

Kohtuasi C-911/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

13. detsember 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

4. detsember 2019

Kaebuse esitaja:

Fédération bancaire française (Prantsusmaa pangandusföderatsioon)

Vastustaja:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (usaldatavusnõuete järelevalve ja otsustamisvolitustega asutus)

1. Vaidluse ese ja taust

- 1 Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) võttis 22. märtsil 2016 vastu suunised jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta.
- 2 Riigisisese järelevalveasutusena tegutsev Autorité de contrôle prudentiel et de résolution teatas oma veebisaidil 8. septembril 2017 avaldatud arvamuses, et ta järgib neid suuniseid, ning täpsustas, et neid kohaldatakse tema kontrollitavate krediidasutuste, makseasutuste ja e-raha asutuste suhtes, kes peavad võtma meetmed nende suuniste järgimiseks ja selleks, et tagada suuniste järgmine ka oma levitajate poolt.
- 3 Prantsusmaa pangandusföderatsioon nõuab selle arvamuse tühistamist volituste ületamise tõttu, väites, et EBA vastu võetud suunised on kehtetud.

- 4 Kaebuse menetlemisel kaalub Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esmalt küsimust, kas kehtetuse vastuväide, mille kaebaja esitas EBA suuniste suhtes, on vastuvõetav ja põhjendatud.

2. Asjaomased õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve)

- 5 I peatüki „Asutamine ja õiguslik seisund“ artiklis 1 on sätestatud:

„1. Käesoleva määrusega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve) (edaspidi „Euroopa Pangandusjärelevalve“).

2. Euroopa Pangandusjärelevalve tegutseb käesolevast määrusest tulenevate volituste alusel ja järgmiste õigusaktide reguleerimisala piires: direktiiv 2006/48/EÜ, direktiiv 2006/49/EÜ, direktiiv 2002/87/EÜ, määrus (EÜ) nr 1781/2006, direktiiv 94/19/EÜ ning direktiivi 2005/60/EÜ, direktiivi 2002/65/EÜ, direktiivi 2007/64/EÜ ja direktiivi 2009/110/EÜ asjakohased osad, mis on kohaldatavad krediidi- ja finantseerimisasutuste ning nende üle järelevalvet teostavate pädevate asutuste suhtes, sealhulgas kõik direktiivid, määrused ja otsused, mis põhinevad kõnealustel õigusaktidel, ning mis tahes hilisemad õiguslikult siduvad liidu õigusaktid, millega antakse Euroopa Pangandusjärelevalvele täiendavad ülesanded.

[...]

5. Euroopa Pangandusjärelevalve eesmärk on kaitsta üldisi huve, edendades finantssüsteemi stabiilsust lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis ning selle tulemuslikkust liidu majanduse, kodanike ja ettevõtete heaks. Euroopa Pangandusjärelevalve aitab:

[...]

e) tagada laenude ja muude riskide võtmise nõuetekohase reguleerimise ja järelevalve ning

f) tugevdada tarbijakaitset.“

- 6 Artiklis 9 on sätestatud:

„[...]

2. Euroopa Pangandusjärelevalve jälgib uusi ja olemasolevaid finantstegevuse liike ning võib võtta vastu suuniseid ja soovitusi turgude tugevdamiseks ja turvalisemaks muutmiseks ning reguleerimistavade ühtlustamiseks.“

*Suunised jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta
EBA/GL/2015/18*

„Kohaldamisala

6. Suuniseid kohaldatakse tarbijatele pakutavate ja müüdavate toodete tootjatele ja levitajatele ning neis täpsustatakse toodete järelevalve- ja juhtimiskorda, arvestades järgmisi sätteid:

- direktiivi 2013/36/EL (edaspidi „neljas kapitalinõuete direktiiv“) artikli 74 lõige 1, direktiivi 2007/64/EÜ (edaspidi „makseteenuste direktiiv“) artikli 10 lõige 4 ja direktiivi 2009/110/EÜ (edaspidi „e-raha direktiiv“) artikli 3 lõige 1 koostoimes makseteenuste direktiivi artikli 10 lõikega 4 ning
- direktiivi 2014/17/EL (direktiiv elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta, edaspidi „hüpoteekkrediidi direktiiv“) artikli 7 lõige 1.

[...]

Adressaadid

11. Suunised on adresseeritud määruse (EL) nr 1093/2010 (edaspidi „EBA määrus“) artikli 4 punktis 2 määratletud pädevatele asutustele ja artikli 4 punktis 1 määratletud finantseerimisasutustele.

14. Pädevad asutused peaksid nõudma levitajatele ette nähtud suuniste järgimist vahetult levitajatelt, või nõudma oma järelevalve all olevatelt tootjatelt, et nad tagavad suuniste järgimise levitajate poolt“.

