

**Asia C-911/19****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

13.12.2019

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

4.12.2019

**Kantaja:**

Fédération bancaire française (FBF)

**Vastaaja:**

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

**1. Riidan kohde ja tosiseikat**

- 1 Euroopan pankkiviranomainen (EPV) antoi 22.3.2016 ohjeet vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelystä.
- 2 Internetsivustollaan 8.9.2017 julkaisemassaan lausunnossa Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (vakavaraisuusvalvonta- ja kriisintarkkailuviranomainen), joka on kansallinen valvontaviranomainen, vahvisti noudattavansa näitä ohjeita ja täsmensi, että niitä sovellettiin sen valvonnassa oleviin luottolaitoksiin, maksulaitoksiin ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksiin, joiden oli kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita ja varmistettava, että niiden jakelijat noudattivat niitä.
- 3 Fédération bancaire française (Ranskan pankkiyhdistysten liitto, FBF) vaatii tämän lausunnon kumoamista sen lainvastaisuuden vuoksi ja vetoaa EPV:n antamien ohjeiden pätemättömyyteen.

- 4 Kannetta tutkiessaan Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin) tarkastelee aluksi kantajan esittämän väitteen, joka koskee EPV:n ohjeiden pätemättömyyttä, tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja perusteltavuutta.

## 2. Kyseessä olevat säännökset

*Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010*

- 5 Tämän asetuksen I luvun ”Perustaminen ja oikeudellinen asema” 1 artiklassa säädetään seuraava:

”1. Tällä asetuksella perustetaan Euroopan valvontaviranomainen (Euroopan pankkiviranomainen), jäljempänä ’pankkiviranomainen’.

2. Pankkiviranomainen toimii tällä asetuksella uskottujen valtuuksien puitteissa sekä direktiivin 2006/48/EY, direktiivin 2006/49/EY, direktiivin 2002/87/EY, asetuksen (EY) N:o 1781/2006 ja direktiivin 94/19/EY soveltamisalalla sekä direktiivin 2005/60/EY, direktiivin 2002/65/EY, direktiivin 2007/64/EY ja direktiivin 2009/110/EY asiaankuuluvien osien soveltamisalalla siltä osin kuin näitä säädöksiä sovelletaan luotto- ja finanssilaitoksiin sekä niitä valvoviin toimivaltaisiin viranomaisiin, mukaan luettuina näihin säädöksiin perustuvat direktiivit, asetukset ja päätökset ja mahdolliset muut oikeudellisesti sitovat unionin säädökset, joissa pankkiviranomaiselle annetaan tehtäviä.

--

5. Pankkiviranomaisen tavoitteena on suojella yleistä etua edistämällä finanssijärjestelmän lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vakautta sekä tehokkuutta unionin talouden ja sen kansalaisten ja yritysten kannalta. Pankkiviranomaisen tehtävänä on omalta osaltaan:

--

e) varmistaa, että luottoriskien ja muiden riskien ottoa säännellään ja valvotaan asianmukaisesti, ja

f) parantaa asiakkaiden suojaa.”

- 6 Tämän asetuksen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”--

2. Pankkiviranomainen valvoo uusia ja nykyisiä finanssialan toimia ja voi antaa ohjeita ja suosituksia markkinoiden turvallisuuden ja vakauden sekä sääntelykäytäntöjen lähentymisen edistämiseksi.”

*Ohjeet vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelystä ABE/GL/2015/18*

”Soveltamisala

6. Nämä ohjeet koskevat kuluttajille tarjottavien ja myytävien tuotteiden kehittäjiä ja jakelijoita, ja niissä täsmennetään, miten tuotehallintamenettely on järjestettävä seuraavat säännökset huomioon ottaen:

– direktiivin 2013/36/EU (jäljempänä ’neljäs vakavaraisuusdirektiivi’) 74 artiklan 1 kohta, direktiivin 2007/64/EY (jäljempänä ’maksupalveludirektiivi’) 10 artiklan 4 kohta ja direktiivin 2009/110/EY (jäljempänä ’sähköistä rahaa koskeva direktiivi’) 3 artiklan 1 kohta yhdessä maksupalveludirektiivin 10 artiklan 4 kohdan kanssa ja

– [kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista annetun] direktiivin 2014/17/EU (jäljempänä ’asuntoluottodirektiivi’) 7 artiklan 1 kohta.

--

Keitä ohjeet koskevat

11. Nämä ohjeet osoitetaan asetuksen (EU) N:o 1093/2010 4 artiklan 2 kohta[n i alakohdassa] tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 (EPV-asetus) 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille finanssilaitoksille.

--

14. Jakelijoille osoitettujen ohjeiden osalta toimivaltaisten viranomaisten tulisi joko vaatia jakelijoita suoraan noudattamaan ohjeita tai vaatia valvomiaan kehittäjiä varmistamaan, että jakelijat noudattavat ohjeita.”

