

Rechtssache C-911/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

13. Dezember 2019

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

4. Dezember 2019

Klägerin:

Fédération bancaire française (FBF)

Beklagte:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Gegenstand und Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits

- 1 Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) nahm am 22. März 2016* Leitlinien für die Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft an.
- 2 Mit einer am 8. September 2017 auf ihrer Website veröffentlichten Bekanntmachung erklärte die Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Aufsichts- und Abwicklungsbehörde [ACPR]), die die nationale Aufsichtsbehörde ist, dass sie diese Leitlinien einhalte und stellte klar, dass diese auf die ihrer Kontrolle unterstellten Kreditinstitute, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute Anwendung fänden, die alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen müssten, um ihnen nachzukommen und um sicherzustellen, dass ihre Produktvertreiber sie einhielten.

* AdÜ: In der auf der EBA-Website veröffentlichten deutschen Fassung der Leitlinien ist als Datum „15. Juli 2015“ angegeben, unter dem Link zu diesem Dokument heißt es „Publication date: 22/03/2016 (Last update: 22/03/2016)“.

- 3 Die Fédération bancaire française (französischer Bankenverband) beantragt, diese Bekanntmachung wegen Kompetenzüberschreitung für nichtig zu erklären, und beruft sich hierfür auf die Ungültigkeit der von der EBA angenommenen Leitlinien.
- 4 Im Rahmen der Klageprüfung wirft der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) zunächst die Frage auf, ob die Einrede der Ungültigkeit, die die Klägerin gegen die Leitlinien der EBA erhebt, zulässig und begründet ist.

2. Einschlägige Bestimmungen

Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)

- 5 In Art. 1 des Kapitels I „Errichtung und Rechtsstellung“ heißt es:

„(1) Mit dieser Verordnung wird eine Europäische Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) (im Folgenden ‚Behörde‘) errichtet.

(2) Die Behörde handelt im Rahmen der ihr durch diese Verordnung übertragenen Befugnisse und innerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2006/48/EG, der Richtlinie 2006/49/EG, der Richtlinie 2002/87/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006, der Richtlinie 94/19/EG und, soweit diese Rechtsvorschriften sich auf Kredit- und Finanzinstitute sowie die zuständigen Behörden, die diese beaufsichtigen, beziehen, der einschlägigen Teile der Richtlinie 2005/60/EG, der Richtlinie 2002/65/EG, der Richtlinie 2007/64/EG und der Richtlinie 2009/110/EG, einschließlich sämtlicher Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse, die auf der Grundlage dieser Rechtsakte angenommen wurden, sowie aller weiteren verbindlichen Rechtsakte der Union, die der Behörde Aufgaben übertragen.

...

(5) Das Ziel der Behörde besteht darin, das öffentliche Interesse zu schützen, indem sie für die Wirtschaft der Union, ihre Bürger und Unternehmen zur kurz-, mittel- und langfristigen Stabilität und Effektivität des Finanzsystems beiträgt. Die Behörde trägt zu Folgendem bei:

...

e) Gewährleistung, dass die Übernahme von Kredit- und anderen Risiken angemessen reguliert und beaufsichtigt wird und

f) Verbesserung des Verbraucherschutzes.“

- 6 Art. 9 bestimmt:

„...“

(2) Die Behörde überwacht neue und bereits bekannte Finanztätigkeiten und kann Leitlinien und Empfehlungen annehmen, um die Sicherheit und Solidität der Märkte und die Angleichung im Bereich der Regulierungspraxis zu fördern.“

Leitlinien für Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft (EBA/GL/2015/18)

„Anwendungsbereich

6. Diese Leitlinien gelten für Hersteller und Vertreiber von Produkten, die Verbrauchern angeboten und verkauft werden, und beschreiben im Einzelnen Regelungen für die Produktüberwachung und -Governance in Bezug auf:

- Artikel 74 Absatz 1 der Richtlinie 2013/36/EU („Kapitaladäquanz-Richtlinie IV, CRD IV“), Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 2007/64/EG („Richtlinie über Zahlungsdienste“) und Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2009/110/EG („E-Geld-Richtlinie“) in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie über Zahlungsdienste sowie
- Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2014/17/EU („Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher oder Hypothekarkredit-Richtlinie“).

...

Adressaten

11. Die vorliegenden Leitlinien gelten für zuständige Behörden im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie für Finanzinstitute im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 („EBA-Verordnung“).

...

14. Im Hinblick auf die Leitlinien für Produktvertreiber sollten die zuständigen Behörden entweder von den Produktvertreibern direkt die Einhaltung dieser Leitlinien verlangen oder von den ihrer Aufsicht unterstehenden Produktherstellern verlangen, dass sie die Einhaltung dieser Leitlinien durch die Produktvertreiber sicherstellen.“

3. Vorbringen der Parteien

Die Fédération bancaire française

- 7 Die Fédération bancaire française verneint die Zuständigkeit der EBA für den Erlass der Leitlinien für Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft. Ihrer Ansicht nach hat die EBA die Reichweite von Art. 1 der Verordnung Nr. 1093/2010 verkannt, der ihr nur erlaube, im Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/48/EG, der Richtlinie 2006/49/EG, der Richtlinie 2002/87/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 und der Richtlinie 94/19/EG sowie der einschlägigen Teile der Richtlinie 2005/60/EG, der Richtlinie 2002/65/EG, der Richtlinie 2007/64/EG und der Richtlinie 2009/110/EG zu handeln.
- 8 Die Fédération bancaire française ist insbesondere der Ansicht, dass das Konzept der „Produkt-Governance“, der Begriff der „Zielmärkte“ und die Unterscheidung zwischen Produktherstellern und Produktvertreibern, die in den Leitlinien der EBA für Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft eingeführt würden, in keiner der Verordnungen und Richtlinien vorkämen, die die Zuständigkeiten der EBA festlegten, insbesondere nicht in denen, die in Nr. 1.6** der von der EBA am 22. März 2016 herausgegebenen Leitlinien genannt seien.
- 9 Hingegen beruhe die Governance von Finanzprodukten, die von Investitionsdienstleistern auf den Markt gebracht würden, wie sie in der Richtlinie 2014/65/EU vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente (die sogenannte MiFID II) definiert werde, auf deren Grundlage die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde am 5. Februar 2018 Leitlinien herausgegeben habe, auf diesen Konzepten und Begriffen.
- 10 Indem die EBA in ihren Leitlinien vom 22. März 2016 Konzepte und Begriffe der Governance von Finanzprodukten auf die Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft, die von Kreditinstituten auf den Markt gebracht würden, übertrage – Produkte, die für den Verbraucher weniger riskant seien –, schreibe sie den Herstellern von Bankprodukten im Privatkundengeschäft die Einhaltung bewährter Praktiken vor, deren Anforderungen nicht gerechtfertigt seien und sich aus keiner europäischen Richtlinie oder Verordnung ergäben, über deren ordnungsgemäße Anwendung die EBA in der gesamten Europäischen Union zu wachen habe. Mit dem Erlass dieser Leitlinien habe die EBA ihre in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1093/2010 festgelegten Zuständigkeiten überschreiten.

** AdÜ: Evtl. ist Nr. 2.6 gemeint.

Die Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 Die Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) macht in erster Linie geltend, dass die angegriffene Bekanntmachung keine anfechtbare Handlung und die Klage somit unzulässig sei, hilfsweise, dass das Klagevorbringen unbegründet sei.

4. Würdigung durch den Conseil d'État

Zur Zulässigkeit der Einrede der Ungültigkeit

- 12 Der Conseil d'État weist zunächst darauf hin, dass die nationalen Gerichte „die Gültigkeit einer [Handlung der Union] prüfen [können] und, wenn sie die Gründe, die von den Parteien vor ihnen für die Ungültigkeit vorgebracht werden, für nicht zutreffend halten, diese Gründe mit der Feststellung zurückweisen [können], dass die Handlung in vollem Umfang gültig ist. ... Sie sind dagegen nicht befugt, Handlungen der [Unions]organe für ungültig zu erklären“ (Urteil vom 22 Oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, Rn. 14 und 15).
- 13 Er fügt hinzu, dass „[der AEU-Vertrag] mit den Artikeln [263 und 277 AEUV] einerseits und Artikel [267 AEUV] andererseits ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen [hat], das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, mit der der [Unions]richter betraut wird, gewährleisten soll ... Nach diesem System haben natürliche oder juristische Personen, die wegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels [263] Absatz 4 [AEUV] [Unions]handlungen allgemeiner Geltung nicht unmittelbar anfechten können, die Möglichkeit, je nach den Umständen des Falles die Ungültigkeit solcher Handlungen entweder inzident nach Artikel [277 AEUV] vor dem [Unions]richter oder aber vor den nationalen Gerichten geltend zu machen und diese Gerichte, die nicht selbst die Ungültigkeit der genannten Handlungen feststellen können ..., zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen“ (Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat, C-50/00 P, EU:C:2002:462, Randnr. 40).
- 14 Der Conseil d'État meint im vorliegenden Fall, dass die Zulässigkeit der von der Fédération bancaire française erhobenen Einrede der Ungültigkeit daher von der Antwort auf die Frage abhängt, ob die Leitlinien, die von einer europäischen Aufsichtsbehörde herausgegeben würden, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sein könnten. Falls ja, müsse geklärt werden, ob ein Fachverband auf diesem Weg die Gültigkeit von Leitlinien anfechten könne, die an die Mitglieder gerichtet seien, deren Interessen er vertrete, und die ihn weder unmittelbar noch individuell betreffen.
- 15 Sollten die von einer europäischen Aufsichtsbehörde herausgegebenen Leitlinien nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können oder dieser Rechtsbehelf nur einem Fachverband offenstehen, würde die Zulässigkeit der Einrede der

Ungültigkeit, die von dem klagenden Verband vor dem Conseil d'État erhoben worden sei, von der Frage abhängen, ob diese Leitlinien Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV sein könnten. Falls ja, müsse geklärt werden, ob ein Fachverband auf diesem Weg die Gültigkeit von Leitlinien anfechten könne, die an die Mitglieder gerichtet seien, deren Interessen er vertrete, und die ihn weder unmittelbar noch individuell betreffen.

Zur Zuständigkeit der EBA

- 16 Der Conseil d'État stellt zum einen fest, dass keiner der Texte, die in Nr. 1.6 der Leitlinien der EBA vom 22. März 2016 genannt seien, ausdrücklich eine Vorschrift über die Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft enthalte, mit Ausnahme der Richtlinie 2014/17/EU über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher. So ergebe sich, insbesondere, zwar aus der Richtlinie 2014/65/EU, dass die Bestimmung von „Zielmärkten“ von wesentlicher Bedeutung für die Governance von Finanzprodukten sei, doch sei dieser Begriff nur in Art. 79 Buchst. d der Richtlinie 2013/36/EU vom 23. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen genannt, eine Vorschrift über die Angemessenheit der Diversifizierung der Kreditportfolios von Kreditinstituten im Rahmen des Managements der Risiken, denen diese Einrichtungen ausgesetzt seien.
- 17 Der Conseil d'État stellt zum anderen fest, dass keiner dieser Texte einschließlich der Richtlinie 2014/17/EU vom 4. Februar 2014 eine Vorschrift enthalte, die die EBA ermächtige, Leitlinien zu erlassen, die die Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft betreffen.
- 18 Nach dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 5 Buchst. e und f der Verordnung Nr. 1093/2010 trage die EBA jedoch zur „Gewährleistung, dass die Übernahme von Kredit- und anderen Risiken angemessen reguliert wird“, und zur „Verbesserung des Verbraucherschutzes“ der Union bei, Ziele, zu deren Erreichung die Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft beitrage. Darüber hinaus könnten „neue und bereits bekannte Finanztätigkeiten“, für deren Überwachung die EBA nach Art. 9 Abs. 2 dieser Verordnung zuständig sei, Bankprodukte im Privatkundengeschäft einschließen, die von Kreditinstituten angeboten würden, und folglich den Erlass von Leitlinien der EBA über ihre gute Governance rechtfertigen.
- 19 Die Entscheidung über den Klagegrund der Unzuständigkeit der EBA hängt von der Antwort auf die Frage ab, ob die EBA, indem sie Leitlinien für Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft herausgegeben hat, ihre Zuständigkeiten aus Art. 1 Abs. 2 und 5 sowie den Art. 8 und 16 der Verordnung Nr. 1093/2010 überschritten hat.

5. Die Vorlagefragen

20 Der Conseil d'État legt folgende Fragen vor:

1. Können die von einer europäischen Aufsichtsbehörde herausgegebenen Leitlinien Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sein? Falls ja, kann ein Fachverband die Gültigkeit von Leitlinien, die für die Mitglieder bestimmt sind, deren Interessen er vertritt, und die ihn weder unmittelbar noch individuell betreffen, mit einer Nichtigkeitsklage anfechten?

2. Für den Fall der Verneinung einer der beiden unter 1. gestellten Fragen: Können die von einer europäischen Aufsichtsbehörde herausgegebenen Leitlinien Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV sein? Falls ja, kann ein Fachverband die Gültigkeit von Leitlinien, die für die Mitglieder bestimmt sind, deren Interessen er vertritt, und die ihn weder unmittelbar noch individuell betreffen, mit einer Einrede anfechten?

3. Für den Fall, dass die Fédération bancaire française die Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vom 22. März 2016 mit einer Einrede anfechten kann: Überschreitet diese Behörde mit der Herausgabe der Leitlinien ihre Zuständigkeiten aus der Verordnung Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)?

ARBEITSDOKUMENT