

Mål C-911/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

13 december 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Frankrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 december 2019

Klagande:

Fédération bancaire française (FBF)

Svarande:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Föremålet för och uppgifter om tvisten

- 1 Europeiska bankmyndigheten (EBA) antog den 22 mars 2016 riktlinjer om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter.
- 2 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), den nationella tillsyns- och resolutionsmyndigheten, förklarade i ett meddelande som offentliggjordes på ACPR:s webbplats den 8 september 2017, att den skulle följa dessa riktlinjer och uppgav att de var tillämpliga på de kredit-, betalnings- och e-penninginstitut som står under dess tillsyn, och som skulle vidta alla de åtgärder som krävdes för att iakttä dessa riktlinjer och för att försäkra sig att deras distributörer följde dem.
- 3 Fédération bancaire française (FBF) har yrkat ogiltigförklaring av detta meddelande under åberopande av att EBA:s riktlinjer är ogiltiga.
- 4 Conseil d'État har under sin prövning av talan först och främst ställt sig tveksam till om den invändning om ogiltighet som sökanden har framställt mot EBA:s riktlinjer kan tas upp till prövning och om den är välgrundad.

2. Tillämpliga bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten),

- 5 I artikel 1 i kapitel I, med rubriken ”Inrättande och rättslig status”, föreskrivs följande:

”1. Genom denna förordning inrättas en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), nedan kallad *myndigheten*.

2. Myndigheten ska agera enligt de befogenheter som den tilldelas genom denna förordning och vara verksam inom tillämpningsområdet för direktiv 2006/48/EG, direktiv 2006/49/EG, direktiv 2002/87/EG, förordning (EG) nr 1781/2006, direktiv 94/19/EG och, i den mån som dessa akter tillämpas på kreditinstitut och finansinstitut och de behöriga myndigheter som utövar tillsynen över dem, inom ramen för de tillämpliga delarna av direktiv 2005/60/EG, direktiv 2002/65/EG, direktiv 2007/64/EG och direktiv 2009/110/EG, inbegripet alla direktiv, förordningar och beslut som grundar sig på dessa akter och andra framtida rättsligt bindande unionsakter avseende myndighetens uppgifter.

...

5. Myndighetens syfte ska vara att skydda allmänintresset genom att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet på kort, medellång och lång sikt, till förmån för unionens ekonomi, dess medborgare och företag. Myndigheten ska bidra till att

...

e) säkerställa att tagandet av kreditrisker och andra risker regleras och övervakas på lämpligt sätt, och

f) stärka konsumentskyddet.”

- 6 I artikel 9 föreskrivs följande:

”...

2. Myndigheten ska övervaka nya och befintliga former av finansiell verksamhet och får anta riktlinjer och rekommendationer för att främja säkra och sunda marknader och för enhetligande av regleringsförfarandena.”

Riktlinjer om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter (GSP) ABE/GL/2015/18

”Tillämpningsområde

6. Dessa riktlinjer gäller tillverkare och distributörer av produkter som erbjuds och säljs till konsumenter. Riktlinjerna avser processer för produktgodkännande i enlighet med följande:

- Artikel 74.1 i direktiv 2013/36/EU (nedan kallat *kapitalkravsdirektiv IV* (CRD IV)), artikel 10.4 i direktiv 2007/64/EG (nedan kallat *betaltjänstdirektivet* (PSD)) och artikel 3.1 i direktiv 2009/110/EG (nedan kallat *direktivet om elektroniska pengar* (EMD)) tillsammans med artikel 10.4 PSD i betaltjänstdirektivet.
- Artikel 7.1 i direktiv 2014/17/EU (nedan kallat *direktivet om konsumentkreditavtal* som avser bostadsfastighet, eller *bolånedirektivet* (MCD)).

...

Mottagare

11. Dessa riktlinjer riktar sig till behöriga myndigheter enligt definitionen i artikel 4.2 och finansinstitut enligt definitionen i artikel 4.1 i förordning (EU) nr 1093/2010 (nedan kallad *EBA-förordningen*).

14. I fråga om riktlinjerna för distributörer bör behöriga myndigheter antingen kräva direkt av distributörerna att följa dem eller kräva att tillverkare som står under deras tillsyn säkerställer att distributörerna följer dem.”