### **3. Asianosaisten väitteet**

#### *Fédération bancaire française*

- 7 Fédération bancaire française katsoo, ettei EPV ole toimivaltainen antamaan ohjeita vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelystä. Sen mielestä EPV on jättänyt huomiotta asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan soveltamisalan, jonka mukaan se voi toimia ainoastaan direktiivin 2006/48/EY, direktiivin 2006/49/EY, direktiivin 2002/87/EY, asetuksen (EY) N:o 1781/2006 ja direktiivin 94/19/EY soveltamisalalla sekä direktiivin 2005/60/EY, direktiivin 2002/65/EY, direktiivin 2007/64/EY ja direktiivin 2009/110/EY asiaankuuluvien osien soveltamisalalla.

- 8 Fédération bancaire française väittää erityisesti, ettei käsitettä ”tuotehallinta”, määritelmää ”kohdemarkkinat” sekä kehittäjien ja jakelijoiden erottelua, jotka on otettu käyttöön EPV:n antamissa ohjeissa vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelystä, sisälly mihinkään niistä asetuksista ja direktiiveistä, joissa määritellään EPV:n toimivalta, eikä varsinkaan niihin säädöksiin, jotka mainitaan EPV:n 22.3.2016 antamien ohjeiden 1.6 kohdassa.
- 9 Rahoitustuotteiden, joita rahoituspalvelujen tarjoajat ovat saattaneet markkinoille, hallinta, sellaisena kuin se määritellään rahoitusvälineiden markkinoista 15.5.2014 annetussa direktiivissä 2014/65/EU (MiFID II -direktiivi), jonka perusteella Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen antoi 5.2.2018 ohjeet, perustuu sitä vastoin tällaisiin käsitteisiin ja määritelmiin.
- 10 Fédération bancaire française katsoo, että EPV on näin ollen pannessaan täytäntöön 22.3.2016 antamissaan ohjeissa rahoitustuotteiden hallintaa koskevia käsitteitä ja määritelmiä luottolaitosten markkinoille saattamien vähittäispankkituotteiden – tuotteiden, joiden riskit kuluttajille ovat vähäiset – hallinnan alalla vaatinut vähittäispankkituotteiden kehittäjiä noudattamaan hyviä käytäntöjä, joiden vaatimustaso ei ole perusteltavissa ja jotka eivät perustu mihinkään Euroopan unionin direktiiviin tai asetukseen, joiden asianmukaisen noudattamisen valvonta on EPV:n tehtävänä koko Euroopan unionissa. Antaessaan tällaiset ohjeet EPV on ylittänyt toimivaltansa, joka määritellään asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdassa.

#### *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*

- 11 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution väittää ensisijaisesti, että riidanalaisesta lausunnosta ei voida nostaa kannetta ja kanne on siten jätettävä tutkimatta, ja toissijaisesti, että esitetyt kanneperusteet ovat perusteettomia.

#### **4. Conseil d'État'n arviointi**

##### *Pätemättömyysväitteen tutkittavaksi ottaminen*

- 12 Conseil d'État muistuttaa aluksi, että kansalliset tuomioistuimet ”voivat tutkia [unionin] toimen pätevyuden, ja jos ne katsovat, etteivät asianosaisten kansallisissa tuomioistuimissa esittämät pätemättömyyden perusteet ole perusteltuja, ne voivat hylätä kyseiset perusteet ja vahvistaa, että kyseinen toimi on täysin pätevä – – Sitä vastoin niillä ei ole valtaa todeta [unionin] toimielimen toimea pätemättömäksi” (tuomio 22.10.1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, 14 ja 15 kohta).
- 13 Conseil d'État lisää, että erussopimuksessa on sen ”[SEUT 263 ja SEUT 277] artiklalla sekä [SEUT 267] artiklalla luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimiiin kohdistuva laillisuusvalvonta [unionin] tuomioistuinten tehtäväksi. – – Tässä

järjestelmässä luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka eivät perussopimuksen [263] artiklan neljännessä kohdassa mainittujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi voi suoraan riitauttaa yleisesti sovellettavia yhteisön toimia, voivat tilanteen mukaan vedota tällaisten toimien pätemättömyyteen joko välillisesti perussopimuksen [277] artiklan nojalla [unionin] tuomioistuimissa tai kansallisissa tuomioistuimissa, jotka eivät ole toimivaltaisia itse toteamaan, että kyseiset toimet ovat pätemättömiä – ja vaatia viimeksi mainittuja esittämään [unionin] tuomioistuimelle tältä osin ennakkoratkaisukysymyksiä” (tuomio 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, C-50/00 P, EU:C:2002:462, 40 kohta).

