

C-911/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. december 13.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Conseil d'État (Franciaország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. december 4.

Felperes:

Fédération bancaire française (FBF)

Alperes:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. A jogvita tárgya és az alapul szolgáló tények

- 1 Az Európai Bankhatóság (EBH) 2016. március 22-én elfogadta a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló iránymutatásokat.
- 2 A nemzeti felügyeleti hatóság, az Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (prudenciális ellenőrzési és szanálási hatóság, ACPR) a honlapján 2017. szeptember 8-án közzétett véleményében kijelentette, hogy megfelel ezen iránymutatásoknak, és pontosította, hogy ez utóbbiakat a felügyelete alá tartozó hitelintézetekre, pénzforgalmi intézményekre, és elektronikuspénz-kibocsátó intézményekre kell alkalmazni, amelyeknek minden erőfeszítést meg kell tenniük ezek betartása, valamint annak megismerése érdekében, hogy a forgalmazóik tiszteletben tartják-e azokat.
- 3 A Fédération bancaire française (francia bankszövetség, FBF) az EBH által elfogadott iránymutatások érvénytelenségére való hivatkozással e vélemény hatáskörtúllépés miatti megsemmisítését kéri.

- 4 A kereset vizsgálata során a Conseil d'État (államtanács) mindenekelőtt az EBH által kibocsátott iránymutatásokkal szemben a felperes részéről felhozott érvénytelenségi kifogás elfogadhatóságát és megalapozottságát tanulmányozza.

2. A szóban forgó rendelkezések

Az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló, 2010. november 24-i 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet

- 5 A „Létrehozás és jogállás” című fejezet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez a rendelet létrehozza az európai felügyeleti hatóságot (Európai Bankhatóság) (a továbbiakban: a Hatóság).

(2) A Hatóság az e rendelettel ráruházott hatáskörökkel összhangban a 2006/48/EK irányelv, a 2006/49/EK irányelv, a 2002/87/EK irányelv, az 1781/2006/EK rendelet és a 94/19/EK irányelv, továbbá – amennyiben e jogi aktusok alkalmazandók a hitelintézetekre, a pénzügyi intézményekre és az őket felügyelő hatáskörrel rendelkező hatóságokra – a 2005/60/EK irányelv, a 2002/65/EK irányelv, a 2007/64/EK irányelv és a 2009/110/EK irányelv vonatkozó részeinek hatályán belül, valamint az ezeken alapuló valamennyi irányelv, rendelet és határozat, és a Hatóságra feladatokat ruházó bármely további jogi kötőerővel bíró uniós aktus hatályán belül jár el

[...]

(5) A Hatóság célja, hogy a pénzügyi rendszer rövid, közép- és hosszú távú stabilitásához és hatékonyságához való hozzájárulás révén védje a közérdeket az Unió gazdasága, az uniós polgárok és vállalkozások érdekében. A Hatóság hozzájárul a következőkhöz:

[...]

e) a hitelfelvétel és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása; és

f) a fogyasztóvédelem javítása”.

- 6 A 9. cikk így rendelkezik:

„[...]

(2) A Hatóság nyomon követi az új és a már fennálló pénzügyi tevékenységeket, és iránymutatásokat és ajánlásokat fogadhat el piacok biztonságának és megbízhatóságának, valamint a szabályozási gyakorlat konvergenciájának elősegítése érdekében”.

A lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló iránymutatások (EBH) EBA/GL/2015/18

„Hatály

6. Ezek az iránymutatások a fogyasztók számára felkínált és értékesített termékek előállítóira és forgalmazóira alkalmazandók, és a következőkkel kapcsolatban határoznak meg termékfelügyeleti és -irányítási intézkedéseket:

- a 2013/36/EU irányelv (a tőkekövetelményekről szóló IV. irányelv, vagy CRD IV.) 74. cikkének (1) bekezdése, a 2007/64/EK irányelv (a pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló irányelv, vagy PSD) 10. cikkének (4) bekezdése, 2009/110/EK irányelv (az elektronikus pénzről szóló irányelv, vagy EMD) 3. cikkének (1) bekezdése, a PSD 10. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben; és
- A lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelv (a jelzáloghitel-irányelv, vagy MCD) 7. cikkének (1) bekezdése.

[...]

Címzettek

11. Az iránymutatások címzettjei az 1093/2010/EU rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott illetékes hatóságok és az 1093/2010/EU rendelet (a továbbiakban: EBH-rendelet) 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott pénzügyi intézmények.

14. A forgalmazóknak szóló iránymutatások tekintetében az illetékes hatóságoknak vagy közvetlenül a forgalmazók számára kell előírniuk az azoknak való megfelelést, vagy a felügyeletük alá tartozó előállítók számára kell előírniuk annak biztosítását, hogy a forgalmazók megfeleljenek az iránymutatásoknak”.

