Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

15. srpnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 263. i 267. UFEU-a – Pravno neobvezujući akt Unije – Sudski nadzor – Smjernice koje izdaje Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) – Sustavi upravljanja bankovnim proizvodima za građanstvo i nadzora nad tim proizvodima – Valjanost – Ovlast EBA-e”

U predmetu C-911/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 4. prosinca 2019., koju je Sud zaprimio 13. prosinca 2019., u postupku

Fédération bancaire française (FBF)

protiv

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (izvjestitelj), A. Kumin i N. Wahl, predsjednici vijeća, E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. listopada 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Fédération bancaire française (FBF), F. Boucard, *avocat*,

– za Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), F. Rocheteau, *avocat*,

– za francusku vladu, E. de Moustier i A. Daly, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: francuski

– za Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), J. Overett Somnier, C. Carroll i I. Metin, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Kennellyja, *QC*, i R. Mehte, *barristera*,

– za Europsku komisiju, D. Triantafyllou, V. Di Bucci i W. Mölls, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. travnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 263. i 267. UFEU-a i na valjanost Smjernica Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) od 22. ožujka 2016. o sustavima [upravljanja bankovnim proizvodima za građanstvo i nadzora nad tim proizvodima] (EBA/GL/2015/18) (u daljnjem tekstu: sporne smjernice) s obzirom na Uredbu (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL 2010., L 331, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. (SL 2015., L 337, str. 35.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1093/2010).

2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između Fédération bancaire française (Francuski bankarski savez, Francuska; u daljnjem tekstu: FBF) i Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Agencija za bonitetni nadzor i sanaciju, Francuska; u daljnjem tekstu: ACPR), u vezi s okolnošću da je to potonje tijelo usvojilo obavijest kojom se proglasilo usklađenim sa spornim smjernicama.

Pravni okvir

Direktiva 2007/64/EZ

3 Članak 10. stavak 4. Direktive 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ (SL 2007., L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 2., str. 172.) određivao je:

„Nadležna tijela izdaju odobrenje samo ako, uzimajući u obzir potrebu za osiguravanjem po[u]zdanog i razboritog upravljanja institucije za platni promet, institucija za platni promet ima jasan upravljački okvir za [svoje] poslove pružanja platnih usluga koji uključuje jasnu organizacijsku strukturu s dobro određenim, transparentnim i dosljednim linijama odgovornosti, učinkovite postupke utvrđivanja, upravljanja, praćenja i izvješćivanja o rizicima kojima je institucija za platni promet izložena ili može biti izložena, te odgovarajuće mehanizme unutarnje kontrole uključujući primjerene administrativne i računovodstvene postupke; ti modaliteti, postupci i mehanizmi su sveobuhvatni i razmjerni vrsti, opsegu i složenosti platnih usluga koje obavlja institucija za platni promet.”

Direktiva 2009/110/EZ

4 Članak 3. stavak 1. Direktive 2009/110/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o osnivanju, obavljanju djelatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac te o izmjeni direktiva 2005/60/EZ i 2006/48/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2000/46/EZ (SL 2009., L 267, str. 7.) (SL, službeno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 94.) određuje:

„Ne dovodeći u pitanje ovu Direktivu, članci 5. i 10. do 15., članak 17. stavak 7. i članci 18. do 25. Direktive [2007/64] primjenjuju se na institucije za elektronički novac *mutatis mutandis*."

Uredba br. 1093/2010

5 Člankom 1. stavcima 2., 3. i 5. Uredbe br. 1093/2010 određeno je:

„2. [EBA] postupa u okviru ovlasti koje su [joj] dodijeljene ovom Uredbom i unutar područja primjene [Direktive 2009/110], […] [Direktive] 2013/36/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105.)] […], uključujući sve direktive, uredbe i odluke koje se temelje na tim aktima, te svih daljnjih pravno obvezujućih akata Unije kojima se [EBA-i] dodjeljuju zadaće. […]

3. [EBA] također djeluje u području djelatnosti kreditnih institucija, financijskih konglomerata, investicijskih društava, institucija za platni promet i institucija za elektronički novac, s obzirom na pitanja koja nisu izravno obuhvaćena aktima navedenima u stavku 2., uključujući pitanja korporativnog upravljanja, revizije i financijskog izvješćivanja, pod uvjetom da je to djelovanje [EBA-e] neophodno radi osiguravanja efektivne i dosljedne primjene tih akata.

