

**Υπόθεση C-911/19****Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου****Ημερομηνία καταθέσεως:**

13 Δεκεμβρίου 2019

**Αιτούν δικαστήριο:**

Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας, Γαλλία)

**Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:**

4 Δεκεμβρίου 2019

**Προσφεύγουσα :**

Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών, FBF)

**Καθής :**

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Αρχή προληπτικής εποπτείας και εξυγίανσης, ACPR)

**1. Αντικείμενο και ιστορικό της διαφοράς**

- 1 Η Autorité bancaire européenne (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, στο εξής: ABE) ενέκρινε, στις 22 Μαρτίου 2016, κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ρυθμίσεις επίβλεψης και εποπτείας των προϊόντων λιανικής τραπεζικής.
- 2 Με ανακοίνωση που δημοσιεύθηκε στην ιστοσελίδα της στις 8 Σεπτεμβρίου 2017, η Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Αρχή προληπτικής εποπτείας και εξυγίανσης, στο εξής: ACPR), ήτοι η εθνική εποπτική αρχή, δήλωσε ότι συμμορφώνεται προς τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές και διευκρίνισε ότι αυτές ήταν εφαρμοστέες στα πιστωτικά ιδρύματα, στα ιδρύματα πληρωμών και στα ιδρύματα ηλεκτρονικού χρήματος που υπόκεινται στον έλεγχό της, τα οποία όφειλαν να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να συμμορφωθούν προς αυτές και να εξασφαλίσουν ότι οι διανομείς τους συμμορφώνονται προς αυτές.
- 3 Η Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών, στο εξής: FBF) ζητεί την ακύρωση της ανακοινώσεως αυτής λόγω υπερβάσεως εξουσίας,

επικαλούμενη ακυρότητα των κατευθυντήριων γραμμών που εκδόθηκαν από την ABE.

- 4 Στο πλαίσιο της εξετάσεως του ένδικου βοηθήματος, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας, Γαλλία) διερωτάται, καταρχάς, εάν είναι παραδεκτή και βάσιμη η ένσταση ακυρότητας την οποία προβάλλει η προσφεύγουσα κατά των κατευθυντήριων γραμμών που εκδόθηκαν από την ABE.

## 2. Επίμαχες διατάξεις

*Κανονισμός (ΕΕ) 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών).*

- 5 Το κεφάλαιο I «Σύσταση και νομικό καθεστώς» προβλέπει στο πρώτο του άρθρο τα εξής:

«1. Με τον παρόντα κανονισμό συγκροτείται η Ευρωπαϊκή Εποπτική Αρχή (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) (εφεξής "Αρχή").

2. Η Αρχή ενεργεί στο πλαίσιο των εξουσιών που της εκχωρούνται από τον παρόντα κανονισμό και στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2006/48/ΕΚ, της οδηγίας 2006/49/ΕΚ, της οδηγίας 2002/87/ΕΚ, του κανονισμού (ΕΚ) 1781/2006, της οδηγίας 94/19/ΕΚ και, στον βαθμό που οι πράξεις αυτές ισχύουν για πιστωτικά και χρηματοοικονομικά ιδρύματα και στις αρμόδιες αρχές που ασκούν την εποπτεία επ' αυτών, της οδηγίας 2005/60/ΕΚ, της οδηγίας 2002/65/ΕΚ, της οδηγίας 2007/64/ΕΚ και της οδηγίας 2009/110/ΕΚ, περιλαμβανομένων όλων των γραμμών, των κανονισμών και των αποφάσεων που βασίζονται σε αυτές τις πράξεις, και κάθε άλλης νομικά δεσμευτικής πράξης της Ένωσης με την οποία ανατίθενται καθήκοντα στην Αρχή.

[...]

5. Ο σκοπός της Αρχής είναι να προστατεύει το δημόσιο συμφέρον συμβάλλοντας στη βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη σταθερότητα και αποτελεσματικότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος, προς όφελος της οικονομίας, των πολιτών και των επιχειρήσεων της Ένωσης. Η Αρχή συμβάλλει:

[...]

ε) στη διασφάλιση της δέουσας ρύθμισης και εποπτείας της ανάληψης των πιστωτικών και λοιπών κινδύνων και

στ) στην ενίσχυση της προστασίας των πελατών.

- 6 Το άρθρο 9 προβλέπει τα εξής:

«[...]

2. Η Αρχή παρακολουθεί τις νέες και υφιστάμενες χρηματοοικονομικές δραστηριότητες και μπορεί να θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις με σκοπό την προώθηση της ασφάλειας και της αξιοπιστίας των αγορών και τη σύγκλιση των ρυθμιστικών πρακτικών».

***Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ρυθμίσεις επίβλεψης και διακυβέρνησης προϊόντων λιανικής τραπεζικής (GSP) ABE/GL/2015/18***

«Πεδίο εφαρμογής

6. Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές ισχύουν για παραγωγούς και διανομείς προϊόντων που προσφέρονται και πωλούνται σε καταναλωτές και προσδιορίζουν τις ρυθμίσεις επίβλεψης και διακυβέρνησης προϊόντων σε σχέση με:

- το άρθρο 74, παράγραφος 1, της οδηγίας 2013/36/ΕΕ («οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις IV, (CRD IV)»), το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 2007/64/ΕΚ («οδηγία για τις υπηρεσίες πληρωμών, (PSD)») και το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2009/110/ΕΚ («οδηγία για το ηλεκτρονικό χρήμα, (EMD)»), σε συνδυασμό με το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας PSD και
- το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/17/ΕΕ («οδηγία σχετικά με τις συμβάσεις πίστωσης για καταναλωτές για ακίνητα που προορίζονται για κατοικία ή οδηγία για την ενυπόθηκη πίστη, (MCD)»).

[...]

Αποδέκτες

11. Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές απευθύνονται στις αρμόδιες αρχές, όπως ορίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο i), του κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010, και στα χρηματοοικονομικά ιδρύματα, όπως ορίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010 (στο εξής: κανονισμός ΑΒΕ).

14. Όσον αφορά τις κατευθυντήριες γραμμές για τους διανομείς, οι αρμόδιες αρχές πρέπει είτε να απαιτούν απευθείας από τους διανομείς να συμμορφώνονται με αυτές, είτε να απαιτούν από τους παραγωγούς που βρίσκονται υπό την εποπτεία τους να διασφαλίζουν ότι οι διανομείς συμμορφώνονται με αυτές».

### 3. Επιχειρήματα των διαδίκων

#### *H Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών)*

- 7 Η Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών) αρνείται την αρμοδιότητα της ABE να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές για την επίβλεψη και διακυβέρνηση προϊόντων λιανικής τραπεζικής. Κατ' αυτήν, η ABE παραβίασε το άρθρο 1 του κανονισμού 1093/2010, το οποίο της επιτρέπει να ενεργεί μόνον εντός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2006/48/EK, της οδηγίας 2006/49/EK, της οδηγίας 2002/87/EK, του κανονισμού (ΕΚ) 1781/2006 και της οδηγίας 94/19/EK, καθώς και των σχετικών τμημάτων της οδηγίας 2005/60/EK, της οδηγίας 2002/65/EK, της οδηγίας 2007/64/EK και της οδηγίας 2009/110/EK.
- 8 Ειδικότερα, η Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών) υποστηρίζει ότι η έννοια της «διακυβερνήσεως προϊόντων», η έννοια των «αγορών-στόχων» και η διάκριση μεταξύ παραγωγών και διανομέων που εισάγονται στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ρυθμίσεις επίβλεψης και διακυβέρνησης προϊόντων λιανικής τραπεζικής που εκδόθηκαν από την ABE δεν περιλαμβάνονται σε κανένα από τους κανονισμούς και καμία από τις οδηγίες που καθορίζουν τις αρμοδιότητες της ABE, και, ιδίως, σε κανένα από τα κείμενα που μνημονεύονται στο σημείο 1.6 των κατευθυντήριων γραμμών που εξέδωσε η ABE στις 22 Μαρτίου 2016.
- 9 Αντιθέτως, η διακυβέρνηση των χρηματοπιστωτικών προϊόντων που διατίθενται στην αγορά από τους παρόχους επενδυτικών υπηρεσιών, όπως αυτή ορίζεται στην οδηγία 2014/65/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (λεγόμενη οδηγία MiFID II) και βάσει της οποίας η Ευρωπαϊκή αρχή κινητών αξιών και αγορών εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές στις 5 Φεβρουαρίου 2018, ερείδεται σε τέτοιες έννοιες.
- 10 Ως εκ τούτου, η FBF θεωρεί ότι η ABE, μεταφέροντας στις κατευθυντήριες γραμμές της 22ας Μαρτίου 2016 έννοιες σχετικές με τη διακυβέρνηση χρηματοπιστωτικών προϊόντων στη διακυβέρνηση λιανικής τραπεζικής που διατίθενται στην αγορά από πιστωτικά ιδρύματα, προϊόντα των οποίων οι κίνδυνοι για τους καταναλωτές είναι λιγότεροι, απαιτεί από τους παραγωγούς προϊόντων λιανικών τραπεζικών υπηρεσιών την τήρηση καλών πρακτικών των οποίων το επίπεδο που απαιτείται δεν δικαιολογείται και δεν απορρέει από καμία οδηγία ή από κανένα ευρωπαϊκό κανονισμό, την ορθή εφαρμογή των οποίων η ABE έχει ως αποστολή να επιβλέπει στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκδίδοντας τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, η ABE υπερέβη το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, όπως αυτό καθορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1093/2010.

