Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba w składzie powiększonym)

z dnia 8 lipca 2020 r.*

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Administracyjna sankcja finansowa nałożona przez EBC na instytucję kredytową – Artykuł 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) nr 575/2013 – Ciągłe naruszenie wymogów w zakresie funduszy własnych – Naruszenie przez niedbalstwo – Zastosowanie z mocą wsteczną przepisów przewidujących mniej surowe kary – Brak – Prawo do obrony – Wysokość sankcji – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-576/18

Crédit agricole SA, z siedzibą w Montrouge (Francja), którą reprezentowali adwokaci A. Champsaur i A. Delors,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), który reprezentowali C. Hernández Saseta, A. Pizzolla i D. Segoin, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji ECB/SSM/2018-FRCAG-75 z dnia 16 lipca 2018 r., wydanej przez EBC na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63), nakładającej na skarżącą administracyjną sankcję finansową w wysokości 4 300 000 EUR z powodu ciągłego naruszania wymogów w zakresie funduszy własnych przewidzianych w art. 26 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 208, s. 68; Dz.U. 2013, L 321, s. 6),

SĄD (druga izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, V. Tomljenović, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl i I. Nõmm (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: M. Marescaux, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 stycznia 2020 r.,

* Język postępowania: francuski.

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżąca, Crédit agricole SA, jest francuską instytucją kredytową podlegającą bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

2 W dniu 22 grudnia 2016 r. jednostka dochodzeniowa EBC przesłała skarżącej pismo w sprawie przedstawienia zarzutów na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi („rozporządzenie ramowe JMN") (Dz.U. 2014, L 141, s. 1). EBC zarzucił skarżącej zaklasyfikowanie instrumentów kapitałowych do instrumentów w kapitale podstawowym Tier I (zwanych dalej „CET 1") bez uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu, z naruszeniem art. 26 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 208, s. 68; Dz.U. 2013, L 321, s. 6).

3 W dniu 18 stycznia 2017 r. skarżąca przedłożyła pisemne uwagi do pisma w sprawie przedstawienia zarzutów.

4 W dniu 2 sierpnia 2017 r. jednostka dochodzeniowa EBC przekazała skarżącej projekt decyzji w celu umożliwienia jej przedstawienia uwag na piśmie.

5 W dniu 4 sierpnia 2017 r. skarżąca zwróciła się do EBC o przedłużenie terminu na przedstawienie uwag. W dniu 7 sierpnia 2017 r. EBC częściowo uwzględnił ten wniosek, wydłużając wspomniany termin do dnia 30 sierpnia 2017 r.

6 W dniu 30 sierpnia 2017 r. skarżąca przedstawiła uwagi na piśmie w przedmiocie przekazanego jej projektu decyzji.

7 W dniu 16 lipca 2018 r. EBC wydał decyzję ECB/SSM/2018-FRCAG-75, przyjętą na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63), nakładającą na skarżącą administracyjną sankcję finansową w wysokości 4 300 000 EUR z powodu ciągłego naruszania wymogów w zakresie funduszy własnych przewidzianych w art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

8 W pierwszej kolejności, EBC stwierdził, że skarżąca dopuściła się zachowania noszącego znamiona naruszenia. Uznał, że z art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 wynika, iż instytucje kredytowe mogą klasyfikować swoje instrumenty kapitałowe jako instrumenty CET 1 dopiero po uzyskaniu uprzedniego zezwolenia właściwego organu.

9 W tym względzie EBC oddalił argumentację skarżącej opartą na tym, że akcje zwykłe znajdują się w wykazie opublikowanym przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) na podstawie art. 26 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 575/2013 (zwanym dalej „wykazem opublikowanym przez EUNB"). Uznał on w istocie, że obecność danego instrumentu w tym wykazie nie zwalnia instytucji kredytowej z obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu na podstawie art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013.

10 EBC wskazał, że w dniach 23 czerwca 2015 r., 12 listopada 2015 r. i 21 czerwca 2016 r. skarżąca przeprowadziła trzy emisje akcji zwykłych, opatrzonych „klauzulą lojalności" przyznającą akcjonariuszom wyższą dywidendę od każdej akcji, którą będą posiadać przez nieprzerwany okres co najmniej dwóch lat. Zarzucił jej, że bez jego zezwolenia zaliczyła te instrumenty kapitałowe do swoich instrumentów CET 1 w skonsolidowanych informacjach kwartalnych na temat funduszy własnych i wymogów w zakresie funduszy własnych w okresie od drugiego kwartału 2015 r. do drugiego kwartału 2016 r. oraz w publikacjach informacyjnych dotyczących trzeciego filaru w okresie od dnia 30 czerwca 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r.

11 EBC przypomniał również, że w dniu 18 kwietnia 2016 r. wspólny zespół nadzorczy poinformował skarżącą o swoim obowiązku zwrócenia się do EBC i uzyskania zezwolenia przed zaklasyfikowaniem instrumentów kapitałowych do instrumentów CET 1, w następstwie czego skarżąca złożyła w dniach 30 maja i 22 czerwca 2016 r. wnioski o udzielenie zezwolenia dotyczące, odpowiednio, emisji z dni 23 czerwca i 12 listopada 2015 r. oraz emisji z dnia 21 czerwca 2016 r. EBC udzielił tych zezwoleń odpowiednio, w dniach 26 lipca i 29 sierpnia 2016 r.

12 EBC wywnioskował z tego, że skarżąca nie dochowała wymogów z art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 w okresie od dnia 30 czerwca 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. poprzez to, że zaliczyła instrumenty kapitałowe do instrumentów CET 1 bez zezwolenia właściwego organu, przy czym naruszenie to zostało popełnione przynajmniej wskutek niedbalstwa.

13 Ponadto w zaskarżonej decyzji EBC przypomniał, że po wydaniu przez niego zezwoleń otrzymał od EUNB informacje, iż akcje zwykłe opatrzone „klauzulą lojalności" nie spełniają kryteriów określonych w art. 28 ust. 4 rozporządzenia nr 575/2013 i nie można ich uznać za instrumenty CET 1. EBC w rezultacie w dniu 1 sierpnia 2017 r. zwrócił się do skarżącej o podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia pełnej zgodności jej akcji zwykłych z rozporządzeniem nr 575/2013.

14 W drugiej kolejności, EBC nałożył na skarżącą administracyjną sankcję finansową w wysokości 4 300 000 EUR ze względu na jej zachowanie noszące znamiona naruszenia. Podkreślił, że na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 jest uprawniony do nałożenia administracyjnej sankcji finansowej w przypadku naruszenia wymogu wynikającego z mających bezpośrednie zastosowanie aktów prawa Unii Europejskiej, w odniesieniu do którego to naruszenia właściwe organy są uprawnione do nakładania administracyjnych sankcji finansowych na podstawie odpowiednich przepisów prawa Unii. Dodał, że na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013 zastosowane sankcje powinny być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

15 Co się tyczy wagi naruszenia, EBC uwzględnił okoliczność, że rozpatrywane instrumenty kapitałowe stanowiły 67 punktów bazowych współczynnika CET 1 skarżącej na dzień 30 czerwca 2016 r. oraz że naruszenie art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 miało miejsce w pięciu kolejnych informacjach kwartalnych oraz trzech publikacjach informacyjnych w ramach trzeciego filaru w latach 2015 i 2016. Uznał, że naruszenie zostało popełnione przynajmniej wskutek niedbalstwa, i stwierdził, że skarżąca nadal klasyfikowała swoje emisje akcji zwykłych jako instrumenty CET 1 po tym, jak wspólny zespół nadzorczy przypomniał jej o obowiązku uzyskania odeń uprzedniego zezwolenia.

16 W ramach okoliczności łagodzących EBC wziął pod uwagę fakt, że w następstwie wniosków złożonych przez skarżącą EBC zezwolił jej na zaklasyfikowanie jej emisji akcji zwykłych do instrumentów CET 1.

17 EBC uznał, że administracyjna sankcja finansowa w wysokości 4 300 000 EUR, stanowiąca jego zdaniem 0,0015% rocznego obrotu grupy, do której należała skarżąca, stanowi sankcję proporcjonalną.

18 W trzeciej kolejności, EBC podjął decyzję o publikacji nałożonej administracyjnej sankcji finansowej, bez utajnienia nazwy skarżącej, w swojej witrynie internetowej. Uznał, że okoliczności wskazane przez skarżącą w celu wykazania, iż taka publikacja poważnie zagroziłaby jej reputacji i pozycji na rynku, są

czysto hipotetyczne, niekonkretne i ogólne, a zatem nie pozwalają wykazać, że wspomniana publikacja wyrządziłaby jej niewspółmierną szkodę w rozumieniu art. 132 ust. 1 lit. b) rozporządzenia ramowego JMN.

Przebieg postępowania i żądania stron

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 września 2018 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

20 Z uwagi na fakt, że skład izb Sądu uległ zmianie, sprawa została przydzielona nowemu sędziemu sprawozdawcy, który został przeniesiony do drugiej izby, i to jej w związku z tym przydzielono niniejszą sprawę.

21 Na wniosek drugiej izby Sąd na podstawie art. 28 regulaminu postępowania postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi orzekającemu.

22 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba w składzie powiększonym) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania zadał stronom w dniu 13 grudnia 2019 r. pytania na piśmie. Każda ze stron odpowiedziała na pytania Sądu, a następnie przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie odpowiedzi drugiej strony.

23 Postanowieniem z dnia 6 stycznia 2020 r. prezes drugiej izby w składzie powiększonym, po wysłuchaniu stron, postanowił połączyć niniejszą sprawę ze sprawami T-577/18 i T-578/18 do celów ustnego etapu postępowania.

24 Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2020 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania ustne Sądu. Podczas rozprawy EBC został poproszony o udzielenie pisemnej odpowiedzi na pytanie Sądu, a skarżąca o przedstawienie uwag w przedmiocie tej odpowiedzi. Strony zastosowały się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.

25 Postanowieniem z dnia 2 marca 2020 r. Sąd (druga izba w składzie powiększonym) zamknął ustny etap postępowania.

26 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie EBC kosztami postępowania.

27 EBC wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

28 Na poparcie skargi strona skarżąca podnosi dwa zarzuty.

29 Zarzut pierwszy przedstawiła jako oparty na nadużyciu władzy w zaskarżonej decyzji. Zarzut ten składa się z trzech części. Część pierwsza dotyczy naruszenia art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013. Część druga dotyczy naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 i zasady pewności prawa. Część trzecia dotyczy proporcjonalności administracyjnej sankcji finansowej nałożonej na skarżącą.

30 W ramach zarzutu drugiego skarżąca zarzuca EBC naruszenie jej prawa do bycia wysłuchaną w zakresie, w jakim oparł on zaskarżoną decyzję na zarzutach, których nie wyjaśniono w toku postępowania administracyjnego.

31 Jak podkreślono w pkt 8–18 powyżej, EBC w zaskarżonej decyzji, po pierwsze, stwierdził istnienie naruszenia ze strony skarżącej, po drugie, nałożył na nią za to naruszenie administracyjną sankcję finansową, a po trzecie, zarządził publikację tejże administracyjnej sankcji finansowej w swojej witrynie internetowej.

32 Sąd uważa, że w krytyce wyrażanej przez skarżącą należy odróżnić zarzuty dotyczące stwierdzenia popełnienia naruszenia przez skarżącą od zarzutów dotyczących nałożenia administracyjnej sankcji finansowej.

W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim przyjęto w niej popełnienie przez skarżącą naruszenia

33 W części pierwszej zarzutu pierwszego skarżąca twierdzi w istocie, że przyjmując istnienie dokonanego przez nią naruszenia, EBC naruszył art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013. Ponadto w ramach zastrzeżenia pierwszego części drugiej zarzutu pierwszego skarżąca twierdzi, że EBC naruszył art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013, uznając, że popełniła ona naruszenie przynajmniej w wyniku niedbalstwa. Wreszcie w zarzucie drugim, podniesionym tytułem ewentualnym, skarżąca twierdzi w istocie, że wyciągnięty w zaskarżonej decyzji wniosek o istnieniu naruszenia opiera się na elementach, w odniesieniu do których nie miała ona w toku postępowania administracyjnego możliwości przedstawienia swojego stanowiska, co stanowi naruszenie jej prawa do bycia wysłuchaną.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, opartej na naruszeniu prawa przy wykładni i stosowaniu art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013

34 W ramach części pierwszej zarzutu pierwszego skarżąca wysuwa w istocie dwa zastrzeżenia.

35 W ramach zastrzeżenia pierwszego skarżąca podnosi, że EBC naruszył prawo przy wykładni i stosowaniu art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy miały miejsce zarzucane jej czyny.

36 W zastrzeżeniu drugim, przedstawionym na etapie repliki, skarżąca twierdzi, że w każdym razie zarzucane jej czyny nie stanowią już naruszenia ze względu na zmianę art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 wprowadzoną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/876 z dnia 20 maja 2019 r. zmieniającym rozporządzenie nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2019, L 150, s. 1). Twierdzi, że Sąd powinien tę zmianę uwzględnić, ponieważ jest ona zbliżona do wprowadzenia przepisów przewidujących mniej dolegliwe kary.

– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, wywodzonego z naruszenia prawa przy wykładni i stosowaniu art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy miały miejsce czyny zarzucane skarżącej

37 W pkt 3 zaskarżonej decyzji EBC uznał, że art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 nakłada na skarżącą obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia właściwego organu przed zaklasyfikowaniem swojej emisji zwykłych akcji do instrumentów CET 1, nawet jeśli ta kategoria instrumentów kapitałowych znajduje się w wykazie opublikowanym przez EUNB na podstawie akapitu trzeciego tego przepisu.

38 Należy zauważyć, że art. 26 rozporządzenia nr 575/2013 dotyczy instrumentów CET 1. W szczególności ust. 3 tego artykułu dotyczy oceny przez właściwe organy kwestii tego, czy instrumenty, które instytucje kredytowe zaklasyfikowały jako instrumenty CET 1, spełniają kryteria z art. 28 lub, w stosownych przypadkach, art. 29 rozporządzenia nr 575/2013. Przepis ten przewiduje dla instrumentów kapitałowych szczególny system.

39 I tak, art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 w brzmieniu mającym zastosowanie do niniejszego sporu stanowi, co następuje:

„Właściwe organy oceniają, czy emisje instrumentów [CET 1] spełniają kryteria określone w art. 28 lub, w stosownych przypadkach, w art. 29. W odniesieniu do emisji, które mają miejsce po dniu 28 czerwca 2013 r., instytucje klasyfikują instrumenty kapitałowe jako instrumenty [CET 1] dopiero po uzyskaniu zezwolenia [*accord* w wersji francuskojęzycznej] od właściwych organów, które mogą konsultować się z EUNB.

W przypadku instrumentów kapitałowych, z wyjątkiem pomocy państwa, których klasyfikacja jako uznanych instrumentów [CET 1] została zatwierdzona przez właściwy organ, ale gdy zdaniem EUNB ustalenie, czy kryteria określone w art. 28 lub, w stosownych przypadkach, w art. 29, zostały spełnione, jest bardzo skomplikowane, właściwe organy przedstawiają EUNB swoje uzasadnienie.

Na podstawie informacji otrzymanych od każdego właściwego organu EUNB sporządza, prowadzi i publikuje wykaz wszystkich form instrumentów kapitałowych w każdym państwie członkowskim, które kwalifikują się jako instrumenty [CET 1]. EUNB po raz pierwszy sporządzi ten wykaz i opublikuje go w terminie do dnia 28 lipca 2013 r.

Po zakończeniu procesu przeglądu przewidzianego w art. 80 i w przypadku gdy istnieją istotne dowody na to, że instrumenty te nie spełniają kryteriów określonych w art. 28 lub, w stosownych przypadkach, w art. 29, EUNB może, w odpowiednich przypadkach, podjąć decyzję o wykreśleniu z wykazu instrumentów kapitałowych, które nie stanowią pomocy państwa, wyemitowanych po dniu 28 czerwca 2013 r.; może również podać ten fakt do wiadomości publicznej”.

40 Artykuły 28 i 29 rozporządzenia nr 575/2013, do których odsyła art. 26 ust. 3 tego rozporządzenia, wyjaśniają kryteria, jakie muszą spełniać instrumenty CET 1. Artykuł 28 rozporządzenia nr 575/2013 określa kryteria mające zastosowanie do instrumentów kapitałowych emitowanych przez instytucje kredytowe, natomiast art. 29 tego rozporządzenia dotyczy kryteriów właściwych dla instrumentów kapitałowych emitowanych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielnie, instytucje oszczędnościowe i instytucje podobne.

41 Strony nie zgadzają się co do wykładni wyrażenia „*accord des autorités compétentes*” [„zezwolenie od właściwych organów”] zawartego w art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 [w wersji francuskojęzycznej].

42 W tym względzie skarżąca utrzymuje, że zezwolenie [*accord*] właściwych organów jest udzielane na kategorię instrumentów kapitałowych i wyrażane jest poprzez włączenie danego rodzaju instrumentów do wykazu opublikowanego przez EUNB na podstawie art. 26 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 575/2013. Uważa ona, że ponieważ akcje zwykłe znajdowały się w tym wykazie w czasie, gdy skarżąca zaklasyfikowała je do instrumentów CET 1, EBC niesłusznie uznał, iż naruszyła art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013.

43 Natomiast EBC uważa, że art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 oznacza, iż instytucja kredytowa, zanim zaklasyfikuje instrument kapitałowy jako instrument CET 1, powinna zwrócić się o uprzednie zezwolenie właściwego organu, nawet jeśli instrument ten znajduje się w wykazie opublikowanym przez EUNB. Wnioskuje stąd, że w zaskarżonej decyzji słusznie uznał, iż skarżąca naruszyła ten przepis, zaliczając trzy emisje akcji zwykłych do instrumentów CET 1 bez uzyskania uprzedniego zezwolenia.

44 Ponieważ wyrażenie „*accord des autorités compétentes*” użyte w art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 [w wersji francuskojęzycznej] nie zostało zdefiniowane w tym rozporządzeniu, konieczne jest dokonanie jego wykładni.

45 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dla dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz cele, do których zmierza uregulowanie, którego ów przepis stanowi część (zob. wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, brzmienia art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013, wynika z niego, że instytucja kredytowa powinna uzyskać zezwolenie [*accord*] właściwego organu przed zaklasyfikowaniem swoich instrumentów kapitałowych jako instrumentów CET 1.

