

Дело C-911/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

13 декември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 декември 2019 г.

Жалбоподател:

Fédération bancaire française (FBF)

Ответник:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Предмет и факти по делото

- 1 На 22 март 2016 г. Европейският банков орган (ЕБО) приема Насоки относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно.
- 2 С обявление, публикувано на вътрешния му сайт на 8 септември 2017 г., Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Надзорният орган за пруденциален надзор и оздравяване) (ACPR), който е националният контролен орган, обявява, че се е съобразил с тези насоки и уточнява, че те се прилагат за контролираните от него кредитни институции, платежни институции и институции за електронни пари, които е трябвало да предприемат всички мерки, за да ги спазват, и да гарантират, че техните дистрибутори ще се съобразят с тях.
- 3 Fédération bancaire française (Френската банкова федерация) (FBF) иска отмяната на това обявление поради превишаване на власт, като изтъква невалидността на приетите от ЕБО насоки.

- 4 При разглеждането на жалбата Conseil d'État иска най-напред да установи дали възражението на жалбоподателя за невалидност на насоките на ЕБО е допустимо и основателно.

2. Относими разпоредби

Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган)

- 5 Глава I „Създаване и правен статус“ предвижда в член 1:

„1. С настоящия регламент се създава Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), наричан по-нататък „Органът“.

2. Органът действа в рамките на правомощията, предоставени с настоящия регламент, и на приложното поле на директиви 2006/48/ЕО, 2006/49/ЕО, 2002/87/ЕО, Регламент (ЕО) № 1781/2006, Директива 94/19/ЕО и, доколкото тези актове са приложими за кредитните и финансови институции и компетентните органи, които упражняват надзор върху тях, в рамките на съответните части от директиви 2005/60/ЕО, 2002/65/ЕО, 2007/64/ЕО и 2009/110/ЕО, включително на всички директиви, регламенти и решения, основаващи се на тези актове, и на всеки друг правно обвързващ акт на Съюза, с който се възлагат задачи на Органа.

[...]

5. Целта на Органа е да защитава обществените интереси, като допринася за краткосрочната, средносрочната и дългосрочната стабилност и ефективност на финансовата система, в интерес на икономиката на Съюза и на неговите граждани и стопански субекти. Органът допринася за:

[...]

д) гарантирането на подходящото регулиране и надзор върху вземането на кредити и други рискове, и

е) подобряването на защитата на потребителите.“

- 6 Член 9 гласи:

„[...]

2. Органът наблюдава новите и вече съществуващите финансови дейности и може да приема насоки и препоръки с оглед насърчаването на сигурността и стабилността на пазарите и сближаването на регулаторните практики.

Насоки относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно (GSP) ЕБО/GL/2015/18

„Приложно поле

6. Настоящите насоки са приложими към институции, изготвящи и дистрибутиращи продукти, предлагани и продавани на потребителите, и определят изискванията за контрола и правилата за управление на продуктите във връзка с:

- член 1, параграф 74 от Директива 2013/36/ЕС („Директива за капиталовите изисквания IV (ДКИ IV)“), параграф 4 на член 10 от Директива 2007/64/ЕО („Директива за платежните услуги (ДПУ)“) и параграф 1 на член 3 от Директива 2009/110/ЕО („Директива за електронните пари (ДЕП)“) във връзка с параграф 4 на член 10 от ДПУ; и
- член 7, параграф 1 от Закона за договорите за потребителски кредит на потребители, които се отнасят до недвижими имоти за жилищни нужди (Директива за ипотечните кредити „или „MCD“).

[...]

Адресати

11. Настоящите насоки се отнасят за компетентните органи, както са определени в параграф 2 на член 4 от Регламент (ЕС) №1093/2010, и за финансовите институции, както са определени в параграф 1 на член 4 от Регламент (ЕС) №1093/2010 („Регламента за ЕБО“).

14. По отношение на Насоките за институциите-дистрибутори, компетентните органи трябва или да изискват институциите-дистрибутори да ги спазват пряко, или да изискват изготвящите институции под техен надзор да гарантират спазването им от институциите-дистрибутори.

3. Доводи на страните

Fédération bancaire française

- 7 Fédération bancaire française не признава компетентността на ЕБО да приеме Насоките относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно. Според нея ЕБО не се е съобразил с обхвата на член 1 от Регламент № 1093/2010, който му позволява да действа само в приложното поле на Директива 2006/48/ЕО, Директива 2006/49/ЕО, Директива 2002/87/СЕ, Регламент (ЕО) №1781/2006 и на Директива 94/19/ЕО, както и в рамките на съответните части от Директива 2005/60/ЕО, Директива 2002/65/ЕО, Директива 2007/64/ЕО и Директива 2009/110/ЕО.

- 8 Fédération bancaire française счита по-конкретно, че концепцията „управление на продукти“, понятието „целеви пазари“ и разграничението между изготвящи институции и институции-дистрибутори, въведени в издадените от ЕБО насоки относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно, не се съдържат никъде в регламентите и директивите, които определят обхвата на правомощията на ЕБО, и по-специално не са посочени в точка [б] от насоките, издадени от ЕБО на 22 март 2016 г.
- 9 За сметка на това управлението на финансови продукти, пускани на пазара от доставчици на инвестиционни услуги, дефинирано в Директива 2014/65/ЕС от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти (наречена „ДПФИ II“) и въз основа на която на 5 февруари 2018 г. Европейският орган за ценни книжа и пазари издал насоки, се основава на такива концепции и понятия.
- 10 Поради това Fédération bancaire française счита, че когато в насоките си от 22 март 2016 г. прилага концепции и понятия от обхвата на управлението на финансови продукти, към управлението на банкови продукти на дребно, пуснати на пазара от кредитни институции — които продукти са с по-малки рискове за потребителите — ЕБО изисква от институциите, изготвящи банкови продукти на дребно, да спазват добри практики, чийто висок стандарт не е обоснован и не произтича от никаква европейска директива или регламент, за доброто изпълнение на които ЕБО има за задача да следи в целия Европейски съюз. С приемането на такива насоки ЕБО превишава пределите на правомощията си, определени в член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) поддържа главно, че обжалваното обявление не подлежи на обжалване и че поради това жалбата е недопустима; при условията на евентуалност изтъква, че повдигнатите основания не са налице.

4. Преценка на Conseil d'État

По допустимостта на възражението за невалидност

- 12 Conseil d'État припомня най-напред, че националните юрисдикции „могат да разгледат валидността на акт на [Съюза и ако] сметат, че не са налице изтъкнатите от страните основания за невалидност, те могат да ги отхвърлят, като постановят, че актът е напълно валиден. (...). Националните юрисдикции обаче нямат правомощието да обявяват за невалидни актовете на институциите [на Съюза]“ (решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, т. 14 и 15).

- 13 Той добавя, че с „посредством разпоредбите на [263 ДФЕС и 277 ДФЕС], от една страна, и [член 267 ДФЕС], от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е създад завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на институциите, като го е поверил на съда [на Съюза] (...). В тази система поради предпоставките за допустимост по член [263], четвърта алинея от Договора физическите и юридическите лица нямат право да обжалват пряко общностните актове с общо приложение; те могат евентуално да се позоват на невалидността на такива актове или пред съда [на Съюза] с инцидентно искане по член 277 от Договора, или пред националните юрисдикции, които — тъй като не са компетентни сами да установят невалидността на посочените актове (...) трябва да отправят съответно запитване до Съда по реда на преюдициалното производство“ (решение от 25 юли 2002 г., Unión de Pequeños Agricultores/Съвет, C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 40).
- 14 Така в конкретния случай Conseil d'État счита, че допустимостта на възражението за невалидност, повдигнато от Fédération bancaire française, зависи от отговора на въпроса дали предвидената в член 263 ДФЕС жалба за отмяна може да бъде подадена срещу насоките, издадени от европейски надзорен орган. Ако е така, би следвало да се установи дали е допустимо професионална федерация да оспори по този начин валидността на насоки, адресирани до членовете, чиито интереси тя защитава, които насоки обаче не се отнасят нито пряко, нито лично до нея.
- 15 Освен това, в случай че жалбата за отмяна не може да бъде подадена пряко срещу насоките, издадени от европейски надзорен орган, или в случай, че професионална федерация няма право да подава такава жалба, тогава допустимостта на възражението за невалидност, повдигнато от федерацията жалбоподател пред Conseil d'État, би зависела от това дали предвиденото в член 267 ДФЕС преюдициално запитване може да бъде отправено относно тези насоки. Ако е така, следва да се установи дали е допустимо професионална федерация да оспори по този начин валидността на насоки, адресирани до членовете, чиито интереси тя защитава, които насоки обаче не се отнасят нито пряко, нито лично до нея.

Относно компетентността на Европейския банков орган

- 16 Conseil d'État констатира, от една страна, че нито един от текстовете, посочени в точка [6] от Насоките, издадени от ЕБО на 22 март 2016 г., не предвижда изрично разпоредба относно управлението на банкови продукти на дребно, с изключение на Директива 2014/17/ЕС, която урежда договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители. Така по-конкретно, макар от ДПФИ II да личи, че определението за „целеви пазари“ е съществена мярка за управление на финансовите продукти, това понятие е посочено единствено в член 79, буква г) от Директива 2013/36/ЕС от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните

институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, и то във връзка с разпоредба относно съответствието на диверсификацията на кредитните портфейли, държани от кредитните институции, в рамките на управлението на риска, на който тези институции са изложени.

- 17 От друга страна, Conseil d'État отбелязва, че нито един от тези текстове, включително Директива 2014/17/ЕС от 4 февруари 2014 година, не предвижда разпоредба, която да дава право на ЕБО да издава насоки относно управлението на банковите продукти на дребно.
- 18 Видно обаче от член 1, параграф 5, букви д) и е) от Регламент № 1093/2010, ЕБО допринася за „гарантиране[...] на подходящото регулиране [...] върху вземането на кредити и други рискове“ и за „подобряване[...] на защитата на потребителите“ на Съюза — цели, за чието постигане спомага управлението на банковите продукти на дребно. Освен „новите и вече съществуващите финансови дейности“, чието наблюдение член 9, параграф 2 от същия регламент поверява на ЕБО, биха могли да включват предлаганите от кредитните институции банкови продукти на дребно, което следователно може да обоснове приемането от ЕБО на насоки, свързани с тяхното добро управление.
- 19 Отговорът на основанието за липса на компетентност на ЕБО зависи от отговора на въпроса дали с издаването на насоки относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно ЕБО е превишил правомощията, които са му възложени по силата на член 1, параграфи 2 и 5 и членове 8 и 16 от Регламент № 1093/2010.

5. Преюдициални въпроси

- 20 Conseil d'État поставя следните въпроси:

1° Може ли жалбата за отмяна, предвидена в разпоредбите на член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да бъде подадена срещу насоките, издадени от европейски надзорен орган? Ако е така, допустимо ли е професионална федерация да оспори с жалба за отмяна валидността на насоки, адресирани до членовете, чиито интереси тя защитава, които насоки обаче не се отнасят до нея нито пряко, нито лично?

2° При отрицателен отговор на някой от двата въпроса по точка 1°, може ли преюдициалното запитване, предвидено в член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да бъде отправено относно насоките, издадени от европейски надзорен орган? Ако е така, допустимо ли е професионална федерация да оспори с възражение валидността на насоки, адресирани до членовете, чиито интереси тя защитава, които насоки обаче не се отнасят до нея нито пряко, нито лично?

3° В случай, че е допустимо Fédération bancaire française да оспори с възражение насоките, приети от Европейския банков орган на 22 март 2016 г., превишил ли е той с издаването им правомощията, предоставени му с Регламент № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган)?

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