[…]

5. Cilj [EBA-e] jest zaštita javnog interesa, doprinošenjem kratkoročnoj, srednjoročnoj i dugoročnoj stabilnosti i efektivnosti financijskog sustava u korist gospodarstva Unije, njezinih građana i poduzetnika. [EBA] doprinosi:

[…]

(e) osiguranju da preuzimanje kreditnog rizika i drugih rizika bude primjereno regulirano i nadzirano; te

(f) pojačanju zaštite potrošača.

[…]"

6 Člankom 8. stavcima 1., 1.a i 2. te uredbe predviđeno je:

„1. [EBA] ima sljedeće zadaće:

(a) doprinosi uspostavi visokokvalitetnih zajedničkih regulatornih i nadzornih standarda i praksi, posebno davanjem mišljenja institucijama Unije i izradom smjernica, preporuka, nacrta regulatornih i provedbenih tehničkih standarda te drugih mjera koje se temelje na zakonodavnim aktima Unije iz članka 1. stavka 2.;

[…]

(b) doprinosi dosljednoj primjeni pravno obvezujućih akata Unije, posebno doprinoseći zajedničkoj kulturi u području nadzora, osiguravajući dosljednu, učinkovitu i efektivnu primjenu akata iz članka 1. stavka 2., […];

[…]

(h) potiče zaštitu deponenata i ulagatelja,

[…]

1.a Pri obavljanju svojih zadaća u skladu s ovom Uredbom, [EBA]:

(a) koristi sve ovlasti koje su [joj] na raspolaganju; i

[…]

2. Da bi ostvaril[a] zadaće navedene u stavku 1., [EBA] ima ovlasti navedene u ovoj Uredbi, a posebno za:

[…]

(c) izdavanje smjernica i preporuka kao što je određeno u članku 16.;

[…]”

7 Članak 15. stavak 4. iste uredbe glasi kako slijedi:

„Provedbeni tehnički standardi donose se uredbama ili odlukama. […]”

8 Člankom 16 stavcima 1. i 3. Uredbe br. 1093/2010 određeno je:

„1. S ciljem uspostavljanja dosljednih, učinkovitih i efektivnih nadzornih praksi unutar ESFS-a [(Europski sustav financijskog nadzora)] te osiguravanja zajedničke, ujednačene i dosljedne primjene prava Unije, [EBA] izdaje smjernice i preporuke upućene nadležnim tijelima ili financijskim institucijama.

[…]

3. Nadležna tijela i financijske institucije moraju ulagati napore da se usklade s tim smjernicama i preporukama.

U razdoblju od dva mjeseca od izdavanja smjernice ili preporuke svako nadležno tijelo dužno je potvrditi da je usklađeno ili da se namjerava uskladiti s tom smjernicom ili preporukom. U slučaju da nadležno tijelo nije usklađeno ili da se ne namjerava uskladiti, dužno je o tome obavijestiti [EBA-u], navodeći svoje razloge.

[…]

Ako se to zahtijeva u toj smjernici ili preporuci, financijske institucije moraju jasno i detaljno izvješćivati o tome jesu li usklađene s tom smjernicom ili preporukom.”

Direktiva 2013/36

9 Člankom 74. stavcima 1. do 3. Direktive 2013/36 određeno je:

„1. Institucije imaju robusne sustave [korporativnog] upravljanja, koji uključuju jasnu organizacijsku strukturu s dobro definiranim, transparentnim i dosljednim linijama odgovornosti, učinkovitim procesima za utvrđivanje, upravljanje, praćenje rizika i izvješćivanje o rizicima kojima jesu ili bi mogle biti izložene, odgovarajuće mehanizme unutarnje kontrole, uključujući dobre administrativne i računovodstvene postupke te politiku i praksu primitaka, koje su dosljedne i promiču dobro i učinkovito upravljanje rizicima.

2. Sustavi, procesi i mehanizmi iz stavka 1. cjeloviti su i razmjerni vrsti, opsegu i složenosti rizika svojstvenih poslovnom modelu i djelatnostima institucije. Tehnički kriteriji utvrđeni u člancima od 76. do 95. uzimaju se u obzir.

3. EBA izdaje smjernice o sustavima, procesima i mehanizmima iz stavka 1. u skladu sa stavkom 2.”

Direktiva 2014/17/EU

10 Članak 7. stavak 1. Direktive 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 60, str. 34. i ispravak SL 2015., L 65, str. 22.) određuje:

„Države članice zahtijevaju da prilikom osmišljavanja kreditnih proizvoda, odobravanja, posredovanja ili pružanja savjetodavnih usluga o kreditu i prema potrebi, dodatnih usluga potrošačima ili prilikom izvršavanja ugovora o kreditu, vjerovnik, kreditni posrednik ili imenovani predstavnik postupa pošteno, pravedno, transparentno i profesionalno, uzimajući u obzir prava i interese potrošača. U odnosu na odobravanje, posredovanje ili pružanje savjetodavnih usluga o kreditu, aktivnosti se temelje na informacijama o okolnostima potrošača i o bilo kojim posebnim zahtjevima koje je potrošač dao na znanje, te na razumnim pretpostavkama o rizicima u odnosu na potrošačev položaj tijekom trajanja ugovora o kreditu. […]”

11 Člankom 29. stavkom 2. točkom (a) trećom podtočkom te direktive predviđeno je:

„EBA izrađuje nacrt regulatornih tehničkih standarda kojima se propisuje minimalni novčani iznos osiguranja od profesionalne odgovornosti ili odgovarajućeg jamstva iz prvog stavka ove točke i dostavlja ga Komisiji do 21. rujna 2014. EBA pregledava i prema potrebi, izrađuje nacrt regulatornih

tehničkih standarda kojima se propisuje minimalni novčani iznos osiguranja od profesionalne odgovornosti ili odgovarajućeg jamstva iz prvog stavka ove točke i po prvi puta ga dostavlja Komisiji do 21. ožujka 2018. i svake dvije godine nakon toga."

12 U skladu s člankom 34. stavcima 2. i 4. navedene direktive:

„2. […]

Ako se nadležno tijelo matične države članice ne slaže s djelovanjem koje je poduzela država članica domaćin, može se obratiti EBA-i i zatražiti njezinu pomoć u skladu s člankom 19. Uredbe (EU) br. 1093/2010. U tom slučaju EBA može djelovati u skladu sa svojim ovlastima koje su joj dodijeljene tim člankom.

[…]

4. […]

Ako nadležno tijelo matične države članice ne poduzme nikakvo djelovanje u roku od mjesec dana od obavješćivanja o tim saznanjima ili kada, unatoč djelovanju koje je poduzelo nadležno tijelo matične države članice, kreditni posrednik nastavlja raditi na način koji očito šteti interesima potrošača države članice domaćina ili urednom funkcioniranju tržišta, nadležno tijelo matične države članice:

[…]

(b) može se obratiti EBA-i i zatražiti njezinu pomoć u skladu s člankom 19. Uredbe (EU) br. 1093/2010. U tom slučaju EBA može djelovati u skladu sa svojim ovlastima koje su joj dodijeljene tim člankom."

13 Članak 37. te direktive glasi kako slijedi:

„Nadležna tijela mogu se obratiti EBA-i vezano uz slučajeve kada je zahtjev za suradnju, posebice za razmjenu informacija, odbijen ili nije obrađen u razumnom roku, te zatražiti pomoć EBA-e u skladu s člankom 19. Uredbe (EU) br. 1093/2010. […]"

Direktiva 2015/2366

14 Članak 114. Direktive 2015/2366 određuje:

„Direktiva 2007/64/EZ stavlja se izvan snage s učinkom od 13. siječnja 2018.

Sva upućivanja na direktivu stavljenu izvan snage smatraju se upućivanjima na ovu Direktivu i čitaju se u skladu s korelacijskom tablicom iz Priloga II. ovoj Direktivi."

Smjernice EBA-e o internom upravljanju

15 Smjernica 23. Smjernica Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) od 27. rujna 2011. o internom upravljanju (EBA BS 2011 116 *final*, u daljnjem tekstu: Smjernice EBA-e o internom upravljanju) određuje da dotične institucije moraju imati politiku odobravanja novih proizvoda i definira značajke koje bi ta politika morala imati.

Sporne smjernice

16 Točka 2. spornih smjernica određuje:

„Smjernice iznose EBA-ino stajalište o odgovarajućim nadzornim praksama unutar Europskog sustava financijskog nadzora ili o tome kako bi se pravo Unije trebalo primjenjivati u određenom području. Nadležna tijela […] na koja se smjernice primjenjuju trebala bi se s njima uskladiti tako da ih na odgovarajući način uključe u svoje prakse (npr. izmjenama svojeg pravnog okvira ili nadzornih postupaka), uključujući i u slučajevima kada su smjernice prvenstveno upućene institucijama."

17 Točka 3. tih smjernica predviđa:

„U skladu s člankom 16. stavkom 3. Uredbe (EU) br. 1093/2010 nadležna tijela moraju obavijestiti EBA-u o tome jesu li usklađena ili se namjeravaju uskladiti s ovim smjernicama, odnosno o razlozima neusklađenosti […]"

18 U skladu s točkom 5. navedenih smjernica:

„Ove se smjernice odnose na uspostavljanje sustava nadzora i upravljanja proizvodima za proizvođače i distributere kao sastavni dio općih organizacijskih zahtjeva povezanih sa sustavima unutarnjih kontrola društava. Odnose se na unutarnje postupke i strategije usmjerene na dizajn proizvoda, njihovo stavljanje na tržište i periodične kontrole tijekom životnog vijeka proizvoda. Njima se uspostavljaju postupci relevantni za osiguravanje ispunjavanja interesa, ciljeva i značajki ciljanog tržišta. Međutim, ove se smjernice ne odnose na prikladnost proizvoda za pojedinačne potrošače."

19 Članak 6. istih smjernica glasi kako slijedi:

„Ove se smjernice primjenjuju na proizvođače i distributere proizvoda koji se nude i prodaju potrošačima, te kojima se određuju sustavi nadzora i upravljanja proizvodima u odnosu na:

– članak 74. stavak 1. Direktive [2013/36], članak 10. stavak 4. Direktive [2007/64] i članak 3. stavak 1. Direktive [2009/110] zajedno s člankom 10. stavkom 4. [Direktive 2007/64], i

– člankom 7. stavkom 1. Direktive [2014/17]."

20 Točke 11. do 14. spornih smjernica određuju nadležna tijela koja su njihovi adresati.

21 Točka 15. tih smjernica definira, među ostalim, pojmove „proizvođač" i „proizvod", pri čemu upućuje na direktive 2009/110, 2007/64, 2013/36 i 2014/17.

22 Smjernica 1. navedenih smjernica određuje:

„1.1. Proizvođači bi trebali uspostaviti, provesti i preispitati učinkovite sustave nadzora i upravljanja proizvodima. Prilikom dizajna proizvoda i njihova stavljanja na tržište cilj sustava trebao bi biti (i) osiguravanje da se interesi, ciljevi i karakteristike potrošača uzmu u obzir, (ii) izbjegavanje moguće štete za potrošače i (iii) minimiziranje sukoba interesa.

1.2. Proizvođač bi trebao redovito preispitivati i ažurirati sustav nadzora i upravljanja proizvodima.

1.3. Prilikom lansiranja novog proizvoda proizvođač bi trebao osigurati da se sustavi nadzora i upravljanja proizvodima uzmu u obzir u novoj politici za odobrenje novih proizvoda (NPAP), u skladu sa smjernicom 23. EBA-inih Smjernica o internom upravljanju […] u slučajevima gdje se primjenjuje smjernica 44.

[…]”

23 Smjernica 2. spornih smjernica određuje:

„2.1. Proizvođač bi trebao osigurati da su sustavi nadzora i upravljanja proizvodom sastavni dio njegovog okvira upravljanja, upravljanja rizikom i unutarnje kontrole kako je navedeno u [Smjernicama EBA-e o internom upravljanju] kada je primjenjivo. S tim ciljem, upravljačko tijelo proizvođača trebalo bi poduprijeti uspostavljanje sustava i naknadna preispitivanja.

2.2. Uz podršku predstavnika funkcija upravljanja rizicima i usklađenosti proizvođača, više rukovodstvo trebalo bi biti odgovorno za kontinuiranu unutarnju usklađenost sa sustavima nadzora i upravljanja proizvodima. Trebalo bi redovito provjeravati jesu li sustavi nadzora i upravljanja proizvodima još uvijek primjereni i nastaviti s ispunjavanjem ciljeva postavljenih prethodno u smjernici 1.1., te bi trebalo predložiti upravljačkom tijelu izmjenu i dopunu sustava ukoliko to više nije slučaj.

2.3. Odgovornosti za nadzor ovog postupka putem funkcije kontrole rizika i funkcije usklađenosti trebale bi se uvrstiti u njihove uobičajene službene dužnosti kako je opisano u smjernicama 25., 26. i 28. [Smjernica EBA-e o internom upravljanju] kada je primjenjivo.

2.4. Više rukovodstvo trebalo bi osigurati da je osoblje uključeno u dizajn proizvoda upoznato s[... proizvođačevim] sustavom nadzora i upravljanja proizvodima te da ga primjenjuje; da je sposobno i prikladno osposobljeno, te da razumije i upoznato je sa značajkama, karakteristikama i rizicima proizvoda.”

24 Smjernicama 3. do 8. spornih smjernica uspostavljaju se načela o ciljanom tržištu, testiranju proizvoda, njihovu praćenju, korektivnim mjerama, kanalima distribucije i informacijama za distributere.

25 Smjernice 9. do 12. spornih smjernica odnose se na sustave upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima za distributere.

Glavni postupak i prethodna pitanja

26 ACPR 8. rujna 2017. na svojoj internetskoj stranici objavio je obavijest u kojoj je, s jedne strane, istaknuo da je usklađen sa spornim smjernicama, te je, s druge strane, pojasnio da se one primjenjuju na kreditne institucije, institucije za platni promet i institucije za elektronički novac koje su pod njegovim nadzorom.

27 FBF je 8. studenoga 2017. podnio Conseilu d’État (Državno vijeće, Francuska) tužbu za poništenje te obavijesti.

28 U prilog svojoj tužbi FBF je istaknuo da se navedena obavijest temelji na spornim smjernicama i da EBA nije mogla izdati te smjernice a da ne prekorači svoje ovlasti.

29 Nakon što je utvrdio da se za ACPR-ovu obavijest o kojoj je riječ u glavnom postupku treba smatrati da negativno utječe na FBF, sud koji je uputio zahtjev ističe da na temelju sudske prakse Suda FBF ne može prigovorom osporavati valjanost spornih smjernica u slučaju u kojem mu je protiv njih bilo dopušteno podnijeti tužbu za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a. Slijedom toga, pita se je li u ovom slučaju FBF imao pravo na takvo pravno sredstvo.

30 U slučaju da Sud zaključi da to nije slučaj, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu nadležnosti Suda da na temelju članka 267. UFEU-a ocjenjuje valjanost spornih smjernica i u pogledu dopuštenosti da strukovni savez, na koji se te smjernice ne odnose ni izravno ni osobno, prigovorom osporava njihovu valjanost.

31 Ako bi Sud smatrao da je FBF-u doista dopušteno pred nacionalnim sudom osporavati valjanost spornih smjernica, sud koji je uputio zahtjev smatra da Sudu mora uputiti pitanje je li EBA prekoračila svoje ovlasti time što je izdala te smjernice.

32 Taj sud u tom pogledu ističe da nijedan od akata Unije spomenutih u točki 6. navedenih smjernica ne sadržava odredbu o upravljanju bankarskim proizvodima za građanstvo, osim u pogledu ugovora o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine. Usto, nijednim od tih akata nije predviđena odredba koja ovlašćuje EBA-u da izdaje smjernice o upravljanju bankarskim proizvodima za građanstvo.

33 Međutim, nije isključeno da se ovlast EBA-e za izdavanje spornih smjernica može zasnivati na ciljevima koji su tom tijelu dodijeljeni člankom 1. stavkom 5. Uredbe br. 1093/2010 ili na zadaći nadzora nad financijskim djelatnostima koja je navedenom tijelu povjerena u skladu s člankom 9. stavkom 2. te uredbe.

34 U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se protiv smjernica koje je izdalo europsko nadzorno tijelo podnijeti tužba za poništenje predviđena odredbama članka 263. [UFEU-a]? U slučaju potvrdnog odgovora, može li strukovni savez u tužbi za poništenje osporavati valjanost smjernica namijenjenih članovima čije interese brani, koje se na njega ne odnose ni izravno ni osobno?

2. U slučaju niječnog odgovora na jedno od dvaju pitanja postavljenih [u prvom pitanju], može li se u pogledu smjernica koje je izdalo europsko nadzorno tijelo podnijeti zahtjev za prethodnu odluku predviđen odredbama članka 267. [UFEU-a]? U slučaju potvrdnog odgovora, može li strukovni savez u prigovoru osporavati valjanost smjernica namijenjenih članovima čije interese brani, koje se na njega ne odnose ni izravno ni osobno?

3. U slučaju da Francuski bankarski savez može u prigovoru nevaljanosti pobijati [sporne] smjernice, prekoračuje li [EBA], izdavanjem tih smjernica, ovlasti koje su [joj] dodijeljene Uredbom br. 1093/2010 […]?"

Prethodna pitanja

Prvo pitanje

Prvi dio prvog pitanja

35 Prvim dijelom svojeg prvog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 263. UFEU-a tumačiti na način da akti poput spornih smjernica mogu biti predmet tužbe za poništenje na temelju tog članka.

36 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je tužbu za poništenje iz članka 263. UFEU-a moguće podnijeti u odnosu na sve akte institucija, tijela, uredâ ili agencija Unije koji proizvode obvezujuće pravne učinke, neovisno o njihovu obliku (vidjeti u tom smislu presude od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 31. i od 26. ožujka 2019., Komisija/Italija, C-621/16 P, EU:C:2019:251, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

37 Obrnuto, bilo koji akt Unije koji ne proizvodi obvezujuće pravne učinke nije predmet sudskog nadzora iz članka 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 12. rujna 2006., Reynolds Tobacco i dr./Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 55. i od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 27.).

38 Kako bi se utvrdilo proizvodi li pobijani akt obvezujuće pravne učinke, treba, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, razmotriti njegovu bit, a njegovi se učinci moraju ocijeniti s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja tog akta, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njegova donošenja i ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije koja ga je donijela (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2017., Rumunjska/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, t. 48. i od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 32.).

39 U ovom slučaju, kad je riječ, kao prvo, o sadržaju spornih smjernica, iz teksta njihove točke 2., pod naslovom „Status ovih smjernica”, proizlazi, prvo, da se njima samo iznosi „EBA-ino stajalište o odgovarajućim nadzornim praksama unutar [ESFS-a] ili o tome kako bi se pravo Unije trebalo primjenjivati u određenom području”.

40 Drugo, mora se istaknuti da su sporne smjernice općenito sastavljene na način koji u bitnome ne obvezuje.

41 Treće, dok točke 11. do 14. spornih smjernica određuju da su njihovi adresati jedino nadležna tijela spomenuta u tim točkama, točka 3. tih smjernica predviđa, upućujući na članak 16. stavak 3. Uredbe br. 1093/2010, da nadležna tijela moraju obavijestiti EBA-u o tome jesu li usklađena ili se namjeravaju uskladiti s tim smjernicama, odnosno o razlozima neusklađenosti.

42 Što se, kao drugo, tiče konteksta čiji su sporne smjernice dio kao i ovlasti tijela koje je njihov autor, valja ponajprije utvrditi da smjernice koje EBA izdaje na temelju Uredbe br. 1093/2010 podliježu istom pravnom sustavu kao i „preporuke” koje EBA izdaje i koje ne obvezuju svoje adresate, u skladu s člankom 288. petim stavkom UFEU-a, te prema tome načelno nemaju obvezujuću snagu (vidjeti u tom smislu presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 30.).

43 Potom, iako članak 16. stavak 3. te uredbe, doduše, predviđa da nadležna tijela i financijske institucije moraju ulagati napore da se usklade sa smjernicama koje EBA izdaje, ta odredba određuje, međutim, da su ta tijela dužna potvrditi jesu li usklađena ili se namjeravaju uskladiti s tim smjernicama i da, ako to nije slučaj, obavještavaju EBA-u o svojoj odluci navodeći razloge za nju.

44 Dakle, iz navedene odredbe proizlazi da navedena tijela nisu dužna uskladiti se s navedenim smjernicama, nego da, kao što je to naglašeno u točki 41. ove presude u pogledu konkretno spornih smjernica, ta ista tijela imaju mogućnost odstupiti od njih, u kojem slučaju moraju obrazložiti svoje stajalište.

45 Stoga se ne može smatrati da smjernice koje izdaje EBA proizvode obvezujuće pravne učinke u odnosu na nadležna tijela (vidjeti po analogiji presudu od 15. rujna 2016., Koninklijke KPN i dr., C-28/15, EU:C:2016:692, t. 34. i 35.).

46 Isto tako, ne može se smatrati da smjernice koje izdaje EBA kao takve proizvode obvezujuće pravne učinke u odnosu na financijske institucije, s obzirom na to da članak 16. stavak 3. četvrti podstavak Uredbe br. 1093/2010 određuje da su one samo dužne jasno i detaljno izvješćivati o tome jesu li s tim smjernicama usklađene.

47 Naposljetku valja istaknuti da se smjernice koje EBA izdaje razlikuju u tom pogledu od tehničkih provedbenih standarda koje to tijelo izrađuje i koji se, u skladu s člankom 15. stavkom 4. te uredbe, donose uredbama ili odlukama.

48 Stoga je razvidno da je, ovlastivši EBA-u za izdavanje smjernica i preporuka, zakonodavac Unije tom tijelu htio dodijeliti ovlast poticanja i uvjeravanja, što se razlikuje od ovlasti donošenja akata s obvezujućom snagom (vidjeti po analogiji presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 26.).

49 U tim se okolnostima ne može smatrati da se spornim smjernicama želi proizvesti obvezujuće pravne učinke, u smislu sudske prakse navedene u točki 36. ove presude.

50 S obzirom na prethodno navedeno, na prvi dio prvog pitanja valja odgovoriti da članak 263. UFEU-a treba tumačiti na način da akti poput spornih smjernica ne mogu biti predmet tužbe za poništenje na temelju tog članka.

Drugi dio prvog pitanja

51 Uzimajući u obzir odgovor dan na prvi dio prvog pitanja, na drugi dio tog pitanja nije potrebno odgovoriti.

Drugo pitanje

Prvi dio drugog pitanja

52 Prvim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 267. UFEU-a tumačiti na način da je na temelju tog članka Sud nadležan ocjenjivati valjanost akata poput spornih smjernica.

53 Kao što je to Sud već presudio, članak 19. stavak 3. točka (b) UEU-a i članak 267. prvi stavak točka (b) UFEU-a predviđaju da je Sud nadležan odlučivati u prethodnom postupku o tumačenju prava Unije i valjanosti akata institucija Unije, bez ikakve iznimke (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, t. 8. i od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 44.).

54 Prema tome, iako članak 263. UFEU-a isključuje mogućnost da Sud ispituje akte koji nemaju pravno obvezujuće učinke, on može na temelju članka 267. UFEU-a ocjenjivati valjanost takvih akata kada odlučuje u prethodnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 44.).

55 Okolnost da, kao što to proizlazi iz točaka 39. do 49. ove presude, sporne smjernice nemaju obvezujuće pravne učinke ne može, dakle, isključiti nadležnost Suda da odluči o njihovoj valjanosti u okviru ovog predmeta.

56 Sud je, osim toga, već imao priliku potvrditi svoju nadležnost da se u prethodnom postupku izjasni o valjanosti EBA-ine preporuke koja nema obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presudu od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 83.).