47 Należy zauważyć, że sposobu wyrażania tego zezwolenia przez właściwy organ nie można wywieść z samego brzmienia art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013, ponieważ termin „*accord*” może oznaczać zarówno uprzednie zezwolenie mające zastosowanie do instrumentów kapitałowych na zasadzie indywidualnej, jak i ogólne uzgodnienie kategorii instrumentów kapitałowych.

48 W tym względzie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, okoliczność, że inne przepisy rozporządzenia nr 575/2013 odsyłają wyraźnie do uzyskania „*autorisation préalable*” [„uprzedniego zezwolenia”] właściwego organu, niekoniecznie oznacza, że użycie terminu „*accord*” w art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 dotyczy mechanizmu innego niż mechanizm uprzedniego zezwolenia.

49 Z lektury wszystkich przepisów rozporządzenia nr 575/2013, które odnoszą się do udzielenia albo „*accord*”, albo „*autorisation préalable*” właściwego organu, nie wynika bowiem, że sposób zaakceptowania przez właściwy organ różni się w zależności od terminów użytych we wspomnianych przepisach. Ponadto należy zauważyć, że rozróżnienie to nie ma charakteru systemowego, ponieważ nie we wszystkich wersjach językowych rozporządzenia nr 575/2013 znajduje się rozróżnienie między „*accord*” a „*autorisation préalable*”, które znaleźć można w wersji tego rozporządzenia w języku francuskim.

50 Podobnie EBC niesłusznie podnosi, że pojęcie „kategorii instrumentów” nie figuruje w art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013. Należy bowiem stwierdzić, że badanie kwalifikowalności instrumentów kapitałowych według kategorii jest przewidziane w art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013, ponieważ akapit trzeci tego przepisu odnosi się do „wykazu wszystkich form instrumentów kapitałowych w każdym państwie członkowskim, które kwalifikują się jako instrumenty [CET 1]”, publikowanego przez EUNB. Nie można zatem uznać, że wzmianka o „instrumentach kapitałowych” w akapicie pierwszym tego przepisu oznacza zbadanie każdego instrumentu kapitałowego w sposób indywidualny.

51 W drugiej kolejności, co się tyczy wykładni kontekstowej art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013, skarżąca odsyła do akapitów drugiego i trzeciego tego przepisu. I tak, akapit drugi tego artykułu dotyczy ustalenia kwalifikowalności określonej formy instrumentów kapitałowych przez właściwy organ wraz z EUNB, a ustalenie to prowadzi do włączenia tej formy instrumentów kapitałowych do wykazu opublikowanego przez EUNB na podstawie akapitu trzeciego tego artykułu. Publikacja wykazu przez EUNB stanowi wyraz zezwolenia [*accord*] właściwego organu, przewidzianego w art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013. Taka publikacja oznacza zatem, że wskazany instrument odpowiada ogólnym kryteriom określonym w art. 28 rozporządzenia nr 575/2013, a sprawdzenie, czy ów instrument kapitałowy spełnia indywidualne kryteria przewidziane w tym artykule, należy do zainteresowanych instytucji kredytowych, przy czym właściwy organ może kontrolować a posteriori zasadność tej oceny.

52 Nie można zgodzić się z taką wykładnią.

53 Po pierwsze, jest ona nie do pogodzenia z różnicą w charakterze konsultacji z EUNB w zależności od tego, czy jest ona przewidziana w ramach art. 26 ust. 3 akapit pierwszy, czy drugi rozporządzenia nr 575/2013. O ile konsultację tę w ramach akapitu pierwszego opisano jako zwykłe uprawnienie właściwych organów, ponieważ rzeczone organy „mogą konsultować się z EUNB", o tyle akapit drugi tego przepisu wymaga od właściwych organów konsultacji z EUNB o charakterze systematycznym.

54 Po drugie, przyjęcie podejścia skarżącej oznaczałoby, że przed zaklasyfikowaniem instrumentu kapitałowego jako instrumentu CET 1 właściwy organ kontrolowałby jedynie przestrzeganie ogólnych kryteriów określonych w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 rozporządzenia nr 575/2013. Jak przyznaje sama skarżąca, to do instytucji kredytowej należy sprawdzenie, czy emisja instrumentu kapitałowego jest zgodna z indywidualnymi kryteriami przewidzianymi w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 tego rozporządzenia.

55 Należy stwierdzić, że takie ograniczenie kontroli właściwych organów byłoby sprzeczne z art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013. Z przepisu tego wynika bowiem, że instrument kapitałowy można zaklasyfikować jako instrument CET 1 wyłącznie za zezwoleniem [*accord*] właściwych organów, a dokonywana przez nie ocena dotyczy spełnienia kryteriów określonych w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 tego rozporządzenia, przy czym nie ma znaczenia, czy kryteria te mają charakter ogólny, czy indywidualny.

56 Należy zatem uznać, że art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w ten sposób, że przewiduje on wydanie dwóch różnych decyzji. Po pierwsze, decyzji wynikającej ze współpracy między właściwymi organami a EUNB przewidzianej w art. 26 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 575/2013, dotyczącej kwalifikowalności form instrumentów kapitałowych, która znajduje wyraz we wpisaniu ich do wykazu opublikowanego przez EUNB, o którym mowa w akapicie trzecim tego przepisu. Po drugie, decyzji właściwego organu, w przypadku której konsultacja z EUNB jest jedynie zwykłym uprawnieniem, mającym na celu sprawdzenie, czy instrument kapitałowy spełnia wszystkie kryteria określone w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 rozporządzenia nr 575/2013, niezależnie od tego, czy mają one charakter ogólny, czy indywidualny.

57 Wynika z tego, że o ile włączenie instrumentu kapitałowego do wykazu opublikowanego przez EUNB oznacza, że można go co do zasady zaklasyfikować jako instrument CET 1, ponieważ spełnia kryteria ogólne określone w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 rozporządzenia nr 575/2013, o tyle nie pozwala ono samo w sobie na ujęcie go przez instytucję kredytową wśród instrumentów CET 1. Uprzednio powinna ona powiadomić właściwy organ o tym instrumencie, aby mógł on konkretnie zbadać dochowanie tych kryteriów, a w szczególności kryteriów o charakterze indywidualnym.

58 Wreszcie, w trzeciej kolejności, należy wziąć pod uwagę zamiar prawodawcy, aby dzięki przyjęciu rozporządzenia nr 575/2013 poprawić aspekty jakościowe i ilościowe kapitału w systemie bankowym, przypomniany w motywie 1 rozporządzenia nr 575/2013 i powtórzony w motywie 72 tego rozporządzenia. Motyw 72 podkreśla, między innymi, konieczność dodatkowego podniesienia poziomu jakości i harmonizacji funduszy własnych, którymi muszą dysponować instytucje kredytowe, i odnosi się w tym względzie do „ścisłego zbioru kryteriów dotyczącego głównych instrumentów kapitałowych".

59 W związku z tym, uprzywilejowanie takiej wykładni art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013, która w najlepszy sposób pozwala właściwemu organowi skontrolować spełnienie kryteriów kwalifikowalności instrumentu do funduszy własnych najlepszej jakości, a mianowicie do instrumentów CET 1, jest zgodne z zamiarem prawodawcy.

60 Należy zaś stwierdzić, że kontrolę przestrzegania kryteriów ustanowionych w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 rozporządzenia nr 575/2013 lepiej zapewnia procedura uprzedniego zezwolenia niż system, w którym weryfikacja spełnienia niektórych z tych kryteriów spoczywałaby w pierwszym rzędzie na samej instytucji kredytowej, a kontrola ze strony właściwego organu następowałaby dopiero a posteriori i nie miałaby przy tym charakteru bezwzględnie systemowego.

61 Pozostałe argumenty skarżącej nie podważają zasadności tego wniosku.

62 Dotyczy to zwłaszcza, w pierwszej kolejności, odniesienia do wykładni art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 preferowanej przez EUNB lub Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR, francuski organ nadzoru i restrukturyzacji). W tym względzie wystarczy przypomnieć, że wykładnia odnośnych przepisów przez organ administracyjny nie może być wiążąca dla sądu Unii, który – zgodnie z art. 19 TUE – jest wyłącznie właściwy do dokonywania wykładni prawa Unii (wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., Crédit mutuel Arkéa/EBC, T-712/15, EU:T:2017:900, pkt 75).

63 W drugiej kolejności, to samo dotyczy faktu, że treść art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 została następnie zmieniona rozporządzeniem 2019/876. W tym względzie wystarczy podkreślić, że chociaż z motywu 23 rozporządzenia 2019/876 wynika, iż celem tej zmiany było wprowadzenie nowego, jasnego i przejrzystego procesu zatwierdzania w odniesieniu do instrumentów CET 1, to nie można z niego wywieść żadnej wskazówki co do znaczenia tego przepisu przed jego zmianą.

64 Zastrzeżenie pierwsze skarżącej należy zatem oddalić.

– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego w istocie zastosowania z mocą wsteczną nowej wersji art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013

65 W replice skarżąca podkreśla w istocie, że brzmienie art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 zostało zmienione przez art. 1 pkt 15 rozporządzenia 2019/876, z mocą od dnia 27 czerwca 2019 r. Uważa ona, że w świetle nowej wersji art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 jej zachowanie nie ma już charakteru naruszenia i że w związku z tym zasada stosowania z mocą wsteczną przepisów przewidujących mniej dolegliwe kary wymaga zastosowania wobec niej nowej wersji art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013.

