

Vec C-911/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

13. december 2019

Vnútroštátny súd:

Conseil d'État

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

4. december 2019

Žalobkyňa:

Fédération bancaire française (FBF)

Žalovaný:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Predmet sporu a priebeh konania

- 1 Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA) 22. marca 2016 prijal usmernenia o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva.
- 2 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (Úrad pre prudenciálny dohľad a riešenie krízových situácií, Francúzsko), vnútroštátny orgán dohľadu, v oznámení uverejnenom na svojej internetovej stránke dňa 8. septembra 2017 vyhlásil, že koná v súlade s uvedenými usmerneniami a spresnil, že tieto usmernenia sa uplatňujú na úverové inštitúcie, platobné inštitúcie a inštitúcie elektronického peňažníctva podliehajúce jeho dohľadu, ktoré sú povinné sa týmito usmerneniami riadiť, aby ich dodržiavali a zabezpečili ich dodržiavanie zo strany svojich distribútorov.
- 3 Fédération bancaire française (FBF) (Francúzska banková federácia, Francúzsko) navrhuje zrušiť toto oznámenie z dôvodu prekročenia právomoci, pričom sa odvoláva na neplatnosť usmernení prijatých EBA.
- 4 Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) má pri skúmaní žaloby v prvom rade pochybnosti o prípustnosti a dôvodnosti námietky neplatnosti, ktorú vznesla žalobkyňa proti usmerneniam vydaným EBA.

2. Dotknuté ustanovenia

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo)

- 5 V kapitole I „Zriadenie a právne postavenie“ sa v článku 1 stanovuje:
 - „1. Týmto nariadením sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) (ďalej len „orgán pre bankovníctvo“).
 2. Orgán pre bankovníctvo koná v rozsahu právomocí udelených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti smerníc 2006/48/ES, 2006/49/ES, 2002/87/ES, nariadenia (ES) č. 1781/2006, smernice 94/19/ES a v rozsahu, v ktorom sa tieto akty uplatňujú na úverové a finančné inštitúcie a príslušné orgány, ktoré nad nimi vykonávajú dohľad, v rozsahu príslušných častí smernice 2005/60/ES, smernice 2002/65/ES, smernice 2007/64/ES a smernice 2009/110/ES vrátane všetkých smerníc, nariadení a rozhodnutí vychádzajúcich z týchto aktov a všetkých ostatných právne záväzných aktov Únie, ktorými sa zverujú úlohy orgánu pre bankovníctvo.

...

5. Cieľom orgánu pre bankovníctvo je chrániť verejný záujem prispievaním ku krátkodobej, strednodobej a dlhodobej stabilite a efektívnosti finančného systému pre hospodárstvo Únie, občanov a podnikateľské subjekty. Orgán pre bankovníctvo prispieva k:

...

e) zabezpečeniu, aby úverové a iné riziká podliehali náležitej regulácii a dohľadu, a

f) zvyšovaniu ochrany zákazníkov.“

6 V článku 9 uvedeného nariadenia sa stanovuje:

„...“

2. Orgán pre bankovníctvo monitoruje nové a existujúce finančné aktivity a môže prijať usmernenia a odporúčania s cieľom podporovať istotu a spoľahlivosť trhov a konvergenciu regulačných postupov.“

Usmernenia o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva (GSP) ABE/GL/2015/18

„Rozsah pôsobnosti

6. Tieto usmernenia sa uplatňujú na tvorcov a distribútorov produktov ponúkaných a predávaných spotrebiteľom a spresňujú sa v nich mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov v súvislosti s:

- článkom 74 ods. 1 smernice 2013/36/EÚ (smernica o kapitálových požiadavkách IV, CRD IV), článkom 10 ods. 4 smernice 2007/64/ES (smernica o platobných službách, PSD) a článkom 3 ods. 1 smernice 2009/110/ES (smernica o elektronických peniazoch, EMD) v spojení s článkom 10 ods. 4 PSD a
- článkom 7 ods. 1 smernice 2014/17/EÚ (smernica o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie, alebo smernica o hypotekárnych úveroch, MCD).

...

Určenie

11. Tieto usmernenia sú určené príslušným orgánom vymedzeným v článku 4 ods. 2 bode i) nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 a finančným inštitúciám

vymedzeným v článku 4 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 (tzv. nariadenie o EBA).

14. So zreteľom na usmernenia pre distribútorov majú príslušné orgány vyžadovať, aby súlad s nimi dodržiavali priamo distribútori, alebo vyžadovať od tvorcov, nad ktorými vykonávajú dohľad, aby zabezpečili dodržiavanie súladu s nimi zo strany distribútorov.“

3. Tvrdenia účastníkov konania

Francúzska banková federácia

- 7 Francúzska banková federácia spochybňuje právomoc EBA prijať usmernenia o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva. Podľa jej názoru EBA porušil rozsah pôsobnosti článku 1 nariadenia č. 1093/2010, ktorý mu umožňuje konať iba v rozsahu pôsobnosti smerníc 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2002/87/ES, nariadenia (ES) č. 1781/2006 a smernice 94/19/ES, v rozsahu príslušných častí smernice 2005/60/ES, smernice 2002/65/ES, smernice 2007/64/ES a smernice 2009/110/ES.
- 8 Francúzska banková federácia konkrétne tvrdí, že koncepcia „riadenia produktov“, pojem „cieľové trhy“ a rozlišovanie medzi tvorcami a distribútormi, ktoré EBA zaviedol v usmerneniach o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva, sa nevyskytujú v žiadnom z nariadení a smerníc, ktoré stanovujú rozsah právomocí EBA, a najmä nie v tých, ktoré sú uvedené v bode 1.6 usmernení vydaných EBA 22. marca 2016.
- 9 Na druhej strane, riadenie finančných produktov uvádzaných na trh poskytovateľmi investičných služieb, vymedzené v smernici 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi (takzvaná smernica MiFID II), na základe ktorého Európsky orgán pre cenné papiere a trhy 5. februára 2018 vydal svoje usmernenia, je založené na takýchto koncepciách a pojmoch.
- 10 Uvedená federácia sa preto domnieva, že EBA tým, že do svojich usmernení z 22. marca 2016 prevzal koncepty a pojmy týkajúce sa riadenia finančných produktov a uplatnil ich na produkty retailového bankovníctva uvádzané na trh úverovými inštitúciami, s ktorými sú spojené nepatrné riziká pre spotrebiteľov, vyžaduje od tvorcov produktov retailového bankovníctva, aby dodržiavali osvedčené postupy, ktorých prísnosť nie je podľa jej názoru opodstatnená a nevyplýva zo žiadnej európskej smernice alebo nariadenia, ktorých riadne uplatňovanie má EBA monitorovať v celej Európskej únii. Prijatím týchto usmernení EBA prekročil rozsah svojich právomocí vymedzených v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010.

Úrad pre prudenciálny dohľad a riešenie krízových situácií (ACPR)

- 11 Úrad pre prudenciálny dohľad a riešenie krízových situácií (ACPR) v prvom rade tvrdí, že proti napadnutému oznámeniu nie je prípustný opravný prostriedok, a preto je žaloba neprípustná, a subsidiárne tvrdí, že uvádzané žalobné dôvody sú nedôvodné.

4. Posúdenie Conseil d'État

O prípustnosti námietky neplatnosti

- 12 Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) v prvom rade pripomína, že vnútroštátne súdy „môžu preskúmať platnosť aktu [Únie] a ak usúdia, že dôvody neplatnosti, ktoré pred nimi uviedli účastníci konania, sú nedôvodné, môžu tieto dôvody zamietnuť a prijať záver, že akt je plne platný. ... Na druhej strane nemajú právomoc vyhlásiť akty inštitúcií [Únie] za neplatné“ (rozsudok z 22. októbra 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, body 14 a 15).
- 13 Conseil d'État (Štátna rada) ďalej uvádza, že „Zmluva [o FEÚ] vytvorila svojimi článkami [263 a 277 ZFEÚ] na jednej strane a článkom [267 ZFEÚ] na strane druhej kompletný systém právnych prostriedkov a postupov zaručujúcich kontrolu zákonnosti aktov orgánov, ktorá je zverená sudcom [Únie]... Podľa tohto systému majú fyzické alebo právnické osoby, ktoré kvôli podmienkam prípustnosti uvedeným v článku [263] štvrtom odseku Zmluvy nemôžu bezprostredne napadnúť akty Spoločenstva, možnosť uplatniť neplatnosť takých aktov podľa okolností prípadu buď nepriamo podľa článku [277] Zmluvy pred sudcom [Únie], alebo pred vnútroštátnymi súdmi, ktoré ale samy nemôžu určiť neplatnosť uvedených aktov... a podnietiť ich, aby predložili Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky“ (rozsudok z 25. júla 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 40).
- 14 V prejednávanej veci sa Conseil d'État (Štátna rada) domnieva, že prípustnosť námietky neplatnosti, ktorú vzniesla Francúzska banková federácia, tak závisí od odpovede na otázku, či je proti usmerneniam vydaným Európskym orgánom dohľadu prípustná žaloba o neplatnosť v zmysle článku 263 ZFEÚ. Ak je odpoveď na túto otázku kladná, potom treba zvážiť, či je profesijné združenie (federácia) oprávnené takto napadnúť platnosť usmernení určených členom, ktorých záujmy obhajuje a ktoré sa ho netýkajú ani priamo, ani osobne.
- 15 Okrem toho v prípade, že by proti usmerneniam vydaným Európskym orgánom dohľadu nebola prípustná priama žaloba o neplatnosť alebo ak by túto žalobu nemohlo podať profesijné združenie, potom by prípustnosť námietky neplatnosti, ktorú vzniesla žalujúca federácia pred Conseil d'État (Štátna rada), závisela od toho, či tieto usmernenia môžu byť predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ. Ak je odpoveď na túto otázku kladná, potom treba zvážiť, či je profesijné združenie oprávnené takýmto spôsobom napadnúť

platnosť usmernení určených členom, ktorých záujmy obhajuje a ktoré sa ho netýkajú ani priamo, ani osobne.

O právomoci Európskeho orgánu pre bankovníctvo

- 16 Conseil d'État (Štátna rada) konštatuje na jednej strane, že žiadny z textov uvedených v bode 1.6 usmernení, vydaných EBA 22. marca 2016, neobsahuje výslovné ustanovenie týkajúce sa riadenia produktov retailového bankovníctva, s výnimkou smernice 2014/17/EÚ o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie... Hoci zo smernice MiFID II predovšetkým vyplýva, že vymedzenie pojmu „cieľové trhy“ má zásadný význam pre riadenie finančných produktov, tento pojem sa uvádza iba v článku 79 písm. d) smernice 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a starostlivom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami..., v súvislosti s ustanovením o primeranosti diverzifikácie úverových portfólií držaných úverovými inštitúciami v kontexte riadenia rizika, ktorému sú tieto inštitúcie vystavené.
- 17 Conseil d'État (Štátna rada) na druhej strane poukazuje na to, že žiadny z týchto textov vrátane smernice 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by splnomocňovalo EBA na vydanie usmernení pre riadenie produktov retailového bankovníctva.
- 18 Podľa článku 1 ods. 5 písm. e) a f) nariadenia č. 1093/2010 však EBA prispieva „k zabezpečeniu, aby úverové a iné riziká podliehali náležitej regulácii“, a „zvyšovaniu ochrany zákazníkov“ v Únii, čo sú ciele, ku ktorých dosahovaniu prispieva riadenie produktov retailového bankovníctva. Okrem toho „nové a existujúce finančné aktivity“, ktorých monitorovaním je poverený EBA podľa článku 9 ods. 2 toho istého nariadenia, môžu zahŕňať produkty retailového bankovníctva ponúkané úverovými inštitúciami, a z tohto dôvodu môžu odôvodňovať vydanie usmernení týkajúcich sa ich dobrej správy zo strany EBA.
- 19 Odpoveď na žalobný dôvod založený na nedostatku právomoci EBA závisí od odpovede na otázku, či vydaním usmernení o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva EBA prekročil právomoci, ktoré mu priznávajú článok 1 ods. 2 a 5 a články 8 a 16 nariadenia č. 1093/2010.

5. Prejudiciálne otázky

- 20 Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) kladie tieto prejudiciálne otázky:
1. Je proti usmerneniam vydaným Európskym orgánom dohľadu prípustná žaloba o neplatnosť v zmysle ustanovení článku 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie? Ak je odpoveď na túto otázku kladná, je profesijné združenie (federácia) oprávnené žalobou o neplatnosť napadnúť platnosť usmernení

určených členom, ktorých záujmy obhajuje, a ktoré sa ho netýkajú ani priamo, ani osobne?

2. Ak je odpoveď na niektorú z dvoch otázku položených v bode 1 záporná, môžu byť usmernenia vydané Európskym orgánom dohľadu predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie? Ak je odpoveď na túto otázku kladná, je profesijné združenie (federácia) oprávnené vznesením námietky napadnúť platnosť usmernení určených členom, ktorých záujmy obhajuje a ktoré sa jej netýkajú ani priamo, ani osobne?

3. V prípade, že je Fédération bancaire française (Francúzska banková federácia) oprávnená vznesením námietky napadnúť platnosť usmernení prijatých Európskym orgánom pre bankovníctvo 22. marca 2016, prekročil tento orgán pre bankovníctvo tým, že vydal tieto usmernenia, právomoci, ktoré mu priznáva nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo)?

PRACOVNÝ DOKUMENT