

Lieta C-911/19**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar
Tiesas Reglamenta 98. panta 1. punktu****Datums, kurā lūgums reģistrēts Tiesā:**

2019. gada 13. decembris

Iesniedzējtiesa:

Conseil d'État (Francija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2019. gada 4. decembris

Prasītāja:

Fédération bancaire française (FBF)

Atbildētāja:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Tiesvedības priekšmets un fakti

- 1 Eiropas banku iestāde (EBI) 2016. gada 22. martā pieņēma Pamatnostādnes par produktu pārraudzības un pārvaldības pasākumiem banku mazumtirdzniecības produktiem.
- 2 Ar paziņojumu, kas tās tīmekļa vietnē publicēts 2017. gada 8. septembrī, *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* [Prudenciālās uzraudzības un noregulējuma iestāde] (ACPR), kura ir valsts uzraudzības iestāde, paziņoja, ka tā ievēro šīs pamatnostādnes, un precizēja, ka tās ir piemērojamas kredītiestādēm, maksājumu iestādēm un elektroniskās naudas iestādēm, kuras pakļautas tās kontrolei – tām jādara viss iespējamais, lai tās ievērotu un nodrošinātu, ka to izplatītāji tās ievēro.
- 3 *Fédération bancaire française (FBF)* lūdz atcelt šo paziņojumu pilnvaru pārsniegšanas dēļ, atsaucoties uz EBI pieņemto pamatnostādņu spēkā neesamību.
- 4 Izskatot prasību, *Conseil d'État* [Valsts padome] vispirms šaubās par iebildes par spēkā neesamību pieņemamību un pamatotību, ko prasītāja izvirzījusi pret EBI izdotajām pamatnostādņēm.

2. Apstrīdētās tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1093/2010 (2010. gada 24. novembris), ar ko izveido Eiropas Uzraudzības iestādi (Eiropas Banku iestādi)

5 Regulas I nodaļas “Izveide un juridiskais statuss” 1. pantā ir noteikts šādi:

“1. Ar šo regulu izveido Eiropas Uzraudzības iestādi (Eiropas Banku iestādi) (turpmāk “iestāde”).

2. Iestāde rīkojas saskaņā ar pilnvarām, ko tai piešķir šī regula un Direktīva 2006/48/EK, Direktīva 2006/49/EK, Direktīva 2002/87/EK, Regula Nr. 1781/2006, Direktīva 94/19/EK un tiktāl, ciktāl minētie akti attiecas uz kredītiestādēm un finanšu iestādēm, un to uzraugošajām kompetentajām iestādēm, attiecīgās daļas Direktīvā 2005/60/EK, Direktīvā 2002/65/EK, Direktīvā 2007/64/EK un Direktīvā 2009/110/EK, tostarp visas direktīvas, regulas un lēmumi, kas pamatojas uz minētajiem aktiem, kā arī visi turpmāk pieņemtie juridiski saistošie Savienības akti, ar ko nosaka iestādes uzdevumus.

[..]

5. Iestādes mērķis ir aizsargāt sabiedrības intereses, veicinot īstermiņa, vidēja termiņa un ilgtermiņa stabilitāti un finanšu sistēmas efektivitāti Savienības ekonomikā, tās iedzīvotājiem un uzņēmumiem. Iestāde veicina:

[..]

e) kredītrisku un citu risku pienācīgas regulācijas un uzraudzības nodrošināšanu, un

f) patērētāju aizsardzības uzlabošanu”.

6 Regulas 9. pantā ir noteikts

“[..]

2. Iestāde pārrauga jaunās un esošās finansiālās darbības un var pieņemt pamatnostādnes un ieteikumus, lai veicinātu tirgu drošumu un stabilitāti, kā arī regulatīvās prakses konvergenci”.

Pamatnostādnes par produktu pārraudzības un pārvaldības pasākumiem banku mazumtirdzniecības produktiem (GSP) ABE/GL/2015/18

“Piemērošanas joma

6. Šīs pamatnostādnes tiek piemērotas izstrādātājiem un izplatītājiem, kuri piedāvā un pārdod produktus patērētājiem, kā arī tajās ir norādīti produktu pārraudzības un pārvaldības pasākumi attiecībā uz:

- Direktīvas 2013/36/ES (“Kapitāla prasību direktīvas IV, KPD IV”) 74. panta 1. punktu, Direktīvas 2007/64/EK (“Maksājumu pakalpojumu direktīvas, MPD”) 10. panta 4. punktu un Direktīvas 2009/110/EK (“E-naudas direktīvas, END”) 3. panta 1. punktu saistībā ar MPD 10. panta 4. punktu, kā arī
- Direktīvas 2014/17/ES (“Direktīvas par patērētāju kredītņēmumiem saistībā ar mājokļa nekustamo īpašumu jeb Hipotekāro kredītu direktīva – HKD”) 7. panta 1. punktu.

[..]

Adresāti

11. Šīs pamatnostādnes ir adresētas kompetentajām iestādēm, kā noteikts Regulas (ES) Nr. 1093/2010 4. panta 2. punkt[a i) apakšpunktā], un finanšu iestādēm, kā noteikts Regulas (ES) Nr. 1093/2010 4. panta 1. punktā (turpmāk tekstā – “EBI regula”).

14. Attiecībā uz pamatnostādņēm, kas attiecas uz izplatītājiem, kompetentajām iestādēm jāpieprasa izplatītājiem tās tieši ievērot vai nodrošināt, lai tās ievēro pārraudzībā esošie izstrādātāji”.

3. Lietas dalībnieku argumenti

Fédération bancaire française

7 *Fédération bancaire française* neatzīst EBI pilnvaras pieņemt Pamatnostādnes par produktu pārraudzības un pārvaldības pasākumiem banku mazumtirdzniecības produktiem. Tā uzskata, ka EBI ir nepareizi izpratusi Regulas Nr. 1093/2010 1. panta darbības jomu, kas tai ļauj rīkoties tikai saskaņā ar pilnvarām, ko tai piešķir Direktīva 2006/48/EK, Direktīva 2006/49/EK, Direktīva 2002/87/EK, Regula (EK) Nr. 1781/2006 un Direktīva 94/19/EK, kā arī Direktīvas 2005/60/EK, Direktīvas 2002/65/EK, Direktīvas 2007/64/EK un Direktīvas 2009/110/EK attiecīgās daļas.

8 *Fédération bancaire française* it īpaši uzsver to, ka koncepts “produktu pārvaldība”, jēdziens “mērķa tirgus” un atšķirība starp izstrādātājiem un izplatītājiem, kas paredzēti EBI izdotajās Pamatnostādņēs par produktu pārraudzības un pārvaldības pasākumiem banku mazumtirdzniecības produktiem, nav ietverti nevienā no regulām un direktīvām, kurās noteikta EBI pilnvaru darbības joma, un it īpaši tajās, kas norādītas EBI 2016. gada 22. martā izdoto pamatnostādņu 1.6. punktā.

- 9 No otras puses, tādu finanšu produktu pārvaldība, kurus tirgū laiž ieguldījumu pakalpojumu sniedzēji, kā noteikts Direktīvā 2014/65/ES (2014. gada 15. maijs) par finanšu instrumentu tirgiem (tā dēvētā *MiFID II* direktīva), un uz kuras pamata Eiropas Vērtspapīru un tirgu iestāde 2018. gada 5. februārī izdeva pamatnostādnes, ir balstīta uz šādām koncepcijām un jēdzieniem.
- 10 Tādēļ tā uzskata, ka – savās 2016. gada 22. marta pamatnostādnēs jēdzienus, kas ir saistīti ar finanšu produktu pārvaldību, attiecinot uz tādu banku mazumtirdzniecības produktu pārvaldību, ko tirgū laidušas kredītiestādes, proti, uz produktiem, kuri rada mazāku risku patērētājiem, – EBI pieprasa banku mazumtirdzniecības produktu izstrādātājiem ievērot labu praksi, kuras augstās prasības nav pamatotas un neizrietot ne no vienas Eiropas [Savienības] regulas vai direktīvas, kuru piemērošanu EBI ir uzdevums pārraudzīt visā Eiropas Savienībā. Pieņemot šādas pamatnostādnes, EBI ir pārsniegusi savas pilnvaras, kas noteiktas Regulas Nr. 1093/2010 1. panta 2. punktā.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)* galvenokārt apgalvo, ka apstrīdētais atzinums nav pārsūdzams un tādējādi prasība nav pieņemama, un, pakārtoti, ka izvirzītie pamati nav pamatoti.

4. *Conseil d'État* vērtējums

Par iebildes par spēkā neesamību pieņemamību

- 12 *Conseil d'État* vispirms atgādina, ka valsts tiesas “var pārbaudīt [Savienības] tiesību akta spēkā esamību, un, ja tās uzskata, ka lietas dalībnieku izvirzītie pamati par spēkā neesamību nav pamatoti, var noraidīt šos pamatus, secinot, ka tiesību akts ir pilnībā spēkā esošs. [...] Savukārt tām nav pilnvaru atzīt [Savienības] iestāžu tiesību aktus par spēkā neesošiem” (spriedums, 1987. gada 22. oktobris, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, 14. un 15. punkts).
- 13 Tā piebilst, ka “ar [LESD 263. un 277. pantu], no vienas puses, un [LESD 267. pantu], no otras puses, ir izveidota pilnīga tiesību aizsardzības iespēju un procedūru sistēma, kuras mērķis ir nodrošināt iestāžu aktu tiesiskuma pārbaudi, uzticot to [Savienības] tiesai [...]. Šajā sistēmā fiziskām un juridiskām personām, kas Līguma [263]. pantā paredzēto pieņemamības nosacījumu dēļ nevar tieši apstrīdēt vispārpiemērojamus Kopienu aktus, ir iespēja atkarībā no gadījuma norādīt, ka šie akti nav spēkā, vai nu blakusprasījumā, pamatojoties uz Līguma [277]. pantu [Savienības] tiesā, vai arī valstu tiesās un šādi valstu tiesām, kas nav kompetentas pašas konstatēt šo aktu spēkā neesamību [...] likt lūgt Tiesas viedokli, uzdodot prejudiciālus jautājumus” (spriedums, 2002. gada 25. jūlijs, *Unión de Pequeños Agricultores/Padome*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, 40. punkts).

- 14 Šajā gadījumā tā uzskata, ka *Fédération bancaire française* izvirzītās iebildes par spēkā neesamību pieņemamība ir atkarīga no atbildes uz jautājumu par to, vai attiecībā uz Eiropas Uzraudzības iestādes izdotajām pamatnostādnēm var tikt celta prasība atcelt tiesību aktu, kas paredzēta LESD 263. pantā. Ja atbilde būtu apstiprinoša, tad būtu jāzina, vai profesionāla federācija var šādā veidā apstrīdēt pamatnostādņu spēkā esamību, kas adresētas locekļiem, kuru intereses tā aizstāv, un kas to tieši vai individuāli neskar.
- 15 Turklāt gadījumā, ja par Eiropas Uzraudzības iestādes izdotajām pamatnostādnēm nevar celt tiešu prasību par atcelšanu, vai gadījumā, šādu prasību nevar celt profesionāla federācija, iebildes par spēkā neesamību, ko federācija prasītāja izvirzījusi *Conseil d'État*, pieņemamība būtu atkarīga no tā, vai par šīm pamatnostādnēm var iesniegt lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, kā paredzēts LESD 267. pantā. Apstiprinošas atbildes gadījumā būtu jānoskaidro, vai profesionāla federācija var šādā veidā apstrīdēt tādu pamatnostādņu spēkā esamību, kas adresētas locekļiem, kuru intereses tā aizstāv, un kas to tieši vai individuāli neskar.