- 14 Conseil d’État katsoo käsiteltävässä asiassa, että Fédération bancaire française esittämän pätemättömyysväitteen tutkittavaksi ottaminen riippuu näin siitä, miten vastataan kysymykseen siitä, voidaanko eurooppalaisen valvontaviranomaisen antamista ohjeista nostaa SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kumoamiskanne. Jos siihen vastataan myöntävästi, on pohdittava, voiko toimialaliitto riitauttaa tätä kautta jäsenilleen, joiden etuja se puolustaa, tarkoitettujen ohjeiden, jotka eivät koske kyseistä liittoa suoraan eivätkä erikseen, pätevyyden.
- 15 Siinä tapauksessa, että eurooppalaisen valvontaviranomaisen antamista ohjeista ei voida nostaa suoraa kumoamiskannetta, tai siinä tapauksessa, ettei toimialaliitto voi nostaa tätä kannetta, kantajana olevan liiton Conseil d’État:ssa esittämän pätemättömyysväitteen tutkittavaksi ottaminen riippuu näin ollen lisäksi siitä, voidaanko näiden ohjeiden osalta esittää SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ennakkoratkaisupyyntö. Jos tähän vastataan myöntävästi, on pohdittava, voiko toimialaliitto riitauttaa tätä kautta jäsenilleen, joiden etuja se puolustaa, tarkoitettujen ohjeiden, jotka eivät koske kyseistä liittoa suoraan eivätkä erikseen, pätevyyden.

### ***Euroopan pankkiviranomaisen toimivalta***

- 16 Conseil d’État toteaa yhtäältä, ettei missään EPV:n 22.3.2016 antamien ohjeiden 1.6 kohdassa mainituissa säädöksissä säädetä nimenomaisesti vähittäispankkituotteiden hallinnasta, lukuun ottamatta direktiiviä 2014/17/EU, jossa säännellään kuluttajille tarkoitettuja kiinteää asunto-omaisuutta koskevia luottosopimuksia. Vaikka MiFID II -direktiivistä näin ollen seuraa erityisesti, että kohdemarkkinoiden määrittäminen on välttämätön askel rahoitustuotteiden hallinnan kannalta, tähän käsitteeseen viitataan ainoastaan oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta 26.6.2013 annetun direktiivin 2013/36/EU 79 artiklan d alakohdan säännöksessä, joka koskee luottolaitosten luotonannon asianmukaista hajauttamista näihin laitoksiin kohdistuvien riskien valvonnan yhteydessä.
- 17 Conseil d’État huomauttaa toisaalta, ettei missään näistä säädöksistä – myöskään 4.2.2014 annetussa direktiivissä 2014/17/EU – ole säännöksiä, joissa EPV:lle annettaisiin toimivalta antaa ohjeita vähittäispankkituotteiden hallinnasta.

- 18 Asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 5 kohdan e ja f alakohdan mukaan EPV:n tehtävänä on joka tapauksessa omalta osaltaan ”varmistaa, että luottoriskien ja muiden riskien ottoa säännellään ja valvotaan asianmukaisesti” ja ”parantaa asiakkaiden suojaa” unionissa, jotka ovat tavoitteita, joiden saavuttamiseen vähittäispankkituotteiden hallinnalla pyritään. Lisäksi ”uu[det] ja nykyis[et] finanssialan toim[et]”, joita EPV valvoo tämän saman asetuksen 9 artiklan 2 kohdan nojalla, voivat sisältää luottolaitosten tarjoamia vähittäispankkituotteita ja saattavat näin ollen oikeuttaa sen, että EPV antaa ohjeita niiden hyvästä hallinnasta.
- 19 EPV:n puuttuvaa toimivaltaa koskevan kanneperusteen osalta annettava vastaus riippuu siitä, onko EPV ylittänyt toimivallan, joka sille on annettu asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 ja 5 kohdassa sekä 8 ja 16 artiklassa, antaessaan ohjeet vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelystä.

## 5. Ennakkoratkaisukysymykset

- 20 Conseil d'État esittää seuraavat kysymykset:

1. Voidaanko eurooppalaisen valvontaviranomaisen antamista ohjeista nostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan määräyksissä tarkoitettu kumoamiskanne? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko toimialaliitto riitauttaa kumoamiskanteella jäsenilleen, joiden etuja se puolustaa, tarkoitettujen ohjeiden, jotka eivät koske kyseistä liittoa suoraan eivätkä erikseen, pätevyys?
2. Jos jompaankumpaan ensimmäisessä kohdassa esitetystä kahdesta kysymyksestä vastataan kieltävästi, voidaanko eurooppalaisen valvontaviranomaisen antamista ohjeista esittää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan määräyksissä tarkoitettu ennakkoratkaisupyyntö? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko toimialaliitto riitauttaa pätemättömyysväitteellä jäsenilleen, joiden etuja se puolustaa, tarkoitettujen ohjeiden, jotka eivät koske kyseistä liittoa suoraan eivätkä erikseen, pätevyys?
3. Siinä tapauksessa, että Fédération bancaire française voi riitauttaa pätemättömyysväitteellä Euroopan pankkiviranomaisen 22.3.2016 antamat ohjeet, onko tämä viranomainen nämä ohjeet antaessaan ylittänyt toimivallan, joka sille on annettu Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta 24.11.2010 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 1093/2010?