

Zaak C-911/19**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

13 december 2019

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 december 2019

Verzoekende partij:

Fédération bancaire française (FBF)

Verwerende partij:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Voorwerp en feiten van het geding

- 1 Op 22 maart 2016 heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) richtsnoeren inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken vastgesteld.
- 2 De Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Franse prudentiële toezichthouder; hierna: „ACPR”), de nationale toezichthoudende autoriteit, heeft in een op 8 september 2017 op haar website gepubliceerde mededeling verklaard dat zij deze richtsnoeren naleeft en gepreciseerd dat zij van toepassing zijn op de onder haar toezicht staande kredietinstellingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld, die alles in het werk moeten stellen om deze richtsnoeren na te leven en ervoor te zorgen dat hun distributeurs zich eraan houden.
- 3 De Fédération bancaire française [Franse bankfederatie (FBF)] verzoekt om nietigverklaring van deze mededeling op grond van bevoegdheidsoverschrijding en beroept zich daarbij op de ongeldigheid van de door EBA vastgestelde richtsnoeren.

- 4 Bij de behandeling van het beroep onderzoekt de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) allereerst de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de door de verzoekende partij tegen de EBA-richtsnoeren opgeworpen exceptie van ongeldigheid.

2. Toepasselijke bepalingen

Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit)

- 5 Hoofdstuk I „Oprichting en rechtsstatus” bepaalt in artikel 1:

„1. Bij deze verordening wordt een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) (hierna ‚de Autoriteit’) opgericht.

2. De Autoriteit handelt overeenkomstig de haar bij deze verordening toegekende bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2006/48/EG, richtlijn 2006/49/EG, richtlijn 2002/87/EG, verordening (EG) nr. 1781/2006, richtlijn 94/19/EG en van bepaalde onderdelen van richtlijn 2005/60/EG, richtlijn 2002/65/EG, richtlijn 2007/64/EG en richtlijn 2009/110/EG voor zover deze handelingen van toepassing zijn op kredietinstellingen en financiële instellingen alsook op de daarop toezicht houdende bevoegde autoriteiten, met inbegrip van alle op deze handelingen gebaseerde richtlijnen, verordeningen en besluiten en alle andere juridisch bindende handelingen van de Unie die taken aan de Autoriteit toewijzen.

[...]

5. De doelstelling van de Autoriteit is de collectieve belangen te beschermen door bij te dragen tot de stabiliteit en doeltreffendheid van het financiële stelsel op de korte, middellange en lange termijn, in het belang van de economie, de burgers en het bedrijfsleven van de Unie. De Autoriteit draagt bij tot:

[...]

- e) het waarborgen van behoorlijke regulering en toezicht met betrekking tot het aangaan van kredietrisico's en andere risico's, en
- f) een betere consumentenbescherming”.

- 6 Artikel 9 bepaalt:

„[...]

2. De Autoriteit oefent toezicht uit op nieuwe en bestaande financiële activiteiten en kan richtsnoeren vaststellen en aanbevelingen doen om de

veiligheid en de soliditeit van markten alsmede convergentie van de reguleringspraktijk te bevorderen.”

Richtsnoeren inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken EBA/GL/2015/18

„Toepassingsgebied

6. Deze richtsnoeren zijn van toepassing op initiators en distributeurs van aan consumenten aangeboden en verkochte producten en specificeren producttoezicht- en -governanceregelingen in verband met:

- artikel 74, lid 1, van richtlijn 2013/36/EU [„richtlijn kapitaalvereisten IV, (RKV IV)’], artikel 10, lid 4, van richtlijn 2007/64/EG [„richtlijn betalingsdiensten, (RBD)’], en artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/110/EG [„richtlijn e-geld, (REG)’], in samenhang met artikel 10, lid 4, van de RBD; en
- artikel 7, lid 1, van richtlijn 2014/17/EU [„richtlijn inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen, ofwel de richtlijn woningkredietovereenkomsten (RWKO)’].

[...]

Geadresseerden

11. Deze richtsnoeren zijn gericht tot bevoegde autoriteiten als omschreven in artikel 4, lid 2, van verordening (EU) nr. 1093/2010 en tot financiële instellingen als omschreven in artikel 4, lid 1, van verordening (EU) nr. 1093/2010 („EBA-verordening”).

14. Met betrekking tot de richtsnoeren voor distributeurs dienen bevoegde autoriteiten rechtstreeks van distributeurs te verlangen dat zij deze richtsnoeren naleven, of van initiators onder hun toezicht te verlangen dat zij ervoor zorgen dat distributeurs de richtsnoeren naleven.”

3. Argumenten van de partijen

Fédération bancaire française

- 7 De Fédération bancaire française betwist de bevoegdheid van EBA om richtsnoeren vast te stellen inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken. Volgens haar is EBA de draagwijdte van artikel 1 van verordening (EG) nr. 1093/2010 te buiten gegaan, die haar enkel toestaat op te treden binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2006/48/EG, richtlijn 2006/49/EG, richtlijn 2002/87/EG, verordening (EG) nr. 1781/2006 en richtlijn 94/19/EG, alsmede de

relevante delen van richtlijn 2005/60/EG, richtlijn 2002/65/EG, richtlijn 2007/64/EG en richtlijn 2009/110/EG.

- 8 Meer bepaald stelt de Fédération bancaire française dat het concept „productgovernance”, het begrip „doelmarkten” en het onderscheid tussen initiators en distributeurs dat in de door EBA vastgestelde richtsnoeren inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken is ingevoerd, in geen van de verordeningen en richtlijnen waarin de reikwijdte van de bevoegdheden van EBA is vastgelegd, zijn opgenomen, en met name niet in die welke in punt 1.6 van de EBA-richtsnoeren van 22 maart 2016 worden vermeld.
- 9 Daarentegen is de governance van financiële producten die op de markt worden gebracht door aanbieders van beleggingsdiensten, zoals gedefinieerd in richtlijn 2014/65/EU van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten (MiFID II-richtlijn) en op basis waarvan de Europese Autoriteit voor effecten en markten op 5 februari 2018 richtsnoeren heeft uitgebracht, op dergelijke concepten en begrippen gebaseerd.
- 10 De Fédération bancaire française is derhalve van mening dat EBA, door in haar richtsnoeren van 22 maart 2016 concepten en begrippen die betrekking hebben op de governance van financiële producten, toe te passen op de governance van door kredietinstellingen op de markt gebrachte retailbankproducten – die lagere risico’s voor de consument inhouden –, de initiators van retailbankproducten verplichten om goede praktijken na te leven waarvan de vereisten niet gerechtvaardigd zouden zijn en welke niet zouden voortvloeien uit een Europese richtlijn of verordening ten aanzien waarvan EBA de taak heeft ervoor te zorgen dat deze in de hele Europese Unie naar behoren worden toegepast. Door dergelijke richtsnoeren vast te stellen, heeft EBA de reikwijdte van haar bevoegdheden als omschreven in artikel 1, lid 2, van verordening (EU) nr. 1093/2010 overschreden.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

- 11 De Autorité de contrôle prudentiel et de résolution stelt primair dat tegen de aangevochten mededeling geen bezwaar en beroep openstaat en dat het verzoek derhalve niet-ontvankelijk is en, subsidiair, dat de aangevoerde middelen ongegrond zijn.

4. Beoordeling door de Conseil d’État

Ontvankelijkheid van de exceptie van ongeldigheid

- 12 Om te beginnen wijst de Conseil d’État erop dat de nationale rechterlijke instanties „[...] een onderzoek [kunnen] instellen naar de geldigheid van een [...] handeling [van de Unie] en, indien zij menen dat de door partijen aangevoerde middelen ongegrond zijn, deze [kunnen] verwerpen door vast te stellen dat de handeling ten volle geldig is. [...]. Zij zijn daarentegen niet bevoegd, handelingen

van de [...] instellingen van de [Unie] ongeldig te verklaren” (arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punten 14 en 15).

- 13 De Conseil d’État voegt daaraan toe dat „het Verdrag bij zijn artikelen [263 en 277 VWEU] enerzijds en artikel [267 VWEU] anderzijds een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven [heeft] geroepen, waarbij aan de [Unie] rechter het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen is opgedragen [...]. Volgens dit stelsel kunnen natuurlijke of rechtspersonen die, wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel [263], vierde alinea, van het Verdrag geen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen gemeenschapshandelingen van algemene strekking, naar gelang van het geval de ongeldigheid van dergelijke handelingen inroepen, hetzij incidenteel voor de [Unie] rechter krachtens artikel [277] van het Verdrag, hetzij voor de nationale rechter, die weliswaar niet bevoegd is zelf de ongeldigheid van genoemde handelingen vast te stellen [...], maar die ertoe kan worden gebracht daarover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof” (arrest van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 40).
- 14 De Conseil d’État is in casu van mening dat de ontvankelijkheid van de door de Fédération bancaire française opgeworpen exceptie van ongeldigheid dus afhangt van het antwoord op de vraag of de door een Europese toezichthoudende autoriteit uitgevaardigde richtsnoeren het voorwerp kunnen uitmaken van het in artikel 263 VWEU bedoelde beroep tot nietigverklaring. Zo ja, dan moet dus worden nagegaan of een beroepsfederatie langs die weg de geldigheid kan aanvechten van richtsnoeren die gericht zijn tot de leden wier belangen zij behartigt en die haar niet rechtstreeks of individueel raken.
- 15 Bovendien zou, indien tegen de richtsnoeren van een Europese toezichthoudende autoriteit geen rechtstreeks beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld of indien een dergelijk beroep niet openstaat voor een beroepsfederatie, de ontvankelijkheid van de door de verzoekende federatie bij de Conseil d’État opgeworpen exceptie van ongeldigheid afhangen van de vraag of met betrekking tot deze richtsnoeren een verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 267 VWEU kan worden ingediend. Indien zulks mogelijk is, moet worden nagegaan of een beroepsfederatie langs die weg de geldigheid kan aanvechten van richtsnoeren die gericht zijn tot de leden wier belangen zij behartigt en die haar niet rechtstreeks of individueel raken.

Bevoegdheid van de Europese Bankautoriteit

- 16 De Conseil d’État merkt op dat geen van de in punt 1.6 van de EBA-richtsnoeren van 22 maart 2016 genoemde teksten uitdrukkelijk voorziet in een bepaling betreffende productgovernance voor retailbanken, met uitzondering van richtlijn 2014/17/EU, die van toepassing is op kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen. Hoewel de definitie van „doelmarkten” in MiFID II dus een essentiële stap is voor de governance van financiële producten, wordt dit begrip louter genoemd in

artikel 79, onder d), van richtlijn 2013/36/EU van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, met betrekking tot een bepaling over de passende diversificatie van de door de kredietinstellingen aangehouden kredietportefeuilles, als onderdeel van het beheer van het risico waaraan deze instellingen zijn blootgesteld.

- 17 De Conseil d'État merkt voorts op dat geen van deze teksten, met inbegrip van richtlijn 2014/17/EU van 4 februari 2014, bepalingen bevatten die EBA de bevoegdheid verlenen om richtsnoeren uit te vaardigen voor productgovernance voor retailbanken.
- 18 Volgens artikel 1, lid 5, onder e) en f), van verordening (EG) nr. 1093/2010 draagt EBA echter bij tot „het waarborgen van behoorlijke regulering en toezicht met betrekking tot het aangaan van kredietrisico's en andere risico's” en „een betere consumentenbescherming” in de Unie, doelstellingen die de productgovernance voor retailbanken helpt te bereiken. Bovendien zouden de „nieuwe en bestaande financiële activiteiten” waarop EBA ingevolge artikel 9, lid 2, van dezelfde verordening toezicht houdt, waarschijnlijk ook door kredietinstellingen aangeboden retailbankproducten omvatten en bijgevolg de uitvaardiging door EBA van richtsnoeren voor de goede governance hiervan rechtvaardigen.
- 19 Het antwoord op het middel ontleend aan de onbevoegdheid van EBA hangt af van het antwoord op de vraag of EBA, door richtsnoeren uit te vaardigen inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken, de haar bij artikel 1, leden 2 en 5, en de artikelen 8 en 16 van verordening nr. 1093/2010 toegekende bevoegdheden heeft overschreden.

5. Prejudiciële vragen

- 20 De Conseil d'État stelt de volgende vragen:
 1. Kan tegen de door een Europese toezichthoudende autoriteit vastgestelde richtsnoeren beroep tot nietigverklaring worden ingesteld op grond van artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie? Zo ja, kan een beroepsfederatie langs die weg dan de geldigheid aanvechten van richtsnoeren die gericht zijn tot de leden wier belangen zij behartigt en die haar niet rechtstreeks of individueel raken?
 2. In geval van een ontkennend antwoord op een van de twee bovengenoemde vragen, kan dan met betrekking tot de door een Europese toezichthoudende autoriteit vastgestelde richtsnoeren een verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden ingediend? Zo ja, kan een beroepsfederatie dan, door het opwerpen van een exceptie, de geldigheid aanvechten van richtsnoeren die gericht zijn tot de leden wier belangen zij behartigt en die haar niet rechtstreeks of individueel raken?

3. Indien de Fédération bancaire française door het opwerpen van een exceptie de door de Europese Bankautoriteit op 22 maart 2016 vastgestelde richtsnoeren kan aanvechten, heeft die Autoriteit door de vaststelling van die richtsnoeren de bevoegdheden overschreden die haar bij verordening nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit) zijn toegekend?

WERKDOCUMENT