

Byla C-911/19**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2019 m. gruodžio 13 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Conseil d'État (Prancūzija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2019 m. gruodžio 4 d.

Pareiškėja:

Fédération bancaire française (FBF)

Atsakovė:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Ginčo dalykas ir faktinės aplinkybės

- 1 2016 m. kovo 22 d. *Autorité bancaire européenne* (Europos bankininkystės institucija) (EBI) patvirtino Mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gaires.
- 2 2017 m. rugsėjo 8 d. savo interneto svetainėje paskelbta nuomone *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* (ACPR) (Rizikos ribojimu pagrįstos priežiūros ir pertvarkymo institucija), kuri yra nacionalinė priežiūros institucija, paskelbė, kad laikosi šių gairių ir kad jos yra taikomos jos kontroliuojamoms kredito įstaigoms, mokėjimo įstaigoms ir elektroninių pinigų įstaigoms; tos įstaigos turi visomis priemonėmis užtikrinti, kad minėtų gairių laikysis jos pačios ir jų platintojai.
- 3 *Fédération bancaire française* (FBF) (Prancūzijos bankų federacija) prašo panaikinti šią nuomonę dėl įgaliojimų viršijimo, remdamasi tuo, kad EBI patvirtintos gairės yra negaliojančios.

- 4 Nagrinėdama skundą *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) visų pirma kelia klausimą dėl negaliojimu grindžiamo prieštaravimo, kurį pareiškėja pateikė dėl EBI pateiktų gairių, priimtumo ir pagrįstumo.

2. Nagrinėjamos nuostatos

2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija)

- 5 I skyriaus „Steigimas ir teisinis statusas“ 1 straipsnyje nustatyta:

„1. Šiuo reglamentu įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija) (toliau – Institucija).

2. Institucija veikia šiuo reglamentu suteiktų įgaliojimų srityje ir Direktyvos 2006/48/EB, Direktyvos 2006/49/EB, Direktyvos 2002/87/EB, Reglamentas (EB) Nr. 1781/2006, Direktyvos 94/19/EB taikymo srityje bei Direktyvos 2005/60/EB, Direktyvos 2002/65/EB, Direktyvos 2007/64/EB ir Direktyvos 2009/110/EB atitinkamų dalių, kai tie teisės aktai taikomi kredito ir finansų įstaigoms bei jas prižiūrinčioms kompetentingoms institucijoms, įskaitant visas tais teisės aktais grindžiamas direktyvas, reglamentus ir sprendimus, taip pat bet kokio tolesnio teisiškai privalomo Sąjungos akto, kuriuo Institucijai pavedamos užduotys, taikymo srityje.

<...>

5. Institucijos tikslas – apsaugoti viešąjį interesą prisidedant prie trumpalaikio, vidutinės trukmės ir ilgalaikio finansų sistemos stabilumo ir veiksmingumo Sąjungos ekonomikos, jos piliečių ir verslo labui. Institucija turi padėti:

<...>

e) užtikrinti, kad kredito ėmimas ir kita rizika būtų tinkamai reguliuojami ir prižiūrimi; ir

f) sustiprinti vartotojų apsaugą.“

- 6 9 straipsnyje nustatyta:

„<...>

2. Institucija stebi naują ir jau vykdomą finansinę veiklą ir gali priimti gaires ir rekomendacijas, siekdama skatinti rinkų saugumą ir patikimumą bei reguliavimo praktikos konvergenciją.“

Mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gairės (GSP) ABE/GL/2015/18

„Taikymo sritis

6. Šios gairės taikomos vartotojams siūlomų ir parduodamų produktų gamintojams ir platintojams; jose detalizuojamas produktų priežiūros ir valdymo procesas, atsižvelgiant į:

- Direktyvos 2013/36/ES (Kapitalo poreikio direktyvos IV, toliau – KPD IV) 74 straipsnio 1 dalį, Direktyvos 2007/64/EB (Mokėjimo paslaugų direktyvos, toliau – MPD) 10 straipsnio 4 dalį ir Direktyvos 2009/110/EB (Elektroninių pinigų direktyvos, toliau – EPD) 3 straipsnio 1 dalį, kartu su MPD 10 straipsnio 4 dalimi;
- Direktyvos 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto (hipotekos kreditų direktyvos, toliau – HKD) 7 straipsnio 1 dalį.

<...>

Adresatai

11. Šios gairės skirtos kompetentingoms institucijoms, apibrėžtoms Reglamento (ES) Nr. 1093/2010 4 straipsnio 2 dalies i punkte, ir finansų įstaigoms, apibrėžtoms Reglamento (ES) Nr. 1093/2010 (toliau – EBI reglamentas) 4 straipsnio 1 dalyje.

