat als betrekking hebbend op een functie van het gehele leidinggevend orgaan, dat volgens artikel 3, lid 1, punt 7, van richtlijn 2013/36 bevoegd is „de strategie, doelstellingen en de algemene richting van de instelling vast te stellen”.
- 65 In artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 lijkt de verwijzing naar „daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] instelling” om de hierboven in de punten 60 en 61 uiteengezette redenen conceptueel dichter bij de „uitvoerende functies” en de verantwoordelijkheid voor het „dagelijks bestuur” van de instelling te staan, welke twee termen in artikel 3, lid 1, punt 9, van richtlijn 2013/36 in verband met het begrip directie zijn gebruikt.
- 66 Kenmerkend voor artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 is dus dat het woordgebruik zich heeft ontwikkeld van een verwijzing die op alle leden van het leidinggevend orgaan van toepassing kon zijn, naar een verwijzing met als strekking, alleen de leden die deel uitmaakten van de directie aan te duiden.
- 67 Op grond van een en ander moet tot de slotsom worden gekomen dat de letterlijke en historische uitleggingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 veeleer lijken te impliceren dat de uitdrukking „twee personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] instelling” moet worden opgevat als een verwijzing naar de leden van het leidinggevend orgaan die eveneens deel uitmaken van de directie van de kredietinstelling.

68 Het is echter niet mogelijk om alleen op basis van deze uitleggingen met zekerheid de inhoud van de in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 gebruikte uitdrukking vast te stellen, aangezien in genoemde richtlijn nergens een uitdrukkelijk verband wordt gelegd tussen het lidmaatschap van de directie van een kredietinstelling en het „daadwerkelijk [...] bepalen van [het beleid van de] instelling”. Derhalve moet overeenkomstig de in punt 55 hierboven genoemde rechtspraak worden nagegaan of teleologische en contextuele uitleggingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 deze gevolgtrekking bevestigen.

– *Teleologische en contextuele uitleggingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36*

69 Opgemerkt moet worden dat in richtlijn 2013/36 niets staat vermeld over het doel van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn, omdat aan deze laatste bepaling geen overweging is gewijd. Dit doel kan bovendien niet worden afgeleid uit eerdere wetgeving.

70 Richtlijn 77/780, richtlijn 2000/12 en richtlijn 2006/48 bevatten namelijk geen van allen een overweging waarin het doel van de in punt 62 hierboven weergegeven voorwaarde voor het verlenen van een vergunning aan een kredietinstelling nader wordt aangegeven.

71 In dit verband stellen verzoeksters dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 in navolging van de relevante bepalingen van richtlijnen 77/780, 2000/12 en 2006/48 is gericht op degelijke governance van de kredietinstellingen die tot stand zou moeten komen dankzij een „beginsel van dubbele controle” of een „vierogenregel” waarmee wordt vermeden dat één enkele persoon alle macht in handen zou krijgen, en dat voor de doelmatigheid van dit beginsel of deze regel is vereist dat er naast de CEO nog een andere „daadwerkelijk bestuurder” is die niet aan de CEO ondergeschikt is, wat het geval is bij de voorzitter van de raad van bestuur.

72 De verplichting dat op zijn minst twee personen daadwerkelijk het beleid van de kredietinstelling bepalen, is inderdaad niet alleen op te vatten als een voorwaarde die is bedoeld om continuïteit in het bestuur van een kredietinstelling mogelijk te maken door te vermijden dat deze bij verhindering van een enige bestuurder in gevaar komt, maar ook als een voorwaarde die leidt tot wederzijdse controle tussen de personen die de kredietinstelling daadwerkelijk leiden.

73 Opgemerkt dient evenwel te worden dat de doelstellingen van richtlijn 2013/36 inzake de governance van kredietinstellingen duidelijk kunnen worden opgemaakt uit de considerans ervan en in het bijzonder uit overwegingen 53, 54 en 57.

74 Zo wordt in overweging 53 van richtlijn 2013/36 benadrukt dat „[t]ekortkomingen in de corporate governance van een aantal instellingen ertoe [hebben] bijgedragen dat in de banksector buitensporige en onverantwoorde risico's zijn genomen die tot het falen van individuele instellingen hebben geleid en niet alleen in de lidstaten maar in de hele wereld systeemproblemen hebben veroorzaakt. De zeer algemene bepalingen inzake de governance van instellingen en het niet-bindende karakter van een aanzienlijk deel van het corporate-governancekader, dat hoofdzakelijk op vrijwillige gedragscodes is gebaseerd, hebben de effectieve implementatie van deugdelijke corporate-governancepraktijken door de instellingen onvoldoende gefaciliteerd.” In dit verband heeft de wetgever in dezelfde overweging op de voorgrond gesteld dat „het ontbreken van doeltreffende controlemechanismen binnen de instellingen [in sommige gevallen heeft] geresulteerd in een gebrekkig toezicht op de besluitvorming van het bestuur, wat kortzichtige en te riskante bestuursstrategieën in de hand heeft gewerkt”.

75 Evenzo staat in overweging 54 van richtlijn 2013/36 vermeld: „Om de mogelijk schadelijke gevolgen van onvolkomen vormgegeven corporate-governanceregelingen voor een degelijk risicobeheer aan te pakken, dienen de lidstaten beginselen en normen in te voeren teneinde een doeltreffend toezicht door het leidinggevend orgaan te garanderen.”

- 76 Ten slotte wordt in overweging 57 van richtlijn 2013/36 de volgende toelichting gegeven: „De rol van de niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden van het leidinggevend orgaan in een instelling dient mede te bestaan uit een constructieve maar kritische opstelling ten aanzien van de strategie van de instelling en aldus tot de ontwikkeling van die strategie bij te dragen, een nauwgezet onderzoek van de bestuursprestaties ten opzichte van afgesproken doelstellingen, het zich ervan vergewissen dat de financiële informatie juist is en dat de financiële controles en risicobeheerssystemen robuust en houdbaar zijn, een nauwgezet onderzoek van de opzet en tenuitvoerlegging van het beloningsbeleid van de instelling, en het geven van objectieve oordelen over middelen, benoemingen en gedragsnormen.”
- 77 Derhalve volgt uit het onderzoek van de considerans van richtlijn 2013/36 dat in deze richtlijn weliswaar niets staat vermeld over de doelstellingen van artikel 13, lid 1, maar dat deze richtlijn wel een heldere toelichting bevat op het doel dat de wetgever met de regelgeving over degelijke governance van kredietinstellingen nastreefde. Dit doel bestaat in een effectief toezicht op de directie door de niet-uitvoerende leden van het leidinggevend orgaan, wat een evenwichtige machtsverdeling binnen het leidinggevend orgaan impliceert.
- 78 Met artikel 88 van richtlijn 2013/36 wordt deze doelstelling gerealiseerd. In dit artikel met het opschrift „Governanceregelingen” wordt met name in lid 1, onder respectievelijk d) en e), aangegeven dat „het leidinggevend orgaan [...] verantwoordelijk [moet] zijn voor de uitoefening van een doeltreffend toezicht op de directie” en dat „de voorzitter van het leidinggevend orgaan in zijn toezichthoudende functie van een instelling, [...] niet tegelijkertijd de functie van chief executive officer binnen dezelfde instelling [bekleedt], tenzij dat door de instelling is gerechtvaardigd en door de bevoegde autoriteiten is toegestaan”.
- 79 Hieruit vloeit noodzakelijkerwijs voort dat binnen de systematiek van richtlijn 2013/36 de doelstelling van degelijke governance van kredietinstellingen – waarmee verzoeksters hun uitlegging van artikel 13, lid 1, van deze richtlijn in verband proberen te brengen – wordt gerealiseerd door een effectief toezicht op de directie door de niet-uitvoerende leden van het leidinggevend orgaan na te streven, een evenwichtige machtsverdeling binnen het leidinggevend orgaan impliceert. Vast staat echter dat de doelmatigheid van een dergelijk toezicht in het gedrang kan komen ingeval de voorzitter van het leidinggevend orgaan in zijn toezichthoudende functie, zonder formeel de functie van CEO uit te oefenen, tegelijkertijd belast zou zijn met de daadwerkelijke leiding van de werkzaamheden van de kredietinstelling.
- 80 Derhalve kunnen artikel 3, lid 2, van richtlijn 77/780 alsook artikel 6, lid 1, van richtlijn 2000/12 en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2006/48 weliswaar eventueel aldus worden opgevat dat op grond daarvan de gemeenschappelijke benoeming van de CEO en de voorzitter van het leidinggevend orgaan in zijn toezichthoudende functie als „daadwerkelijke bestuurders” is toegelaten teneinde een „dubbele controle” binnen het bestuur van de kredietinstelling mogelijk te maken, maar kan een dergelijke uitlegging niet worden gevolgd ten aanzien van richtlijn 2013/36, aangezien daarin precieze regels zijn opgenomen over degelijke governance van kredietinstellingen, die in beginsel uitsluiten dat de voorzitter van het leidinggevend orgaan in zijn toezichthoudende functie tegelijkertijd kan worden belast met de daadwerkelijke leiding van de werkzaamheden van de kredietinstelling.
- 81 Deze gevolgtrekking wordt niet ontkracht door de volgende verklaring in overweging 55 van richtlijn 2013/36:

„Door de lidstaten heen worden verschillende governancestructuren gebruikt. In de meeste gevallen wordt een monistisch of een dualistisch bestuursmodel gebruikt. De in deze richtlijn gebruikte definities beogen betrekking te hebben op alle bestaande modellen, zonder een bepaald model voor te staan. Zij zijn louter functioneel voor het geven van regels gericht op een bepaald resultaat,

onafhankelijk van het nationale vennootschapsrecht dat in elke lidstaat op een instelling van toepassing is. De definities moeten derhalve de algemene bevoegdheidsverdeling overeenkomstig nationaal vennootschapsrecht onverlet laten.”

- 82 Anders dan verzoeksters stellen, verzet een dergelijke uitlegging zich er immers niet tegen dat een kredietinstelling een monistische governancestructuur heeft, waarin het leidinggevend orgaan tegelijkertijd beschikt over uitvoerende en toezichthoudende taken. Deze uitlegging heeft alleen betrekking op de machtsverdeling binnen het genoemde leidinggevend orgaan.
- 83 Gelet op een en ander volgt uit de letterlijke, historische, teleologische en contextuele uitleggings van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 dat de uitdrukking „twee personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] instelling” betrekking heeft op leden van het leidinggevend orgaan die eveneens deel uitmaken van de directie van de kredietinstelling.

De uitlegging van artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF

- 84 Aangezien de uitlegging van een bepaling van nationaal recht aan de orde is, moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen moet worden beoordeeld met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven (zie arresten van 27 juni 1996, Schmit, C-240/95, EU:C:1996:259, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 In dit verband dient te worden opgemerkt dat de ECB en de Commissie met name verwijzen naar de uitlegging van artikel L. 511-13 CMF die is vervat in het in punt 19 hierboven genoemde arrest van de Conseil d'État van 30 juni 2016. Verzoeksters hebben bij hun opmerkingen over de memorie in interventie van de Commissie en ter terechtzitting de gelegenheid gehad om zich over dit arrest uit te laten.
- 86 Bovendien moet worden opgemerkt dat dit arrest is gewezen naar aanleiding van een beroep wegens misbruik van bevoegdheid dat gericht was tegen standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR. In dit document heeft de ACPR uitdrukkelijk haar uitlegging van het begrip „daadwerkelijk bestuurder” uiteengezet, die inhoudelijk gelijk is aan de uitlegging van de ECB, die in de bestreden besluiten heeft verwezen naar standpuntbepaling 2014-P-07 van de ACPR. Het arrest van de Conseil d'État van 30 juni 2016 is dus bijzonder relevant voor deze zaak.
- 87 Bovendien moet worden opgemerkt dat het arrest van de Conseil d'État van 30 juni 2016 weliswaar van latere datum is dan de bestreden besluiten, maar dat deze omstandigheid geen belemmering vormt om hier rekening mee te houden teneinde artikel 511-13 CMF uit te leggen, aangezien verzoeksters de mogelijkheid hebben gehad om hun opmerkingen voor het Gerecht uiteen te zetten (zie in die zin en naar analogie arrest van 5 april 2017, EUIPO/Szajner, C-598/14 P, EU:C:2017:265, punten 44-46).
- 88 In overweging 7 van het arrest van de Conseil d'État van 30 juni 2016 wordt gepreciseerd:

„[I]n artikel L. 225-51 van de [Franse] code de commerce (handelswetboek) is bepaald dat ‚de voorzitter van de raad van bestuur de werkzaamheden daarvan organiseert en leidt en hierover verslag uitbrengt aan de algemene vergadering. Hij zorgt ervoor dat de organen van de vennootschap goed functioneren en in het bijzonder dat de bestuurders in staat zijn hun taak te vervullen.’ Uit deze bepalingen volgt dat de voorzitter van de raad van bestuur van een kredietinstelling in de vorm van een naamloze vennootschap niet kan worden geacht te verzekeren dat de kredietinstelling doelmatig wordt bestuurd in de zin van artikel L. 511-13 van ditzelfde wetboek. Dit is enkel anders in het geval waarin hij de algemene leiding van de instelling op zich neemt, zoals volgens artikel L. 225-51-1 van dit wetboek is toegestaan op voorwaarde dat hij hiertoe overeenkomstig artikel L. 511-58 [CMF] is

gemachtigd. Bijgevolg heeft de ACPR deze bepalingen niet geschonden door uiteen te zetten dat de voorzitter van de raad van bestuur van een kredietinstelling in de vorm van een naamloze vennootschap met een raad van bestuur, behalve in bovengenoemd geval, niet als „daadwerkelijk bestuurder” van deze instelling kan worden aangewezen. Verzoeksters kunnen zich in dit verband niet met succes beroepen op de bijzonderheden van kredietinstellingen die vallen onder de wet van 10 september 1947 inzake coöperaties, omdat ongeacht de organisatievrijheid die hun op grond van deze wet of van artikel L. 512-31 [CMF] toekomt, de hierboven genoemde bepalingen van de code de commerce op hen van toepassing zijn.”

- 89 In het arrest van 30 juni 2016 heeft de Conseil d'État dan ook geoordeeld dat de voorzitter van de raad van bestuur van een kredietinstelling alleen ingeval hem uitdrukkelijk toestemming is verleend om de algemene leiding op zich te nemen, kan worden aangewezen als „daadwerkelijk bestuurder” van deze instelling in de zin van artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF.
- 90 Hieruit vloeit voort dat de ECB, anders dan verzoeksters aanvoeren, het recht niet verkeerd heeft toegepast door te oordelen dat het begrip „daadwerkelijk bestuurder” van een kredietinstelling aldus moet worden opgevat dat het de bestuurders aanduidt die een uitvoerende functie vervullen, zoals de CEO, de plaatsvervangend CEO, de directieleden of directeur van een eenhoofdige directie.
- 91 Immers zowel artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 als artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF heeft tot gevolg dat alleen leden van het leidinggevend orgaan die eveneens deel uitmaken van de directie van de kredietinstelling, kunnen worden aangewezen als „personen [...] die daadwerkelijk het beleid bepalen van de [...] kredietinstelling” in de zin van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2013/36 of als personen die zorg dragen voor de „daadwerkelijke leiding van de kredietinstelling” in de zin van artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF.
- 92 Nu het arrest van de Conseil d'État van 30 juni 2016 volstaat om vast te stellen welke strekking de nationaalrechtelijke regels hebben die de ECB op grond van de in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1024/2013 opgenomen verwijzing moest toepassen, namelijk de regels van artikel L. 511-13, tweede alinea, CMF, moet de argumentatie van verzoeksters, die erop is gericht de gegrondheid van deze uitlegging weer ter discussie te stellen, met inbegrip van de verwijzing naar andere nationale rechtsregels, zonder meer worden afgewezen. Dit laatste geldt met name voor de organisatievrijheid die verzoeksters overeenkomstig de wet van 10 september 1947 inzake coöperaties zouden genieten, aangezien de Conseil d'État zich in overweging 7 van zijn arrest van 30 juni 2016 bovendien uitdrukkelijk over deze vraag heeft uitgesproken.
- 93 Derhalve moeten de eerste drie middelen van verzoeksters worden afgewezen.

Vierde, subsidiair aangevoerd middel, betreffende schending van artikel L. 511-58 CMF

- 94 Zoals nader is aangegeven in de punten 8 en 18 hierboven, heeft de ECB haar weigering om goedkeuring te verlenen aan de benoeming van de voorzitters van de raden van bestuur van verzoeksters tot „daadwerkelijke bestuurders” in de bestreden besluiten met name gebaseerd op de formulering van artikel L. 511-58 CMF waarin artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 in nationaal recht is omgezet. Zij heeft eveneens verwezen naar de omstandigheid dat lidstaten volgens overweging 54 van deze richtlijn beginselen en normen voor governance kunnen invoeren in aanvulling op die welke door deze richtlijn verplicht zijn gesteld.
- 95 Als vierde middel stellen verzoeksters dat de ECB artikel L. 511-58 CMF verkeerd heeft uitgelegd, aangezien deze bepaling de voorzitter van de raad van bestuur alleen maar belet om de functie van CEO te vervullen en niet in de weg staat aan de uitoefening van andere uitvoerende functies. Zij benadrukken dat naar Frans recht de voorzitter van de raad van bestuur beschikt over echte uitvoerende taken die verschillen van die van een CEO. Zij brengen in herinnering dat hun organisatie

onder de wet van 10 september 1947 inzake coöperaties valt, die veel ruimte laat bij de invulling van de organisatie. Op grond daarvan mochten zij de macht van de raad van bestuur en van diens voorzitter in hun statuten ruim omschrijven. Bovendien volstaan de zelfstandige of door de raad van bestuur gedelegeerde prerogatieven van de voorzitter van de raad van bestuur om diens kwalificatie als „feitelijk bestuurder” te rechtvaardigen, zonder hem evenwel gelijk te stellen aan een CEO. Voorts zou de ECB, door de rol van de raad van bestuur en diens voorzitter tot toezichtsfuncties te beperken, anders dan de wetgever blijkens overweging 55 van richtlijn 2013/36 beoogde, de specificiteit van de „monistische” governance-modellen, waarin de raad van bestuur deel heeft aan zowel toezichthoudende als uitvoerende taken, hebben opgeheven. Ten slotte brengen zij in herinnering dat zij niet hebben verzocht om de voorzitter van hun raad van bestuur tot CEO te benoemen, maar wel tot „daadwerkelijk bestuurder”.

- 96 De ECB, ondersteund door de Commissie, bestrijdt verzoeksters’ argumenten.
- 97 In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 in heldere bewoordingen verhindert dat „de voorzitter van het leidinggevend orgaan in zijn toezichthoudende functie van een instelling, [...] tegelijkertijd de functie van chief executive officer binnen dezelfde instelling [bekleedt], tenzij dat door de instelling is gerechtvaardigd en door de bevoegde autoriteiten is toegestaan”.
- 98 In de tweede plaats wordt in artikel L. 511-58 CMF, waarbij artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 in nationaal recht is omgezet, nader aangegeven dat „de CEO of een persoon die vergelijkbare bestuursfuncties vervult, het voorzitterschap van de raad van bestuur of van elk ander orgaan van een kredietinstelling of financieringsmaatschappij met vergelijkbare toezichthoudende taken niet mag uitoefenen”.
- 99 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel L. 511-58 CMF weliswaar een ruimere strekking heeft dan artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36, aangezien volgens eerstgenoemd artikel niet alleen de „CEO”, maar eveneens „een persoon met vergelijkbare bestuursfuncties” het voorzitterschap van de raad van de bestuur niet mag uitoefenen, terwijl in artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 alleen wordt verwezen naar de CEO, maar dat door deze ruimere werkingssfeer de verenigbaarheid ervan met dit artikel niet ter discussie komt te staan. Zoals de ECB in de bestreden besluiten terecht heeft onderstreept, kunnen de lidstaten op grond van overweging 54 van richtlijn 2013/36, waarvan de inhoud in punt 75 hierboven in herinnering is gebracht, beginselen en normen opstellen teneinde een doeltreffend toezicht door het leidinggevend orgaan te waarborgen. Bovendien is de uitbreiding van het principiële verbod om de functie van voorzitter van de raad van bestuur met een andere functie te combineren tot „personen die vergelijkbare bestuursfuncties vervullen” als die van CEO, in overeenstemming met de doelstellingen van richtlijn 2013/36, zoals uiteengezet in de punten 73 tot en met 79 hierboven, namelijk nastreven van een effectief toezicht op de directie door de niet-uitvoerende leden van het leidinggevend orgaan, wat een evenwichtige machtsverdeling binnen het leidinggevend orgaan impliceert.
- 100 Aangaande de uitlegging van artikel L. 511-58 CMF volgt uit overweging 7 van het in punt 88 hierboven in herinnering gebrachte arrest van 30 juni 2016 dat de Conseil d’État heeft geoordeeld dat deze bepaling eraan in de weg staat de voorzitter van de raad van bestuur van een kredietinstelling te benoemen tot „daadwerkelijk bestuurder” van deze instelling, tenzij hem machtiging is verleend om de algemene leiding op zich te nemen.
- 101 Uit de in punt 97 hierboven gegeven uitlegging van artikel 88, lid 1, onder e), van richtlijn 2013/36 volgt echter dat de ECB, door artikel L. 511-58 CMF toe te passen, een beslissing heeft genomen die voldoet aan voornoemd artikel 88, lid 1, onder e). Het betoog waarmee verzoeksters de gegrondheid van de uitlegging van artikel L. 511-58 CMF weer ter discussie beoogden te stellen, hoeft bijgevolg niet te worden onderzocht.

- 102 Hieruit vloeit voort dat de ECB het recht niet verkeerd heeft toegepast door te oordelen dat artikel L. 511-58 CMF in de weg staat aan de benoeming van de voorzitters van de raden van bestuur van verzoeksters tot hun „daadwerkelijke bestuurders”.
- 103 Het vierde middel dient derhalve te worden afgewezen. Bijgevolg moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 104 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het onderhavige geval in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de ECB te worden verwezen in hun eigen kosten en die van de ECB.
- 105 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. De Commissie zal derhalve haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **De beroepen worden verworpen.**
- 2) **De Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence, de Caisse régionale de crédit agricole mutuel Nord Midi-Pyrénées, de Caisse régionale de crédit agricole mutuel Charente-Maritime Deux-Sèvres en de Caisse régionale de crédit agricole mutuel Brie Picardie zullen hun eigen kosten dragen evenals die van de Europese Centrale Bank (ECB).**
- 3) **De Europese Commissie zal haar eigen kosten dragen.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 april 2018.

ondertekeningen