3. A felek érvei

A Fédération bancaire française (francia bankszövetség)

- 7 A Fédération bancaire française (francia bankszövetség) nem ismeri el az EBH hatáskörét a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló iránymutatások elfogadására. Véleménye szerint az EBH megsértette a 1093/2010 rendelet 1. cikkének hatályát, amely csak a 2006/48/EK irányelv, a 2006/49/EK irányelv, a 2002/87/EK irányelv, az 1781/2006/EK rendelet és a 94/19/EK irányelv, valamint a 2005/60/EK irányelv, 2002/65/EK irányelv, a 2007/64/EK irányelv és a 2009/110/EK irányelv vonatkozó részeinek hatálya alá tartozó területeken való eljárást teszi számára lehetővé.

- 8 A Fédération bancaire française (francia bankszövetség) pontosabban azt állítja, hogy a „termékirányítás” és a „célpiacok” fogalmát, valamint az előállítók és a forgalmazók közötti különbségtételt, amelyeket az EBH által kibocsátott, a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló iránymutatások vezettek be. nem szerepelnek az EBH hatáskörét meghatározó rendeletek és irányelvek egyikében sem, és különösen azokból hiányoznak, amelyek az EBH által 2016. március 22-én kiadott iránymutatások 1.6. pontjában szerepelnek.
- 9 Ennek ellenére e fogalmakon alapul a befektetési szolgáltatók által forgalomba hozott pénzügyi termékekkel kapcsolatos irányításnak a pénzügyi eszközök piacairól szóló 2014/65/EU irányelv, (úgynevezett MiFID II irányelv) szerinti meghatározása, amely az Európai Értékpapírpiaci Hatóság által 2018. február 5-én kibocsátott irányelvek alapját képezi.
- 10 Ennélfogva úgy véli, hogy azáltal, hogy a 2016. március 22-i iránymutatásaiban a pénzügyi termékekkel kapcsolatos irányítás fogalmait a hitelintézetek által forgalomba hozott lakossági banki termékekkel kapcsolatos irányítás területére ültette át, az EBH ez utóbbi termékek előállítására kötelezte, hogy olyan megfelelő gyakorlatot tartsanak tiszteletben, amely indokolatlan, és amelynek követelményszintje egyetlen olyan európai irányelvből vagy rendeletből sem következik, amely megfelelő alkalmazásának felügyelete egész Európában az EBH feladata. Az EBH ezen iránymutatások elfogadásával túllépte az 1093/2010 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében meghatározott hatáskörét.

Az Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (prudenciális ellenőrzési és szanálási hatóság, ACPR)

- 11 Az Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (prudenciális ellenőrzési és szanálási hatóság, ACPR) elsődlegesen azt állítja, hogy a megtámadott vélemény nem támadható meg keresettel, és így a kereset elfogadhatatlan, és másodlagosan azt állítja, hogy a felhozott jogalapok megalapozatlanok.

4. A Conseil d'État (államtanács) értékelése

Az érvénytelenségi kifogás elfogadhatóságáról

- 12 A Conseil d'État (államtanács) mindenekelőtt arra emlékeztet, hogy a nemzeti bíróságok „megvizsgálhatják [az uniós] jogi aktus érvényességét, és abban az esetben, ha a felek által előterjesztett érvénytelenségi jogalapot nem tartják megalapozottnak, e jogalapokat elutasíthatják, megállapítva, hogy a jogi aktus teljes mértékben érvényes [...] Ezzel szemben a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy megállapítsák [az uniós] intézmények jogi aktusainak az érvénytelenségét” (1987. október 22-i Foto-Frost ítélet, 314/85, EU:C:1987:452, 14. és 15. pont).

- 13 Hozzáteszi, hogy „[a] Szerződés, egyrészt [az EUMSZ 263. és az EUMSZ 277. cikkel], másrészt [az EUMSZ 267. cikkel] teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy [az uniós] bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát. [...] E rendszerben, mivel a természetes vagy jogi személyek a Szerződés [263.] cikkének negyedik bekezdésében meghatározott elfogadhatósági feltételek miatt közvetlenül nem támadhatják meg az általános hatályú közösségi jogi aktusokat, ezen aktusok érvénytelenségére az eset körülményeitől függően vagy [az uniós] bíróság előtt a Szerződés [277]. cikke alapján járulékosan, vagy a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak, és mivel ez utóbbiak nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg az említett jogi aktusok érvénytelenségét [...], a természetes vagy jogi személyek indítványozhatják a nemzeti bíróságnál, hogy e tekintetben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé” (2002. július 25-i Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, 40. pont).
- 14 A jelen ügyben úgy véli, hogy ezért a Fédération bancaire française (francia bankszövetség) által felhozott érvénytelenségi kifogás elfogadhatósága azon kérdésre adandó választól függ, hogy egy európai felügyeleti hatóság iránymutatásaival szemben indítható-e az EUMSZ 263. cikkben szabályozott megsemmisítés iránti kereset. Igenlő válasz esetén azt kell tehát megtudni, hogy egy szakmai szövetség ilyen módon elfogadhatóan vitathatja-e a tagjainak – akiknek az érdekeit védi – szülő, e szövetséget sem közvetlenül, sem személyesen nem érintő iránymutatások érvényességét.
- 15 Egyebekben, abban az esetben, ha egy európai felügyeleti hatóság által kibocsátott iránymutatások nem támadhatóak meg megsemmisítés iránti keresettel, vagy ha szakmai szövetség nem nyújthat be ilyen keresetet, akkor a felperes szövetség által a Conseil d’État (államtanács) előtt előterjesztett érvénytelenségi kifogás elfogadhatósága attól a kérdéstől függ, hogy ezen iránymutatások az EUMSZ 267. cikkben szabályozott előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát képezhetik-e. Igenlő válasz esetén azt kell megtudni, hogy egy szakmai szövetség ilyen módon elfogadhatóan vitathatja-e a tagjainak – akiknek az érdekeit védi – szülő, e szövetséget sem közvetlenül, sem személyesen nem érintő iránymutatások érvényességét.

Az Európai Bankhatóság hatásköréről

- 16 A Conseil d’État (államtanács) egyfelől megállapítja, hogy az EBH által 2016. március 22-én kibocsátott iránymutatások 1.6. pontjában említett szövegek – a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelvet kivéve – egyike sem ír elő kifejezetten a lakossági banki termékek irányításával kapcsolatos rendelkezést, Így különösen, jöhetnek a MiFID II irányelvből következően a „célcikkek” meghatározása a pénzügyi termékek irányításának szerves része, ez a fogalom mégis csupán a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáféréstől és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU

irányelv 79. cikkének d) pontjában, a hitelintézeteket fenyegető kockázatok kezelésének keretében ezen intézetek hitelportfóliói diverzifikációjának megfelelőre vonatkozó rendelkezéssel összefüggésben szerepel.

- 17 A Conseil d'État (államtanács) másfelől megjegyzi, hogy e szövegek – köztük a 2014. február 4-i 2014/17/EU irányelv – egyike sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely feljogosítja az EBH-t a lakossági banki termékekkel kapcsolatos irányítási intézkedésekről szóló iránymutatások kibocsátására.
- 18 Az 1093/2010 rendelet 1. cikke (5) bekezdésének e) és f) pontja értelmében azonban az EBH hozzájárul „a hitelfelvétel és egyéb kockázatok megfelelő [szabályozásához]” és az uniós „fogyasztóvédelem [javításához]”, vagyis a lakossági banki termékekkel kapcsolatos irányítás részvételével megvalósítandó célokhoz. Emellett „az „új és a már fennálló pénzügyi tevékenységek” – amelyek nyomon követése ugyanezen rendelet 9. cikkének (2) bekezdése értelmében az EBH feladata – körébe tartozhatnak a hitelintézetek által ajánlott lakossági banki termékek is, és ezért e tevékenységek indokolhatják a megfelelő irányításukra vonatkozó iránymutatások EBH általi kibocsátását.
- 19 Az EBH hatáskörének hiányán alapuló jogalpra adandó válasz attól a kérdéstől függ, hogy az EBH a lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló iránymutatások kibocsátásával túllépte-e a 1093/2010 rendelet 1. cikkének (2) és (5) bekezdésében, valamint 8. és 16. cikkében ráruházott hatásköreit.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 20 A Conseil d'État (államtanács) az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
 1. Egy európai felügyeleti hatóság iránymutatásaival szemben indítható-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikkének rendelkezéseiben szabályozott megsemmisítés iránti kereset? Igenlő válasz esetén: egy szakmai szövetség megsemmisítés iránti keresettel elfogadhatóan vitathatja-e a tagjainak – akiknek az érdekeit védi – szóló, e szövetséget sem közvetlenül, sem személyesen nem érintő iránymutatások érvényességét?
 2. Az 1. pontban feltett kérdésekre adott nemleges válasz esetén: egy európai felügyeleti hatóság iránymutatásai az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkében foglalt rendelkezésekben szabályozott előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát képezhetik-e? Igenlő válasz esetén: egy szakmai szövetség kifogás útján elfogadhatóan vitathatja-e a tagjainak – akiknek az érdekeit védi – szóló, e szövetséget sem közvetlenül, sem személyesen nem érintő iránymutatások érvényességét?
 3. Abban az esetben, ha a Fédération bancaire française (francia bankszövetség) kifogás útján elfogadhatóan vitathatja az Európai Bankhatóság által 2016. március 22-én elfogadott iránymutatásokat, a Bankhatóság ezen

iránymutatások kibocsátásával túllépte-e az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló, 2010. november 24-i 1093/2010 európai parlamenti és tanácsi rendeletben ráruházott hatáskörét?

MUNKADOKUMENTUM