<...>

14. Atsižvelgdamos į platintojams skirtas gaires, kompetentingos institucijos turėtų reikalauti iš pačių platintojų laikytis gairių arba reikalauti iš gamintojų, kurių priežiūrą jos vykdo, užtikrinti, kad platintojai jų laikytųsi.“

3. Šalių argumentai

Fédération bancaire française

- 7 *Fédération bancaire française* nepripažįsta EBI kompetencijos patvirtinti mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gaires. Jos manymu, EBI klaidingai išsiaiškino Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio taikymo sritį; pagal tą straipsnį jai neleidžiama imtis veiksmų Direktyvos 2006/48/EB, Direktyvos 2006/49/EB, Direktyvos 2002/87/EB, Reglamento (EB) Nr. 1781/2006 ir Direktyvos 94/19/EB, taip pat reikšmingų Direktyvos 2005/60/EB, Direktyvos 2002/65/EB, Direktyvos 2007/64/EB ir Direktyvos 2009/110/EB dalių taikymo srityje.

- 8 *Fédération bancaire française* visų pirma tvirtina, kad sąvokos „produktų valdymas“, termino „tikslinės rinkos“ ir skirtumo tarp gamintojų ir platintojų, kurie nustatyti EBI išleistose mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gairėse, nėra nė viename iš reglamentų ir direktyvų, kuriuose nustatyta EBI kompetencijos sritis, taip pat jų nėra 2016 m. kovo 22 d. EBI paskelbtų gairių 1.6 punkte nurodytuose reglamentuose ir direktyvose.
- 9 Tačiau tokiomis sąvokomis ir terminais grįstas investicinių paslaugų teikėjų rinkai pateiktų finansinių produktų valdymas, kaip tai apibrėžta 2014 m. gegužės 15 d. Direktyvoje 2014/65/ES dėl finansinių priemonių rinkų (vadinamoji MiFID II direktyva) ir kuria vadovaudamasi Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija 2018 m. vasario 5 d. paskelbė gaires.
- 10 Todėl ji mano, kad su finansinių produktų valdymu susijusias sąvokas ir terminus 2016 m. kovo 22 d. gairėse pritaikydama kredito įstaigų rinkai pateiktų mažmeninės bankininkystės produktų, su kuriais susijusi rizika vartotojams yra mažesnė, valdymui, EBI nustato mažmeninės bankininkystės produktų gamintojams reikalavimą laikytis geriausios praktikos, tačiau tokio lygmens reikalavimas yra nepagrįstas ir nėra nustatytas nė vienoje iš Europos direktyvų ar reglamentų, kurių tinkamu įgyvendinimu visoje Europos Sąjungoje turi rūpintis EBI. Patvirtindama tokias gaires EBI viršijo savo kompetencijos, nustatytos Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje, ribas.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)* tvirtina, pirma, kad dėl skundžiamos nuomonės negali būti pateiktas skundas, ir kad todėl skundas yra nepriimtinas, ir, antra, kad pateikti skundo pagrindai yra nepagrįsti.

4. *Conseil d'État* vertinimas

Dėl negaliojimu grindžiamo prieštaravimo priimtinumom

- 12 Visų pirma *Conseil d'État* primena, kad nacionaliniai teismai „gali nagrinėti [Sąjungos] akto galiojimą ir, jei šalių nurodytus negaliojimo pagrindus laiko nepagrįstais, atmesti šiuos pagrindus bei nuspręsti, kad aktas yra visiškai galiojantis. <...> Vis dėlto, jie neturi teisės pripažinti [Sąjungos] institucijų aktų negaliojančiais.“ (1987 m. spalio 22 d. Sprendimo *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, 14 ir 15 punktai)
- 13 Jis priduria, kad „[SESV 263 ir 277] straipsniai <...> ir [SESV 267] straipsnis įtvirtino išsamią teisių gynimo priemonių ir procedūrų sistemą, skirtą užtikrinti institucijų aktų teisėtumo priežiūrą, vykdomą [Sąjungos] teismų <...>. Pagal šią sistemą fiziniai ar juridiniai asmenys, negalintys tiesiogiai ginčyti visuotinai taikomų Bendrijos aktų dėl Sutarties [263] straipsnio ketvirtojoje pastraipoje numatytų priimtinumom sąlygų, turi galimybę netiesiogiai užginčyti šių aktų

galiojimą atitinkamu atveju arba [Sajungos] teismuose pagal [277] straipsnį, arba nacionaliniuose teismuose, siekdami, kad šie, patys neturėdami kompetencijos pripažinti tokių aktų negaliojančiais <...>, pateiktų Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą šiuo klausimu.“ (2002 m. liepos 25 d. Sprendimo *Unión de Pequeños Agricultores/Taryba*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, 40 punktas)