Par Eiropas banku iestādes kompetenci

- 16 *Conseil d'État*, pirmkārt, norāda, ka nevienā no tekstiem, kas minēti EBI 2016. gada 22. martā izdoto pamatnostādņu 1.6. punktā, nav skaidri paredzēts noteikums par banku mazumtirdzniecības produktu pārvaldību, izņemot Direktīvu 2014/17/ES, kas regulē patērētāju kredītīgumus saistībā ar mājokļa nekustamo īpašumu. Tādējādi, it īpaši, lai gan no *MiFID II* direktīvas izriet, ka “mērķa tirgus” definēšana ir būtisks solis finanšu produktu pārvaldībā, šis jēdziens ir norādīts tikai Direktīvas 2013/36/ES (2013. gada 26. jūnijs) par piekļuvi kredītiestāžu darbībai un kredītiestāžu un ieguldījumu brokeru sabiedrību prudenciālo uzraudzību 79. panta d) punktā, attiecībā uz noteikumu par adekvātu kredītiestādes turētā kredītportfeļa diversifikācijas piemērošanu, kā daļu no riska pārvaldības, kurai šīs iestādes ir pakļautas.
- 17 Otrkārt, *Conseil d'État* norāda, ka nevienā no šiem tekstiem, tostarp Direktīvā 2014/17/ES (2014. gada 4. februāris), nav paredzēts noteikums, kas pilnvarotu EBI izdot pamatnostādnes par banku mazumtirdzniecības produktu pārvaldību.
- 18 Tomēr saskaņā ar Regulas Nr. 1093/2010 1. panta 5. punkta e) un f) apakšpunktu, EBI veicina “kredītrisku un citu risku pienācīgas regulācijas un uzraudzības nodrošināšanu” un “patērētāju aizsardzības uzlabošanu” Savienībā, proti, mērķus, kurus palīdz sasniegt banku mazumtirdzniecības produktu pārvaldība. Turklāt “jaunās un esošās finansiālās darbības”, kuru pārraudzība EBI ir uzticēta saskaņā ar šīs pašas regulas 9. panta 2. punktu, varētu ietvert banku mazumtirdzniecības produktus, ko piedāvā kredītiestādes, un tādējādi pamatot EBI izdotās pamatnostādnes par labu pārvaldību.

- 19 Atbilde uz pamatu par EBI pilnvaru neesamību ir atkarīga no atbildes uz jautājumu par to, vai, izdodot Pamatnostādnes par produktu pārraudzības un pārvaldības pasākumiem banku mazumtirdzniecības produktiem, EBI ir pārsniegusi pilnvaras, kas tai piešķirtas ar Regulas Nr. 1093/2010 1. panta 2. un 5. punktu un 8. un 16. pantu.

5. Prejudiciālie jautājumi

- 20 *Conseil d'État* uzdod šādus prejudiciālos jautājumus:

1. Vai par Eiropas Uzraudzības iestādes izdotajām pamatnostādnēm var celt prasību atcelt tiesību aktu, kas paredzēta Līguma par Eiropas Savienības darbību 263. pantā? Ja atbilde ir apstiprinoša, vai profesionāla federācija, prasot atcelt tiesību aktu, var apstrīdēt tādu pamatnostādņu spēkā esamību, kas adresētas locekļiem, kuru intereses tā aizstāv, un kas to tieši vai individuāli neskar?

2. Ja uz vienu no diviem 1. punktā uzdotajiem jautājumiem tiek sniegta noliedzoša atbilde, vai par Eiropas Uzraudzības iestādes izdotajām pamatnostādnēm var iesniegt lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, kas paredzēts Līguma par Eiropas Savienības darbību 267. pantā? Ja atbilde ir apstiprinoša, vai profesionāla federācija var izņēmuma kārtā apstrīdēt tādu pamatnostādņu spēkā esamību, kas adresētas locekļiem, kuru intereses tā aizstāv, un kas to tieši vai individuāli neskar?

3. Gadījumā, ja *Fédération bancaire française* izņēmuma kārtā var apstrīdēt Eiropas banku iestādes 2016. gada 22. martā pieņemtās pamatnostādnes, vai šī iestāde, izdodot šīs pamatnostādnes, pārsniedza pilnvaras, kas tai piešķirtas ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 1093/2010 (2010. gada 24. novembris), ar ko izveido Eiropas Uzraudzības iestādi (Eiropas Banku iestādi)?