Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite erweiterte Kammer)

8. Juli 2020*

„Wirtschafts- und Währungspolitik – Beaufsichtigung von Kreditinstituten – Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 – Von der EZB gegen ein Kreditinstitut verhängte Verwaltungsgeldbuße – Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 – Fortgesetzter Verstoß gegen die Eigenmittelanforderungen – Fahrlässig begangener Verstoß – Rückwirkende Anwendung einer milderen Sanktionsnorm – Fehlen – Verteidigungsrechte – Höhe der Sanktion – Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-576/18,

Crédit agricole SA mit Sitz in Montrouge (Frankreich), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwältinnen A. Champsaur und A. Delors,

Klägerin,

gegen

Europäische Zentralbank (EZB), vertreten durch C. Hernández Saseta, A. Pizzolla und D. Segoin als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen einer Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des gemäß Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. 2013, L 287, S. 63) erlassenen Beschlusses ECB/SSM/2018-FRCAG-75 der EZB vom 16. Juli 2018, mit dem der Klägerin eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro wegen fortgesetzten Verstoßes gegen die in Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. 2013, L 176, S. 1, berichtigt im ABl. 2013, L 208, S. 68, ABl. 2013, L 321, S. 6, und ABl. 2015, L 193, S. 166) vorgesehenen Eigenmittelanforderungen auferlegt wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Zweite erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Papasavvas, der Richterin V. Tomljenović, des Richters F. Schalin, der Richterin P. Škvařilová-Pelzl und des Richters I. Nõmm (Berichterstatter),

Kanzler: M. Marescaux, Verwaltungsrätin,

* Verfahrenssprache: Französisch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Januar 2020

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Die Klägerin, die Crédit agricole SA, ist ein französisches Kreditinstitut, das der unmittelbaren Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) unterliegt.

2 Am 22. Dezember 2016 übersandte die Untersuchungsstelle der EZB der Klägerin eine Mitteilung der Beschwerdepunkte nach Art. 126 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der EZB vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung) (ABl. 2014, L 141, S. 1, berichtigt im ABl. 2015, L 218, S. 82). Die EZB warf der Klägerin vor, unter Verstoß gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. 2013, L 176, S. 1, berichtigt im ABl. 2013, L 208, S. 68, ABl. 2013, L 321, S. 6, und ABl. 2015, L 193, S. 166) Kapitalinstrumente als Instrumente ihres harten Kernkapitals eingestuft zu haben, ohne zuvor die Erlaubnis der zuständigen Behörden eingeholt zu haben.

3 Am 18. Januar 2017 gab die Klägerin ihre schriftliche Stellungnahme zur Mitteilung der Beschwerdepunkte ab.

4 Am 2. August 2017 übermittelte die Untersuchungsstelle der EZB der Klägerin einen Beschlussentwurf zur schriftlichen Stellungnahme.

5 Am 4. August 2017 beantragte die Klägerin bei der EZB eine Verlängerung der Frist zur Abgabe ihrer Stellungnahme. Am 7. August 2017 gab die EZB diesem Antrag teilweise statt und verlängerte die Frist bis zum 30. August 2017.

6 Am 30. August 2017 legte die Klägerin ihre schriftliche Stellungnahme zu dem ihr übermittelten Beschlussentwurf vor.

7 Am 16. Juli 2018 erließ die EZB den Beschluss ECB/SSM/2018-FRCAG-75 nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die EZB (ABl. 2013, L 287, S. 63, berichtigt im ABl. 2015, L 218, S. 82), mit dem der Klägerin eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro wegen fortgesetzten Verstoßes gegen die in Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 vorgesehenen Eigenmittelanforderungen auferlegt wurde (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

8 Die EZB stellte erstens fest, dass der Klägerin ein rechtswidriges Verhalten zur Last zu legen sei. Aus Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 ergebe sich, dass Kreditinstitute ihre Kapitalinstrumente erst nach vorheriger Erlaubnis durch die zuständige Behörde zu Instrumenten des harten Kernkapitals rechnen dürften.

9 Insoweit wies die EZB das Vorbringen der Klägerin zurück, wonach die Stammaktien in dem von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) gemäß Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 veröffentlichten Verzeichnis aufgeführt seien (im Folgenden: von der EBA

veröffentlichtes Verzeichnis). Die Aufnahme eines Instruments in dieses Verzeichnis entbinde ein Kreditinstitut nicht von seiner Pflicht, gemäß Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 die vorherige Erlaubnis der zuständigen Behörde einzuholen.

10 Die EZB führte aus, dass die Klägerin am 23. Juni 2015, 12. November 2015 und 21. Juni 2016 drei Emissionen von mit einer Loyalitätsklausel versehenen Stammaktien vorgenommen habe, die den Aktionären für jede von ihnen während eines ununterbrochenen Zeitraums von mindestens zwei Jahren gehaltene Aktie eine erhöhte Dividende zugeteilt hätten. Die Klägerin habe diese Kapitalinstrumente in ihren konsolidierten vierteljährlichen Erklärungen zu Eigenmitteln und Eigenkapitalanforderungen zwischen dem zweiten Quartal 2015 und dem zweiten Quartal 2016 sowie in ihren Veröffentlichungen von Informationen im Rahmen der dritten Säule zwischen dem 30. Juni 2015 und dem 30. Juni 2016 ohne Erlaubnis der EZB als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuft.

11 Das gemeinsame Aufsichtsteam habe die Klägerin am 18. April 2016 über ihre Verpflichtung informiert, vor der Einstufung von Kapitalinstrumenten als Instrumente ihres harten Kernkapitals die Erlaubnis der EZB zu beantragen und zu erhalten. Daraufhin habe die Klägerin am 30. Mai und am 22. Juni 2016 Anträge auf Erlaubnis zum einen für die Emissionen vom 23. Juni und 12. November 2015 und zum anderen für die vom 21. Juni 2016 gestellt. Die EZB habe die Erlaubnisse am 26. Juli bzw. am 29. August 2016 erteilt.

12 Die EZB schloss daraus, dass die Klägerin vom 30. Juni 2015 bis zum 30. Juni 2016 gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 verstoßen habe, indem sie Kapitalinstrumente ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde als Instrumente ihres harten Kernkapitals eingestuft habe, und dass dieser Verstoß zumindest fahrlässig begangen worden sei.

13 Außerdem wies die EZB im angefochtenen Beschluss darauf hin, dass sie, nachdem sie diese Erlaubnisse erteilt hatte, von der EBA darüber informiert worden sei, dass Stammaktien, die mit einer „Loyalitätsklausel“ versehen seien, nicht die in Art. 28 Abs. 4 der Verordnung Nr. 575/2013 genannten Voraussetzungen erfüllten und nicht als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuft werden könnten. Daher habe sie die Klägerin am 1. August 2017 aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Stammaktien vollständig mit der Verordnung Nr. 575/2013 in Einklang zu bringen.

14 Zweitens verhängte die EZB gegen die Klägerin wegen deren rechtswidrigen Verhaltens eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro. Sie sei nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 berechtigt, eine Verwaltungsgeldbuße zu verhängen, wenn ein Verstoß gegen eine Anforderung aus direkt anwendbaren Rechtsakten der Union vorliege und den zuständigen Behörden nach dem Unionsrecht wegen dieses Verstoßes die Möglichkeit, Verwaltungsgeldbußen zu verhängen, zur Verfügung gestellt werde. Nach Art. 18 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1024/2013 müssten die Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.

15 Hinsichtlich der Schwere des Verstoßes berücksichtigte die EZB, dass die in Rede stehenden Kapitalinstrumente am 30. Juni 2016 67 Basispunkte der Quote des harten Kernkapitals der Klägerin darstellten und dass der Verstoß gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 in fünf aufeinander folgenden Quartalserklärungen und in drei Veröffentlichungen von Informationen im Rahmen der dritten Säule in den Jahren 2015 und 2016 erfolgt sei. Sie war der Ansicht, dass der Verstoß zumindest fahrlässig begangen worden sei, und stellte fest, dass die Klägerin ihre Stammaktienemissionen auch nach dem Hinweis des gemeinsamen Aufsichtsteams auf ihre Verpflichtung, eine vorherige Erlaubnis einzuholen, weiterhin als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuft habe.

16 Als mildernden Umstand berücksichtigte die EZB, dass sie der Klägerin antragsgemäß gestattet hatte, ihre Stammaktienemissionen als Instrumente ihres harten Kernkapitals einzustufen.

17 Die EZB hielt eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro, was 0,0015 % des Jahresumsatzes der Gruppe entspreche, der die Klägerin angehöre, für verhältnismäßig.

18 Drittens beschloss die EZB, die gegen die Klägerin verhängte Verwaltungsgeldbuße auf ihrer Website ohne Anonymisierung des Namens der Klägerin zu veröffentlichen. Sie erachtete die von der Klägerin für ihr Vorbringen, dass eine solche Veröffentlichung ihren Ruf und ihre Marktstellung ernsthaft gefährde, angeführten Umstände als rein hypothetisch, vage und allgemein, so dass damit nicht belegt werden könne, dass diese Veröffentlichung ihr einen unverhältnismäßigen Schaden im Sinne von Art. 132 Abs. 1 Buchst. b der SSM-Rahmenverordnung verursachen würde.

Verfahren und Anträge der Parteien

19 Mit Klageschrift, die am 25. September 2018 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

20 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist die Rechtssache einem neuen Berichterstatter zugewiesen worden, der der Zweiten Kammer zugeteilt worden ist, der die vorliegende Rechtssache demzufolge zugewiesen worden ist.

21 Auf Vorschlag der Zweiten Kammer hat das Gericht gemäß Art. 28 seiner Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.

22 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Zweite erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen, und es hat im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 der Verfahrensordnung am 13. Dezember 2019 schriftliche Fragen an die Parteien gerichtet. Die Parteien haben die Fragen des Gerichts beantwortet und dann zur Antwort der Gegenpartei Stellung genommen.

23 Mit Beschluss vom 6. Januar 2020 hat der Präsident der Zweiten erweiterten Kammer nach Anhörung der Parteien beschlossen, die vorliegende Rechtssache mit den Rechtssachen T-577/18 und T-578/18 zu gemeinsamem mündlichen Verfahren zu verbinden.

24 In der mündlichen Verhandlung vom 21. Januar 2020 haben die Parteien mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet. In dieser Sitzung ist die EZB zur schriftlichen Beantwortung einer Frage des Gerichts und die Klägerin zur Stellungnahme zu dieser Antwort aufgefordert worden. Die Parteien sind dieser Aufforderung innerhalb der gesetzten Fristen nachgekommen.

25 Mit Beschluss vom 2. März 2020 hat das Gericht (Zweite erweiterte Kammer) das mündliche Verfahren geschlossen.

26 Die Klägerin beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären,

– der EZB die Kosten aufzuerlegen.

27 Die EZB beantragt,

– die Klage abzuweisen,

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

28 Zur Stützung ihrer Klage macht die Klägerin zwei Klagegründe geltend.

29 Mit dem ersten Klagegrund rügt sie, dass die EZB mit dem angefochtenen Beschluss ihre Befugnisse überschritten habe. Dieser Klagegrund besteht aus drei Teilen. Mit dem ersten Teil wird ein Verstoß gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 geltend gemacht. Der zweite Teil wird auf einen Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 und den Grundsatz der Rechtssicherheit gestützt. Der dritte Teil betrifft die Verhältnismäßigkeit der gegen die Klägerin verhängten Verwaltungsgeldbuße.

30 Mit dem zweiten Klagegrund wirft die Klägerin der EZB vor, ihren Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch verletzt zu haben, dass sie den angefochtenen Beschluss auf Rügen gestützt habe, die im Verwaltungsverfahren nicht erörtert worden seien.

31 Wie oben in den Rn. 8 bis 18 ausgeführt, stellte die EZB in dem angefochtenen Beschluss erstens das Vorliegen eines Verstoßes der Klägerin fest, verhängte zweitens gegen die Klägerin eine Verwaltungsgeldbuße zur Ahndung dieses Verstoßes und sah drittens die Veröffentlichung dieser Verwaltungsgeldbuße auf ihrer Website vor.

32 Das Gericht hält es für zweckmäßig, danach zu unterscheiden, ob die Beanstandungen der Klägerin die ihr gegenüber getroffene Feststellung eines Verstoßes oder die Verhängung einer Verwaltungsgeldbuße betreffen.

Zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses, soweit damit ein Verstoß der Klägerin festgestellt wird

33 Mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, die EZB habe mit der Feststellung, dass sie einen Verstoß begangen habe, gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 verstoßen. Außerdem bringt sie im Rahmen der ersten Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes vor, die EZB habe gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 verstoßen, als sie davon ausgegangen sei, dass sie zumindest fahrlässig einen Verstoß begangen habe. Schließlich trägt die Klägerin mit ihrem hilfsweise geltend gemachten zweiten Klagegrund im Wesentlichen vor, die Feststellung eines Verstoßes im angefochtenen Beschluss sei auf Umstände gestützt, zu denen sie sich im Verwaltungsverfahren nicht habe äußern können, was eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör darstelle.

Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: rechtsfehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013

34 Im Rahmen des ersten Teils des ersten Klagegrundes erhebt die Klägerin im Wesentlichen zwei Rügen.

35 Mit der ersten Rüge bringt die Klägerin vor, die EZB habe Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 in der zur Zeit des ihr zur Last gelegten Sachverhalts geltenden Fassung fehlerhaft ausgelegt und angewandt.

36 Mit der zweiten Rüge, die in der Erwiderung erhoben wird, macht die Klägerin geltend, die ihr zur Last gelegten Tatsachen stellten aufgrund der Änderung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 durch die Verordnung (EU) 2019/876 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Verordnung Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien,

Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Großkredite, Melde- und Offenlegungspflichten und der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. 2019, L 150, S. 1) jedenfalls keinen Verstoß mehr dar. Diese Änderung müsse vom Gericht berücksichtigt werden, da sie einer milderen Sanktionsnorm gleichkomme.

– Zur ersten Rüge: fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 in der zur Zeit des der Klägerin zur Last gelegten Sachverhalts geltenden Fassung

37 In Nr. 3 des angefochtenen Beschlusses vertrat die EZB die Auffassung, dass Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 die Klägerin verpflichte, die vorherige Erlaubnis der zuständigen Behörde einzuholen, bevor sie ihre Stammaktienemissionen als Instrumente des harten Kernkapitals einstufe, auch wenn diese Kategorie von Kapitalinstrumenten in dem von der EBA gemäß dem dritten Unterabsatz dieser Bestimmung veröffentlichten Verzeichnis aufgeführt sei.

38 Art. 26 der Verordnung Nr. 575/2013 betrifft die Instrumente des harten Kernkapitals. Sein Abs. 3 bezieht sich auf die von den zuständigen Behörden vorzunehmende Beurteilung der Frage, ob die von den Kreditinstituten als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuften Instrumente den Kriterien von Art. 28 oder gegebenenfalls von Art. 29 der Verordnung Nr. 575/2013 genügen. Diese Bestimmung sieht eine Sonderregelung für kapitalbezogene Instrumente vor.

39 So bestimmt Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 in der auf den Rechtsstreit anwendbaren Fassung:

„Die zuständigen Behörden bewerten, ob die Emission von Instrumenten des harten Kernkapitals den Kriterien des Artikels 28, oder gegebenenfalls des Artikels 29 genügt. Nach dem 28. Juni 2013 begebene Kapitalinstrumente werden nur dann als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuft, wenn die zuständigen Behörden, gegebenenfalls nach Konsultation der EBA, zuvor die Erlaubnis gegeben haben.

Die zuständigen Behörden begründen ihre Entscheidung gegenüber der EBA, wenn sie Kapitalinstrumente, ausgenommen staatliche Beihilfen, als Instrumente des harten Kernkapitals akzeptieren, deren Übereinstimmung mit den Kriterien des Artikels 28 oder gegebenenfalls des Artikels 29 jedoch nach Ansicht der EBA äußerst schwierig festzustellen ist.

Auf der Grundlage der Angaben jeder zuständigen Behörde erstellt, führt und veröffentlicht die EBA ein Verzeichnis sämtlicher Arten von Kapitalinstrumenten in jedem Mitgliedstaat, die als Instrumente des harten Kernkapitals akzeptiert werden. Sie erstellt dieses Verzeichnis und veröffentlicht es erstmals bis zum 28. Juli 2013.

Die EBA kann nach der Überprüfung gemäß Artikel 80 und wenn es deutliche Belege dafür gibt, dass Kapitalinstrumente, die keine Instrumente der staatlichen Beihilfe sind, die Kriterien des Artikels 28 oder gegebenenfalls des Artikels 29 nicht erfüllen, entscheiden, nach dem 28. Juni 2013 begebene Instrumente dieser Art aus dem Verzeichnis zu streichen und eine entsprechende Bekanntmachung veröffentlichen.“

40 Die Art. 28 und 29 der Verordnung Nr. 575/2013, auf die Art. 26 Abs. 3 dieser Verordnung verweist, erläutern die Bedingungen, die die Instrumente des harten Kernkapitals erfüllen müssen. Art. 28 der Verordnung Nr. 575/2013 legt die Bedingungen fest, die für von Kreditinstituten ausgegebene Kapitalinstrumente gelten, während Art. 29 dieser Verordnung die für Kapitalinstrumente von Gegenseitigkeitsgesellschaften, Genossenschaften, Sparkassen und ähnlichen Instituten geltenden Bedingungen betrifft.

41 Die Parteien streiten über die Auslegung des Ausdrucks „Erlaubnis der zuständigen Behörden“ („accord des autorités compétentes“, in der deutschen Fassung: „wenn die zuständigen Behörden … zuvor die Erlaubnis gegeben haben“) in Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013.

42 Insoweit bringt die Klägerin vor, dass die Erlaubnis der zuständigen Behörden je nach der Kategorie von Kapitalinstrumenten erteilt und durch die Aufnahme des fraglichen Instrumententyps in das von der EBA gemäß Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 veröffentlichte Verzeichnis zum Ausdruck komme. Da die Stammaktien in diesem Verzeichnis aufgeführt gewesen seien, als sie sie als Instrumente ihres harten Kernkapitals eingestuft habe, sei die EZB zu Unrecht davon ausgegangen, dass sie gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 verstoßen habe.

43 Die EZB ist hingegen der Ansicht, Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 habe zur Folge, dass ein Kreditinstitut die vorherige Erlaubnis der zuständigen Behörde einholen müsse, bevor es ein Kapitalinstrument als ein Instrument des harten Kernkapitals einstufe, auch wenn das Instrument in dem von der EBA veröffentlichten Verzeichnis enthalten sei. Sie habe deshalb im angefochtenen Beschluss zu Recht die Auffassung vertreten, dass die Klägerin gegen diese Bestimmung verstoßen habe, indem sie drei Stammaktienemissionen als Instrumente ihres harten Kernkapitals eingestuft habe, ohne zuvor ihre Erlaubnis einzuholen.

44 Da der in Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 verwendete Ausdruck der Erlaubnis der zuständigen Behörden in dieser Verordnung nicht definiert wird, ist er auszulegen.

45 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. Urteil vom 7. Juni 2005, VEMW u. a., C-17/03, EU:C:2005:362, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Was erstens den Wortlaut von Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 anbelangt, so muss das Kreditinstitut die Erlaubnis der zuständigen Behörde einzuholen, bevor es seine Kapitalinstrumente als Instrumente des harten Kernkapitals erfasst.