***H Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Αρχή προληπτικής εποπτείας και εξυγίανσης, ACPR)***

- 11 Η Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Αρχή προληπτικής εποπτείας και εξυγίανσης, ACPR) υποστηρίζει, καταρχάς, ότι η προσβαλλόμενη ανακοίνωση δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής και ότι, ως εκ τούτου, η προσφυγή είναι απαράδεκτη και, επικουρικός, ότι οι προβαλλόμενοι λόγοι είναι αβάσιμοι.

**4. Εκτίμηση του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας)**

***Επί του παραδεκτού της ενστάσεως ακυρότητας***

- 12 Καταρχάς, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπενθυμίζει ότι τα εθνικά δικαστήρια «μπορούν να εξετάζουν το κύρος [... πράξεως της Ένωσης] και, αν κρίνουν αβάσιμους τους λόγους ακυρώσεως που επικαλούνται ενώπιόν τους οι διάδικοι, να απορρίπτουν τους λόγους αυτούς αποφαινόμενα ότι η πράξη είναι καθ' όλα έγκυρη [...]. Αντίθετα, δεν έχουν την εξουσία να κηρύσσουν άκυρες τις πράξεις των [... οργάνων της Ένωσης]» (απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, σκέψεις 14 και 15).
- 13 Προσθέτει δε ότι «η Συνθήκη, με τα άρθρα της [263 και 277 ΣΛΕΕ], αφενός, και με το άρθρο της [267 ΣΛΕΕ], αφετέρου, καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των [... οργάνων της Ένωσης], αναθέτοντας τον έλεγχο αυτόν στον [... δικαστή της Ένωσης ...]. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν τη δυνατότητα, λόγω των προϋποθέσεων του παραδεκτού που θέτει το άρθρο [263], τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, να προσβάλλουν απ' ευθείας τις [... πράξεις της Ένωσης] κανονιστικού χαρακτήρα, έχουν τη δυνατότητα, αναλόγως της περιπτώσεως, να προβάλλουν την ακυρότητα των πράξεων αυτών είτε, κατά τρόπο παρεμπίπτοντα, δυνάμει του άρθρου [277] της Συνθήκης, ενώπιον του [... δικαστή της Ένωσης], είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, και να ζητούν από αυτά, δεδομένου ότι δεν είναι αρμόδια να αναγνωρίζουν την ακυρότητα των εν λόγω πράξεων [...], να υποβάλλουν προς τούτο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο» (απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψη 40).
- 14 Το Συμβούλιο της Επικρατείας εκτιμά, εν προκειμένω, ότι το παραδεκτό της ενστάσεως ακυρότητας που προέβαλε η Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών) εξαρτάται, επομένως, από την απάντηση στο ερώτημα αν οι κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει μια ευρωπαϊκή εποπτική αρχή μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της προσφυγής ακυρώσεως που προβλέπει το άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πρέπει να διευκρινιστεί αν μια επαγγελματική ένωση μπορεί παραδεκτώς να αμφισβητήσει, με τον τρόπο αυτό, το κύρος κατευθυντήριων γραμμών που απευθύνονται στα μέλη τα



συμφέροντα των οποίων προασπίζεται, και οι οποίες δεν την αφορούν ούτε άμεσα ούτε ατομικά.

- 15 Εξάλλου, στην περίπτωση που οι κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδονται από ευρωπαϊκή εποπτική αρχή δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ευθείας προσφυγής ακυρώσεως ή στην περίπτωση που το ένδικο αυτό βοήθημα δεν μπορεί παραδεκτώς να ασκηθεί από επαγγελματική ένωση, το παραδεκτό της ενστάσεως ακυρότητας που προβάλλει η προσφεύγουσα ένωση ενώπιον του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας) εξαρτάται από το αν οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της προδικαστικής παραπομπής που προβλέπεται στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πρέπει να διευκρινιστεί αν μια επαγγελματική ένωση μπορεί παραδεκτώς να αμφισβητήσει, με τον τρόπο αυτό, το κύρος κατευθυντήριων γραμμών που απευθύνονται στα μέλη τα συμφέροντα των οποίων προασπίζεται, και οι οποίες δεν την αφορούν ούτε άμεσα ούτε ατομικά.

