Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe L

2025/754

25.7.2025

DELEGIERTE VERORDNUNG (EU) 2025/754 DER KOMMISSION

vom 16. April 2025

zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2023/2631 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung von Verfahrensvorschriften für die Ausübung der Befugnis der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde, Geldbußen oder Zwangsgelder gegen externe Prüfer zu verhängen

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2023/2631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 über europäische grüne Anleihen sowie fakultative Offenlegungen zu als ökologisch nachhaltig vermarkteten Anleihen und zu an Nachhaltigkeitsziele geknüpften Anleihen ([1]), insbesondere auf Artikel 63 Absatz 10,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Um dem in Artikel 63 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2023/2631 garantierten Recht auf Anhörung in vollem Umfang Geltung zu verschaffen, sollte eine Person, die Gegenstand einer Untersuchung der ESMA ist, weil sie möglicherweise einen der in Artikel 60 Absatz 1 der genannten Verordnung aufgeführten Verstöße begangen hat, die Möglichkeit haben, innerhalb einer angemessenen Frist von mindestens vier Wochen schriftlich Stellung zu nehmen, bevor der Untersuchungsbeauftragte der ESMA seine Feststellungen vorlegt. Die Person sollte sich von einem Berater ihrer Wahl unterstützen lassen dürfen.

(2) Die ESMA sollte die Vollständigkeit der vom Untersuchungsbeauftragten übermittelten Akte anhand einer Liste von Dokumenten prüfen. Um sicherzustellen, dass die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, ihre Verteidigung angemessen vorbereiten kann, sollte die ESMA ihr vor der endgültigen Verhängung einer Geldbuße oder eines Zwangsgeldes das Recht einräumen, weitere schriftliche Bemerkungen abzugeben.

(3) Nach Artikel 61 der Verordnung (EU) 2023/2631 ist die ESMA unter anderem zur Verhängung von Zwangsgeldern verpflichtet, wenn eine Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, sich weigert, sich einer solchen Untersuchung zu unterziehen oder von der ESMA angeforderte Informationen zu übermitteln. Um das Recht dieser Personen auf Verteidigung in vollem Umfang zu garantieren, sollte die ESMA ihnen vor Verhängung eines Zwangsgelds die Gelegenheit geben, sich schriftlich zu dem untersuchten Sachverhalt oder zur Angemessenheit eines solchen Zwangsgelds in dem betreffenden Fall zu äußern.

(4) Das Recht auf Verteidigung sollte gegen die Notwendigkeit abgewogen werden, dass die ESMA unter bestimmten Umständen dringende Maßnahmen ergreifen muss. Wenn dringende Maßnahmen gemäß Artikel 64 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2023/2631 gerechtfertigt sind, sollte das Recht auf Verteidigung der Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, die ESMA nicht am Ergreifen dringender Maßnahmen hindern. In einem solchen Fall sollte die ESMA, um ernsthaften und unmittelbar bevorstehenden Schaden vom Finanzsystem abzuwenden, einen Interimsbeschluss fassen können, ohne der Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, die Möglichkeit zur Äußerung zu geben. Die ESMA sollte der betreffenden Person Gelegenheit geben, so bald wie möglich nach Erlass des Interimsbeschlusses und vor Erlass eines bestätigenden Beschlusses gehört zu werden.

(5) Die Befugnis der ESMA zur Verhängung eines Zwangsgelds sollte unter gebührender Berücksichtigung des Rechts auf Verteidigung ausgeübt werden und nicht über den erforderlichen Zeitraum hinaus aufrechterhalten werden. Beschließt die ESMA die Verhängung eines Zwangsgelds, sollte der betreffenden Person deshalb Gelegenheit zur Anhörung gegeben werden und sollte ab dem Zeitpunkt, zu dem die betreffende Person dem an sie gerichteten Beschluss der ESMA nachkommt, kein Zwangsgeld mehr erhoben werden.

([1]) ABl. L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj.

(6) Die von der ESMA und dem Untersuchungsbeauftragten erstellten Akten enthalten Informationen, welche die betreffende Person zur Vorbereitung auf Gerichts- oder Verwaltungsverfahren unbedingt benötigt. Nachdem eine Person, die Gegenstand einer Untersuchung ist, entweder vom Untersuchungsbeauftragten oder von der ESMA eine Mitteilung mit der Auflistung der Prüfungsfeststellungen erhalten hat, sollte sie daher vorbehaltlich des berechtigten Interesses anderer Personen an der Wahrung ihrer Geschäftsgeheimnisse Recht auf Akteneinsicht haben. Die eingesehenen Akten sollten nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Verordnung (EU) 2023/2631 verwendet werden dürfen.

(7) Sowohl die Befugnis zur Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern als auch die Befugnis zur Vollstreckung von Geldbußen und Zwangsgeldern sollten innerhalb einer angemessenen Frist ausgeübt werden und daher einer Verjährungsfrist unterliegen. Aus Gründen der Einheitlichkeit sollten bei Verjährungsfristen für die Verhängung und Vollstreckung von Geldbußen oder Zwangsgeldern die bestehenden Rechtsvorschriften der Union, die auf die Verhängung und Vollstreckung von Sanktionen gegen beaufsichtigte Unternehmen anwendbar sind, und die Erfahrung der ESMA mit der Anwendung solcher Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.

(8) Um die Verwahrung der eingezogenen Geldbußen und Zwangsgelder zu gewährleisten, sollte die ESMA die durch Geldbußen und Zwangsgelder vereinnahmten Beträge auf verzinslichen Konten hinterlegen, die eigens für einzelne verhängte Geldbußen oder Zwangsgelder eröffnet werden. Nach dem Prinzip der haushaltspolitischen Vorsicht sollte die ESMA die Beträge erst dann an die Kommission überweisen, wenn die Beschlüsse rechtskräftig sind, weil alle Rechtsmittel ausgeschöpft wurden oder die Frist zum Einlegen von Rechtsmitteln abgelaufen ist —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Verfahrensvorschriften bei Verstößen, bei denen das Verfahren vor dem Untersuchungsbeauftragten geführt wird

(1) Nach Abschluss einer Untersuchung von Sachverhalten, die einen oder mehrere der in Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 aufgeführten Verstöße darstellen können, und vor Übermittlung der Akte („Auflistung der Prüfungsfeststellungen“) an die ESMA unterrichtet der Untersuchungsbeauftragte die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, schriftlich über die sie betreffenden Feststellungen und gibt ihr Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung gemäß Absatz 3 des vorliegenden Artikels.

(2) Im Entwurf der Auflistung der Prüfungsfeststellungen sind die Sachverhalte darzulegen, die einen oder mehrere der in Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 aufgelisteten Verstöße darstellen können, einschließlich einer Bewertung der Art und der Schwere dieser Sachverhalte anhand der in Artikel 59 Absatz 3 der genannten Verordnung festgelegten Kriterien.

(3) Im Entwurf der Auflistung der Prüfungsfeststellungen wird eine angemessene Frist von mindestens vier Wochen gesetzt, innerhalb derer sich die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, schriftlich äußern kann. Der Untersuchungsbeauftragte ist nicht verpflichtet, nach Ablauf dieser Frist eingegangenen schriftlichen Äußerungen Rechnung zu tragen.

(4) Die Personen, die Gegenstand der Untersuchung sind, können in ihren schriftlichen Äußerungen alle für ihre Verteidigung bedeutsamen Sachverhalte darlegen, und fügen nach Möglichkeit Unterlagen für deren Nachweis bei. Die Personen, die Gegenstand der Untersuchung sind, können vorschlagen, dass andere Personen, die die in ihren Äußerungen dargelegten Sachverhalte bestätigen können, vom Untersuchungsbeauftragten gehört werden. Die Personen, die Gegenstand der Untersuchung sind, können sich bei der Ausarbeitung ihrer schriftlichen Äußerungen von einem Berater ihrer Wahl unterstützen lassen.

(5) Der Untersuchungsbeauftragte kann die Personen, die Gegenstand der Untersuchung sind und denen gemäß Absatz 1 ein Entwurf der Auflistung der Prüfungsfeststellungen übermittelt wurde, zu einer mündlichen Anhörung einladen. Die Person, die Gegenstand einer Untersuchung ist, kann sich von einem Berater ihrer Wahl unterstützen lassen. Mündliche Anhörungen sind nicht öffentlich.

(6) Der Untersuchungsbeauftragte übermittelt der Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, die endgültige Auflistung der Untersuchungsfeststellungen.

Artikel 2

Verfahrensvorschriften, die die ESMA in Bezug auf Geldbußen und Aufsichtsmaßnahmen befolgen muss

(1) Der Untersuchungsbeauftragte übermittelt der ESMA folgende Unterlagen:

a) die vom Untersuchungsbeauftragten an die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, gerichtete Auflistung der Prüfungsfeststellungen und eine Kopie davon,

b) eine Kopie der schriftlichen Äußerungen der Person, die Gegenstand der Untersuchung ist,

c) das Protokoll der mündlichen Anhörung.

(2) Ist die Akte unvollständig, fordert die ESMA beim Untersuchungsbeauftragten unter Angabe von Gründen zusätzliche Unterlagen an.

(3) Gelangt die ESMA zu der Auffassung, dass die in der Auflistung der Untersuchungsfeststellungen des Untersuchungsbeauftragten beschriebenen Sachverhalte keinen der in Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 aufgeführten Verstöße darstellen, so beschließt sie, den Fall zu schließen. Die ESMA informiert die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, über ihren Beschluss, den Fall zu schließen.

(4) Stimmt die ESMA sämtlichen oder einigen Prüfungsfeststellungen des Untersuchungsbeauftragten zu, setzt sie die Person, gegen die sich die Untersuchung richtet, darüber in Kenntnis. In der entsprechenden Mitteilung wird für den Fall, dass die ESMA sämtlichen Prüfungsfeststellungen des Untersuchungsbeauftragten zustimmt, eine Frist von mindestens zwei Wochen, und für den Fall, dass die ESMA nicht sämtlichen Prüfungsfeststellungen zustimmt, eine Frist von mindestens vier Wochen gesetzt, innerhalb derer sich die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, schriftlich äußern kann. Nach Ablauf dieser Frist eingehende schriftliche Äußerungen muss die ESMA nicht berücksichtigen.

(5) Die ESMA kann die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist und der eine Auflistung der Prüfungsfeststellungen übermittelt wurde, zu einer mündlichen Anhörung einladen. Die Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, kann sich von einem Berater ihrer Wahl unterstützen lassen. Mündliche Anhörungen sind nicht öffentlich.

(6) Stellt die ESMA fest, dass eine Person, die Gegenstand der Untersuchung ist, einen oder mehrere der in Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 aufgeführten Verstöße begangen hat, und hat die ESMA den Beschluss gefasst, eine Geldbuße gemäß Artikel 60 der genannten Verordnung zu erlassen, so informiert sie die Person, gegen die die Geldbuße verhängt wird, unverzüglich über diesen Beschluss.

Artikel 3

Verfahrensvorschriften, die die ESMA bei Verletzungsverfahren in Bezug auf Zwangsgelder befolgen muss

(1) Bevor die ESMA ein Zwangsgeld nach Artikel 61 der Verordnung (EU) 2023/2631 verhängt, übermittelt sie der Person, die Gegenstand des Verfahrens ist, eine Auflistung der Prüfungsfeststellungen, in der die Gründe für die Verhängung eines Zwangsgelds dargelegt werden und die Höhe dieses Zwangsgelds für jeden Tag der Nichteinhaltung angegeben wird. In der Auflistung der Prüfungsfeststellungen ist eine angemessene Frist von mindestens vier Wochen für schriftliche Äußerungen der dem Verfahren unterliegenden Personen festzulegen. Nach Ablauf dieser Frist eingehende schriftliche Äußerungen muss die ESMA nicht berücksichtigen.

(2) Die ESMA kann die Person, die Gegenstand des Verfahrens ist, zu einer mündlichen Anhörung einladen. Die Person, die Gegenstand des Verfahrens ist, kann sich von einem Berater ihrer Wahl unterstützen lassen. Mündliche Anhörungen sind nicht öffentlich.

(3) In dem Beschluss gemäß Artikel 61 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 sind die Rechtsgrundlage und die Gründe für den Beschluss sowie die Höhe und der Zeitpunkt des Beginns der Verhängung des Zwangsgelds anzugeben.

(4) Die ESMA verhängt kein Zwangsgeld mehr, wenn der externe Prüfer oder die Person, die Gegenstand des Verfahrens ist, dem einschlägigen Beschluss nach Artikel 61 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 nachgekommen ist.

Artikel 4

Verfahrensvorschriften, die die ESMA in Bezug auf Interimsbeschlüsse über Aufsichtsmaßnahmen befolgen muss

(1) Fasst die ESMA einen Interimsbeschluss nach Artikel 64 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2023/2631, so setzt sie die betreffende Person umgehend über diesen Interimsbeschluss in Kenntnis. Die ESMA setzt eine angemessene Frist von mindestens vier Wochen, innerhalb der sich die Person, die Gegenstand des Interimsbeschlusses ist, schriftlich zu dem Interimsbeschluss äußern kann. Nach Ablauf dieser Frist eingehende schriftliche Äußerungen muss die ESMA nicht berücksichtigen.

(2) Auf Antrag gewährt die ESMA der Person, die Gegenstand des Interimsbeschlusses ist, Akteneinsicht. Die Unterlagen, in die Einsicht genommen wird, dürfen nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, die die Anwendung der Verordnung (EU) 2023/2631 betreffen, verwendet werden.

(3) Die ESMA kann die Person, die Gegenstand des Interimsbeschlusses ist, zu einer mündlichen Anhörung einladen. Die Person, die Gegenstand des Interimsbeschlusses ist, kann sich von einem Berater ihrer Wahl unterstützen lassen. Mündliche Anhörungen sind nicht öffentlich.

(4) Die ESMA fasst so bald wie möglich nach Erlass des Interimsbeschlusses einen abschließenden Beschluss gemäß Artikel 59 Absatz 1, Artikel 60 Absatz 1 und Artikel 61 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631. Gelangt die ESMA nach Anhörung der Person, die Gegenstand des Interimsbeschlusses ist, zu der Auffassung, dass diese Person einen Verstoß nach Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 begangen hat, so erlässt sie einen bestätigenden Beschluss, durch den eine oder mehrere der in Artikel 59 der genannten Verordnung festgelegten Aufsichtsmaßnahmen ergriffen werden. Die ESMA setzt die Person, die Gegenstand des Interimsbeschlusses ist, unverzüglich von dem bestätigenden Beschluss in Kenntnis.

Wird der Interimsbeschluss durch den abschließenden Beschluss der ESMA nicht bestätigt, so gilt er als aufgehoben.

Artikel 5

Akteneinsicht und Verwendung der Unterlagen

(1) Auf Antrag gewährt die ESMA der Person, die Gegenstand der Untersuchung ist und der der Untersuchungsbeauftragte oder die ESMA eine Auflistung der Prüfungsfeststellungen übermittelt hat, Akteneinsicht. Die Akteneinsicht wird von der ESMA nach der Mitteilung der Auflistung der Prüfungsfeststellungen gewährt.

(2) Die eingesehenen Unterlagen dürfen von der in Absatz 1 genannten Person nur für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren verwendet werden, die die Anwendung der Verordnung (EU) 2023/2631 betreffen.

Artikel 6

Verjährungsfristen für die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern

(1) Für Geldbußen und Zwangsgelder, die gegen externe Prüfer und andere Personen, die Gegenstand einer Untersuchung sind, verhängt werden, gilt eine Verjährungsfrist von fünf Jahren.

(2) Die in Absatz 1 genannte Verjährungsfrist beginnt an dem auf den Verstoß folgenden Tag. Bei fortgesetzten oder wiederholten Verstößen beginnt diese Frist an dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt wird.

(3) Die Verjährungsfrist für die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern wird durch jede Maßnahme unterbrochen, die die ESMA für Ermittlungen oder Verfahren im Zusammenhang mit einem in Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 aufgeführten Verstoß einleitet. Wirksam wird diese Unterbrechung an dem Tag, an dem der externe Prüfer oder die Person, die Gegenstand der Untersuchung in Bezug auf einen Verstoß gegen die Anforderungen nach Artikel 60 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2023/2631 ist, von der Maßnahme in Kenntnis gesetzt wird.

(4) Mit jeder Unterbrechung gemäß Absatz 3 beginnt die in Absatz 1 genannte Verjährungsfrist erneut. Die Verjährung tritt spätestens mit dem Tag ein, an dem die zweifache Dauer der ursprünglichen Frist verstrichen ist, ohne dass die ESMA eine Geldbuße oder ein Zwangsgeld verhängt hat. Diese Frist wird um den Zeitraum verlängert, in dem die Verjährungsfrist gemäß Absatz 5 ausgesetzt ist.

(5) Die Frist, innerhalb derer Geldbußen und Zwangsgelder verhängt werden können, wird so lange ausgesetzt, wie in Bezug auf den Beschluss der ESMA ein Verfahren vor dem in Artikel 60 der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates [2] genannten Beschwerdeausschuss anhängig ist oder dieser Beschluss gemäß Artikel 65 der Verordnung (EU) 2023/2631 vom Gerichtshof der Europäischen Union überprüft wird.

Artikel 7

Verjährungsfristen für die Vollstreckung von Sanktionen

(1) Die Befugnis der ESMA, die nach den Artikeln 60 und 61 der Verordnung (EU) 2023/2631 gefassten Beschlüsse zu vollstrecken, endet nach fünf Jahren.

(2) Die in Absatz 1 genannte Verjährungsfrist beginnt am Tag nach dem Tag, an dem der Beschluss rechtskräftig geworden ist.

(3) Die Frist für die Vollstreckung von Sanktionen wird durch jede Maßnahme der ESMA zur Durchsetzung der Zahlung oder der Zahlungsbedingungen für die Geldbuße oder das Zwangsgeld unterbrochen.

(4) Mit jeder Unterbrechung gemäß Absatz 3 beginnt die in Absatz 1 genannte Verjährungsfrist erneut.

(5) Die in Absatz 1 genannte Frist ruht, solange

a) eine Zahlungsfrist bewilligt ist,

b) die Vollstreckung einer Zahlung ausgesetzt ist, weil ein Beschluss der ESMA-Beschwerdestelle im Sinne von Artikel 60 der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 und des Gerichtshofs der Europäischen Union im Sinne von Artikel 65 der Verordnung (EU) 2023/2631 anhängig ist.

Artikel 8

Einziehung von Geldbußen und Zwangsgeldern

(1) Die ESMA hinterlegt die eingezogenen Geldbußen und Zwangsgelder auf einem von ihr eröffneten verzinslichen Konto, bis diese Geldbußen und Zwangsgelder rechtskräftig geworden sind. Werden von der ESMA gleichzeitig mehrere Geldbußen oder Zwangsgelder eingezogen, stellt sie sicher, dass diese auf verschiedenen Konten oder Unterkonten hinterlegt werden. Die entrichteten Geldbußen und Zwangsgelder fließen nicht in den ESMA-Haushalt ein und werden auch nicht als Haushaltsposten verbucht.

(2) Sobald die ESMA festgestellt hat, dass die Geldbußen oder Zwangsgelder nach Ausschöpfung aller Rechtsmittel rechtskräftig geworden sind, überweist sie diese Beträge samt eventuell aufgelaufener Zinsen an die Kommission. Diese Beträge fließen dann in den allgemeinen Haushalt der EU ein.

(3) Die ESMA teilt der Kommission regelmäßig die Höhe der verhängten Geldbußen und Zwangsgelder sowie deren Status mit.

[2] Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission (ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 84, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1095/oj).

Artikel 9

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft und gilt ab diesem Datum.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den 16. April 2025

Für die Kommission
Die Präsidentin
Ursula VON DER LEYEN