3. Poolte argumendid

Prantsusmaa pangandusföderatsioon

7 Prantsusmaa pangandusföderatsioon ei nõustu EBA pädevusega määrata kindlaks suunised jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta. Tema väitel ei ole arvesse võetud määruse nr 1093/2010 artiklis 1 sätestatud ulatust, mis võimaldab EBA-l tegutseda üksnes järgmiste õigusaktide reguleerimisala piires: direktiiv 2006/48/EÜ, direktiiv 2006/49/EÜ, direktiiv 2002/87/EÜ, määrus (EÜ) nr 1781/2006, direktiiv 94/19/EÜ ning direktiivi 2005/60/EÜ, direktiivi 2002/65/EÜ, direktiivi 2007/64/EÜ ja direktiivi 2009/110/EÜ asjakohased osad.

8 Prantsusmaa pangandusföderatsioon väidab konkreetselt, et EBA vastuvõetud suunistes jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta esitatud „toote järelevalve“ põhimõte, „sihtturu“ mõiste ja tootjate ja levitajate eristamine ei ole sätestatud üheski määrukses ega direktiivis, millega määratakse kindlaks EBA

pädevusala, ning eeskätt ei ole need sätestatud EBA 22. märtsil 2016 vastuvõetud suuniste punktis 1.6 nimetatud õigusaktides.

- 9 Seevastu 15. mai 2014. aasta direktiivis 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta (nn MiFID II direktiiv) määratletud investeerimisteenuse osutajate pakutavate finantstoodete järelevalve, mille alusel Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve võttis vastu 5. veebruari 2018. aasta suunised, põhineb neil põhimõtetel ja mõistetel.
- 10 Prantsusmaa pangandusföderatsioon leiab, et kandes oma 22. märtsi 2016. aasta suunistes finantstoodete järelevalvega seotud põhimõtted ja mõisted üle krediidasutuste pakutavate jaepangandustoodete järelevalvele, millega seotud riskid tarbijate jaoks on madalad, kohustab EBA jaepangandustoodete pakkujaid järgima head tava, millega seotud nõuete tase ei ole põhjendatud ning mis ei tulene ühestki direktiivist või Euroopa määrusest, mille nõuetekohast kohaldamist EBA peab kogu Euroopa Liidu ulatuses jälgima. Selliste suuniste vastuvõtmisega on EBA ületanud määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2 sätestatud volitusi.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (usaldatavusnõuete järelevalve ja otsustamisvolitustega asutus)

- 11 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution väidab esimese võimalusena, et vaidlustatud arvamus ei ole vaidlustatav ning et seetõttu on kaebus vastuvõetamatu, ning teise võimalusena, et esitatud väited ei ole põhjendatud.

4. Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnang

Kehtetuse vastuväite vastuvõetavus

- 12 Conseil d'État meenutab esmalt, et riigisisised kohtud „võivad kaaluda [liidu] õigusakti kehtivust ja kui nad leiavad, et neile akti kehtetuse tõenduseks esitatud poolte väited ei ole põhjendatud, võivad nad jätta need arvestamata ning otsustada, et akt on täielikult kehtiv. [...]. Seevastu [ei ole nad] ise pädevad [liidu] institutsioonide õigusakte tühiseks tunnistama.“ (22. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punktid 14 ja 15).
- 13 Conseil d'État lisab, et „asutamisleping kehtestab esiteks [ELTL] artiklitega [263 ja 277], ning teiseks [ELTL] artikliga [267] õiguskaitsevahendite ja menetluste täieliku süsteemi, milles [liidu] institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kontroll on usaldatud [liidu] kohtule [...]. Selles süsteemis on füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes asutamislepingu artikli [263] neljandas lõigus sätestatud vastuvõetavuse tingimuste tõttu ei saa otse vaidlustada liidu üldkohaldatavaid akte, võimalus nõuda selliste aktide kehtivuse hindamist olenevalt olukorrast kas [liidu] kohtus, esitades asutamislepingu artikli [277] alusel lisataotluse, või siis siseriiklikus kohtus, kes ei ole ise pädev tuvastama nimetatud aktide kehtetust [...],

kuid kellel võib paluda esitada selle kohta eelotsuse küsimusi Euroopa Kohtule“ (25. juuli 2002. aasta kohtuotsus Unión de Pequeños Agricultores vs. nõukogu, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 40).

- 14 Conseil d'État leiab vaadeldaval juhul, et Prantsusmaa pangandusföderatsiooni tõstatatud kehtetuse vastuväite vastuvõetavus sõltub vastusest küsimusele, kas Euroopa järelevalveasutuse vastuvõetud suunised võivad olla ELTL artiklis 263 sätestatud tühistamishagi esemeks. Jaatava vastuse korral tuleb seega välja selgitada, kas kutseala föderatsioon saab sellisel viisil vaidlustada tema liikmetele, kelle huve ta kaitseb, adresseeritud suuniste, mis teda otseselt ega individuaalselt ei puuduta, kehtivust.
- 15 Lisaks sellele, eeldusel, et Euroopa Järelevalveasutuse vastuvõetud suuniste peale ei saa esitada otsesest tühistamishagi, või eeldusel, et sellist hagi ei saa esitada kutseala föderatsioon, sõltub Conseil d'État'le kaebuse esitanud föderatsiooni tõstatatud kehtetuse vastuväite vastuvõetavus vastusest küsimusele, kas nende suuniste kohta võib esitada ELTL artiklis 267 sätestatud eelotsuse küsimuse. Jaatava vastuse korral tuleb välja selgitada, kas saab vastuvõetavaks lugeda kutseala föderatsioon saab sellisel viisil vaidlustada tema liikmetele, kelle huve ta kaitseb, adresseeritud suuniste, mis teda otseselt ega individuaalselt ei puuduta, kehtivust.

Euroopa Pangandusjärelevalve pädevus

- 16 Conseil d'État märgib ühelt poolt, et mitte ükski EBA poolt 22. märtsil 2016 vastuvõetud suuniste punktis 1.6 nimetatud õigusakt ei hõlma jaepangandustoodete järelevalvega seotud sõnaselget sätet, välja arvatud direktiiv 2014/17/EL, mis käsitleb elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepinguid. Seega, kuigi MiFID II direktiivist tuleneb, et „sihtturgude“ kindlaksmääramine on finantstoodete järelevalve teostamisel põhiline lähenemisviis, on sellele mõistele osutatud üksnes 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/36/EL (mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet) artikli 79 punktis d, seoses sättega, mis käsitleb krediidasutuste krediidiportfellide piisavat hajutatust, arvestades nende asutuste riskide haldamist.
- 17 Teiselt poolt märgib Conseil d'État, et mitte üheski nendest õigusaktidest, sealhulgas 4. veebruari 2014. aasta direktiivis 2014/17/EL, ei ole sätestatud EBA õigust võtta vastu jaepangandustoodete järelevalvet käsitlevaid suuniseid.
- 18 Samas on määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõike 5 punktides e ja f sätestatud, et EBA aitab „tagada laenude ja muude riskide võtmise nõuetekohase reguleerimise ja järelevalve“ ning „tugevdada tarbijakaitset“ liidus ning jaepangandustoodete järelevalve toetab nende eesmärkide saavutamist. Lisaks sellele võivad „uued ja olemasolevad finantstegevuse liigid“, mille järelevalvet EBA kõnealuse määruse artikli 9 lõike 2 kohaselt teostab, hõlmata krediidasutuste pakutavaid

jaepangandustooteid ning see võib järelkult põhjendada nende nõuetekohase järelevalvega seotud suuniste vastuvõtmist EBA poolt.

- 19 Vastus väitele EBA pädevuse puudumise kohta sõltub vastusest küsimusele, kas võttes vastu suuniste jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta, ületas EBA talle määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõigetega 2 ja 5 ning artiklitega 8 ja 16 antud volitusi.

5. Eelotsuse küsimused

- 20 Conseil d'État esitab järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas Euroopa Järelevalveasutuse vastuvõetud suuniste peale võib esitada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 263 sätestatud tühistamishagi? Jaatava vastuse korral: kas kutseala föderatsioon saab tühistamishagi abil vaidlustada tema liikmetele, kelle huve ta kaitseb, adresseeritud suuniste, mis teda otseselt ega individuaalselt ei puuduta, kehtivust?

2. Eitava vastuse korral ühele punktis 1 esitatud küsimustest: kas Euroopa Järelevalveasutuse vastuvõetud suuniste kohta võib esitada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 267 sätestatud eelotsuse küsimuse? Jaatava vastuse korral: kas kutseala föderatsioon saab kehtetuse vastuväite abil vaidlustada tema liikmetele, kelle huve ta kaitseb, adresseeritud suuniste, mis teda otseselt ega individuaalselt ei puuduta, kehtivust?

3. Eeldusel, et Prantsusmaa pangandusföderatsioon saab kehtetuse vastuväite abil vaidlustada Euroopa Pangandusjärelevalve 22. märtsil 2016 vastuvõetud suuniste kehtivust, siis kas Euroopa Pangandusjärelevalve on nende suuniste vastuvõtmisega ületanud volitusi, mis on talle antud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusega nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve)?