

Sag C-911/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

13. december 2019

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Frankrig)

Afgørelse af:

4. december 2019

Sagsøger:

Fédération bancaire française (FBF)

Sagsøgt:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder

- 1 Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) vedtog den 22. marts 2016 nogle retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter.
- 2 Ved en udtalelse offentliggjort på dennes websted den 8. september 2017 erklærede tilsyns- og afviklingsmyndigheden (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution) (ACPR), som er den nationale tilsynsmyndighed, sig villig til at efterkomme disse retningslinjer og præciserede, at retningslinjerne finder anvendelse på de kreditinstitutter, betalingsinstitutioner og e- pengeinstitutioner, som er underlagt dens kontrol, og at disse institutter og institutioner skal bestræbe sig bedst muligt på at efterleve retningslinjerne samt sikre, at deres distributører efterlever dem.
- 3 Den franske bankforening (Fédération bancaire française) (FBF) har nedlagt påstand om annullation af den pågældende udtalelse grundet overskridelse af beføjelser og under henvisning til, at de af EBA vedtagne retningslinjer er ugyldige.

- 4 I forbindelse med sin undersøgelse af sagen har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) indledningsvis sat spørgsmålstegn ved, hvorvidt den ugyldighedsindsigelse, som sagsøger har rejst i forhold til de af EBA udstedte retningslinjer, kan antages til realitetsbehandling samt ved rigtigheden af denne ugyldighedsindsigelse.

2. Relevante bestemmelser

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed)

- 5 Artikel 1 i kapitel I med overskriften »Oprettelse og juridisk status« bestemmer:

» 1. Ved denne forordning oprettes en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed) (i det følgende benævnt »myndigheden«).

2. Myndigheden handler inden for de beføjelser, som den får tildelt med nærværende forordning og inden for rammerne af direktiv 2006/48/EF, 2006/49/EF, 2002/87/EF, forordning (EF) nr. 1781/2006, direktiv 94/19/EF og de relevante dele af direktiv 2005/60/EF, 2002/65/EF, 2007/64/EF og 2009/110/EF, i det omfang disse retsakter finder anvendelse på kreditinstitutter og finansielle institutioner og de kompetente myndigheder, der fører tilsyn med dem, herunder alle de direktiver, forordninger og afgørelser, der er baseret på disse retsakter, og eventuelle yderligere juridisk bindende EU-retsakter, hvorved myndigheden tillægges opgaver.

[...]

5. Formålet med myndigheden er at beskytte offentlige interesser ved at bidrage til det finansielle systems stabilitet og effektivitet på kort, mellemlang og lang sigt af hensyn til Unionens økonomi, dens borgere og virksomheder. Myndigheden bidrager til:

[...]

e) at sikre, at der føres tilstrækkeligt tilsyn med kreditrisici og andre risici, og at disse reguleres i tilstrækkeligt omfang, og

f) at øge forbrugerbeskyttelsen.«

- 6 Artikel 9 bestemmer:

»[...]

2. Myndigheden overvåger nye og eksisterende finansielle aktiviteter og kan vedtage retningslinjer og henstillinger med henblik på at fremme markedernes sikkerhed og soliditet og konvergens med hensyn til reguleringspraksis«.

Retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter EBA/GL/2015/18

»Anvendelsesområde

6. Disse retningslinjer finder anvendelse for udviklere og distributører af produkter, der tilbydes og sælges til forbrugere, og specificerer produktudviklings- og produktstyringsprocesser i relation til:

- artikel 74, stk. 1, i direktiv 2013/36/EU (»kapitalkravsdirektiv IV«), artikel 10, stk. 4, i direktiv 2007/64/EF (»betalingstjenestedirektivet«) og artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/110/EF (»e-penge-direktivet«), sammenholdt med artikel 10, stk. 4, i betalingstjenestedirektivet, og
- artikel 7, stk. 1, i direktiv 2014/17/EU (»direktivet om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse (realkreditdirektivet)«).

[...]

Adressater

11. Disse retningslinjer er rettet til de kompetente myndigheder, der er omhandlet i artikel 4, nr. 2), i forordning (EU) nr. 1093/2010, og de finansielle institutioner, der er omhandlet i artikel 4, nr. 1), i forordning (EU) nr. 1093/2010 (»EBA-forordningen«).

14. Med hensyn til retningslinjerne for distributører bør de kompetente myndigheder enten kræve, at distributørerne efterlever dem direkte, eller kræve, at produktudviklerne, som er underlagt deres tilsyn, sikrer, at distributørerne efterlever dem.«

3. Parternes argumenter

Den franske bankforening

- 7 Den franske bankforening har gjort indsigelse imod, at EBA skulle have kompetence til at vedtage retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter. Efter Den franske bankforenings opfattelse har EBA handlet uden for rammerne af anvendelsesområdet for artikel 1 i forordning nr. 1093/2010, som kun tillader EBA at handle inden for rammerne af direktiv 2006/48/EF, 2006/49/EF, 2002/87/EF, forordning (EF) nr. 1781/2006, direktiv 94/19/EF og de relevante dele af direktiv 2005/60/EF, 2002/65/EF, 2007/64/EF og 2009/110/EF.

- 8 Den franske bankforening har nærmere bestemt gjort gældende, at begreberne »produktledelse« og »målmarkeder« samt sondringen mellem udviklere og distributører, der er indført i de af EBA udstedte retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter, ikke findes i nogen af de forordninger og direktiver, der fastsætter EBA's kompetence, og navnlig ikke i de forordninger og direktiver, der er nævnt i punkt 1.6 i de af EBA den 22. marts 2016 udstedte retningslinjer.
- 9 Derimod er produktstyringen af finansielle produkter, som er markedsført af udbydere af investeringstjenester, som omhandlet i direktiv 2014/65/UE af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter (kaldet MiFID II- direktivet), og på grundlag af hvilket Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed den 5. februar 2018 udstedte retningslinjer, baseret på disse begreber.
- 10 Den franske bankforening har følgelig gjort gældende, at EBA – ved i sine retningslinjer af 22. marts 2016 at have overført begreber henhørende under produktstyringen af finansielle produkter til produktstyringen af detailbankprodukter markedsført af kreditinstitutter, dvs. produkter som indebærer mindre risici for forbrugerene – kræver af detailbankproduktudviklerne, at de overholder en god praksis med et niveau for krav, der ikke er berettiget, og som ikke følger af noget EU-retligt direktiv eller nogen EU-retlig forordning, som EBA har til opgave at sikre korrekt anvendelse af i hele Den Europæiske Union. Ved at vedtage sådanne retningslinjer, har EBA overskredet sin kompetence som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010.

Tilsyns- og afviklingsmyndigheden

- 11 Tilsyns- og afviklingsmyndigheden har principalt gjort gældende, at den anfægtede udtalelse ikke kan anfægtes, og at søgsmålet således ikke kan antages til realitetsbehandling, subsidiært at de fremførte anbringender savner grundlag og må forkastes.

4. Bemærkninger fra Conseil d'État

Muligheden for at antage ugyldighedsindsigelsen til realitetsbehandling

- 12 Conseil d'État har indledningsvis bemærket, at de nationale retter »kan behandle spørgsmålet om gyldigheden af en [EU-]retsakt; [og] dersom de finder, at anbringenderne vedrørende ugyldigheden, som parterne har påberåbt sig for dem, savner grundlag, kan de også forkaste disse anbringender og fastslå, at retsакten er fuldt gyldig [...] Derimod er de ikke beføjede til at erklære retsакter fra [EU's] institutioner for ugyldige« (dom af 22.10.1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, præmis 14 og 15).
- 13 Conseil d'État har tilføjet: »[d]er er imidlertid dels ved traktatens artikel [263 og 277 TEUF], dels ved traktatens artikel [267 TEUF] oprettet et fuldstændigt

retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt [Unionens] retsinstanser [...]. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af betingelserne i traktatens artikel [263], stk. 4, for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte almen gyldige fællesskabsretsakter direkte, har inden for rammerne af dette system efter omstændighederne mulighed for at gøre gældende, at sådanne retsakter er ugyldige, enten for Fællesskabets retsinstanser i form af en indsigelse i medfør af traktatens artikel [277] eller for de nationale retter, og at få disse, som ikke er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter [...] til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom« (dom af 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, præmis 40).

- 14 Conseil d'État er i den foreliggende sag af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt den ugyldighedsindsigelse, der er rejst af den franske bankforening, kan antages til realitetsbehandling, afhænger af svaret på spørgsmålet om, hvorvidt retningslinjer udstedt af en europæisk tilsynsmyndighed kan være genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 263 TEUF. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, må der ses nærmere på, om en brancheforening har ret til ad denne vej at få prøvet gyldigheden af retningslinjer, som er rettet til medlemmer, hvis interesser den forsvarer, og som ikke vedrører denne forening hverken direkte eller individuelt.
- 15 Såfremt retningslinjer udstedt af en europæisk tilsynsmyndighed ikke kan være genstand for direkte annullationssøgsmål, eller såfremt sådanne søgsmål ikke kan anlægges af en brancheforening, afhænger spørgsmålet om, hvorvidt den ugyldighedsindsigelse, der er rejst af sagsøger for Conseil d'État, kan antages til realitetsbehandling, således af spørgsmålet om, hvorvidt disse retningslinjer kan være genstand for en præjudiciel forelæggelse som omhandlet i artikel 267 TEUF. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, må der ses nærmere på, om en brancheforening har ret til ad denne vej at få prøvet gyldigheden af retningslinjer, som er rettet til medlemmer, hvis interesser brancheforeningen forsvarer, og som ikke vedrører denne forening hverken direkte eller individuelt.

Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds kompetence

- 16 Conseil d'État har dels anført, at ingen af de tekster, der er nævnt i punkt 1.6 i de af EBA den 22. marts 2016 udstedte retningslinjer – med undtagelse af direktiv 2014/17/UE, som regulerer forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse – udtrykkeligt fastsætter nogen bestemmelse om produktstyringen af detailbankprodukter. Således bemærkes det navnlig, at selv om det følger af MiFID II-direktivet, at definitionen af »målmarkeder« er væsentlig for produktstyringen af finansielle produkter, findes dette begreb kun i artikel 79, litra d), i direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber i forbindelse med en bestemmelse om tilstrækkelig diversifikation af

kreditinstitutters låneporteføljer inden for rammerne af håndtering af de risici, som disse institutioner er udsat for.

- 17 Conseil d'État har dels gjort gældende, at ingen af disse tekster, herunder direktiv 2014/17/EU af 4. februar 2014, fastsætter nogen bestemmelse, der bemyndiger EBA til at udstede retningslinjer om produktstyringen af detailbankprodukter.
- 18 Dog skal EBA i henhold til forordning nr. 1093/2010, artikel 1, stk. 5, litra e) og f) bidrage til »at sikre, at [...] kreditrisici og andre risici [...] reguleres i tilstrækkeligt omfang« og til »at øge forbrugerbeskyttelsen« i EU, hvilke formål produktstyringen af detailbankprodukter bidrager til at opnå. Desuden kan »nye og eksisterende finansielle aktiviteter«, som EBA i henhold til artikel 9, stk. 2, i samme forordning har til opgave at overvåge, omfatte detailbankprodukter, der tilbydes af kreditinstitutterne, og følgelig begrunde EBA's udstedelse af retningslinjer vedrørende god ledelse af disse.
- 19 Svaret på anbringendet vedrørende EBA's manglende kompetence afhænger af svaret på spørgsmålet om, hvorvidt EBA ved at udstede retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter har overskredet sin kompetence i henhold til artikel 1, stk. 2 og 5, samt artikel 8 og 16 i forordning nr. 1093/2010.

5. De præjudicielle spørgsmål

- 20 Conseil d'État stiller følgende spørgsmål:
 1. Kan retningslinjer udstedt af en europæisk tilsynsmyndighed være genstand for et annullationssøgsmaal som omhandlet i bestemmelserne i artikel 263 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om en brancheforening har ret til gennem annullationssøgsmaal at få prøvet gyldigheden af retningslinjer, der er rettet til de medlemmer, hvis interesser den forsvarer, og som ikke vedrører denne forening hverken direkte eller individuelt?
 2. Såfremt et af de to spørgsmål i spørgsmål 1 besvares benægtende, ønskes det oplyst, om retningslinjer udstedt af en europæisk tilsynsmyndighed kan være genstand for en præjudiciel forelæggelse som omhandlet i bestemmelserne i artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om en brancheforening har ret til at gøre indsigelse imod samt få prøvet gyldigheden af retningslinjer, der er rettet til de medlemmer, hvis interesser den forsvarer, og som ikke vedrører denne forening hverken direkte eller individuelt?
 3. Såfremt den franske bankforening har ret til at gøre indsigelse imod og få prøvet de af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed den 22. marts 2016 vedtagne retningslinjer, ønskes det oplyst, om denne myndighed ved at have udstedt disse retningslinjer har overskredet sin kompetence i henhold til Europa-Parlamentets

og Rådets forordning nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed)?

ARBEJDS
DOKUMENT