47 Allein aus dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 lässt sich nicht ableiten, wie sich diese Erlaubnis der zuständigen Behörde manifestiert, da der Begriff „Erlaubnis“ sowohl eine vorherige Erlaubnis bezeichnen kann, die sich auf einzelne Kapitalinstrumente bezieht, als auch eine Erlaubnis, die allgemein für Kategorien von Kapitalinstrumenten erteilt wird.

48 Insoweit bedeutet entgegen dem Vorbringen der Klägerin der Umstand, dass andere Bestimmungen der Verordnung Nr. 575/2013 ausdrücklich auf die Einholung einer „autorisation préalable“ (vorherige Erlaubnis) der zuständigen Behörde verweisen, nicht zwangsläufig, dass die Verwendung des Begriffs „accord“ (Erlaubnis) in Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 auf einen anderen Mechanismus als den der vorherigen Erlaubnis abzielt.

49 Aus einer Gesamtbetrachtung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 575/2013, die auf die Erteilung eines „accord“ (Erlaubnis) oder einer „autorisation préalable“ (vorherige Erlaubnis) der zuständigen Behörde Bezug nehmen, ergibt sich nämlich nicht, dass die Modalitäten einer Zustimmung der zuständigen Behörde je nach der in diesen Bestimmungen verwendeten Terminologie variieren. Außerdem ist festzustellen, dass es sich dabei nicht um eine systematische Unterscheidung handelt, da in anderen Sprachfassungen der Verordnung Nr. 575/2013 die Unterscheidung zwischen „accord“ und „autorisation préalable“, die sich in der französischen Fassung der Verordnung findet, nicht notwendigerweise übernommen wird.

50 Ebenso macht die EZB zu Unrecht geltend, dass der Begriff „catégorie d’instruments“ („Kategorie von Instrumenten“) in Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 nicht vorkomme. Da nämlich Unterabs. 3 dieser Bestimmung auf ein von der EBA veröffentlichtes „Verzeichnis sämtlicher Arten

von Kapitalinstrumenten in jedem Mitgliedstaat, die als Instrumente des harten Kernkapitals akzeptiert werden“, Bezug nimmt, ist in Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 eine Prüfung der Anerkennungsfähigkeit von Kapitalinstrumenten nach Kategorien durchaus vorgesehen. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bezugnahme auf „Kapitalinstrumente“ in Unterabs. 1 dieser Bestimmung zwangsläufig eine Prüfung jedes Kapitalinstruments auf individueller Grundlage bedeutet.

51 Was zweitens die systematische Auslegung von Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 betrifft, verweist die Klägerin auf den zweiten und den dritten Unterabsatz dieser Bestimmung. So betreffe der zweite Unterabsatz eine Prüfung der Anerkennungsfähigkeit einer Art von Kapitalinstrumenten durch die zuständige Behörde zusammen mit der EBA, die dazu führe, dass diese Art von Kapitalinstrumenten in das von der EBA gemäß Unterabs. 3 veröffentlichte Verzeichnis aufgenommen werde. In dieser Veröffentlichung durch die EBA komme die in Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 vorgesehene Erlaubnis der zuständigen Behörde zum Ausdruck. Eine solche Veröffentlichung bedeute also, dass das Instrument den allgemeinen Bedingungen des Art. 28 der Verordnung Nr. 575/2013 entspreche und dass es Sache der betreffenden Kreditinstitute sei, zu prüfen, ob das fragliche Kapitalinstrument die in diesem Artikel vorgesehenen individuellen Bedingungen erfülle, wobei die zuständige Behörde die Richtigkeit dieser Beurteilung nachträglich prüfen könne.

52 Dieser Auslegung kann nicht gefolgt werden.

53 Zum einen lässt sich diese Auslegung nicht mit der unterschiedlichen Natur der Konsultation der EBA, je nachdem, ob sie vom ersten oder vom zweiten Unterabsatz von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 erfasst wird, vereinen. Denn nach dem ersten Unterabsatz ist diese Konsultation eine bloße Möglichkeit für die zuständigen Behörden, da die Erlaubnis „gegebenenfalls nach Konsultation der EBA“ erteilt wird, während der zweite Unterabsatz eine systematische Konsultation der EBA durch die zuständigen Behörden impliziert.

54 Zum anderen würde der Ansatz der Klägerin bedeuten, dass die zuständige Behörde nur die Einhaltung der in Art. 28 oder gegebenenfalls in Art. 29 der Verordnung Nr. 575/2013 genannten allgemeinen Bedingungen kontrollieren würde, bevor ein Kapitalinstrument als Instrument des harten Kernkapitals eingestuft wird. Wie die Klägerin selbst einräumt, ist es Sache des Kreditinstituts, zu prüfen, ob die Emission eines Kapitalinstruments den in Art. 28 oder gegebenenfalls Art. 29 dieser Verordnung vorgesehenen individuellen Bedingungen entspricht.

55 Eine solche Beschränkung der Kontrolle durch die zuständigen Behörden würde jedoch gegen Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 verstoßen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich nämlich, dass ein Kapitalinstrument erst nach Erlaubniserteilung durch die zuständigen Behörden als Instrument des harten Kernkapitals eingestuft werden kann und dass sich deren Beurteilung auf die Einhaltung der Kriterien des Art. 28 oder gegebenenfalls des Art. 29 dieser Verordnung bezieht, ohne dass danach unterschieden wird, ob diese Kriterien allgemeine oder individuelle Geltung haben.

56 Daher ist davon auszugehen, dass Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 dahin auszulegen ist, dass er zwei verschiedene Entscheidungsfindungen erfasst: zum einen die sich aus der in Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 575/2013 vorgesehenen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und der EBA ergebende Entscheidung, die die Anerkennungsfähigkeit der Arten von Kapitalinstrumenten betrifft und sich durch deren Aufnahme in das von der EBA veröffentlichte Verzeichnis im Sinne des dritten Unterabsatzes dieser Bestimmung manifestiert, und zum anderen eine von der zuständigen Behörde, für die die Konsultation der EBA nur eine Möglichkeit darstellt, erlassene Entscheidung, mit der überprüft werden soll, ob ein Kapitalinstrument alle Kriterien des Art. 28 oder gegebenenfalls des Art. 29 der Verordnung Nr. 575/2013 erfüllt, unabhängig davon, ob sie allgemeine oder individuelle Geltung haben.

57 Daraus folgt, dass die Aufnahme eines Kapitalinstruments in das von der EBA veröffentlichte Verzeichnis zwar dazu führt, dass dieses grundsätzlich als Instrument des harten Kernkapitals eingestuft werden kann, da es die allgemeinen Kriterien des Art. 28 oder gegebenenfalls des Art. 29 der Verordnung Nr. 575/2013 erfüllt. Diese Aufnahme allein bedeutet aber nicht, dass ein Kreditinstitut dieses Kapitalinstrument unter die Instrumente seines harten Kernkapitals aufnehmen darf. Das Kreditinstitut muss vielmehr der zuständigen Behörde von diesem Instrument vorher Mitteilung machen, damit diese Behörde konkret prüft, ob diese Kriterien, insbesondere solche mit individueller Geltung, eingehalten sind.

58 Schließlich ist drittens die im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 575/2013 erwähnte und im 72. Erwägungsgrund der Verordnung wiederholte Absicht des Gesetzgebers zu berücksichtigen, im Zuge des Erlasses der Verordnung Nr. 575/2013 qualitative und quantitative Aspekte der Eigenmittel im Bankensystem besser zu gestalten. Im 72. Erwägungsgrund wird u. a. die Notwendigkeit hervorgehoben, die Qualität der von Instituten vorzuhaltenden Eigenmittel zu verbessern und die Harmonisierung in diesem Bereich weiter voranzubringen, und insoweit auf „die strengen Kriterien für die Kerninstrumente der Eigenmittel“ Bezug genommen.

59 Es steht daher im Einklang mit der Absicht des Gesetzgebers, der Auslegung von Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 den Vorzug zu geben, die es der zuständigen Behörde am besten ermöglicht, sich zu vergewissern, dass die Voraussetzungen erfüllt sind, aufgrund deren ein Instrument als Eigenkapital der besten Qualität, d. h. als Instrument des harten Kernkapitals, qualifiziert werden kann.

60 Die Kontrolle der Einhaltung der Kriterien des Art. 28 oder gegebenenfalls des Art. 29 der Verordnung Nr. 575/2013 wird durch ein Verfahren der vorherigen Erlaubnis besser gewährleistet als durch ein System, bei dem die Prüfung der Einhaltung bestimmter dieser Bedingungen in erster Linie dem Kreditinstitut selbst obliegt und die Kontrolle durch die zuständige Behörde erst nachträglich stattfindet, ohne zwangsläufig systematischen Charakter zu haben.

61 Das übrige Vorbringen der Klägerin kann die Stichhaltigkeit dieser Schlussfolgerung nicht in Frage stellen.

62 Dies gilt insbesondere erstens für den Verweis auf die Auslegung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013, die von der EBA oder der Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Aufsichts- und Abwicklungsbehörde, Frankreich) (im Folgenden: ACPR) vertreten werde. Insoweit genügt der Hinweis, dass die Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch eine Verwaltungsbehörde für den Unionsrichter, der gemäß Art. 19 EUV für die Auslegung des Unionsrechts allein zuständig bleibt, nicht verbindlich ist (Urteil vom 13. Dezember 2017, Crédit mutuel Arkéa/EZB, T-712/15, EU:T:2017:900, Rn. 75).

63 Das Gleiche gilt zweitens für den Umstand, dass der Wortlaut von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 später durch die Verordnung 2019/876 geändert wurde. Insoweit genügt die Feststellung, dass nach dem 23. Erwägungsgrund der Verordnung 2019/876 das Ziel dieser Änderung zwar darin bestand, ein neues klares und transparentes Erlaubnisverfahren für die Einstufung von Instrumenten als Instrumente des harten Kernkapitals einzuführen, dass sich dem jedoch kein Hinweis darauf entnehmen lässt, welchen Sinn diese Bestimmung vor ihrer Änderung hatte.

64 Die erste Rüge der Klägerin ist somit zurückzuweisen.

– Zur zweiten Rüge, die im Wesentlichen die rückwirkende Anwendung der neuen Fassung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 betrifft

65 In ihrer Erwiderung weist die Klägerin im Wesentlichen darauf hin, dass der Wortlaut von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 durch Art. 1 Nr. 15 der Verordnung 2019/876 mit Wirkung vom 27. Juni 2019 geändert worden sei. Angesichts dieser neuen Fassung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 habe ihr Verhalten nicht mehr den Charakter eines Verstoßes, so dass gemäß dem Grundsatz der rückwirkenden Anwendung der milderen Sanktionsnorm diese neue Fassung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 auf sie anzuwenden sei.

66 Die EZB ist der Auffassung, dass diese Rüge zurückzuweisen sei.

67 Was zunächst die Zulässigkeit der Rüge betrifft, soweit sie erst mit der Erwiderung erhoben wurde, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung zwar das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens grundsätzlich verbietet, dass dieses Verbot aber nicht gilt, wenn diese Gründe auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Da sich die vorliegende Rüge auf einen rechtlichen Gesichtspunkt stützt, der erst während des Verfahrens zutage getreten ist, nämlich das Inkrafttreten von Art. 1 Nr. 15 der Verordnung 2019/876 am 27. Juni 2019, ist sie zulässig.

68 Die Rüge kann jedoch unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht zur Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses führen.

69 Zwar stellt der Grundsatz der rückwirkenden Anwendung der milderen Sanktionsnorm einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar (Urteil vom 11. März 2008, Jager, C-420/06, EU:C:2008:152, Rn. 59; vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 3. Mai 2005, Berlusconi u. a., C-387/02, C-391/02 und C-403/02, EU:C:2005:270, Rn. 67 bis 69, und vom 27. Juni 2017, NC/Kommission, T-151/16, EU:T:2017:437, Rn. 53 und 54), der nunmehr in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist.

70 Art. 49 Abs. 1 der Charta der Grundrechte bestimmt:

„Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Es darf auch keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer Straftat durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist diese zu verhängen."

71 Außerdem kann der Grundsatz der rückwirkenden Anwendung der milderen Sanktionsnorm nicht nur gegenüber Entscheidungen, mit denen strafrechtliche Sanktionen im engeren Sinne verhängt werden, sondern auch gegenüber verwaltungsrechtlichen Sanktionen geltend gemacht werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2007, Campina, C-45/06, EU:C:2007:154, Rn. 32 und 33, vom 11. März 2008, Jager, C-420/06, EU:C:2008:152, Rn. 60, und vom 27. Juni 2017, NC/Kommission, T-151/16, EU:T:2017:437, Rn. 54).

72 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der rückwirkenden Anwendung der milderen Sanktionsnorm zwar zur Nichtigerklärung einer Entscheidung führen kann, wenn sich der rechtliche Rahmen nach dem fraglichen Sachverhalt, aber vor der angefochtenen Entscheidung ändert (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2017, NC/Kommission, T-151/16, EU:T:2017:437, Rn. 63), dass er aber nicht für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts, der vor dieser Änderung des rechtlichen Rahmens erlassen wurde, relevant sein kann, da dem beklagten Organ nicht vorgeworfen werden kann, gegen noch nicht anwendbare Rechtsvorschriften verstoßen zu haben.

73 Darüber hinaus könnte das Gericht eine Entwicklung des rechtlichen Rahmens nach Erlass des angefochtenen Beschlusses allenfalls im Rahmen der Ausübung seiner Befugnis zur Abänderung des Betrags der verhängten Sanktion berücksichtigen, sofern es bei Verwaltungssanktionen, die die EZB nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 verhängt, über eine solche Befugnis gemäß Art. 261 AEUV verfügt. Das mit einem solchen Antrag befasste Gericht müsste nämlich feststellen, ob es zu dem Zeitpunkt, zu dem es seine Entscheidung erlässt, die Beurteilung der EZB durch seine eigene Beurteilung zu ersetzen hat, damit die Höhe der Sanktion angemessen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Dezember 2015, Orange Polska/Kommission, T-486/11, EU:T:2015:1002, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

74 Beim Gericht ist jedoch kein Antrag auf Abänderung des Betrags der verhängten Sanktion gestellt worden, was die Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich bestätigt hat.

75 Folglich ist die zweite Rüge und damit der erste Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

Zur ersten Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013

76 Im angefochtenen Beschluss stellte die EZB fest, dass die Klägerin zumindest fahrlässig im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 verstoßen habe.

77 Die Klägerin ist der Ansicht, die EZB habe gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 verstoßen, indem sie das Vorliegen eines fahrlässig begangenen Verstoßes festgestellt habe, da nicht davon ausgegangen werden könne, dass sie gewusst habe oder hätte wissen müssen, dass ihr Verhalten einen Verstoß darstelle. Sie sei der von der EBA und der ACPR vertretenen Auslegung gefolgt. Die EZB habe keinerlei Leitlinien zu Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 vorgelegt, und fast alle Kreditinstitute hätten dieselbe Auslegung gewählt. Außerdem stelle eine bloße abweichende Auslegung keinen Fehler dar, und sie habe sich der Rechtswidrigkeit ihres Verhaltens nicht bewusst sein können.

78 Die EZB macht geltend, dass die vorliegende Rüge zurückzuweisen sei.

79 Nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 kann die EZB, „[w]enn Kreditinstitute, Finanzholdinggesellschaften oder gemischte Finanzholdinggesellschaften vorsätzlich oder fahrlässig [einen Verstoß begehen], … für die Zwecke der Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben Verwaltungsgeldbußen … verhängen“.

80 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, bezieht sich der Begriff der Fahrlässigkeit auf ein nicht vorsätzliches Handeln oder Unterlassen, mit dem die verantwortliche Person ihre Sorgfaltspflicht verletzt (Urteil vom 3. Juni 2008, Intertanko u. a., C-308/06, EU:C:2008:312, Rn. 75). Bei der Beurteilung, ob eine solche Fahrlässigkeit vorliegt, sind insbesondere die Komplexität der fraglichen Bestimmungen sowie die Berufserfahrung und die Sorgfalt des betroffenen Unternehmens zu berücksichtigen (vgl. entsprechend Urteil vom 11. November 1999, Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, Rn. 56).

81 Hierzu ist festzustellen, dass die Klägerin in ihrer Eigenschaft als Kreditinstitut bei der Durchführung der Bestimmungen der Verordnung Nr. 575/2013 große Vorsicht an den Tag legen und dabei dem Umfang ihrer Verpflichtungen aus diesen Bestimmungen besondere Aufmerksamkeit schenken musste.

82 Außerdem ließ sich, auch wenn Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 bis zum vorliegenden Urteil vom Unionsrichter nicht ausgelegt worden ist, der genaue Umfang der Verpflichtungen der Kreditinstitute aus einer sorgfältigen Prüfung dieser Bestimmung ableiten, wie die Erwägungen oben in den Rn. 53 bis 60 zeigen.

83 Eine solche Analyse hätte die Klägerin zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass die von der EBA gemäß Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 vorgenommene Veröffentlichung und die in Unterabs. 1 dieser Bestimmung vorgesehene Erlaubnis der zuständigen Behörde zwar zusammenhängende, aber unterschiedliche Gesichtspunkte betrafen: zum einen die Frage, ob ein Kapitalinstrument für eine Einstufung als Instrument des harten Kernkapitals in Betracht kommt, und zum anderen die konkrete Prüfung, ob die Kriterien des Art. 28 oder gegebenenfalls des Art. 29 dieser Verordnung – insbesondere die mit individueller Geltung – erfüllt sind.

84 Die EZB hat daher zu Recht festgestellt, dass das Verhalten der Klägerin fahrlässig war und dass die Klägerin einen Verstoß im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 begangen hat.

85 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Klägerin entkräftet, mit dem sie im Wesentlichen geltend macht, sie sei der Auslegung in der Einleitungsklausel des von der EBA veröffentlichten Verzeichnisses gefolgt, nach der sie nicht verpflichtet gewesen sei, die vorherige Erlaubnis der zuständigen Behörde zu beantragen, soweit es um die Einstufung einer in diesem Verzeichnis aufgeführten Kategorie von Instrumenten als Instrumente ihres harten Kernkapitals gehe.

86 Insoweit ist bereits oben in Rn. 62 darauf hingewiesen worden, dass die von der EBA vorgenommene Auslegung keinen Vorrang vor dem Wortlaut von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 haben kann.

87 Gleichwohl ist, da eine der Aufgaben der EBA gemäß Art. 8 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission (ABl. 2010, L 331, S. 12) darin besteht, „zur kohärenten Anwendung der verbindlichen Rechtsakte der Union bei[zutragen], indem sie eine gemeinsame Aufsichtskultur schafft“, ihre Auslegung der Verordnung Nr. 575/2013, insbesondere wenn eine Bestimmung durch den Unionsrichter noch nicht ausgelegt wurde, in besonderem Maße relevant.