3. Parternas argument

Fédération bancaire française

- 7 Fédération bancaire française har ifrågasatt EBA:s behörighet att utfärda riktlinjerna om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter. EBA har, enligt nämnda organisation, missbedömt räckvidden av artikel 1 i förordning nr 1093/2010, enligt vilken EBA endast får vidta åtgärder inom tillämpningsområdet för direktiv 2006/48/EG, direktiv 2006/49/EG, rådets förordning (EG) nr 1781/2006 och direktiv 94/19/EG och inom ramen för tillämpliga delar av direktiv 2005/60/EG, direktiv 2002/65/EG, direktiv 2007/64/EG och direktiv 2009/110/EG.
- 8 Fédération bancaire française har närmare bestämt gjort gällande att idén om ”produktstyrning”, begreppet ”målmarknad” och den åtskillnad som görs mellan tillverkare och distributörer i riktlinjerna om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter till konsumenter som EBA utfärdat inte återfinns i de förordningar och direktiv som fastställer omfattningen av EBA:s behörighet och i synnerhet inte i de som anges i punkt 1.6 i EBA:s riktlinjer av den 22 mars 2016.

- 9 Tillsynen över finansiella produkter som släpps ut på marknaden av de som tillhandahåller investeringstjänster, enligt definitionen i direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument (det så kallade MiFID2-direktivet) och på grundval av vilken Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten utfärdade riktlinjer den 5 februari 2018, grundar sig däremot på sådana idéer och begrepp.
- 10 Fédération bancaire française anser därför att EBA, genom att i sina riktlinjer av den 22 mars 2016 överföra idéer och begrepp som hör till styrningen av finansiella produkter till styrningen av bankprodukter för konsumenter som kreditinstitut släpper ut på marknaden, vilka produkter innebär en lägre risk för konsumenterna, ålägger tillverkare av bankprodukter för konsumenter att iaktta god praxis på en nivå som inte är motiverad och som inte följer av något direktiv eller av någon europeisk förordning vars korrekta efterlevnad EBA har till uppgift övervaka i hela Europeiska unionen. EBA har, genom att anta sådana riktlinjer, överskridit sina befogenheter enligt artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) har i första hand gjort gällande att det angripna meddelandet inte kan överklagas och att ansökan därför inte kan tas upp till sakprövning och i andra hand att talan inte kan vinna bifall såvitt avser de grunder som har åberopats.

4. Conseil d'États bedömning

Huruvida invändningen om ogiltighet kan tas upp till sakprövning

- 12 Conseil d'État erinrar först och främst om att de nationella domstolarna ”får pröva frågan om en [unions]rättsakt är giltig och om de finner att de omständigheter som parterna har åberopar till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig saknar grund, lämna dessa utan avseende och slå fast att [rättsakten] är giltig ... De ... har däremot inte befogenhet att ogiltigförklara rättsakter från [unionens] institutioner” (dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punkterna 14 och 15).
- 13 Conseil d'État tillägger att ”genom å ena sidan artiklarna [263 FEUF och 277 FEUF], och å andra sidan, artikel [267 FEUF], har det [i fördraget] inrättats ett fullständigt system för kontroll av huruvida de rättsakter som antas av [unionens institutioner] är lagenliga. Denna kontroll har anförtrotts [unionsdomstolen] ... I detta system har fysiska eller juridiska personer, som på grund av de begränsningar av deras talerätt som föreskrivs i artikel [263] fjärde stycket i fördraget inte kan föra talan direkt vid domstolen angående en rättsakts giltighet, möjlighet att åberopa att en sådan rättsakt är ogiltig, antingen inför [unionsdomstolen] enligt artikel [277] i fördraget eller inför nationell domstol, och därvid förmå denna, som själv saknar behörighet att pröva giltigheten av

[unionens] rättsakter att begära förhandsavgörande från [EU]-domstolen angående denna fråga” (dom av den 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/rådet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 40).