- 14 Šiuo atveju jis laikosi nuomonės, kad *Fédération bancaire française* pateikto negaliojimu grindžiamo prieštaravimo priimtinumą lemia atsakymas į klausimą, ar gali būti pareikštas SESV 263 straipsnyje numatytas ieškinys dėl Europos priežiūros institucijos paskelbtų gairių panaikinimo. Jeigu į klausimą būtų atsakyta teigiamai, reikėtų išsiaiškinti, ar profesinė federacija gali tokiomis teisių gynimo priemonėmis pagrįstai ginčyti nariams, kurių interesus ji gina, skirtų gairių, kurios su ja nėra susijusios nei tiesiogiai, nei konkrečiai, galiojimą.
- 15 Be to, tais atvejais, kai dėl Europos priežiūros institucijos paskelbtų gairių negali būti pareikštas tiesioginis ieškinys dėl panaikinimo, arba tais atvejais, kai tokio ieškinio negalėtų pareikšti profesinė federacija, negaliojimu grindžiamo pagrindo, kurią federacija pareiškėja pateikė *Conseil d'Etat*, priimtumas priklausytų nuo to, ar dėl šių gairių gali būti pateiktas prašymas priimti SESV 267 straipsnyje numatytą prejudicinį sprendimą. Jeigu į klausimą būtų atsakyta teigiamai, reikėtų išsiaiškinti, ar profesinė federacija gali tokiomis teisių gynimo priemonėmis pagrįstai ginčyti nariams, kurių interesus ji gina, skirtų gairių, kurios su ja nėra susijusios nei tiesiogiai, nei konkrečiai, galiojimą.

Dėl Europos bankininkystės institucijos kompetencijos

- 16 *Conseil d'État* konstatuoja, pirma, kad nė viename iš 2016 m. kovo 22 d. EBI paskelbtų gairių 1.6 punkte nurodytų dokumentų nėra aiškios nuostatos, susijusios su mažmeninės bankininkystės produktų valdymu, išskyrus Direktyvą 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto. Visų pirma nors iš MiFID II direktyvos matyti, kad „tikslinių rinkų“ apibrėžtis yra esminis finansinių produktų valdymo etapas, ši sąvoka nurodyta tik 2013 m. birželio 26 d. Direktyvos 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros 79 straipsnio d punkte, susijusiame su nuostata dėl kredito įstaigų valdomų kredito portfelių diversifikavimo pakankamumo valdant šioms įstaigoms kylančias rizikas.
- 17 *Conseil d'État* taip pat pažymi, kad nė viename iš šių dokumentų, įskaitant 2014 m. vasario 4 d. Direktyvą 2014/17/ES, nėra nuostatos, kuri suteiktų teisę EBI paskelbti gaires dėl mažmeninės bankininkystės produktų valdymo.
- 18 Vis dėlto, vadovaujantis Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 5 dalies e ir f punktais, EBI padeda „užtikrinti, kad kredito ėmimas ir kita rizika būtų tinkamai reguliuojami ir prižiūrimi,“ ir „sustiprinti [Sajungos] vartotojų apsaugą“ – tai tikslai, kurių padeda siekti mažmeninės bankininkystės produktų valdymas. Be to,

„nauj[a] ir jau vykdom[a] finansin[ė] veikl[a]“, kurios stebėseną patikėta EBI pagal to paties reglamento 9 straipsnio 2 dalį, gali apimti kredito įstaigų siūlomus mažmeninės bankininkystės produktus, taigi pateisinti, kad EBI paskelbia su jų tinkamu valdymu susijusias gaires.

- 19 Atsakymas dėl pagrindo, grindžiamo tuo, kad EBI neturi kompetencijos, priklauso nuo atsakymo į klausimą, ar EBI, paskelbdama mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gaires, viršijo kompetenciją, kuri jai suteikta pagal Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 ir 5 dalis ir 8 bei 16 straipsnius.

5. Prejudiciniai klausimai

- 20 *Conseil d'État* pateikia šiuos klausimus:

1. Ar dėl Europos priežiūros institucijos paskelbtų gairių gali būti pareikštas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 263 straipsnio nuostatose numatytas ieškinys dėl panaikinimo? Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar profesinė federacija turi teisę pareikšti ieškinį dėl panaikinimo ir taip ginčyti savo nariams, kurių interesus ji gina, skirtų, bet su ja nei tiesiogiai, nei konkrečiai nesusijusių gairių galiojimą?

2. Jeigu į vieną iš pirmame punkte pateiktų klausimų būtų atsakyta neigiamai, ar dėl Europos priežiūros institucijos paskelbtų gairių gali būti pateiktas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 267 straipsnio nuostatose numatytas prašymas priimti prejudicinį sprendimą? Jeigu į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar profesinė federacija turi teisę pateikti prieštaravimą ir taip ginčyti savo nariams, kurių interesus ji gina, skirtų, bet su ja nei tiesiogiai, nei konkrečiai nesusijusių gairių galiojimą?

3. Jeigu *Fédération bancaire française* turi teisę pateikti prieštaravimą ir taip ginčyti 2016 m. kovo 22 d. Europos bankininkystės institucijos patvirtintas gaires, ar paskelbdama gaires ši institucija viršijo savo įgaliojimus, jai suteiktus pagal 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija?