

Zadeva C-911/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

13. december 2019

Predložitveno sodišče:

Conseil d'État (Francija)

Datum predložitvene odločbe:

4. december 2019

Tožeča stranka:

Fédération bancaire française (FBF)

Tožena stranka:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Predmet spora in podatki o njem

- 1 Evropski bančni organ (EBA) je 22. marca 2016 sprejel Smernice o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov.
- 2 Nacionalni nadzorni organ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (organ za bonitetni nadzor in reševanje bank) je v mnenju, objavljenem na svojem spletnem mestu 8. septembra 2017, izjavil, da bo upošteval te smernice, in pojasnil, da se uporabljajo za kreditne institucije, plačilne institucije in institucije za izdajo elektronskega denarja, ki so pod njegovim nadzorom, ki naj bi morale storiti vse, da bi jih upoštevale, in zagotoviti, da jih upoštevajo tudi njihovi distributerji.
- 3 Fédération bancaire française (FBF) (francosko združenje bank) predlaga, da se zaradi prekoračitve pooblastil to mnenje razglasi za nično, pri čemer se sklicuje na neveljavnost smernic, ki jih je sprejel EBA.

- 4 Conseil d'État (državni svet, Francija) pri preučitvi tožbe najprej sprašuje o dopustnosti in utemeljenosti ugovora neveljavnosti, ki ga tožeča stranka uveljavlja zoper smernice, ki jih je izdal EBA.

2. Zadevne določbe

Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ)

- 5 Člen 1 v poglavju I z naslovom „Ustanovitev in obseg delovanja“ določa:

„1. Ta uredba ustanavlja Evropski nadzorni organ (Evropski bančni organ) (v nadaljnjem besedilu: Organ).

2. Organ deluje v okviru pooblastil, podeljenih s to uredbo, ter v okviru področja uporabe Direktive 2006/48/ES, Direktive 2006/49/ES, Direktive 2002/87/ES, Uredbe (ES) št. 1781/2006, Direktive 94/19/ES in, kadar se ti akti uporabljajo za kreditne in finančne institucije ter pristojne organe, ki jih nadzorujejo, v okviru ustreznih delov Direktive 2005/60/ES, Direktive 2002/65/ES, Direktive 2007/64/ES in Direktive 2009/110/ES, vključno z vsemi direktivami, uredbami in sklepi, ki temeljijo na teh aktih, ter v okviru vsakega drugega pravno zavezujočega akta Unije, ki na Organ prenaša naloge.

[...]

5. Cilj Organa je varovati javne interese s prispevanjem h kratko-, srednje- in dolgoročni stabilnosti in učinkovitosti finančnega sistema v korist gospodarstva Unije, njenih državljanov in podjetij. Organ prispeva k:

[...]

(e) zagotavljanju, da so najemanje kreditov in druga tveganja ustrezno urejena in nadzorovana, ter

(f) okrepitvi varstva potrošnikov.“

- 6 Člen 9 določa:

„[...]

2. Organ nadzoruje nove in obstoječe finančne dejavnosti ter lahko sprejme smernice in priporočila za spodbujanje varnosti in trdnosti trgov ter za približevanje regulativnih praks.“

Smernice o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov (EBA/GL/2015/18)

„Področje uporabe

6. Te smernice se uporabljajo za proizvajalce in distributerje produktov, ki se ponujajo in prodajajo potrošnikom, ter določajo nadzor nad produkti in ureditev upravljanja glede na:

- člen 74(1) Direktive 2013/36/EU (direktiva o kapitalskih zahtevah, v nadaljnjem besedilu: direktiva CRD IV), člen 10 (4) Direktive 2007/64/ES (direktiva o plačilnih storitvah, v nadaljnjem besedilu: direktiva PSD) in člen 3(1) Direktiv 2009/110/ES (direktiva o e-denarju, v nadaljnjem besedilu: direktiva EMD) v povezavi s členom 10(4) direktive PSD, ter
- člen 7(1) Direktive 2014/17/EU (direktiva o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine ali direktiva o hipotekarnih kreditih, v nadaljnjem besedilu: direktiva MCD).

[...]

Naslovniki

11. Te smernice so naslovljene na pristojne organe, kot so opredeljeni v členu 4(2) Uredbe (EU) št. 1093/2010, in finančne institucije, kot so opredeljene v členu 4(1) Uredbe (EU) št. 1093/2010 (v nadaljnjem besedilu: uredba o EBA).

14. V zvezi s smernicami za distributerje morajo pristojni organi neposredno od distributerjev zahtevati, naj jih upoštevajo, ali pa zahtevati od proizvajalcev, ki so pod njihovim nadzorom, naj jih upoštevajo.“

3. Trditve strank

Fédération bancaire française (FBF)

- 7 FBF zavrača pristojnost EBA za sprejetje smernic o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov. Po njegovem mnenju je EBA kršil obseg člena 1 Uredbe 1093/2010, v skladu s katerim lahko deluje le na področju uporabe direktiv 2006/48/ES, 2006/49/ES, 2002/87/ES, Uredbe (ES) št. 1781/2006 in Direktive 94/19/ES ter upoštevni delov direktiv 2005/60/ES, 2002/65/ES, 2007/64/ES in 2009/110/ES.
- 8 FBF, natančneje, trdi, da koncept „upravljanje produktov“, pojem „ciljni trgi“ ter razlikovanje med proizvajalci in distributerji, uvedenimi v smernicah o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov, ki jih je izdal EBA, niso navedeni v nobeni od uredb in direktiv, ki določajo področje pristojnosti organa EBA, zlasti ne v tistih, ki so navedene v točki 1.6 Smernic, ki jih je 22. marca 2016 izdal EBA.

- 9 Upravljanje finančnih produktov, ki jih na trgu ponujajo ponudniki investicijskih storitev, kot je opredeljeno v Direktivi 2014/65/EU z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov (tako imenovana direktiva MiFID II) in na podlagi katere je Evropski organ za vrednostne papirje in trge 5. februarja 2018 izdal smernice, pa temelji na takih konceptih in pojmi.
- 10 Zato meni, da EBA s tem, ko je v svoje smernice z dne 22. marca 2016 prenesel koncepte in pojme, ki se nanašajo na upravljanje maloprodajnih finančnih produktov, ki jih na trgu ponujajo kreditne institucije – to je produktov, pri katerih so tveganja za potrošnike manjša – ponudnikom maloprodajnih bančnih produktov nalaga upoštevanje dobrih praks, katerih raven zahtevnosti naj ne bi bila upravičena in naj ne bi izhajala iz nobene evropske direktive ali uredbe, za pravilno izvajanje katerih je odgovoren EBA na celotnem območju Evropske unije. EBA je s sprejetjem takih smernic prekoračil svoje pristojnosti, opredeljene v členu 1(2) Uredbe št. 1093/2010.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 ACPR primarno trdi, da zoper izpodbijano mnenje ni mogoče vložiti pravnega sredstva in da je tožba zato nedopustna ter, podredno, da navedeni tožbeni razlogi niso utemeljeni.

4. Presoja Conseil d'État (državni svet)

Dopustnost ugovora neveljavnosti

- 12 Conseil d'État (državni svet) najprej poudarja, da nacionalna sodišča „lahko preučijo veljavnost akta [Unije] in, če menijo, da razlogi za neveljavnost, ki jih navajajo stranke, niso utemeljeni, te razloge zavrnejo, če ugotovijo, da je akt popolnoma veljaven [...]. Niso pa pristojna za razglasitev ničnosti aktov institucij [Unije]“ (sodba z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, točki 14 in 15).
- 13 Dodaja, da „Pogodba na eni strani v členih [263 in 277 PDEU] in na drugi strani v členu [267 PDEU] določa zaključen sistem pravnih sredstev in postopkov, katerih namen je zagotoviti nadzor nad zakonitostjo aktov institucij, in ta nadzor je zaupan Sodišču [Unije] [...]. Ker fizične in pravne osebe v tem sistemu glede na pogoje dopustnosti iz člena [263], četrti odstavek, Pogodbe ne morejo neposredno izpodbijati splošnih aktov Skupnosti, imajo v posameznih primerih možnost uveljavljati nezakonnost takih aktov bodisi v postopku na podlagi člena [277] Pogodbe pred sodiščem [Unije] bodisi pred nacionalnimi sodišči, pri katerih lahko predlagajo, naj nacionalno sodišče, ker samo ni pristojno za ugotavljanje nezakonnosti navedenih aktov [...] o tem vprašanju pri Sodišču vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe“ (sodba Sodišča z dne 25. julija 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Svet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, točka 40).