- 14 Conseil d'État anser i förevarande fall att frågan huruvida den invändning om ogiltighet som Fédération bancaire française har framställt kan tas upp till sakprövning beror på svaret på frågan om de riktlinjer som har utfärdats av en europeisk tillsynsmyndighet kan vara föremål för talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF. Om så är fallet, är det lämpligt att ta ställning till huruvida en branschorganisation kan använda detta medel för att ifrågasätta giltigheten av riktlinjer som riktar sig till medlemmar vars intressen den tillvaratar och som den varken direkt eller personligen berörs av.
- 15 För det fall att det inte går att väcka en direkt talan om ogiltigförklaring av riktlinjer som utfärdas av en europeisk tillsynsmyndighet eller om en sådan talan inte kan väckas av en branschorganisation, skulle svaret på frågan om den invändning om ogiltighet klagandeorganisationen har väckt vid Conseil d'État kan tas upp till prövning vara avhängigt av om nämnda riktlinjer kan bli föremål för en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Om svaret på den frågan är jakande, måste det sökas klarhet i huruvida en branschorganisation kan använda detta rättsmedel för att bestrida giltigheten av riktlinjer riktade till medlemmar vars intressen den tillvaratar och som den varken direkt eller personligen berörs av.

Angående Europeiska bankmyndighetens behörighet

- 16 Conseil d'État konstaterar att ingen av de texter som nämns i punkt 1.6 i EBA:s riktlinjer av den 22 mars 2016 uttryckligen innehåller några bestämmelser om styrning av bankprodukter för konsumenter, med undantag för direktiv 2014/17/EU som reglerar konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet. Det framgår visserligen av MiFID2-direktivet att definitionen av ”målmarknader” är en väsentlig åtgärd för styrningen av finansiella produkter, men det är endast i artikel 79 d i direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag som det hänvisas till detta begrepp i fråga om en bestämmelse om säkerställande av att kreditportföljer har en lämplig diversifiering vid hanteringen av den risk som dessa institut exponeras för.
- 17 Conseil d'État påpekar vidare att ingen av dessa texter, inklusive direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014, innehåller några bestämmelser som ger EBA befogenhet att anta riktlinjer i frågan om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter.
- 18 EBA ska emellertid, enligt artikel 1.5 e och f i förordning nr 1093/2010, bidra ”till att säkerställa att tagandet av kreditrisker och andra risker regleras och övervakas på lämpligt sätt” och ”till att stärka konsumentskyddet” i unionen, vilka är mål som styrningen av bankprodukter för konsumenter bidrar till att uppnå. Dessutom

skulle ”nya och befintliga former av finansiell verksamhet” som EBA har till uppgift att utöva tillsyn över enligt artikel 9.2 i denna förordning kunna innefatta de bankprodukter för konsumenter som kreditinstitut erbjuder och följaktligen motivera EBA:s utfärdande av riktlinjer för hur tillsynen över dessa bäst kan utövas.

- 19 Svaret på frågan om EBA:s eventuella bristande behörighet beror på om EBA överskred sina befogenheter enligt artikel 1.2 och 1.5 samt artiklarna 8 och 16 i förordning nr 1093/2010, genom att utfärda riktlinjer om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter.

5. Tolkningsfrågorna

- 20 Conseil d'État ställer följande frågor:

1. Kan en talan om ogiltigförklaring, enligt bestämmelserna i artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, väckas mot riktlinjer utfärdade av en europeisk tillsynsmyndighet? Om svaret på denna fråga är jakande, kan en branschorganisation använda detta rättsmedel för att bestrida giltigheten av riktlinjer riktade till medlemmar vars intressen den tillvaratar och som den varken direkt eller personligen berörs av?

2. Om svaret på den ena av de två frågorna under punkt 1 är nekande, kan riktlinjer utfärdade av en europeisk tillsynsmyndighet bli föremål för en begäran om förhandsavgörande enligt bestämmelserna i artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt? Om svaret på den frågan är jakande, kan en branschorganisation inge en invändning om ogiltighet mot riktlinjer riktade till medlemmar vars intressen den tillvaratar och som den varken direkt eller personligen berörs av?

3. Har, för det fall Fédération bancaire française kan invända mot giltigheten av Europeiska bankmyndighetens riktlinjer av den 22 mars 2016, nämnda myndighet – genom att utfärda dessa riktlinjer – överskridit sina befogenheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten)?