

Věc C-911/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

13. prosince 2019

Předkládající soud:

Conseil d'État (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. prosince 2019

Žalobkyně:

Fédération bancaire française (FBF)

Žalovaný:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Předmět sporu a údaje o něm

- 1 Evropský orgán pro bankovníctví (dále jen „EBA“) přijal dne 22. března 2016 obecné pokyny k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů.
- 2 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (orgán pro obezřetnostní dohled a řešení krizových situací), vnitrostátní orgán dohledu, v oznámení zveřejněném na své internetové stránce dne 8. září 2017 prohlásil, že se řídí těmito pokyny a uvedl, že se tyto pokyny použijí na úvěrové instituce, platební instituce a instituce elektronických peněz, nad kterými vykonává dohled a které jsou povinny provést tyto pokyny, aby je dodržovaly a aby zajistily, že je budou dodržovat jejich distributoři.
- 3 Fédération bancaire française (francouzská bankovní federace) se domáhá zrušení tohoto oznámení z důvodu překročení pravomoci, přičemž se dovolává neplatnosti pokynů přijatých EBA.

- 4 Conseil d'État (Státní rada) se v rámci přezkumu žaloby na prvním místě táže na přípustnost a opodstatněnost námitky neplatnosti, kterou vznesla žalobkyně proti pokynům vydaným EBA.

2. Dotčená ustanovení

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropský orgán pro bankovníctví)

- 5 Kapitola I „Zřízení a právní postavení“ v článku 1 stanoví:

„1. Tímto nařízením se zřizuje Evropský orgán dohledu (Evropský orgán pro bankovníctví) (dále jen „orgán pro bankovníctví“).

2. Orgán pro bankovníctví jedná v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny tímto nařízením, a v rozsahu působnosti směrnice 2002/87/ES, směrnice 2009/110/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/847, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 a relevantních částí směrnice 2002/65/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849, pokud se tyto akty použijí na úvěrové a finanční instituce a příslušné orgány, které nad nimi vykonávají dohled, včetně všech směrnic, nařízení a rozhodnutí vycházejících z uvedených aktů, a v rozsahu působnosti dalších právně závazných aktů Unie, které stanoví úkoly orgánu pro bankovníctví.

[...]

5. Cílem orgánu pro bankovníctví je chránit veřejné zájmy přispíváním ke krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé stabilitě a účinnosti finančního systému v zájmu hospodářství Unie, jejích občanů a podniků. Orgán pro bankovníctví přispívá k:

[...]

e) zajištění toho, aby čerpání úvěru a jiná rizika byla vhodně upravena a podléhala řádnému dohledu, a

f) posílení ochrany spotřebitelů.“

- 6 Článek 9 stanoví:

„[...]

2. Orgán pro bankovníctví sleduje nové i stávající finanční činnosti a může přijmout obecné pokyny a doporučení s cílem podpořit bezpečnost a odolnost trhů a sblížování regulačních postupů.“

Obecné pokyny k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů EBA/GL/2015/18

„Oblast působnosti

6. Tyto obecné pokyny se vztahují na tvůrce a distributory produktů nabízených a prodávaných spotřebitelům a specifikují dohled a mechanismy pro správu a řízení produktů v souvislosti s:

- ustanoveními čl. 74 odst. 1 směrnice 2013/36/EU (dále jen ‚směrnice o kapitálových požadavcích IV – CRD IV‘), čl. 10 odst. 4 směrnice 2007/64/ES (dále jen ‚směrnice o platebních službách‘) a čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/110/ES (dále jen ‚směrnice o elektronických peněžích‘) ve spojení s čl. 10 odst. 4 směrnice o platebních službách a
- ustanoveními čl. 7 odst. 1 směrnice 2014/17/EU (dále jen ‚směrnice o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení‘ nebo ‚směrnice o hypotečních úvěrech‘).

[...]

Adresáti

11. Tyto obecné pokyny jsou určeny příslušným orgánům podle čl. 4 odst. 2 nařízení (EU) č. 1093/2010 a finančním institucím podle čl. 4 odst. 1 nařízení (EU) č. 1093/2010 (dále jen ‚nařízení o orgánu EBA‘).

14. Pokud jde o obecné pokyny pro distributory, měly by příslušné orgány požadovat, aby je splnili přímo distributoři nebo aby jejich dodržování distributory zajistili tvůrci, nad kterými vykonávají dohled.“

3. Argumenty účastníků řízení

Fédération bancaire française (dále jen „francouzská bankovní federace“)

- 7 Francouzská bankovní federace zpochybňuje pravomoc EBA přijmout obecné pokyny k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů. Francouzská bankovní federace je toho názoru, že EBA porušil rozsah článku 1 nařízení č. 1093/2010, který mu neumožňuje jednat v rozsahu působnosti směrnice 2006/48/ES, směrnice 2006/49/ES, směrnice 2002/87/ES, nařízení (ES) č. 1781/2006 a směrnice 94/19/ES, a relevantních částí směrnice 2005/60/ES, směrnice 2002/65/ES, směrnice 2007/64/ES a směrnice 2009/110/ES.
- 8 Francouzská bankovní federace konkrétně tvrdí, že koncept „řízení produktů“, pojem „cílové trhy“ a rozlišování mezi tvůrci a distributory, které EBA zavedl v těchto obecných pokynech k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů, se nevyskytuje v žádném z nařízení a směrnic,

kteře stanoví rozsah pravomocí EBA, a zejména ne v těch předpisech, které jsou uvedeny v bodě 1.6 těchto obecných pokynů, které vydal EBA dne 22. března 2016.

- 9 Naproti tomu řízení finančních produktů uváděných na trh poskytovateli investičních služeb, jak je definováno ve směrnici 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů (tzv. směrnice MiFID II) a na jehož základě vydal Evropský orgán pro cenné papíry pokyny dne 5. února 2018, se o takové koncepty a pojmy opírá.
- 10 Francouzská bankovní federace má tudíž za to, že EBA tím, že ve svých pokynech ze dne 22. března 2016 provedl koncepty a pojmy řízení finančních produktů k řízení retailových bankovních produktů uváděných na trh úvěrovými institucemi, tedy produktů, jejichž rizika pro spotřebitele jsou nižší, ukládá tvůrcům retailových bankovních produktů, aby dodržovali úroveň osvědčených postupů, která není odůvodněná a nevyplývá z žádné směrnice nebo evropského nařízení, na jejichž správné uplatňování má EBA za úkol dohlížet v celé Evropské unii. EBA přijetím těchto pokynů překročil podle názoru francouzské bankovní federace pravomoci definované v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1093/2010.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (orgán pro obezřetnostní dohled a řešení krizových situací, dále jen „ACPR“)

- 11 ACPR primárně tvrdí, že proti napadenému oznámení nelze podat opravný prostředek, a proto je žaloba nepřijatelná, a podpůrně že předložené žalobní důvody nejsou opodstatněné.

4. Posouzení, které provedla Conseil d'État (Státní rada)

K přípustnosti námítky neplatnosti

- 12 Conseil d'État (Státní rada) nejprve připomíná, že vnitrostátní soudy „mohou zkoumat platnost [unijního] aktu, a pokud považují důvody neplatnosti vznesené účastníky řízení za neopodstatněné, tyto důvody zamítnout a dospět k závěru, že akt je v plném rozsahu platný. [...]. Naopak nemají pravomoc prohlásit akty orgánů [Unie] za neplatné“ (*neoficiální překlad*) (rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, body 14 a 15).
- 13 Conseil d'État (Státní rada) dodává, že „Smlouva ve svých člancích [263 a 277 SFEU] a dále v článku [267 SFEU] zavedla úplný systém procesních prostředků a řízení určených k zajištění přezkumu legality aktů orgánů a tento přezkum svěřila [unijnímu] soudu [...]. Jelikož fyzické a právnické osoby nemohou v tomto systému z důvodu podmínek přípustnosti uvedených v čl. [263] čtvrtém pododstavci Smlouvy přímo napadnout obecně závazné akty Společenství, mají v závislosti na okolnostech případu možnost uplatnit neplatnost takových aktů buď u [unijního] soudu prostřednictvím procesní námítky na

základě článku [277] Smlouvy, nebo u vnitrostátních soudů a přimět tyto vnitrostátní soudy, které samy nemají pravomoc, aby prohlásily uvedené akty za neplatné“ (rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 40).

- 14 Conseil d'État (Státní rada) má v projednávané věci za to, že přípustnost námítky neplatnosti, kterou vznesla francouzská bankovní federace, tak závisí na odpovědi na otázku, zda pokyny vydané evropským orgánem dohledu mohou být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU. V případě kladné odpovědi je tedy podle Conseil d'État (Státní rada) třeba zjistit, zda je přípustné, aby profesní svaz tímto způsobem zpochybnil platnost pokynů určených pro členy, jejichž zájmy hájí a které se jej bezprostředně ani osobně nedotýkají.
- 15 Kromě toho v případě, že pokyny vydané evropským orgánem dohledu nemohou být předmětem přímé žaloby na neplatnost, nebo v případě, že profesní svaz není oprávněn tuto žalobu podat, závisí podle Conseil d'État (Státní rada) přípustnost námítky neplatnosti vznesené žalující federací u Conseil d'État (Státní rada) tedy na tom, zda tyto pokyny mohou být předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce upravené v článku 267 SFEU. V případě kladné odpovědi je podle Conseil d'État (Státní rada) třeba zjistit, zda je přípustné, aby profesní svaz tímto způsobem zpochybnil platnost pokynů určených pro členy, jejichž zájmy hájí a které se jej bezprostředně ani osobně nedotýkají.

K pravomoci Evropského orgánu dohledu

- 16 Conseil d'État (Státní rada) na jedné straně konstatuje, že žádný z předpisů uvedených v bodě 1.6 pokynů vydaných EBA dne 22. března 2016 výslovně nestanoví ustanovení týkající se řízení retailových bankovních produktů, s výjimkou směrnice 2014/17/EU, kterou se řídí smlouvy o spotřebitelském úvěru týkající se nemovitostí určených k bydlení. Pokud tedy ze směrnice MiFID II vyplývá, že vymezení pojmu „cílové trhy“ má zásadní význam pro řízení finančních produktů, vztahuje se tento pojem pouze na čl. 79 písm. d) směrnice 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, pokud jde o ustanovení týkající se přiměřenosti rozložení úvěrových portfolií držaných úvěrovými institucemi v rámci řízení rizika, kterému jsou tyto instituce vystaveny.
- 17 Conseil d'État (Státní rada) na druhé straně poukazuje na to, že žádný z těchto předpisů včetně směrnice 2014/17/EU ze dne 4. února 2014 neupravuje ustanovení opravňující EBA k vydávání pokynů týkajících se řízení retailových bankovních produktů.
- 18 Podle čl. 1 odst. 5 písm. e) a f) nařízení č. 1093/2010 však EBA přispívá k „zajištění toho, aby čerpání úvěru a jiná rizika byla vhodně upravena a podléhala řádnému dohledu“, a k „posílení ochrany spotřebitelů“ Unie, tedy k cílům, k jejichž dosažení přispívá řízení retailových bankovních produktů. Kromě toho „nové i stávající finanční činnosti“, jejichž dohledem je podle čl. 9 odst. 2 téhož

nařízení EBA pověřen, mohou zahrnovat retailové bankovní produkty nabízené úvěrovými institucemi, a v důsledku toho odůvodnit vydání pokynů ze strany EBA ohledně jejich řádného řízení.

- 19 Odpověď na žalobní důvod vycházející z nedostatku pravomoci EBA závisí na odpovědi na otázku, zda EBA tím, že vydal obecné pokyny k dohledu a mechanismům pro správu a řízení retailových bankovních produktů, překročil pravomoci, které mu svěřuje čl. 1 odst. 2 a 5 a články 8 a 16 nařízení č. 1093/2010.

5. Předběžné otázky

- 20 Conseil d'État (Státní rada) pokládá následující otázky:

1. Mohou být pokyny vydané evropským orgánem dohledu předmětem žaloby na neplatnost, jak ji upravuje znění článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie? V případě kladné odpovědi je přípustné, aby profesní svaz prostřednictvím žaloby na neplatnost zpochybnil platnost pokynů určených pro členy, jejichž zájmy hájí a které se jej bezprostředně ani osobně nedotýkají?

2. V případě záporné odpovědi na jednu ze dvou otázek položených v bodě 1 mohou být pokyny vydané evropským orgánem dohledu předmětem předběžné otázky, jak ji upravuje znění článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie? V případě kladné odpovědi je přípustné, aby profesní svaz prostřednictvím námítky zpochybnil platnost pokynů určených pro členy, jejichž zájmy hájí a které se jej bezprostředně ani osobně nedotýkají?

3. V případě, že je přípustné, aby Fédération bancaire française (francouzská bankovní federace) prostřednictvím námítky zpochybnila pokyny vydané Evropským orgánem dohledu dne 22. března 2016, překročil tento orgán dohledu vydáním uvedených pokynů své pravomoci, které mu svěřuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví)?