- 14 V obravnavanem primeru meni, da je tako dopustnost ugovora neveljavnosti, ki ga je podalo FBF, odvisna od odgovora na vprašanje, ali je zoper smernice, ki jih je izdal Evropski nadzorni organ, mogoče vložiti ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU. Če je odgovor pritrdilen, bi bilo torej treba ugotoviti, ali je dopustno, da lahko poslovno združenje po tej poti izpodbija veljavnost smernic, naslovljenih na člane, katerih interese brani, in ki ga ne zadevajo niti neposredno niti posamično.
- 15 Če poleg tega zoper smernice, ki jih je izdal Evropski nadzorni organ, ne bi bilo mogoče vložiti neposredne ničnostne tožbe ali če poslovno združenje te tožbe ne bi moglo vložiti, ali bi bila torej dopustnost ugovora neveljavnosti, ki ga je tožeče združenje vložilo pri Conseil d'État (državni svet), odvisna od vprašanja, ali so lahko te smernice predmet postopka za sprejetje predhodne odločbe, določenega v členu 267 PDEU? Če je odgovor pritrdilen, bi bilo torej treba ugotoviti, ali je dopustno, da lahko poslovno združenje po tej poti izpodbija veljavnost smernic, naslovljenih na člane, katerih interese brani, in ga ne zadevajo niti neposredno niti posamično.

Pristojnost Evropskega bančnega organa

- 16 Conseil d'État (državni svet) na eni strani ugotavlja, da nobeno od besedil, navedenih v točki 1.6 smernic, ki jih je 22. marca 2016 izdal EBA, razen Direktive 2014/17/EU, ki ureja potrošniške kreditne pogodbe za stanovanjske nepremičnine, nima izrecne določbe o upravljanju maloprodajnih bančnih produktov. Čeprav torej, natančneje, iz direktive MiFID II izhaja, da je opredelitev „ciljnih trgov“ ključnega pomena za upravljanje finančnih produktov, pa je ta pojem naveden le v členu 79(d) Direktive 2013/36/EU z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij v zvezi z določbo o razpršenosti kreditnih portfeljev kreditnih institucij v okviru obvladovanja kreditnega tveganja, ki so mu te institucije izpostavljene.
- 17 Conseil d'État (državni svet) na drugi strani poudarja, da nobeno od teh besedil, vključno z Direktivo 2014/17/EU z dne 4. februarja 2014, ne vsebuje določbe, ki bi EBA pooblašчала za izdajo smernic o upravljanju maloprodajnih bančnih produktov.
- 18 Vendar pa EBA v skladu s členom 1(5)(e) in (f) Uredbe št. 1093/2010 prispeva k „zagotavljanju, da so najmanjše kreditov in druga tveganja ustrezno urejena in nadzorovana“ in k „okrepitevi varstva potrošnikov“ Unije, kar sta cilja, k doseganju katerih prispeva upravljanje maloprodajnih bančnih produktov. Poleg tega bi lahko „obstoječe in nove finančne dejavnosti“, nadzor nad katerimi je EBA dodeljen na podlagi člena 9(2) te uredbe, vključevale maloprodajne bančne produkte, ki jih ponujajo kreditne institucije, in upravičevale to, da EBA sprejme smernica za njihovo dobro upravljanje.

- 19 Odgovor na tožbeni razlog, ki se nanaša na nepristojnost EBA, je odvisen od odgovora na vprašanje, ali je EBA z izdajo smernic o nadzoru in ureditvi upravljanja finančnih produktov prekoračil pristojnosti, ki so mu podeljene s členom 1(2) in (5) ter členoma 8 in 16 Uredbe št. 1093/2010.

5. Vprašanja za predhodno odločanje

- 20 Conseil d'État (državni svet) postavlja ta vprašanja:

1. Ali je zoper smernice, ki jih je izdal Evropski nadzorni organ, mogoče vložiti ničnostno tožbo, urejeno v določbah člena 263 Pogodbe o delovanju Evropske unije? Če je odgovor pritrdilen, ali je poslovno združenje upravičeno z ničnostno tožbo izpodbijati veljavnost smernic, naslovljenih na člane, katerih interese brani, in ki ga ne zadevajo niti neposredno niti posamično?

2. Če je odgovor na eno od obeh vprašanj iz točke 1 nikalen, ali so lahko smernice, ki jih je izdal Evropski nadzorni organ, predmet postopka za sprejetje predhodne odločbe, opredeljenega v določbah člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije? Če je odgovor pritrdilen, ali je poslovno združenje upravičeno z ugovorom izpodbijati veljavnost smernic, naslovljenih na člane, katerih interese brani, in ki ga ne zadevajo niti neposredno niti posamično?

3. Če bi bil FBF upravičen z ugovorom izpodbijati smernice, ki jih je 22. marca 2016 sprejel Evropski bančni organ, ali je ta organ z izdajo teh smernic prekoračil pristojnosti, ki so mu podeljene z Uredbo št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ)?