***Επί της αρμοδιότητας της Autorité bancaire européenne (Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών)***

- 16 Το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) διαπιστώνει, αφενός, ότι κανένα από τα κείμενα που μνημονεύονται στο σημείο 1.6 των κατευθυντήριων γραμμών οι οποίες εκδόθηκαν από την ABE στις 22 Μαρτίου 2016 δεν περιλαμβάνει ρητή διάταξη σχετικά με τη διακυβέρνηση των προϊόντων λιανικής τραπεζικής, με εξαίρεση την οδηγία 2014/17/ΕΕ, η οποία ρυθμίζει τις συμβάσεις πιστώσεως για καταναλωτές για ακίνητα που προορίζονται για κατοικία. Ειδικότερα, καίτοι απορρέει από την οδηγία MiFID II ότι ο ορισμός των «αγορών-στόχων» αποτελεί ουσιώδη όρο για τη διακυβέρνηση των χρηματοοικονομικών προϊόντων, η έννοια αυτή μνημονεύεται μόνο στο άρθρο 79, στοιχείο δ', της οδηγίας 2013/36/ΕΕ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, στο πλαίσιο διατάξεως σχετικής με την επάρκεια της διαφοροποίησης των πιστωτικών χαρτοφυλακίων που κατέχουν τα πιστωτικά ιδρύματα, στο πλαίσιο της διαχειρίσεως του κινδύνου στον οποίο εκτίθενται τα ιδρύματα αυτά.
- 17 Αφετέρου, το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) επισημαίνει ότι κανένα από τα επίμαχα κείμενα, συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας 2014/17/ΕΕ της 4ης Φεβρουαρίου 2014, δεν περιλαμβάνει διάταξη με την οποία να εξουσιοδοτείται η ABE να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές για τη διακυβέρνηση των προϊόντων λιανικής τραπεζικής.
- 18 Ωστόσο, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 5, στοιχείο ε' και στ', του κανονισμού 1093/2010, η ABE συμβάλλει «στη διασφάλιση της δέουσας ρύθμισης [...] της ανάληψης των πιστωτικών και λοιπών κινδύνων» και «στην ενίσχυση της προστασίας των πελατών» της Ένωσης, σκοπούς στην επίτευξη των οποίων συμβάλλει και η διακυβέρνηση προϊόντων λιανικών τραπεζικών υπηρεσιών. Εξάλλου, οι «νέες και υφιστάμενες χρηματοοικονομικές δραστηριότητες» των

οποίων η εποπτεία έχει ανατεθεί στην ABE βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν τα προϊόντα λιανικών τραπεζικών υπηρεσιών που προσφέρονται από τα πιστωτικά ιδρύματα και συνεπώς, να δικαιολογήσουν την έκδοση από την ABE κατευθυντήριων γραμμών για τη χρηστή διακυβέρνησή τους.

- 19 Η απόφαση επί του λόγου ακυρώσεως με τον οποίον προβάλλεται αναρμοδιότητα της ABE εξαρτάται από την απάντηση στο ερώτημα αν, εκδίδοντας κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις ρυθμίσεις επίβλεψης και διακυβέρνησης προϊόντων λιανικής τραπεζικής, η ABE υπερέβη τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί βάσει του άρθρου 1, παράγραφοι 2 και 5, και βάσει των άρθρων 8 και 16 του κανονισμού 1093/2010.

## 5. Προδικαστικά ερωτήματα

- 20 Το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας) υποβάλλει τα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Μπορούν οι κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες εκδίδονται από ευρωπαϊκή εποπτική αρχή να αποτελέσουν αντικείμενο της προβλεπόμενης στο άρθρο 263 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσφυγής ακυρώσεως; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μπορεί μια επαγγελματική ένωση να αμφισβητήσει παραδεκτώς, μέσω προσφυγής ακυρώσεως, το κύρος κατευθυντήριων γραμμών οι οποίες απευθύνονται στα μέλη της, τα συμφέροντα των οποίων προασπίζεται, και οι οποίες δεν την αφορούν ούτε άμεσα ούτε ατομικά;

2. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως σε ένα εκ των δύο ερωτημάτων που διατυπώνονται στο σημείο 1, μπορούν οι κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες εκδίδονται από ευρωπαϊκή εποπτική αρχή να αποτελέσουν αντικείμενο της προβλεπόμενης στο άρθρο 267 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προδικαστικής παραπομπής; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μπορεί μια επαγγελματική ένωση παραδεκτώς να αμφισβητήσει, μέσω ενστάσεως ακυρότητας, το κύρος κατευθυντήριων γραμμών οι οποίες απευθύνονται στα μέλη της, τα συμφέροντα των οποίων προασπίζεται, και οι οποίες δεν την αφορούν ούτε άμεσα ούτε ατομικά;

3. Στην περίπτωση που κριθεί ότι η Fédération bancaire française (Γαλλική ένωση τραπεζών) παραδεκτώς προσβάλλει, με την ένσταση ακυρότητας, τις κατευθυντήριες γραμμές που εκδόθηκαν από την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών στις 22 Μαρτίου 2016, υπερέβη η Αρχή αυτή, διά της εκδόσεως των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί βάσει του κανονισμού 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί συστάσεως Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (ήτοι της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών);