

Sprawa C-911/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
sporządzone na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed
Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

13 grudnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Conseil d'État (Francja)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

4 grudnia 2019 r.

Strona skarżąca:

Fédération bancaire française (FBF)

Druga strona postępowania:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Przedmiot i okoliczności faktyczne sporu

- 1 W dniu 22 marca 2016 r. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) przyjął wytyczne dotyczące zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej.
- 2 W opinii opublikowanej w dniu 8 września 2017 r. na własnej stronie internetowej Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (organ nadzoru ostrożnościowego i restrukturyzacji, Francja) (ACPR), będący krajowym organem nadzoru, oświadczył, że stosuje się do tych wytycznych, i wyjaśnił, że wytyczne te mają zastosowanie do instytucji kredytowych, instytucji płatniczych oraz instytucji pieniądza elektronicznego podlegających jego kontroli, które powinny podjąć wszelkie działania w celu przestrzegania tych wytycznych i zapewnienia, że ich dystrybutorzy się do owych wytycznych stosują.

- 3 Fédération bancaire française (francuskie zrzeszenie banków, FBF) wnosi o stwierdzenie nieważności tej opinii ze względu na przekroczenie uprawnień, podnosząc nieważność wytycznych przyjętych przez EUNB.
- 4 W ramach badania skargi Conseil d'État (rada państwa, Francja) powzięła wątpliwości przede wszystkim co do dopuszczalności i zasadności zarzutu nieważności podnieszonego przez stronę skarżącą wobec wytycznych wydanych przez EUNB.

2. Rozpatrywane przepisy

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego)

- 5 Rozdział I „Ustanowienie i status prawny” przewiduje w art. 1:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia Europejski Urząd Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego), zwany dalej »Urzędem«.

2. Urząd działa w ramach uprawnień przyznanych niniejszym rozporządzeniem oraz w zakresie przepisów dyrektywy 2006/48/WE, dyrektywy 2006/49/WE, dyrektywy 2002/87/WE, rozporządzenia (WE) nr 1781/2006, dyrektywy 94/19/WE i w zakresie, w jakim akty te mają zastosowanie do instytucji kredytowych i finansowych oraz właściwych organów, które je nadzorują, w zakresie stosownych fragmentów dyrektywy 2005/60/WE, dyrektywy 2002/65/WE, dyrektywy 2007/64/WE i dyrektywy 2009/110/WE, w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych aktów oraz wszelkich przyszłych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania Urzędowi.

[...]

5. Celem Urzędu jest ochrona interesu publicznego przez przyczynianie się do zapewniania w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej stabilności i efektywności systemu finansowego na korzyść gospodarki Unii, jej obywateli i przedsiębiorstw. Urząd przyczynia się do:

[...]

e) zapewnienia właściwej regulacji oraz nadzoru w zakresie podejmowania ryzyka kredytowego i innych rodzajów ryzyka; oraz

f) wzmocnienia ochrony klientów”.

- 6 Artykuł 9 stanowi:

„[...]”

2. Urząd monitoruje nowe oraz istniejące formy działalności finansowej i może przyjmować wytyczne oraz zalecenia w celu propagowania bezpieczeństwa i solidności rynków i konwergencji praktyk regulacyjnych”.

Wytyczne dotyczące zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej EBA/GL/2015/18

„Zakres stosowania

6. Niniejsze wytyczne stosują się do producentów i dystrybutorów produktów oferowanych i sprzedawanych konsumentom oraz określają zasady nadzoru nad produktami i zarządzania w odniesieniu do:

- art. 74 ust. 1 dyrektywy 2013/36/UE [»dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych IV« (CRD IV)], art. 10 ust. 4 dyrektywy 2007/64/WE (»dyrektywa o usługach płatniczych«) oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/110/WE (»dyrektywa w sprawie pieniądza elektronicznego«) w związku z art. 10 ust. 4 dyrektywy o usługach płatniczych; oraz
- art. 7 ust. 1 dyrektywy 2014/17/EU (»dyrektywa w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi« lub »dyrektywa w sprawie kredytów hipotecznych«).

[...]

Adresaci

11. Niniejsze wytyczne skierowane są do właściwych organów określonych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 oraz do instytucji finansowych określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 (»rozporządzenie w sprawie EUNB«).

14. W odniesieniu do wytycznych dla dystrybutorów właściwe organy powinny wymagać ich przestrzegania bezpośrednio od dystrybutorów albo wymagać od nadzorowanych producentów, aby zapewnili przestrzeganie tych wytycznych przez dystrybutorów”.

3. Argumenty stron

Fédération bancaire française

- 7 Fédération bancaire française podważa kompetencję EUNB do formułowania wytycznych dotyczących zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej. Jego zdaniem EUNB naruszył zakres art. 1 rozporządzenia nr 1093/2010, który pozwala mu na działania jedynie w zakresie

stosowania dyrektywy 2006/48/WE, dyrektywy 2006/49/WE, dyrektywy 2002/87/WE, rozporządzenia (WE) nr 1781/2006 oraz dyrektywy 94/19/WE, a także w zakresie stosownych fragmentów dyrektywy 2005/60/WE, dyrektywy 2002/65/WE, dyrektywy 2007/64/WE i dyrektywy 2009/110/WE.

- 8 Fédération bancaire française twierdzi w szczególności, że pojęcie „zarządzania produktami”, pojęcie „rynków docelowych” oraz rozróżnienie między producentami a dystrybutorami wprowadzone w wydanych przez EUNB wytycznych dotyczących zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej nie znajdują się w żadnym z rozporządzeń ani w żadnej z dyrektyw określających zakres kompetencji EUNB, a w szczególności nie znajdują się w aktach wymienionych w pkt 1.6 wytycznych przyjętych przez EUNB w dniu 22 marca 2016 r.
- 9 Natomiast na takich pojęciach i koncepcjach opiera się zarządzanie produktami finansowymi wprowadzonymi na rynek przez podmiot świadczący usługi inwestycyjne, zdefiniowane w dyrektywie 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (zwanej dalej „dyrektywą MiFID II”), na podstawie której to dyrektywy Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych wydał wytyczne w dniu 5 lutego 2018 r.
- 10 Fédération bancaire française uważa zatem, że poprzez zastosowanie, w wytycznych z dnia 22 marca 2016 r., koncepcji i pojęć dotyczących zarządzania produktami finansowymi do zarządzania produktami bankowości detalicznej wprowadzanymi na rynek przez instytucje kredytowe, a które to produkty rodzą mniejsze ryzyko dla konsumentów, EUNB wymaga od producentów produktów bankowości detalicznej przestrzegania dobrych praktyk na poziomie, który nie jest uzasadniony ani nie wynika z żadnej dyrektywy, ani z żadnego rozporządzenia Unii, których odpowiednie stosowanie ma zapewniać EUNB w całej Unii Europejskiej. Przyjmując takie wytyczne, EUNB przekroczyła zakres jego kompetencji zdefiniowany w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) podnosi tytułem głównym, że kwestionowana opinii nie może podlegać zaskarżeniu, a zatem skarga jest niedopuszczalna, oraz pomocniczo, że podniesione zarzuty są bezpodstawne.

4. Ocena Conseil d'État

W przedmiocie dopuszczalności zarzutu nieważności

- 12 Conseil d'État przypomina najpierw, że sądu krajowe „mogą badać ważność aktu [Unii], a jeśli nie uznają za uzasadnione zgłaszanych przez strony zarzutów dotyczących ich nieważności, mogą odrzucić te zarzuty, stwierdzając, że akt

prawny jest w pełni ważny. [...] Natomiast sądy krajowe nie mają prawa orzekać o nieważności aktów wydawanych przez instytucje [Unii]” (wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 14, 15).

- 13 Dodaje, że „traktat ustanowił w art. [263 TFUE i 277 TFUE] z jednej strony oraz w art. [267 TFUE] z drugiej wyczerpujący system środków odwoławczych oraz procedur służących zapewnieniu kontroli legalności aktów instytucji, powierzając ją sądowi [Unii]. [...] W ramach tego systemu osoby fizyczne lub prawne, które nie mogą ze względu na warunki dopuszczalności określone w art. [263] akapit czwarty traktatu zaskarżyć bezpośrednio aktów wspólnotowych o charakterze generalnym, mają możliwość podniesienia nieważności takich aktów, w zależności od przypadku, albo przed sądem [Unii] w sposób incydentalny na podstawie art. [277] traktatu, albo przed sądami krajowymi, skłaniając te sądy, jako nieposiadające kompetencji do stwierdzenia nieważności takich aktów [...], do zwrócenia się z tą kwestią do Trybunału w drodze pytań prejudycjalnych” (wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40).
- 14 Conseil d'État uważa w niniejszym przypadku, że dopuszczalność zarzutu nieważności podniesionego przez Fédération bancaire française zależy zatem od odpowiedzi na pytanie, czy wytyczne wydane przez europejski organ nadzoru mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianej w art. 263 TFUE. W przypadku odpowiedzi twierdzącej należy wówczas ustalić, czy zrzeszenie zawodowe jest uprawnione do zakwestionowania – w drodze takiej skargi – ważności wytycznych skierowanych do członków, których interesów broni, a które nie dotyczą go ani bezpośrednio, ani indywidualnie.
- 15 Ponadto, w sytuacji, gdyby wytyczne wydane przez europejski organ nadzoru nie mogły być przedmiotem bezpośredniej skargi o stwierdzenie nieważności lub gdyby owa skarga nie przysługiwała zrzeszeniu zawodowemu, dopuszczalność zarzutu nieważności podniesionego przez skarżące zrzeszenie przed Conseil d'État zależałaby wówczas od kwestii, czy te wytyczne mogą być przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidzianego w art. 267 TFUE. Jeśli tak, należałoby ustalić, czy zrzeszenie zawodowe jest uprawnione do zakwestionowania – w drodze takiego zarzutu – ważności wytycznych skierowanych do członków, których interesów broni, a które nie dotyczą go ani bezpośrednio, ani indywidualnie.

W przedmiocie kompetencji EUNB

- 16 Conseil d'État stwierdza, po pierwsze, że żaden akt wskazany w pkt 1.6 wytycznych wydanych przez EUNB z dnia 22 marca 2016 r. nie przewiduje w sposób wyraźny przepisu dotyczącego zarządzania produktami bankowości detalicznej, z wyjątkiem dyrektywy 2014/17/UE, która reguluje konsumenckie umowy o kredyt związane z nieruchomościami mieszkalnymi. W konsekwencji, w szczególności, o ile z dyrektywy MiFID II wynika, że określenie „rynków docelowych” jest działaniem niezbędnym dla zarządzania produktami

finansowymi, o tyle pojęcie to pojawia się jedynie w art. 79 lit. d) dyrektywy 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, w związku z przepisem dotyczącym dostosowania dywersyfikacji portfeli kredytowych posiadanych przez instytucje kredytowe w ramach zarządzania ryzykiem, na jakie instytucje te są narażone.

- 17 Conseil d'État podnosi, po drugie, że żaden z tych aktów, w tym dyrektywa 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r., nie przewiduje przepisu uprawniającego EUNB do wydania wytycznych dotyczących zarządzania produktami bankowości detalicznej.
- 18 Niemniej zgodnie z art. 1 ust. 5 lit. e) i f) rozporządzenia nr 1093/2010 EUNB przyczynia się do „zapewnienia właściwej regulacji [...] w zakresie podejmowania ryzyka kredytowego i innych rodzajów ryzyka” oraz „wzmocnienia ochrony klientów” w Unii, będących celami, do spełnienia których przyczynia się zarządzanie produktami bankowości detalicznej. Ponadto, „nowe oraz istniejące formy działalności finansowej”, których monitorowanie powierzono EUNB na podstawie art. 9 ust. 2 tego rozporządzenia, mogą obejmować produkty bankowości detalicznej oferowane przez instytucje kredytowe, a zatem uzasadniać wydanie przez EUNB wytycznych dotyczących ich prawidłowego zarządzania.
- 19 Odpowiedź na zarzut oparty na braku kompetencji EUNB zależy od odpowiedzi na pytanie, czy wydając wytyczne dotyczące zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej, EUNB przekroczył kompetencje przyznane mu na podstawie art. 1 ust. 2 i 5 oraz art. 8 i 16 rozporządzenie nr 1093/2010.

5. Pytania prejudycjalne

- 20 Conseil d'État zadaje następujące pytania:
 - 1) Czy wytyczne wydane przez europejski organ nadzoru mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianej w art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej? Jeśli tak, czy zrzeczenie zawodowe jest uprawnione do zakwestionowania – w drodze skargi o stwierdzenie nieważności – ważności wytycznych skierowanych do członków, których interesów broni, a które nie dotyczą go ani bezpośrednio, ani indywidualnie?
 - 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na któreś z dwóch pytań zadanych w pkt 1 – czy wytyczne wydane przez europejski organ nadzoru mogą być przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidzianego w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej? Jeśli tak, czy zrzeczenie zawodowe jest uprawnione do zakwestionowania – w drodze

zarzutu – ważności wytycznych skierowanych do członków, których interesów broni, a które nie dotyczą go ani bezpośrednio, ani indywidualnie?

3) W sytuacji, gdyby Fédération bancaire française było uprawnione do zakwestionowania – w drodze zarzutu – wytycznych przyjętych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w dniu 22 marca 2016 r., to czy Urząd ten, wydając owe wytyczne, przekroczył kompetencje przyznane mu na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego)?

DOKUMENT ROBOCZY