88 Ebenso trifft es zu, dass ein Satz in Nr. 4 der Einleitungsklausel in dem von der EBA veröffentlichten Verzeichnis für sich genommen den Schluss nahelegen könnte, dass die EBA der Ansicht ist, dass die Aufnahme eines Kapitalinstruments in das von ihr veröffentlichte Verzeichnis bedeute, dass es in die Instrumente des harten Kernkapitals aufgenommen werden könne, da es dort heißt, dass „[d]ie Aufnahme eines Instruments in das Verzeichnis bedeutet, dass die Kriterien für die Anerkennungsfähigkeit im Sinne der Verordnung [Nr. 575/2013] erfüllt sind und dass es von allen Einrichtungen des betroffenen Mitgliedstaats unter die [Instrumente des harten Kernkapitals] aufgenommen werden kann“.

89 Die Lektüre dieser Klausel in ihrem allgemeineren Kontext hätte die Klägerin jedoch dazu veranlassen müssen, die Tragweite dieses Satzes zu relativieren. Die EBA stellt die Möglichkeit, die Kapitalinstrumente, die in dem von ihr veröffentlichten Verzeichnis aufgeführt sind, als Instrumente des harten Kernkapitals einzustufen, nämlich nicht als bedingungslos dar. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass die nationalen Rechtsvorschriften eingehalten werden müssen und dass nach der Verordnung Nr. 575/2013 gegebenenfalls eine Erlaubnis der zuständigen Behörden einzuholen ist. Auch wenn die Klausel nicht sehr klar abgefasst ist, hätte der Verweis auf die etwaige Erfüllung weiterer Bedingungen oder die Einholung einer Erlaubnis der zuständigen Behörden die Klägerin dazu veranlassen müssen, sich die Frage nach dem genauen Umfang ihrer Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 zu stellen.

90 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin am 18. April 2016 von der EZB eine E-Mail zur Klarstellung des Umfangs ihrer Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 erhielt. In dieser E-Mail wies die EZB darauf hin, dass eine vorherige Erlaubnis erforderlich sei, bevor Kapitalerhöhungen als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuft werden könnten, und erläuterte, welche Unterlagen vorzulegen seien.

91 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin war der Inhalt der E-Mail vom 18. April 2016 hinsichtlich der von der EZB vertretenen Auslegung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 eindeutig.

92 Trotz dieser Warnung folgte die Klägerin jedoch weiterhin einer divergierenden und unzutreffenden Auslegung ihrer Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013, indem sie am 30. Juni 2016 in ihrer Veröffentlichung von Informationen gemäß der dritten Säule und ihrer konsolidierten vierteljährlichen Erklärung über Eigenmittel und Eigenmittelanforderungen ihre Emissionen 1 bis 3 unter die Instrumente ihres harten Kernkapitals aufnahm, bevor sie von der EZB über die Erlaubniserteilung in Kenntnis gesetzt wurde.

93 Die Klägerin macht außerdem im Wesentlichen geltend, dass die fehlende Klarheit von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 bestimmte nationale Behörden und zahlreiche Kreditinstitute dazu veranlasst habe, der auch von ihr vertretenen Auslegung zu folgen, was die Änderung dieser Bestimmung durch die Verordnung 2019/876 erkläre.

94 Dies vermag jedoch, auch wenn es zuträfe, nicht zu belegen, dass die Klägerin nicht fahrlässig gehandelt hat.

95 Solche Umstände lassen zwar erkennen, dass bestimmte Wirtschaftsteilnehmer bei der Auslegung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 auf Schwierigkeiten gestoßen sind, doch hätten die Vorsicht und Sorgfalt, die von einem so bedeutenden Kreditinstitut wie der Klägerin erwartet werden kann, diese zu einer aufmerksamen Prüfung dieser Bestimmung veranlassen müssen, die es ihr ermöglicht hätte, diese Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich des Umfangs ihrer Verpflichtungen auszuräumen.

96 Aufgrund dieser Erwägungen ist die erste Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

Zum zweiten, hilfsweise geltend gemachten Klagegrund: Verletzung des Anspruchs der Klägerin auf rechtliches Gehör

97 Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, die EZB habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie den angefochtenen Beschluss auf tatsächliche oder rechtliche Gesichtspunkte gestützt habe, zu denen sie im Verwaltungsverfahren nicht habe Stellung nehmen können. Nach Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 dürfe die EZB ihre Entscheidungen nur auf die Beschwerdepunkte stützen, zu denen sich die betreffenden Parteien hätten äußern können, unabhängig davon, ob sie nachteilig für die Parteien gewesen seien oder nicht. Die EZB habe erstmals im angefochtenen Beschluss den Bericht der EBA vom 23. Mai 2017 ausgelegt, darauf verwiesen, dass die EBA die in ihren Stammaktien enthaltene „Loyalitätsklausel“ in Frage gestellt habe, und geltend gemacht, dass sie dem Markt falsche Informationen über ihre aufsichtsrechtliche Lage übermittelt habe.

98 Was insbesondere den Verweis im angefochtenen Beschluss auf die Infragestellung der „Loyalitätsklausel“ durch die EBA und die angebliche Übermittlung falscher Informationen an den Markt betreffe, so hätten sich diese auf die Höhe der gegen sie verhängten Sanktion ausgewirkt.

99 Die EZB macht geltend, dass keiner der im Entwurf des Sanktionsbeschlusses nicht erwähnten, aber im angefochtenen Beschluss enthaltenen tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte die Verteidigungsrechte der Klägerin habe beeinträchtigen können oder für den Ausgang des Verfahrens relevant gewesen sei.

100 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Wahrung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen können, ein fundamentaler Grundsatz des Unionsrechts, der auch dann sichergestellt werden muss, wenn eine Regelung für das betreffende Verfahren fehlt (vgl. Beschluss vom 12. Mai 2010, CPEM/Kommission, C-350/09 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:267, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

101 Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 spiegelt diesen Grundsatz wider, indem er vorsieht, dass die EZB den Personen, auf die sich das Verfahren bezieht, Gelegenheit gibt, gehört zu werden, und ihre Beschlüsse nur auf die Beschwerdepunkte stützt, zu denen sich die betreffenden Parteien äußern konnten.

102 Dieser Grundsatz ist sowohl in Art. 31 („Recht auf rechtliches Gehör“) als auch in Art. 126 („Verfahrensrechte“) der SSM-Rahmenverordnung näher geregelt.

103 Art. 31 der SSM-Rahmenverordnung findet nach seinem Abs. 1 auf „einen an eine Partei gerichteten [EZB-Aufsichtsbeschluss], der die Rechte dieser Partei beeinträchtigen würde“ Anwendung. Er sieht vor, dass der Partei Gelegenheit zu geben ist, sich schriftlich gegenüber der EZB zu den für den EZB-Aufsichtsbeschluss erheblichen Tatsachen, Beschwerdepunkten und Rechtsgründen zu äußern.

104 Art. 126 der SSM-Rahmenverordnung, der speziell Beschlüsse betrifft, mit denen andere Verwaltungssanktionen als Zwangsgelder verhängt werden, bestimmt:

„(1) Bei Abschluss einer Untersuchung und bevor ein Vorschlag für einen vollständigen Beschlussentwurf ausgearbeitet und dem Aufsichtsgremium übermittelt wird, teilt die Untersuchungsstelle dem betroffenen beaufsichtigten Unternehmen schriftlich die aus der durchgeführten Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse und diesbezügliche Beschwerdepunkte mit.

(2) In der in Absatz 1 genannten Mitteilung unterrichtet die Untersuchungsstelle das betroffene beaufsichtigte Unternehmen über sein Recht, sich schriftlich gegenüber der Untersuchungsstelle zu den in der Mitteilung genannten Tatsachen und gegen das Unternehmen erhobenen Beschwerdepunkten, einschließlich zu den Bestimmungen, gegen die mutmaßlich verstoßen wurde, zu äußern, und sie setzt eine angemessene Frist, innerhalb derer diese Äußerungen bei ihr eingegangen sein müssen. Die EZB ist nicht verpflichtet, Äußerungen zu berücksichtigen, die nach Ablauf der von der Untersuchungsstelle gesetzten Frist eingegangen sind.“

105 Wie in der Rechtsprechung zu Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln [101] und [102 AEUV] niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1), der in Sinn und Zweck im Wesentlichen mit Art. 22 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 und Art. 126 der SSM-Rahmenverordnung übereinstimmt, hervorgehoben wurde, ist die mit den Verteidigungsrechten zusammenhängende Anforderung gewahrt, wenn zum einen den Parteien eine Mitteilung der Beschwerdepunkte übersandt wird, in der alle wesentlichen Tatsachen, auf die sich die Europäische Kommission in diesem Stadium des Verfahrens stützt, klar angeführt sind, und zum anderen die Entscheidung den Betroffenen keine anderen Zuwiderhandlungen zur Last legt als diejenigen, die ihnen im Lauf des Verwaltungsverfahrens genannt wurden, und sich nur auf Tatsachen stützt, zu denen die Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung hatten (vgl. Urteil vom 24. Mai 2012, MasterCard u. a./Kommission, T-111/08, EU:T:2012:260, Rn. 266 und die dort angeführte Rechtsprechung).

106 Diese Darstellung kann nach der ständigen Rechtsprechung zur Wahrung der Verteidigungsrechte in Verfahren zur Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Art. 101 und 102 AEUV in gedrängter Form erfolgen, und die endgültige Entscheidung braucht nicht notwendigerweise ein Abbild der Mitteilung der Beschwerdepunkte zu sein, da es sich bei dieser um ein vorbereitendes Schriftstück handelt, dessen tatsächliche und rechtliche Wertungen lediglich vorläufiger Natur sind. Zulässig sind daher Ergänzungen zur Mitteilung der Beschwerdepunkte unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Parteien, deren Argumente zeigen, dass sie ihre Verteidigungsrechte tatsächlich wahrnehmen konnten. Die Kommission darf auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsverfahrens Argumente, auf die sie ihre Beschwerdepunkte stützt, in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht ändern oder ergänzen (vgl. Urteil vom 24. Mai 2012, MasterCard u. a./Kommission, T-111/08, EU:T:2012:260, Rn. 267 und die dort angeführte Rechtsprechung).

107 Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass eine Ergänzung der Mitteilung der Beschwerdepunkte nur dann erforderlich ist, wenn die Kommission sich aufgrund des Ermittlungsergebnisses veranlasst sieht, den betroffenen Unternehmen neue Handlungen zur Last zu legen oder den Nachweis bestrittener Zuwiderhandlungen auf eine erheblich geänderte Grundlage zu stellen (vgl. Urteil vom 24. Mai 2012, MasterCard u. a./Kommission, T-111/08, EU:T:2012:260, Rn. 268 und die dort angeführte Rechtsprechung).

108 Schließlich liegt nach dieser Rechtsprechung zur Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Art. 101 und 102 AEUV eine Verletzung der Verteidigungsrechte vor, wenn aufgrund eines von der Kommission begangenen Fehlers die Möglichkeit besteht, dass das von ihr durchgeführte Verwaltungsverfahren zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Zum Nachweis eines solchen Verstoßes braucht ein klagendes Unternehmen nicht darzutun, dass die Entscheidung der Kommission einen anderen Inhalt gehabt hätte, sondern es muss nur hinreichend belegen, dass es sich ohne den Fehler besser hätte verteidigen können, z. B. deshalb, weil es zu seiner Verteidigung Schriftstücke hätte einsetzen können, in die ihm im Verwaltungsverfahren keine Einsicht gewährt wurde (vgl. Urteil vom 24. Mai 2012, MasterCard u. a./Kommission, T-111/08, EU:T:2012:260, Rn. 269 und die dort angeführte Rechtsprechung).

109 Dieselben Grundsätze gelten entsprechend für die Wahrung der Verteidigungsrechte im Rahmen eines Verfahrens, das die EZB gemäß Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 wegen eines Verstoßes gegen eine Anforderung aus direkt anwendbaren Rechtsakten der Union durchführt.

110 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die einzige von der EZB gegenüber der Klägerin erhobene Rüge – nämlich dass die Klägerin unter Verstoß gegen Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 bestimmte Kapitalinstrumente ohne Erlaubnis als Instrumente ihres harten Kernkapitals eingestuft habe – seit der Mitteilung der Beschwerdepunkte, die am 22. Dezember 2016 an die Klägerin gerichtet wurde, klar formuliert war.

111 Zweitens war die Klägerin in der Lage, sich zu dieser Rüge nicht nur in ihrer Antwort auf die Mitteilung, sondern auch in ihrer Stellungnahme zum Beschlussentwurf, den die EZB am 2. August 2017 an sie gerichtet hatte, zu äußern.

112 Drittens ist festzustellen, dass die drei Gesichtspunkte, deren erstmalige Erwähnung im angefochtenen Beschluss von der Klägerin beanstandet wird, nicht als neue Rügen angesehen werden können.

113 Was nämlich erstens die Bezugnahme der EZB in Nr. 3.2.2.4 des angefochtenen Beschlusses auf den Bericht der EBA vom 23. Mai 2017 betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die EZB diesen Bericht angeführt hat, um ihre Auslegung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 zu belegen. Diese Frage ist von den Parteien im Verwaltungsverfahren ausführlich erörtert worden. Konkret hat die EZB auf diesen Bericht verwiesen, um auf das Vorbringen der Klägerin zu antworten, wonach die EBA zu diesem Zeitpunkt darauf hingewiesen habe, dass Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 zu unterschiedlichen Auslegungen führen könne.

114 Was zweitens den Hinweis in Nr. 3.2.2.4 des angefochtenen Beschlusses betrifft, wonach die EBA der Ansicht gewesen sei, dass die in den Stammaktien der Klägerin enthaltene Loyalitätspflicht einer Einstufung als Instrumente des harten Kernkapitals entgegenstehe, genügt die Feststellung, dass diese Frage die Vereinbarkeit der Stammaktien der Klägerin mit den in Art. 28 der Verordnung Nr. 575/2013 genannten Bedingungen betrifft und nichts mit der von der EZB gegen die Klägerin erhobenen Rüge zu tun hat, die sich ausschließlich auf den Verstoß der Klägerin gegen Art. 26 Abs. 3 dieser Verordnung bezieht.

115 Drittens kann der Hinweis der EZB in Nr. 3.2.4 des angefochtenen Beschlusses, dass die Einhaltung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 „[die Klägerin] nicht veranlasst hätte, unrichtige Informationen über ihre aufsichtsrechtliche Lage gegenüber den zuständigen Behörden und dem Markt zu erklären“, nicht als neue Rüge gegenüber der Klägerin angesehen werden. Die EZB hat diese Bemerkung nämlich im Rahmen der Beurteilung des fahrlässigen Verhaltens der Klägerin gemacht, als sie auf das Vorbringen der Klägerin in deren Stellungnahme vom 30. August 2017 antwortete, dass sie „mit Vorsicht und Umsicht gehandelt habe, um jede falsche Kommunikation über die tatsächliche Situation ihrer Eigenmittel zu verhindern“.

116 Viertens ist zum Vorbringen der Klägerin, die oben in den Rn. 114 und 115 genannten Umstände hätten sich auf die Höhe der gegen sie verhängten Geldbuße ausgewirkt, festzustellen, dass diese Frage nicht die Rechtmäßigkeit der Feststellung eines von der Klägerin begangenen Verstoßes betrifft, sondern die der Höhe der gegen sie verhängten Sanktion.

117 Somit ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen, soweit er die Rechtmäßigkeit der gegenüber der Klägerin getroffenen Feststellung eines Verstoßes betrifft.

118 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Klägerin nicht nachgewiesen hat, dass der angefochtene Beschluss rechtswidrig ist, soweit festgestellt wird, dass die Klägerin einen Verstoß begangen hat.

Zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses, soweit eine Verwaltungsgeldbuße gegen die Klägerin verhängt wird

119 Mit der zweiten Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes macht die Klägerin geltend, die Auferlegung einer Verwaltungsgeldbuße verstoße unter den Umständen des vorliegenden Falles gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit. Im Rahmen des dritten Teils des ersten Klagegrundes trägt sie außerdem vor, dass die gegen sie verhängte finanzielle Sanktion gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Schließlich macht sie, wie oben in den Rn. 98 und 116 ausgeführt, im Rahmen des zweiten Klagegrundes geltend, bestimmte Umstände, zu denen sie nicht gehört worden sei, hätten sich auf die Höhe der gegen sie verhängten Sanktion ausgewirkt, so dass ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei.

120 Im Einzelnen rügt die Klägerin im Rahmen des dritten Teils des ersten Klagegrundes, dass nicht nur die Verhängung einer Sanktion an sich unverhältnismäßig sei, sondern auch deren Höhe. Zur Höhe der Sanktion führt sie insbesondere aus, dass diese nicht 0,0015 % des Umsatzes der Crédit-Agricole-Gruppe betrage, wie im angefochtenen Beschluss angegeben, sondern einen zehnmal höheren Betrag. Die EZB habe sich nicht an die Methode gehalten, die sie in ihren Schriftsätzen bei der Beurteilung der Schwere des Verstoßes angewandt zu haben vorgebe. Außerdem habe die EZB erstmals vor dem Gericht vorgetragen, bei der Bestimmung der Höhe der Sanktion die Größe des Kreditinstituts berücksichtigt zu haben. Im angefochtenen Beschluss finde sich dazu aber nichts. Die EZB beziehe sich in diesem Rahmen zu Unrecht auf eine Beurteilung der Größe der Kreditinstitute, die auf den Gesamtbetrag der von diesen verwalteten Vermögenswerte und nicht auf ihren Umsatz

abstelle. Dieser Faktor könne jedenfalls vom Gericht nicht berücksichtigt werden, da er im angefochtenen Beschluss nicht erwähnt werde. Diese fehlende Erwähnung stelle einen Begründungsmangel dar, der zur Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses führe.

121 Zunächst ist festzustellen, dass das Gericht die Rügen der Klägerin nur prüfen kann, wenn im angefochtenen Beschluss rechtlich hinreichend dargelegt ist, aus welchen Gründen die gegen die Klägerin verhängte Sanktion auf 4 300 000 Euro festgesetzt wurde, was 0,015 % des Umsatzes der Gruppe, der sie angehört, entspricht.

122 Das Gericht hält es für erforderlich, zunächst zu prüfen, ob der angefochtene Beschluss in Bezug auf die Bestimmung der Höhe der verhängten Sanktion hinreichend begründet ist.

123 Insoweit ist daran zu erinnern, dass im Rahmen einer Nichtigkeitsklage der Klagegrund einer fehlenden oder unzureichenden Begründung eines Rechtsakts, dessen Rechtmäßigkeit bestritten wird, einen Gesichtspunkt zwingenden Rechts darstellt, den der Unionsrichter von Amts wegen prüfen muss und der daher von den Parteien in jedem Stadium des Verfahrens geltend gemacht werden kann (Urteil vom 13. Dezember 2001, Thyssen Stainless und Acciai speciali Terni/Kommission, T-45/98 und T-47/98, EU:T:2001:288, Rn. 125).

124 Im Übrigen muss der Unionsrichter seiner Pflicht, einen Gesichtspunkt zwingenden Rechts von Amts wegen zu prüfen, im Licht des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens nachkommen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Dezember 2009, Kommission/Irland u. a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, Rn. 59 und 60). Im vorliegenden Fall hatte die EZB in der mündlichen Verhandlung Gelegenheit, sich dazu zu äußern, ob der angefochtene Beschluss hinreichend begründet ist.

125 In der mündlichen Verhandlung hat die EZB insoweit geltend gemacht, dass der angefochtene Beschluss rechtlich hinreichend begründet sei. Sie hat im Wesentlichen erklärt, bei der Bestimmung der Höhe der Sanktion eine zweistufige Methode angewandt zu haben.