66 EBC uważa, że zastrzeżenie to należy oddalić.

67 Tytułem wstępu należy zauważyć, w odniesieniu do dopuszczalności tego zastrzeżenia w zakresie, w jakim zostało ono podniesione na etapie repliki, że chociaż art. 84 § 1 regulaminu postępowania zakazuje co do zasady podnoszenia nowych zarzutów w toku postępowania, to zakaz ten nie ma zastosowania, gdy zarzuty te opierają się na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych

dopiero w toku postępowania. Ponieważ zastrzeżenie to opiera się na okoliczności prawnej ujawnionej w toku postępowania, a mianowicie na wejściu w życie w dniu 27 czerwca 2019 r. art. 1 pkt 15 rozporządzenia 2019/876, jest ono dopuszczalne.

68 Jednakże w okolicznościach niniejszej sprawy takie zastrzeżenie nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

69 Prawdą jest, że zasada stosowania z mocą wsteczną przepisów przewidujących mniej dolegliwe kary stanowi ogólną zasadę prawa Unii (wyrok z dnia 11 marca 2008 r., Jager, C-420/06, EU:C:2008:152, pkt 59; zob. także podobnie wyroki: z dnia 3 maja 2005 r., Berlusconi i in., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, pkt 67–69; z dnia 27 czerwca 2017 r., NC/Komisja, T-151/16, EU:T:2017:437, pkt 53, 54), która jest obecnie zapisana w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

70 Zgodnie z art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych:

„Nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie”.

71 Ponadto na zasadę stosowania z mocą wsteczną przepisów przewidujących mniej dolegliwe kary można powoływać się nie tylko wobec rozstrzygnięć nakładających sankcje karne sensu stricto, ale również sankcje administracyjne (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2007 r., Campina, C-45/06, EU:C:2007:154, pkt 32, 33; z dnia 11 marca 2008 r., Jager, C-420/06, EU:C:2008:152, pkt 60; z dnia 27 czerwca 2017 r., NC/Komisja, T-151/16, EU:T:2017:437, pkt 54).

72 Należy jednak zauważyć, że chociaż zasada stosowania z mocą wsteczną przepisów przewidujących mniej dolegliwe kary może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku, gdyby zmiana stanu prawnego nastąpiła po zaistnieniu okoliczności faktycznych sprawy, lecz przed wydaniem zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., NC/Komisja, T-151/16, EU:T:2017:437, pkt 63), to zasada ta nie może mieć znaczenia dla kontroli legalności aktu, który został wydany przed wspomnianą zmianą stanu prawnego, ponieważ nie można zarzucać pozwanej instytucji, że naruszyła przepisy prawne, które jeszcze wtedy nie obowiązywały.

73 Ponadto zmianę stanu prawnego po wydaniu zaskarżonej decyzji można ewentualnie wziąć pod uwagę jedynie w ramach wykonywania przez Sąd przysługującej mu kompetencji o charakterze reformatoryjnym w odniesieniu do kwoty nałożonej sankcji, w przypadku gdyby Sąd posiadał taką kompetencję na podstawie art. 261 TFUE wobec kar administracyjnych nałożonych przez EBC na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013. W istocie bowiem Sąd, gdyby zwrócono się do niego z takim wnioskiem, musiałby ustalić, czy w dniu, w którym wydaje on rozstrzygnięcie, powinien zastąpić własną oceną ocenę EBC, tak aby kwota sankcji była odpowiednia (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Orange Polska/Komisja, T-486/11, EU:T:2015:1002, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 Do Sądu nie wniesiono jednak żadnego żądania zmiany kwoty nałożonej sankcji, co skarżąca wyraźnie potwierdziła na rozprawie.

75 Należy zatem oddalić zastrzeżenie drugie, a w konsekwencji część pierwszą zarzutu pierwszego.

W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013

76 W zaskarżonej decyzji EBC uznał, że skarżąca naruszyła art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013, przynajmniej w wyniku niedbalstwa w rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013.

77 Skarżąca uważa, że EBC naruszył art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 przez to, że stwierdził istnienie naruszenia popełnionego wskutek niedbalstwa, chociaż nie można było uznać, iż skarżąca wiedziała lub powinna była wiedzieć, że jej zachowanie stanowiło naruszenie. Przypomina w szczególności, że postępowała zgodnie z wykładnią preferowaną przez EUNB i ACPR, EBC nie dostarczył żadnych wytycznych dotyczących art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013, a taką samą wykładnię przyjęły prawie wszystkie instytucje kredytowe. Uważa również, że zwykła rozbieżność interpretacyjna nie może stanowić powodu przypisania jej winy i że nie mogła mieć świadomości, iż jej zachowanie stanowi naruszenie.

78 EBC podnosi, że zastrzeżenie to należy oddalić.

79 Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 „[d]o celów wykonywania zadań powierzonych mu na mocy niniejszego rozporządzenia, w przypadku gdy instytucje kredytowe, finansowe spółki holdingowe lub finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej naruszą – umyślnie lub w wyniku zaniedbania [niedbalstwa] – wymóg obowiązujący na mocy mających bezpośrednie zastosowanie aktów unijnego prawa […] EBC może nałożyć administracyjne sankcje finansowe”.

80 Jak Trybunał miał okazję podkreślić, pojęcie „niedbalstwa” odnosi się do nieumyślnego działania lub zaniechania, którym osoba odpowiedzialna narusza swój obowiązek staranności (wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 75). Ponadto w celu dokonania oceny istnienia takiego niedbalstwa należy wziąć pod uwagę, w szczególności, złożony charakter spornych przepisów, jak również doświadczenie zawodowe i staranność danego przedsiębiorstwa (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 listopada 1999 r., Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, pkt 56).

81 W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca, jako instytucja kredytowa, powinna była wykazać się dużą ostrożnością przy wdrażaniu przepisów rozporządzenia nr 575/2013 i zwracać szczególną uwagę na zakres jej obowiązków wynikających z tych przepisów.

82 Ponadto, chociaż poza niniejszym wyrokiem art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 nie był przedmiotem wykładni dokonanej przez sąd Unii, to dokładny zakres obowiązków instytucji kredytowych można było wywnioskować z uważnej analizy tego przepisu, o czym świadczy rozumowanie zawarte w pkt 53–60 powyżej.

83 Taka analiza doprowadziłaby bowiem skarżącą do wniosku, że publikacja dokonana przez EUNB na podstawie art. 26 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 575/2013 i zezwolenie właściwego organu, o którym mowa w akapicie pierwszym tego przepisu, dotyczyły dwóch kwestii, co prawda powiązanych, lecz odrębnych: po pierwsze, możliwości zaklasyfikowania instrumentu kapitałowego jako instrumentu CET 1, a po drugie, konkretnego sprawdzenia spełnienia kryteriów – w szczególności o charakterze indywidualnym – wymienionych w art. 28 lub, w odpowiednim przypadku, w art. 29 tego rozporządzenia.

84 EBC słusznie zatem przyjął, że zachowanie skarżącej miało charakter niedbalstwa, i doszedł do wniosku, że na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 dopuściła się ona naruszenia.

85 Wniosku tego nie podważa argumentacja skarżącej oparta w istocie na tym, że przyjęła ona wykładnię znajdującą się w klauzuli wprowadzającej wykaz opublikowany przez EUNB, z której wynikało, że nie była ona zobowiązana do zwracania się o uprzednie zezwolenie właściwego organu w odniesieniu do zaklasyfikowania pośród jej instrumentów CET 1 kategorii instrumentów znajdującej się w tym wykazie.

86 W tym względzie w pkt 62 powyżej podkreślono już, że wykładnia EUNB nie może mieć pierwszeństwa wobec brzmienia art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013.

87 Ponieważ jednak jedną z funkcji EUNB na podstawie art. 8 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 12), jest „przyczyniać się do spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych, w szczególności poprzez budowanie wspólnej kultury nadzoru", jego wykładnia rozporządzenia nr 575/2013 -=– zwłaszcza jeśli dany przepis nie został dotychczas zinterpretowany przez sąd Unii – jest szczególnie istotna.

88 Podobnie prawdą jest, że zdanie zawarte w pkt 4 klauzuli wprowadzającej wykaz opublikowany przez EUNB, rozpatrywane odrębnie, mogłoby sugerować, iż EUNB jest zdania, iż włączenie instrumentu kapitałowego do wykazu, który publikuje, oznacza, że można go zaklasyfikować do instrumentów CET 1, ponieważ wyjaśniono, iż „wpisanie instrumentu do wykazu oznacza, że spełnia on kryteria kwalifikowalności określone w [r]ozporządzeniu nr [575/2013] i może zostać włączony do [instrumentów CET 1] przez wszystkie instytucje rozpatrywanego państwa członkowskiego" [tłumaczenie nieoficjalne].

89 Jednakże lektura tej klauzuli w jej bardziej ogólnym kontekście powinna była skłonić skarżącą do relatywizacji znaczenia tego zdania. EUNB nie stwierdził bowiem, że rzeczona możliwość ujęcia instrumentów kapitałowych znajdujących się w wykazie opublikowanym przez EUNB wśród instrumentów CET 1 jest bezwarunkowa. Przeciwnie, znajduje się w niej odesłanie do konieczności przestrzegania przepisów prawa krajowego oraz ewentualnej konieczności uzyskania zezwolenia właściwych organów na podstawie rozporządzenia nr 575/2013. Chociaż sposób sformułowania tej klauzuli nie jest bardzo jasny, nie zmienia to faktu, że wzmianka o ewentualnym spełnieniu innych kryteriów lub uzyskaniu zezwolenia właściwych organów powinna była skłonić skarżącą do zastanowienia się nad dokładnym zakresem jej obowiązków wynikających z art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013.

90 Ponadto należy zauważyć, że w dniu 18 kwietnia 2016 r. skarżąca otrzymała od EBC wiadomość elektroniczną dotyczącą zakresu jej obowiązków wynikających z art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013. EBC wskazał w nim, że do zaklasyfikowania podwyższenia kapitału jako instrumentu CET 1 konieczne jest uprzednie zezwolenie, a także przedstawił listę dokumentów, które należy dostarczyć.

91 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, treść wiadomości elektronicznej EBC z dnia 18 kwietnia 2016 r. była jednoznaczna, jeśli chodzi o dokonaną przez EBC wykładnię art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013.

92 Mimo tego ostrzeżenia skarżąca w dalszym ciągu stosowała rozbieżną i błędną wykładnię swoich obowiązków wynikających z art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013, klasyfikując w dniu 30 czerwca 2016 r. w publikacji informacyjnej dotyczącej trzeciego filaru i w kwartalnej skonsolidowanej informacji na temat funduszy własnych i wymogów w zakresie funduszy własnych swoje emisje 1–3 jako instrumenty CET 1, jeszcze przed otrzymaniem zezwolenia od EBC.

93 Skarżąca podnosi również w istocie, że brak jasności art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 spowodował, że szereg organów krajowych oraz liczne instytucje kredytowe przyjęły tę samą wykładnię co skarżąca, przy czym fakt ten jest powodem zmiany tego przepisu rozporządzeniem 2019/876.

94 Taka okoliczność, nawet gdyby została udowodniona, nie pozwala jednak wykazać braku niedbalstwa ze strony skarżącej.

95 O ile bowiem takie informacje mogą wskazywać na to, że niektóre podmioty gospodarcze miały trudności z wykładnią art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013, o tyle ostrożność i staranność, jakich można oczekiwać od instytucji kredytowej takiej wielkości jak skarżąca, powinny były skłonić ją do uważnej analizy tego przepisu, która umożliwiłaby jej poradzenie sobie ze wspomnianymi trudnościami interpretacyjnymi co do zakresu jej obowiązków.

96 W świetle powyższego należy oddalić zastrzeżenie pierwsze części drugiej zarzutu pierwszego.

W przedmiocie zarzutu drugiego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia prawa skarżącej do bycia wysłuchaną

97 Skarżąca twierdzi w istocie, że EBC naruszył jej prawo do bycia wysłuchaną poprzez to, że oparł zaskarżoną decyzję na okolicznościach faktycznych lub prawnych, co do których nie miała możliwości przedstawienia swoich uwag w toku postępowania administracyjnego, i przypomina, że na podstawie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 podstawą decyzji EBC mogą być wyłącznie zarzuty, co do których zainteresowane strony mogły przedstawić swoje uwagi, niezależnie od tego, czy miały one negatywne skutki dla tych stron. W tym względzie skarżąca zarzuca EBC, między innymi, że dopiero po raz pierwszy w zaskarżonej decyzji dokonał własnej interpretacji sprawozdania EUNB z dnia 23 maja 2017 r., podniósł zakwestionowanie przez EUNB „klauzuli lojalności", którą opatrzone były akcje zwykłe skarżącej, i twierdził, iż skarżąca przekazała rynkowi błędne informacje o swojej sytuacji ostrożnościowej.

98 Co się tyczy, w szczególności, wzmianki w zaskarżonej decyzji o zakwestionowaniu przez EUNB „klauzuli lojalności" i o zarzucanym przekazaniu rynkowi błędnych informacji, skarżąca uważa, że elementy te miały wpływ na wysokość nałożonej na nią sankcji.

99 EBC podnosi, że żadna z okoliczności faktycznych lub prawnych niewymienionych w projekcie decyzji w sprawie sankcji, lecz figurujących w zaskarżonej decyzji, nie mogła niekorzystnie wpłynąć na prawo skarżącej do obrony ani nie była rozstrzygająca dla wyniku postępowania.

100 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony w każdym postępowaniu wszczętym przeciwko danej osobie i mogącym zakończyć się wydaniem aktu dla niej niekorzystnego stanowi podstawową zasadę prawa Unii, która winna być przestrzegana nawet wtedy, gdy brak jest jakichkolwiek uregulowań dotyczących rozpatrywanego postępowania (zob. postanowienie z dnia 12 maja 2010 r., CPEM/Komisja, C-350/09 P, niepublikowane, EU:C:2010:267, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

101 Artykuł 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 odzwierciedla tę zasadę, ponieważ przewiduje, że EBC daje osobom, wobec których toczy się postępowanie, możliwość bycia wysłuchanym, a podstawą decyzji wydawanych przez EBC mogą być wyłącznie zarzuty, co do których zainteresowane strony mogły się wypowiedzieć.

102 Zasada ta została wyrażona zarówno w art. 31 rozporządzenia ramowego JMN, zatytułowanym „Prawo do bycia wysłuchanym", jak i w jego art. 126, zatytułowanym „Prawa związane z procedurą".

103 Artykuł 31 rozporządzenia ramowego JMN znajduje zastosowanie, zgodnie z jego ust. 1, do każdej decyzji nadzorczej „skierowanej do strony, dla której praw decyzja ta może mieć bezpośrednie i niekorzystne skutki". Przewiduje on możliwość przekazania przez tę stronę EBC uwag na piśmie w przedmiocie stanu faktycznego, zarzutów i podstaw prawnych istotnych dla decyzji nadzorczej EBC przed jej przyjęciem.

104 Artykuł 126 rozporządzenia ramowego JMN, który dotyczy konkretnie decyzji nakładających sankcje administracyjne inne niż okresowe kary pieniężne, stanowi, co następuje:

„1. Po zakończeniu dochodzenia, a przed sporządzeniem i przedłożeniem Radzie ds. Nadzoru kompletnego projektu decyzji, jednostka dochodzeniowa pisemnie powiadamia zainteresowany nadzorowany podmiot o dokonanych ustaleniach i ewentualnych zgłoszonych zarzutach.

2. W powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, jednostka dochodzeniowa informuje zainteresowany nadzorowany podmiot, że przysługuje mu uprawnienie do przedstawienia na piśmie stanowiska dotyczącego ustaleń faktycznych i zarzutów zgłoszonych wobec podmiotu, przedstawionych w powiadomieniu, w tym wskazując poszczególne przepisy, które miały zostać naruszone, jednocześnie wyznaczając rozsądny termin na przedłożenie takiego pisemnego stanowiska. EBC nie jest zobowiązany uwzględnić pisemnego stanowiska złożonego po upływie terminu wyznaczonego przez jednostkę dochodzeniową".

105 Jak podkreślono w orzecznictwie w odniesieniu do art. 27 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 2, s. 205), którego treść jest zasadniczo identyczna z treścią art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 oraz z treścią art. 126 rozporządzenia ramowego JMN, wymóg dotyczący prawa do obrony jest spełniony, gdy, po pierwsze, do stron wysyła się pismo w sprawie przedstawienia zarzutów, które wskazuje w wyraźny sposób wszystkie istotne okoliczności, na których Komisja opiera się na tym etapie postępowania, a po drugie, decyzja nie obciąża zainteresowanych naruszeniami innymi niż te, o których poinformowano w toku postępowania administracyjnego, oraz nie zawiera okoliczności innych niż te, co do których zainteresowani mieli sposobność się wypowiedzieć (zob. wyrok z dnia 24 maja 2012 r., MasterCard i in./Komisja, T-111/08, EU:T:2012:260, pkt 266 i przytoczone tam orzecznictwo).

106 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym poszanowania prawa do obrony w toku postępowań w sprawie karania za naruszenia art. 101 i 102 TFUE owo wskazanie może mieć jednak skrótową formę, a ostateczna decyzja nie musi koniecznie być kopią pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, gdyż pismo to jest dokumentem roboczym, w którym ocena faktyczna i prawna ma charakter wyłącznie tymczasowy. Tym samym dopuszczalne są uzupełnienia treści pisma w sprawie przedstawienia zarzutów dokonane w świetle odpowiedzi stron na to pismo, których argumenty wskazują, że mogły one skutecznie skorzystać ze swego prawa do obrony. Mając na uwadze postępowanie administracyjne, Komisja może również zmienić lub dodać argumenty faktyczne i prawne na poparcie zarzutów, które postawiła (zob. wyrok z dnia 24 maja 2012 r., MasterCard i in./Komisja, T-111/08, EU:T:2012:260, pkt 267 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 Z orzecznictwa tego wynika też, że podanie do wiadomości zainteresowanych uzupełnienia zarzutów jest konieczne jedynie w przypadku, gdy wynik przeprowadzonego badania spowoduje wzięcie przez Komisję pod uwagę nowych przemawiających przeciwko przedsiębiorstwom okoliczności lub też istotną zmianę materiału dowodowego dotyczącego zarzucanych naruszeń (zob. wyrok z dnia 24 maja 2012 r., MasterCard i in./Komisja, T-111/08, EU:T:2012:260, pkt 268 i przytoczone tam orzecznictwo).

108 Wreszcie, również zgodnie z orzecznictwem mającym zastosowanie do karania za naruszenia art. 101 i 102 TFUE, do naruszenia prawa do obrony dochodzi wówczas, gdy możliwe jest, że ze względu na nieprawidłowości ze strony Komisji prowadzone przez nią postępowanie administracyjne mogło

zakończyć się innym wynikiem. Skarżące przedsiębiorstwo wykazuje, że tego typu naruszenie miało miejsce, jeżeli wystarczająco udowodni nie to, że treść decyzji Komisji byłaby inna, lecz to, że gdyby ta nieprawidłowość nie zaistniała, mogłoby lepiej zorganizować swoją obronę, na przykład posługując się na swoją obronę dokumentami, do których odmówiono mu dostępu w toku postępowania administracyjnego (zob. wyrok z dnia 24 maja 2012 r., MasterCard i in./Komisja, T-111/08, EU:T:2012:260, pkt 269 i przytoczone tam orzecznictwo).

109 Te same zasady mają zastosowanie przez analogię do poszanowania prawa do obrony w ramach postępowania prowadzonego przez EBC w sprawie naruszenia wymogu wynikającego z mających bezpośrednie zastosowanie aktów prawa Unii na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013.

110 W pierwszej kolejności, należy podkreślić, że jedyny zarzut postawiony skarżącej przez EBC – a mianowicie zaklasyfikowanie bez zezwolenia niektórych instrumentów kapitałowych do instrumentów CET 1 z naruszeniem art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 – został sformułowany w jasny sposób w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów, które zostało do niej skierowane w dniu 22 grudnia 2016 r.

111 W drugiej kolejności, trzeba przypomnieć, że skarżąca miała możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie tego zarzutu nie tylko przy okazji odpowiedzi na wspomniane pismo, lecz również w uwagach dotyczących projektu decyzji, który EBC przekazał jej w dniu 2 sierpnia 2017 r.

112 W trzeciej kolejności, należy stwierdzić, że trzech elementów, których obecność po raz pierwszy w zaskarżonej decyzji skarżąca krytykuje, nie można uznać za nowe zastrzeżenia.

113 Po pierwsze bowiem, jeśli chodzi o zawartą przez EBC w pkt 3.2.2.4 zaskarżonej decyzji wzmiankę o sprawozdaniu EUNB z dnia 23 maja 2017 r., należy zauważyć, że EBC wspomniał o nim w celu uzasadnienia swojej wykładni art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013. Kwestię tę zaś strony omówiły szczegółowo w toku postępowania administracyjnego. Dokładniej rzecz ujmując, należy podkreślić, że EBC zawarł ową wzmiankę w odpowiedzi na argument skarżącej dotyczący tego, że w tym samym dniu EUNB wskazał, iż art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 można interpretować na różne sposoby.

114 Po drugie, co się tyczy zawartej w pkt 3.2.2.4 zaskarżonej decyzji informacji, zgodnie z którą EUNB uznał, że klauzula lojalności, którą opatrzone były akcje zwykłe skarżącej, uniemożliwiała ich zaklasyfikowanie do instrumentów CET 1, wystarczy podkreślić, że zagadnienie to dotyczy zgodności akcji zwykłych skarżącej z kryteriami określonymi w art. 28 rozporządzenia nr 575/2013 i nie ma związku z zarzutem podniesionym przez EBC wobec skarżącej, który dotyczy wyłącznie naruszenia przez nią art. 26 ust. 3 tego rozporządzenia.

115 Po trzecie, wskazania przez EBC w pkt 3.2.4 zaskarżonej decyzji, że przestrzeganie art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 „[uchroniłoby skarżącą] od przekazania właściwym organom i rynkowi nieprawidłowych informacji dotyczących jej sytuacji ostrożnościowej” [tłumaczenie nieoficjalne, tak jak wszystkie cytaty z tego dokumentu poniżej], nie można uznać za nowy zarzut w stosunku do skarżącej. Uwaga ta została bowiem zamieszczona przez EBC w ramach oceny niedbałego charakteru zachowania skarżącej, w odpowiedzi na zawarte przez nią w jej uwagach z dnia 30 sierpnia 2017 r. stwierdzenie, że działała „w sposób ostrożny i staranny w celu uniknięcia przekazywania jakichkolwiek błędnych informacji na temat rzeczywistej sytuacji jej funduszy własnych” [tłumaczenie nieoficjalne].

116 W czwartej kolejności, jeśli chodzi o argument skarżącej, zgodnie z którym elementy wymienione w pkt 114 i 115 powyżej miały wpływ na kwotę nałożonej na nią sankcji finansowej, należy podnieść, że kwestia ta nie dotyczy zgodności z prawem stwierdzenia naruszenia przez skarżącą, lecz zgodności z prawem kwoty nałożonej na nią sankcji.

117 Należy zatem stwierdzić, że zarzut drugi należy oddalić w zakresie, w jakim dotyczy on zgodności z prawem stwierdzenia naruszenia popełnionego przez skarżącą.

118 W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że skarżąca nie wykazała niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim EBC stwierdził w niej popełnienie przez skarżącą naruszenia.

W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakłada ona na skarżącą administracyjną sankcję finansową

119 W zastrzeżeniu drugim części drugiej zarzutu pierwszego skarżąca utrzymuje, że nałożenie administracyjnej sankcji finansowej jest w okolicznościach niniejszej sprawy sprzeczne z zasadą pewności prawa. Ponadto w ramach trzeciej części zarzutu pierwszego skarżąca twierdzi, że nałożona na nią sankcja finansowa narusza zasadę proporcjonalności. Wreszcie, jak wskazano w pkt 98 i 116 powyżej, w ramach zarzutu drugiego skarżąca podnosi, że niektóre elementy, w przedmiocie których nie została wysłuchana, miały wpływ na wysokość nałożonej na nią sankcji, w związku z czym jej prawo do bycia wysłuchaną zostało naruszone.

120 W szczególności, w ramach części trzeciej zarzutu pierwszego skarżąca kwestionuje nie tylko proporcjonalność samego nałożenia sankcji jako takiego, ale również wysokość owej sankcji. W odniesieniu do tego ostatniego zagadnienia skarżąca podnosi, w szczególności, że jej kwota nie stanowi 0,0015% obrotu grupy Crédit Agricole, jak wskazano w zaskarżonej decyzji, lecz kwotę dziesięciokrotnie wyższą. Zarzuca również EBC, że nie zastosował się do metody, którą – jak twierdzi w swoich pismach – miał przyjąć przy ocenie wagi naruszenia. Ponadto skarżąca podkreśla, że EBC dopiero po raz pierwszy przed Sądem wskazał, iż przy określaniu kwoty sankcji wziął pod uwagę wielkość rozpatrywanej instytucji kredytowej, podczas gdy w zaskarżonej decyzji taki element nie był wymieniony. Uważa ona, że EBC niesłusznie posługuje się w tym zakresie oceną wielkości instytucji kredytowych opartą na łącznej kwocie zarządzanych przez nie aktywów, a nie na ich obrotach, i podnosi, że w każdym razie Sąd nie może uwzględnić tego czynnika, ponieważ nie został on wymieniony w zaskarżonej decyzji. Dodaje ona, że brak tego czynnika we wspomnianej decyzji powoduje niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji, skutkujące jej niezgodnością z prawem.

121 Na wstępie należy stwierdzić, że aby Sąd był w stanie zbadać krytykę ze strony skarżącej, konieczne jest, by zaskarżona decyzja w sposób wystarczający pod względem prawnym wskazywała powody, które doprowadziły do ustalenia sankcji nałożonej na skarżącą na kwotę 4 300 000 EUR, stanowiącą 0,015% obrotu grupy, do której ona należy.

122 Sąd uważa, że na wstępie należy zbadać, czy zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona w zakresie ustalenia wysokości nałożonej sankcji.

123 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zarzut wywiedziony z braku uzasadnienia lub niedostatecznego uzasadnienia aktu prawnego, którego zgodność z prawem jest kwestionowana, stanowi zarzut oparty na normie porządku publicznego, który powinien zostać zbadany z urzędu przez sąd Unii i który w związku z tym może zostać podniesiony przez strony na dowolnym etapie postępowania (wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., Krupp Thyssen Stainless i Acciai speciali Terni/Komisja, T-45/98 i T-47/98, EU:T:2001:288, pkt 125).

124 Ponadto ciążący na sądzie Unii obowiązek podniesienia z urzędu zarzutu opartego na normie porządku publicznego powinien być wykonywany przy poszanowaniu zasady kontradyktoryjności (zob. podobnie wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 59, 60). W niniejszej sprawie należy zauważyć, że EBC podczas rozprawy miał okazję wypowiedzieć się na temat tego, czy zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona.

125 I tak, na rozprawie EBC podniósł, że zaskarżona decyzja jest uzasadniona w sposób wystarczający pod względem prawnym. Oświadczył w istocie, że przy ustalaniu wysokości sankcji zastosował metodę dwuetapową.

126 W ramach pierwszego etapu ustala się kwotę podstawową grożącej sankcji. Punktem wyjścia tej kwoty podstawowej jest ocena wagi danego naruszenia, wynikająca z obserwacji jego wpływu na sytuację ostrożnościową danej instytucji kredytowej i zachowania tej instytucji. EBC podkreśla, że element ten znajduje się w zaskarżonej decyzji, ponieważ mowa jest w niej o łącznej kwocie instrumentów będących przedmiotem błędnej klasyfikacji. Podobnie w zaskarżonej decyzji uwypuklono niezgodność z prawem zachowania instytucji kredytowej, gdyż w decyzji tej EBC podkreślił, że skarżąca powinna była wiedzieć o obowiązkach ciążących na niej na podstawie art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013. Po ustaleniu wagi naruszenia EBC uwzględnia w równaniu łączną kwotę aktywów zarządzanych przez instytucję kredytową. Dzięki temu kwota podstawowa zostaje obliczona z uwzględnieniem, w pierwszej kolejności, wagi naruszenia i łącznej kwoty zarządzanych aktywów.

127 Na drugim etapie ową kwotę podstawową dostosowuje się w celu uwzględnienia ewentualnych okoliczności łagodzących lub obciążających. W niniejszej sprawie skarżąca skorzystała z okoliczności łagodzącej.

128 Na rozprawie EBC podniósł również, że niewyjaśnienie w zaskarżonej decyzji metody pozwalającej na określenie dokładnej wysokości sankcji miało na celu zachowanie odstraszającego charakteru rzeczonej sankcji. Należy unikać sytuacji, w której instytucje kredytowe mogłyby przewidzieć wysokość nakładanych sankcji, gdyż mogłoby to zmniejszyć ich motywację do przestrzegania przepisów ostrożnościowych. EBC przyznał również, że w zaskarżonej decyzji nie poinformowano o uwzględnieniu łącznej kwoty aktywów zarządzanych przez skarżącą, lecz uznał, że nie stanowi to niewystarczającego uzasadnienia, ponieważ jest to element czysto obiektywny.

129 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii prawidłowości uzasadnienia, wchodzącej w zakres zgodności z prawem spornego aktu. Z tej perspektywy wymagane uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i powinno przedstawiać w sposób zrozumiały i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która jest autorem aktu, tak aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami podjęcia środka, a właściwemu sądowi przeprowadzenie kontroli. Jeśli chodzi w szczególności o uzasadnienie decyzji indywidualnych, celem obowiązku uzasadnienia takich decyzji jest, obok umożliwienia kontroli sądowej, dostarczenie zainteresowanemu danych wystarczających do zweryfikowania, czy decyzja jest ewentualnie obarczona wadą pozwalającą zakwestionować jej ważność (zob. wyrok z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 146–148 i przytoczone tam orzecznictwo; wyroki: z dnia 11 lipca 2013 r., Ziegler/Komisja, C-439/11 P, EU:C:2013:513, pkt 114, 115; z dnia 13 grudnia 2016 r., Printeos i in./Komisja, T-95/15, EU:T:2016:722, pkt 44).

130 Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyroki: z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 150; z dnia 11 lipca 2013 r., Ziegler/Komisja, C-439/11 P, EU:C:2013:513, pkt 116; z dnia 13 grudnia 2016 r., Printeos i in./Komisja, T-95/15, EU:T:2016:722, pkt 45).

131 Z orzecznictwa płynie również wniosek, że uzasadnienie należy co do zasady podać do wiadomości zainteresowanego w tym samym czasie co decyzję dla niego niekorzystną. Braku uzasadnienia nie może bowiem konwalidować fakt, że zainteresowany zapozna się z uzasadnieniem decyzji w trakcie postępowania przed sądami Unii (wyroki: z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 149; z dnia 19 lipca 2012 r., Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisja, C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, pkt 74; z dnia 13 grudnia 2016 r., Printeos i in./Komisja, T-95/15, EU:T:2016:722, pkt 46).

132 Co się tyczy, w szczególności, uzasadnienia administracyjnych sankcji finansowych nałożonych na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013, w pierwszej kolejności, należy przypomnieć, że EBC jest uprawniony do nałożenia administracyjnej sankcji finansowej o maksymalnej wysokości 10% łącznego rocznego obrotu grupy, do której należy dana osoba prawna.

133 Wynika z tego, że przy określaniu wysokości sankcji finansowej EBC dysponuje szerokim zakresem uznania. W takiej sytuacji z utrwalonego orzecznictwa wynika, że poszanowanie gwarancji przyznanych przez porządek prawny Unii w postępowaniach administracyjnych nabiera jeszcze większego znaczenia. Do gwarancji tych należy, w szczególności, prawo zainteresowanego do tego, aby decyzja była uzasadniona w sposób wystarczający pod względem prawnym. Tylko w ten sposób Trybunał i Sąd mogą sprawdzić, czy zaistniały okoliczności faktyczne i prawne, warunkujące korzystanie ze swobodnego uznania (wyroki: z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14; z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja, C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 56).

134 W związku z tym, biorąc pod uwagę zarówno szeroki zakres uznania przyznany EBC w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013, jak i bardzo wysoki poziom nałożonych administracyjnych sankcji finansowych, obowiązek uzasadnienia decyzji nakładających taką sankcję nabiera szczególnego znaczenia.

135 W drugiej kolejności, należy zauważyć, że uzasadnienie decyzji nakładającej sankcję powinno umożliwić Sądowi ocenę, czy decyzja ta jest zgodna z prawem Unii, a w szczególności z zasadą proporcjonalności, a także sprawdzenie, czy EBC właściwie ocenił kryteria zapisane w art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013, który podkreśla, poza proporcjonalnym charakterem sankcji, jej skuteczność i charakter odstraszający.

136 Aby można było przeprowadzić taką kontrolę, uzasadnienie zaskarżonej decyzji musi wskazywać w sposób wystarczający pod względem prawnym metodę zastosowaną przez EBC w celu ustalenia wysokości sankcji (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2006 r., Jungbunzlauer/Komisja, T-43/02, EU:T:2006:270, pkt 91), a także wagę i ocenę aspektów, które wziął pod uwagę (zob. podobnie wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja, C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 61).

137 Wreszcie, w trzeciej kolejności, z orzecznictwa przytoczonego w pkt 130 powyżej wynika, że oceny wystarczająco uzasadnionego charakteru decyzji należy dokonywać, w szczególności, w świetle kontekstu tejże decyzji.

138 Uznano bowiem, że w sytuacji, gdy decyzja EBC stanowi następstwo opinii Administracyjnej Rady Odwoławczej, przy badaniu, czy zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona, można uwzględnić wyjaśnienia zawarte w tejże opinii (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2019 r., Landeskreditbank Baden-Württemberg/EBC, C-450/17 P, EU:C:2019:372, pkt 92). Również ze względu na kontekst takiej decyzji wielokrotnie orzeczono też, że decyzję pozostającą w zgodzie z utrwaloną praktyką decyzyjną można uzasadnić w sposób zwięzły, w szczególności poprzez odesłanie do tej praktyki (wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r., Delacre i in./Komisja, C-350/88, EU:C:1990:71, pkt 15; z dnia 8 listopada 2001 r., Silos, C-228/99, EU:C:2001:599, pkt 28). Podobnie, opublikowanie przez pozwaną instytucję metody,

jaką zamierza stosować przy wykonywaniu przysługujących jej uprawnień decyzyjnych, może zmniejszyć ciążący na niej obowiązek uzasadnienia swoich decyzji indywidualnych, o ile stosuje ona wspomnianą metodę.

139 Jednakże w niniejszej sprawie zaskarżona decyzja nie została wydana w następstwie opinii Administracyjnej Rady Odwoławczej, a w odniesieniu do nakładania administracyjnych sankcji finansowych na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 nie istnieje żadna wcześniejsza praktyka EBC. Co więcej, EBC nie podał do publicznej wiadomości metody, jaką zamierza zastosować przy ustalaniu wysokości sankcji nakładanych na podstawie tego przepisu.

140 Dlatego też wystarczająco uzasadniony charakter zaskarżonej decyzji należy oceniać wyłącznie na podstawie uzasadnienia zawartego w tej decyzji.

141 Badanie, czy EBC wywiązał się w niniejszej sprawie z ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia, należy przeprowadzić właśnie w świetle tych rozważań.

142 Punkt 4.1.2 zaskarżonej decyzji, zatytułowany „Wysokość sankcji", ma następujące brzmienie:

„Ustalając sankcję administracyjną, EBC uwzględnił następujące okoliczności:

4.1.2.1. Co się tyczy wagi naruszenia, EBC uwzględnia fakt, że nadzorowany podmiot w sposób nieprawidłowy włączył instrumenty kapitałowe do swoich instrumentów CET 1 na łączną kwotę 2088 mln [EUR], co stanowi 67 punktów bazowych współczynnika [CET 1] nadzorowanego podmiotu na zasadzie skonsolidowanej na dzień 30 czerwca 2016 r. W ramach oceny wagi naruszenia wzięto pod uwagę również okoliczność, że większość instrumentów kapitałowych, które zostały w sposób nieprawidłowy zaklasyfikowane jako instrumenty CET 1, wyemitowano w następstwie wypłaty dywidendy akcjonariuszom w akcjach, a w związku z tym instrumenty te były identyczne z akcjami zwykłymi, z których powstały.

4.1.2.2. Ponadto EBC uwzględnia fakt, że naruszenie miało miejsce w trakcie pięciu następujących po sobie okresów informacji kwartalnych i trzech publikacji informacyjnych w ramach trzeciego filaru w latach 2015 i 2016.

[4.1.2.3.] W odniesieniu do wagi naruszenia popełnionego przez nadzorowany podmiot EBC uważa, że naruszenie zostało popełnione przynajmniej w wyniku niedbalstwa. W szczególności na bezprawność karalnego zachowania wskazują okoliczności opisane w sekcji 3.3. Nadzorowany podmiot miał wystarczająco dużo czasu na dostosowanie swoich operacji do wymogów regulacyjnych rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i został powiadomiony przez EBC (wspólny zespół nadzorczy), że przed zaklasyfikowaniem instrumentów kapitałowych jako instrumentów [CET 1] musi uzyskać uprzednie zezwolenie EBC. Jednakże, mimo że nadzorowany podmiot wiedział o tych wymogach, nadal klasyfikował te instrumenty bez wymaganego zezwolenia.

4.1.2.4. EBC uwzględnia również jako okoliczność łagodzącą fakt, że w następstwie wniosku nadzorowanego podmiotu EBC udzielił zezwolenia na zaklasyfikowanie emisji jako instrumentów CET 1 […]

W konsekwencji, w świetle wszystkich powyższych elementów, w tym argumentów podniesionych przez nadzorowany podmiot w uwagach na piśmie, a także biorąc pod uwagę zasadę proporcjonalności, która przyświeca EBC przy wykonywaniu uprawnień do nakładania sankcji, sankcja administracyjna zostaje ustalona na 4 300 000 EUR, co stanowi w przybliżeniu 0,0015% łącznego obrotu rocznego, w roku podatkowym 2017, nadzorowanej grupy, do której należy nadzorowany podmiot; wysokość sankcji zapewnia wiarygodny i rzeczywisty skutek odstraszający, pozwalający zapobiec popełnieniu takiego naruszenia w przyszłości".

143 W pkt 4.2.4 zaskarżonej decyzji EBC dodał, że „nałożona sankcja administracyjna nie przekracza 10% łącznego obrotu rocznego nadzorowanej grupy, do której należy [skarżąca], za rok obrotowy poprzedzający datę wydania [zaskarżonej] decyzji”.

144 Należy stwierdzić, że ten fragment zaskarżonej decyzji nie zawiera wyjaśnień co do metody zastosowanej przez EBC w celu ustalenia kwoty nałożonej sankcji, lecz jedynie wskazuje na pewne rozważania dotyczące wagi naruszenia, czasu jego trwania i wagi uchybienia zarzucanego skarżącej, a także zapewnienie, że została uwzględniona okoliczność łagodząca.

145 W takiej postaci pkt 4.1.2.1–4.1.2.4 zaskarżonej decyzji nie pozwalają ani skarżącej zrozumieć metody preferowanej przez EBC, ani Sądowi przeprowadzić kontroli zgodności z prawem nałożonej sankcji.

146 Okoliczność, że EBC wyjaśnił w odpowiedzi na skargę, a następnie na rozprawie, metodę, którą zastosował w niniejszym przypadku, nie może tego braku naprawić, ponieważ zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 131 powyżej nie mógł on uzupełnić niewystarczającego uzasadnienia przez podanie powodów wydania decyzji w toku postępowania przed Sądem. Ponadto, skarżąca miała prawo zapoznać się z metodą obliczania wysokości nałożonej na nią sankcji bez konieczności wniesienia w tym celu skargi do Sądu.

147 Ponadto pkt 4.1.2.1–4.1.2.4 zaskarżonej decyzji nie dostarczają minimalnych informacji, które pozwoliłyby na zrozumienie i weryfikację istotności i wagi elementów uwzględnionych przez EBC przy ustalaniu wysokości sankcji.

148 O ile w pkt 4.1.2.1 zaskarżonej decyzji, dotyczącym wagi naruszenia, EBC podkreśla, że instrumenty kapitałowe zaklasyfikowane bez zezwolenia stanowią 67 punktów bazowych współczynnika CET 1 skarżącej, o tyle nie przedstawia on dodatkowego wyjaśnienia co do stopnia wagi takiego uchybienia w odniesieniu do poszanowania obowiązków ostrożnościowych ciążących na skarżącej.

149 W tym samym punkcie zaskarżonej decyzji EBC podkreśla okoliczność, że większość instrumentów kapitałowych zaklasyfikowanych w sposób nieprawidłowy wyemitowano w następstwie wypłaty dywidendy akcjonariuszom w akcjach, i kładzie nacisk na to, że element ten wzięto pod uwagę w ramach oceny wagi naruszenia. Jednakże w tym względzie również nie przedstawiono żadnego wyjaśnienia co do wpływu tego stwierdzenia na określenie wysokości sankcji nałożonej na skarżącą.

150 Wreszcie, chociaż w pkt 4.1.2.4 zaskarżonej decyzji EBC zapewnia, że uwzględnił jako okoliczność łagodzącą fakt, iż ostatecznie zezwolił skarżącej na zaklasyfikowanie rozpatrywanych instrumentów jako instrumentów CET 1, nie przedstawił żadnej wskazówki co do wagi, jaką przypisał temu elementowi przy ustalaniu ostatecznej wysokości sankcji.

151 Ponadto należy zauważyć, że EBC wspomniał jedynie o wielkości grupy, do której należała skarżąca, a nie o wielkości skarżącej, chociaż przypisał naruszenie wyłącznie tej ostatniej.

152 Należy stwierdzić, że przez to, że nie wskazał w zaskarżonej decyzji wielkości instytucji kredytowej będącej sprawcą rozpatrywanego naruszenia, EBC nie wymienił elementu, który zgodnie z jego własnymi oświadczeniami złożonymi przed Sądem był szczególne istotny dla określenia wysokości sankcji.

153 Brak wzmianki o wielkości danej instytucji kredytowej uniemożliwia bowiem Sądowi kontrolę dokonanej przez EBC oceny kryteriów skuteczności, proporcjonalności i odstraszającego charakteru, zapisanych w art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1024/2013.

154 Przed Sądem EBC utrzymywał, że przy ustalaniu wysokości sankcji wziął pod uwagę wielkość danej instytucji w postaci łącznej kwoty zarządzanych przez nią aktywów. Jednakże zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 131 powyżej i ze względów analogicznych do przedstawionych w pkt 146 powyżej wyjaśnienia przedstawionego na tym etapie nie można uwzględnić w ramach oceny przestrzegania przez EBC ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia.

155 Ponadto podkreślana przez EBC na rozprawie okoliczność, że chodzi o element, jak podniesiono, „obiektywny", nie może zwolnić go z obowiązku wyjaśnienia tego czynnika w zaskarżonej decyzji, choćby w celu pokazania, w jaki sposób i z jaką wagą został on uwzględniony przy określaniu wysokości sankcji nałożonej na rozpatrywaną instytucję kredytową.

156 Z powyższego wynika, że sankcja nałożona na skarżącą jest niewystarczająco uzasadniona i w związku z tym należy stwierdzić jej nieważność, bez konieczności orzekania w przedmiocie pozostałych zastrzeżeń podniesionych w tym względzie.

157 Ponieważ ocenę EBC dotyczącą wysokości administracyjnej sankcji finansowej można oddzielić od reszty zaskarżonej decyzji, należy stwierdzić nieważność tej decyzji jedynie w zakresie, w jakim nakłada ona na skarżącą administracyjną sankcję finansową w wysokości 4 300 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

158 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty.

159 W niniejszej sprawie skarżąca częściowo przegrała sprawę, a częściowo uzyskała zaspokojenie swoich żądań, ponieważ stwierdzono nieważność zaskarżonej decyzji jedynie w zakresie, w jakim nakłada ona na skarżącą administracyjną sankcję finansową w wysokości 4 300 000 EUR. W tych okolicznościach właściwa ocena okoliczności niniejszej sprawy wymaga postanowienia, że każda ze stron pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji ECB/SSM/2018-FRCAG-75 Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z dnia 16 lipca 2018 r. w zakresie, w jakim nakłada na Crédit agricole SA administracyjną sankcję finansową w wysokości 4 300 000 EUR.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Crédit agricole pokrywa własne koszty.**

4) **EBC pokrywa własne koszty.**

Papasavvas Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2020 r.

Sekretarz Prezes
E. Coulon

Spis treści

Okoliczności powstania sporu 2

Przebieg postępowania i żądania stron 4

Co do prawa 4

W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim przyjęto w niej popełnienie przez skarżącą naruszenia 5

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, opartej na naruszeniu prawa przy wykładni i stosowaniu art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 5

– W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, wywodzonego z naruszenia prawa przy wykładni i stosowaniu art. 26 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013 w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy miały miejsce czyny zarzucane skarżącej 6

– W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego w istocie zastosowania z mocą wsteczną nowej wersji art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 575/2013 9

W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013 11

W przedmiocie zarzutu drugiego, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia prawa skarżącej do bycia wysłuchaną 13

W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakłada ona na skarżącą administracyjną sankcję finansową 16

W przedmiocie kosztów 21