126 Auf der ersten Stufe werde der Grundbetrag der zu verhängenden Sanktion bestimmt. Ausgangspunkt sei dabei die Beurteilung der Schwere des in Rede stehenden Verstoßes unter Berücksichtigung seiner Auswirkungen auf die aufsichtsrechtliche Lage des betreffenden Kreditinstituts sowie des Verhaltens dieses Instituts. Dieser Aspekt sei im angefochtenen Beschluss enthalten, da darin auf den Gesamtbetrag der falsch eingestuften Instrumente Bezug genommen werde. Ebenso sei die Rechtswidrigkeit des Verhaltens des Kreditinstituts im angefochtenen Beschluss hervorgehoben worden, in dem die EZB betont habe, dass die Klägerin Kenntnis von den ihr nach Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 obliegenden Verpflichtungen hätte haben müssen. Nachdem die Schwere des Verstoßes bestimmt sei, beziehe die EZB den Gesamtbetrag der vom Kreditinstitut verwalteten Vermögenswerte ein. Der Grundbetrag werde also ermittelt, indem in einem ersten Schritt die Schwere des Verstoßes und der Gesamtbetrag der verwalteten Vermögenswerte berücksichtigt werde.

127 Auf der zweiten Stufe werde dieser Grundbetrag angepasst, um etwaigen mildernden oder erschwerenden Umständen Rechnung zu tragen. Im vorliegenden Fall sei der Klägerin ein mildernder Umstand zugutegekommen.

128 In der mündlichen Verhandlung hat die EZB ferner geltend gemacht, dass die Methode zur Bestimmung der genauen Höhe der Sanktion im angefochtenen Beschluss nicht erläutert werde, um den abschreckenden Charakter der Sanktion zu wahren. Es solle vermieden werden, dass die Kreditinstitute die Höhe der etwaigen Sanktionen vorhersehen könnten, was den Anreiz zur Einhaltung der Aufsichtsregelungen verringern könnte. Sie hat auch eingeräumt, dass die Berücksichtigung des Gesamtbetrags der von der Klägerin verwalteten Vermögenswerte in dem angefochtenen Beschluss nicht erwähnt sei. Dies sei aber kein Begründungsmangel, da es sich um einen rein objektiven Gesichtspunkt handele.

129 Es ist festzustellen, dass es sich bei der in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Begründungspflicht nach ständiger Rechtsprechung um ein wesentliches Formerfordernis handelt, das von der Frage der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört. Unter diesem Blickwinkel muss die vorgeschriebene Begründung dem Wesen des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Was insbesondere die Begründung von Einzelentscheidungen angeht, hat die Pflicht zur Begründung solcher Entscheidungen neben der Ermöglichung einer gerichtlichen Überprüfung den Zweck, den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob die Entscheidung eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der ihre Anfechtung ermöglicht (vgl. Urteil vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 146 bis 148 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteile vom 11. Juli 2013, Ziegler/Kommission, C-439/11 P, EU:C:2013:513, Rn. 114 und 115, und vom 13. Dezember 2016, Printeos u. a./Kommission, T-95/15, EU:T:2016:722, Rn. 44).

130 Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts, sondern auch seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet zu beurteilen ist (Urteile vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 150, vom 11. Juli 2013, Ziegler/Kommission, C-439/11 P, EU:C:2013:513, Rn. 116, und vom 13. Dezember 2016, Printeos u. a./Kommission, T-95/15, EU:T:2016:722, Rn. 45).

131 Nach der Rechtsprechung ist die Begründung dem Betroffenen außerdem grundsätzlich gleichzeitig mit der ihn beschwerenden Entscheidung mitzuteilen. Das Fehlen der Begründung kann nicht dadurch geheilt werden, dass der Betroffene die Gründe für die Entscheidung während des Verfahrens vor den Unionsinstanzen erfährt (Urteile vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 149, vom 19. Juli 2012, Alliance One International und Standard Commercial Tobacco/Kommission, C-628/10 P und C-14/11 P, EU:C:2012:479, Rn. 74, und vom 13. Dezember 2016, Printeos u. a./Kommission, T-95/15, EU:T:2016:722, Rn. 46).

132 Was insbesondere die Begründung von nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 auferlegten Verwaltungsgeldbußen betrifft, ist erstens darauf hinzuweisen, dass die EZB berechtigt ist, eine Verwaltungsgeldbuße in einer Höhe von bis zu 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes der Gruppe, der die betreffende juristische Person angehört, zu verhängen.

133 Daraus folgt, dass die EZB bei der Bestimmung der Höhe der finanziellen Sanktion über ein weites Ermessen verfügt. In einem solchen Fall ist es nach ständiger Rechtsprechung von umso größerer Bedeutung, dass die Garantien, die die Unionsrechtsordnung für Verwaltungsverfahren vorsieht, beachtet werden. Zu diesen Garantien gehört u. a. das Recht des Betroffenen auf eine rechtlich hinreichende Begründung der fraglichen Entscheidung. Nur so können der Gerichtshof und das Gericht überprüfen, ob die für die Ausübung des Ermessens maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben (Urteile vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14, und vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission, C-405/07 P, EU:C:2008:613, Rn. 56).

134 Angesichts sowohl des weiten Ermessens, das der EZB durch Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 eingeräumt wird, als auch der erheblichen Höhe der zu verhängenden Verwaltungsgeldbußen kommt der Pflicht zur Begründung der Beschlüsse, mit denen eine solche Sanktion verhängt wird, somit eine ganz besondere Bedeutung zu.

135 Zweitens muss die Begründung eines Beschlusses, mit dem eine Sanktion verhängt wird, es dem Gericht ermöglichen, zu beurteilen, ob dieser Beschluss mit dem Unionsrecht, insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, vereinbar ist, und zu prüfen, ob die EZB die Kriterien des Art. 18 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1024/2013, wonach die Sanktion nicht nur verhältnismäßig, sondern auch wirksam und abschreckend sein muss, zutreffend beurteilt hat.

136 Damit eine solche Kontrolle durchgeführt werden kann, muss die Begründung des angefochtenen Beschlusses rechtlich hinreichend erkennen lassen, nach welcher Methode die EZB die Höhe der Sanktion bestimmt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 2006, Jungbunzlauer/Kommission, T-43/02, EU:T:2006:270, Rn. 91) und wie die berücksichtigten Faktoren gewichtet und bewertet wurden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Dezember 2011, Chalkor/Kommission, C-386/10 P, EU:C:2011:815, Rn. 61).

137 Schließlich ergibt sich drittens aus der oben in Rn. 130 angeführten Rechtsprechung, dass die Frage, ob eine Entscheidung hinreichend begründet ist, insbesondere anhand ihres Kontexts zu beurteilen ist.

138 Daher ist die Auffassung vertreten worden, dass, wenn ein Beschluss der EZB an die Stellungnahme des administrativen Überprüfungsausschusses anknüpfe, die darin enthaltenen Erläuterungen für die Beurteilung, ob der angefochtene Beschluss ausreichend begründet sei, berücksichtigt werden könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/EZB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, Rn. 92). Außerdem ist zum Kontext, in dem eine solche Entscheidung steht, wiederholt entschieden worden, dass eine Entscheidung, die eine ständige Entscheidungspraxis fortsetzt, summarisch, insbesondere unter Bezugnahme auf diese Praxis, begründet werden kann (Urteile vom 14. Februar 1990, Delacre u. a./Kommission, C-350/88, EU:C:1990:71, Rn. 15, und vom 8. November 2001, Silos, C-228/99, EU:C:2001:599, Rn. 28). Ebenso lässt sich der Umfang der Pflicht des beklagten Organs zur Begründung seiner individuellen Entscheidungen dadurch verringern, dass es die Methode veröffentlicht, nach der es bei der Ausübung seiner Entscheidungsbefugnis verfahren will, sofern es diese Methode dann auch tatsächlich anwendet.

139 Im vorliegenden Fall knüpft der angefochtene Beschluss jedoch nicht an eine Stellungnahme des administrativen Überprüfungsausschusses an, und es gibt keine frühere Praxis der EZB in Bezug auf die Verhängung einer Verwaltungsgeldbuße nach Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013. Darüber hinaus hat die EZB die Methode, die sie anwenden wollte, um die Höhe der nach dieser Bestimmung verhängten Sanktionen zu bestimmen, nicht veröffentlicht.

140 Ob der angefochtene Beschluss hinreichend begründet ist, ist daher allein anhand der darin angeführten Gründe zu beurteilen.

141 Im Licht dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob die EZB im vorliegenden Fall ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist.

142 Nr. 4.1.2 („Höhe der Sanktion“) des angefochtenen Beschlusses lautet:

„Bei der Bestimmung der zu verhängenden verwaltungsrechtlichen Sanktion hat die EZB folgende Umstände berücksichtigt:

4.1.2.1. In Bezug auf die Schwere des Verstoßes berücksichtigt die EZB, dass das beaufsichtigte Unternehmen in die Instrumente seines harten Kernkapitals zu Unrecht Kapitalinstrumente mit einem Gesamtvolumen von 2 088 Mio. [Euro] aufgenommen hat, was 67 Basispunkten der Quote des [harten Kernkapitals] des beaufsichtigten Unternehmens auf konsolidierter Basis am 30. Juni 2016 entspricht. Der Umstand, dass die meisten der zu Unrecht als Instrumente des harten Kernkapitals eingestuften Kapitalinstrumente im Anschluss an die Ausschüttung von Dividenden an die Aktionäre ausgegeben wurden und daher mit den Stammaktien, die sie generierten, identisch waren, wird bei der Beurteilung der Schwere des Verstoßes ebenfalls berücksichtigt.

4.1.2.2. Außerdem berücksichtigt die EZB, dass der Verstoß in fünf aufeinanderfolgenden vierteljährlichen Berichtszeiträumen und drei Veröffentlichungen von Informationen im Rahmen der dritten Säule in den Jahren 2015 und 2016 stattgefunden hat.

[4.1.2.3.] In Bezug auf die Schwere der Pflichtverletzung des beaufsichtigten Unternehmens ist die EZB der Ansicht, dass der Verstoß zumindest fahrlässig begangen wurde. Insbesondere ist die Rechtswidrigkeit des Fehlverhaltens durch die in Nr. 3.3 beschriebenen Umstände nachgewiesen. Dem beaufsichtigten Unternehmen wurde genügend Zeit eingeräumt, um seine Transaktionen an die aufsichtsrechtlichen Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 anzupassen, und es wurde von der EZB (dem gemeinsamen Aufsichtsteam) auf die Notwendigkeit hingewiesen, vor der Einstufung der Kapitalinstrumente als hartes Kernkapital die Erlaubnis der EZB einzuholen. Obwohl das beaufsichtigte Unternehmen von diesen Anforderungen Kenntnis hatte, stufte es die Instrumente weiter ein, ohne über die erforderliche Erlaubnis zu verfügen.

4.1.2.4. Außerdem berücksichtigt die EZB als mildernden Umstand, dass die EZB auf Antrag des beaufsichtigten Unternehmens die Erlaubnis zur Einstufung der Emissionen als Instrumente des harten Kernkapitals erteilt hat …

Folglich wird die Verwaltungssanktion in Anbetracht aller oben genannten Gesichtspunkte einschließlich des Vorbringens des beaufsichtigten Unternehmens in seinen schriftlichen Erklärungen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, von dem die EZB bei der Ausübung ihrer Sanktionsbefugnisse geleitet wird, auf 4 300 000 Euro festgesetzt, was ungefähr 0,0015 % des jährlichen Gesamtumsatzes der beaufsichtigten Gruppe, zu der das beaufsichtigte Unternehmen gehört, im Geschäftsjahr 2017 entspricht und einen glaubwürdigen und wirksamen Abschreckungseffekt gewährleistet, damit ein solcher Verstoß in Zukunft vermieden wird.“

143 In Nr. 4.2.4 des angefochtenen Beschlusses fügte die EZB hinzu, „dass die auferlegte Verwaltungssanktion 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes der beaufsichtigten Gruppe, zu der [die Klägerin] im Geschäftsjahr vor dem Erlass des [angefochtenen] Beschlusses gehört, nicht übersteigt“.

144 Es ist festzustellen, dass diese Passage des angefochtenen Beschlusses keine näheren Angaben zu der Methode enthält, die die EZB zur Bestimmung der Höhe der verhängten Sanktion angewandt hat, sondern sich auf verschiedene Erwägungen zur Schwere des Verstoßes, zu seiner Dauer und zur Schwere der der Klägerin zur Last gelegten Pflichtverletzung sowie die Zusicherung beschränkt, dass ein mildernder Umstand berücksichtigt worden sei.

145 Die Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.4 des angefochtenen Beschlusses ermöglichen es, so wie sie formuliert sind, weder der Klägerin, die von der EZB gewählte Methode nachzuvollziehen, noch dem Gericht, die verhängte Sanktion auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen.

146 Diesem Mangel lässt sich nicht dadurch abhelfen, dass die EZB in ihrer Klagebeantwortung und dann in der mündlichen Verhandlung die im vorliegenden Fall angewandte Methode erläutert hat, da sie nach der oben in Rn. 131 angeführten Rechtsprechung eine unzureichende Begründung nicht dadurch heilen konnte, dass sie die Gründe für den Beschluss im Verfahren vor dem Gericht nachreichte. Im Übrigen hatte die Klägerin einen Anspruch darauf, die Methode für die Berechnung der gegen sie verhängten Sanktion zu erfahren, ohne hierfür erst Klage beim Gericht erheben zu müssen.

147 Außerdem enthalten die Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.4 des angefochtenen Beschlusses nicht die Angaben, die mindestens erforderlich sind, um nachvollziehen und überprüfen zu können, welche Faktoren die EZB bei der Bestimmung der Höhe der Sanktion berücksichtigt hat und wie sie sie gewichtet hat.

148 In Nr. 4.1.2.1 des angefochtenen Beschlusses, der die Schwere des Verstoßes betrifft, führt die EZB zwar aus, dass die ohne Erlaubnis eingestuften Kapitalinstrumente 67 Basispunkte der Quote des harten Kernkapitals der Klägerin darstellten, sie liefert aber keine weitere Erläuterung zum Schweregrad einer solchen Pflichtverletzung unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der der Klägerin obliegenden Aufsichtspflichten.

149 In derselben Nummer des angefochtenen Beschlusses hebt die EZB hervor, dass die meisten der fehlerhaft eingestuften Kapitalinstrumente im Anschluss an die Ausschüttung von Dividenden als Aktien an die Aktionäre ausgegeben worden seien, und betont, dass dieser Umstand bei der Beurteilung der Schwere des Verstoßes berücksichtigt worden sei. Jedoch fehlt es auch insoweit an einer Erläuterung, welche Auswirkungen diese Feststellung auf die Bestimmung der Höhe der gegen die Klägerin verhängten Sanktion hat.

150 Schließlich versichert die EZB in Nr. 4.1.2.4 des angefochtenen Beschlusses zwar, dass sie als mildernden Umstand berücksichtigt habe, dass sie der Klägerin letztlich die Erlaubnis erteilt habe, die fraglichen Instrumente als Instrumente ihres harten Kernkapitals einzustufen, gibt jedoch nicht an, wie sie dies bei der Bestimmung des Endbetrags der Sanktion gewichtet hat.

151 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die EZB nur die Größe der Gruppe, zu der die Klägerin gehörte, und nicht die der Klägerin erwähnt hat, obwohl doch der Verstoß nur der Klägerin zugerechnet wurde.

152 Es ist festzustellen, dass die EZB dadurch, dass sie in der angefochtenen Entscheidung nicht auf die Größe des Kreditinstituts eingegangen ist, das den in Rede stehenden Verstoß begangen hat, einen Gesichtspunkt nicht erwähnt hat, der nach ihren eigenen Ausführungen vor dem Gericht für die Bestimmung der Höhe der Sanktion besonders relevant war.

153 Die fehlende Angabe der Größe des Kreditinstituts hindert das Gericht daran, die Beurteilung zu überprüfen, die die EZB hinsichtlich der in Art. 18 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1024/2013 enthaltenen Kriterien der Wirksamkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Abschreckung vorgenommen hat.

154 Vor dem Gericht hat die EZB geltend gemacht, sie habe die Größe des betreffenden Instituts bei der Bestimmung der Höhe der Sanktion in Form des Gesamtbetrags der verwalteten Vermögenswerte berücksichtigt. Nach der oben in Rn. 131 angeführten Rechtsprechung und aus den oben in Rn. 146 dargelegten Gründen kann eine in diesem Stadium gegebene Erläuterung bei der Beurteilung der Frage, ob die EZB ihrer Begründungspflicht nachgekommen ist, jedoch nicht berücksichtigt werden.

155 Im Übrigen kann der von der EZB in der mündlichen Verhandlung hervorgehobene Umstand, dass es sich um einen „objektiven“ Gesichtspunkt handeln soll, die EZB nicht davon entbinden, diesen Faktor im angefochtenen Beschluss zu erläutern, und sei es auch nur, um zu erklären, wie und mit welchem Gewicht er bei der Bestimmung der Höhe der dem Kreditinstitut auferlegten Sanktion berücksichtigt wurde.

156 Nach alledem ist die gegen die Klägerin verhängte Sanktion unzureichend begründet und daher aufzuheben, ohne dass über die übrigen insoweit erhobenen Rügen zu entscheiden ist.

157 Da sich die Beurteilung der EZB, die die Höhe der Verwaltungsgeldbuße betrifft, vom Rest des angefochtenen Beschlusses trennen lässt, ist dieser nur insoweit für nichtig zu erklären, als der Klägerin eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro auferlegt wird.

Kosten

158 Nach Art. 134 Abs. 3 der Verfahrensordnung trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, jede Partei ihre eigenen Kosten.

159 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass die Klägerin teils unterlegen ist und teils obsiegt hat, da der angefochtene Beschluss nur insoweit für nichtig erklärt wird, als ihr eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro auferlegt wird. Bei angemessener Würdigung der Umstände des vorliegenden Falles sind daher jeder Partei ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss ECB/SSM/2018-FRCAG-75 der Europäischen Zentralbank (EZB) vom 16. Juli 2018 wird für nichtig erklärt, soweit gegen die Crédit agricole SA eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 4 300 000 Euro verhängt wird.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Crédit agricole trägt ihre eigenen Kosten.**

4. **Die EZB trägt ihre eigenen Kosten.**

Papasavvas Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Juli 2020.

Der Kanzler
E. Coulon

Der Präsident
[S. Papasavvas]

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits 2

Verfahren und Anträge der Parteien 4

Rechtliche Würdigung 5

Zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses, soweit damit ein Verstoß der Klägerin festgestellt wird 5

Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes: rechtsfehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 5

– Zur ersten Rüge: fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 26 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 575/2013 in der zur Zeit des der Klägerin zur Last gelegten Sachverhalts geltenden Fassung 6

– Zur zweiten Rüge, die im Wesentlichen die rückwirkende Anwendung der neuen Fassung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung Nr. 575/2013 betrifft 10

Zur ersten Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013 11

Zum zweiten, hilfsweise geltend gemachten Klagegrund: Verletzung des Anspruchs der Klägerin auf rechtliches Gehör 13

Zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses, soweit eine Verwaltungsgeldbuße gegen die Klägerin verhängt wird 16

Kosten 22