57 Slijedom navedenog, na prvi dio drugog pitanja valja odgovoriti da članak 267. UFEU-a treba tumačiti na način da je na temelju tog članka Sud nadležan ocjenjivati valjanost akata poput spornih smjernica.

Drugi dio drugog pitanja

58 Drugim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita zahtijeva li se pravom Unije da se dopuštenost prigovora nezakonitosti protiv akta Unije pred nacionalnim sudom uvjetuje time da se taj akt izravno i osobno odnosi na osobu koja ističe taj prigovor.

59 Valja istaknuti da, iako na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a među akte Unije protiv kojih fizička ili pravna osoba može Sudu podnijeti tužbu za poništenje spadaju akti koji se izravno i osobno odnose na tu osobu, cilj te odredbe nije utvrditi pod kojim se pretpostavkama valjanost akta Unije može osporavati pred nacionalnim sudovima.

60 Usto, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je UFEU člancima 263. i 277., s jedne, te člankom 267., s druge strane, uspostavio potpuni sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je svrha da omoguće kontrolu pravne valjanosti akata Unije, povjeravajući je sudu Unije (presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 92. i navedena sudska praksa).

61 Valja dodati da je na državama članicama da predvide sustav pravnih lijekova i postupaka koji osiguravaju poštovanje temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 100. i navedenu sudsku praksu).

62 Stoga je, u nedostatku propisa Unije u tom pogledu, na unutarnjim pravnim porecima svake države članice da, poštujući zahtjeve navedene u prethodnoj točki kao i načela djelotvornosti i ekvivalentnosti, odrede nadležne sudove i detaljno urede postupke povodom pravnih lijekova

kojima je cilj osigurati zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 102. i navedenu sudsku praksu).

63 Iako je po toj osnovi pojedincima u okviru nacionalnog postupka zajamčeno pravo pobijati zakonitost svake odluke ili drugog nacionalnog akta u vezi s primjenom općeg akta Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 94. i navedenu sudsku praksu), iz članka 267. UFEU-a uopće ne proizlazi da mu se protivi to da nacionalna pravila omoguće pojedincima da pred nacionalnim sudom istaknu prigovor nevaljanosti općeg akta Unije izvan spora o primjeni takvog akta u odnosu na njih.

64 Naprotiv, iz sudske prakse Suda proizlazi da zahtjev za prethodnu odluku o ocjeni valjanosti treba smatrati dopuštenim kada je upućen povodom stvarno postojećeg spora u kojem se postavlja prethodno pitanje valjanosti akta Unije, čak i ako taj akt nije predmet nikakve provedbene mjere u pogledu osobe na koju se glavni postupak odnosi (vidjeti u tom smislu presude od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr., C-308/06, EU:C:2008:312, t. 33. i 34., od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 29. i od 7. veljače 2018., American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, t. 30.).

65 Prema tome, na drugi dio drugog pitanja valja odgovoriti da se pravom Unije ne zahtijeva da se dopuštenost prigovora nezakonitosti protiv akta Unije pred nacionalnim sudom uvjetuje time da se taj akt izravno i osobno odnosi na osobu koja ističe taj prigovor.

Treće pitanje

66 U sklopu trećeg pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti dvoji u pogledu valjanosti spornih smjernica s obzirom na odredbe Uredbe br. 1093/2010 kojima su određene EBA-ine ovlasti.

67 Budući da iz Uredbe br. 1093/2010 proizlazi da je zakonodavac Unije precizno ograničio EBA-inu ovlast izdavanja smjernica na temelju objektivnih kriterija, izvršavanje te ovlasti mora podlijegati strogom sudskom nadzoru s obzirom na te objektivne kriterije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 41. i 53.).

68 Okolnost da sporne smjernice ne proizvode obvezujuće pravne učinke, kao što to proizlazi iz točaka 39. do 49. ove presude, ne može utjecati na opseg tog nadzora.

69 Naime, kao što je to navedeno u točkama 43. i 48. ove presude, cilj EBA-ina izdavanja spornih smjernica je izvršavanje ovlasti poticanja i uvjeravanja nadležnih tijela i financijskih institucija, pri čemu oni moraju ulagati napore da se usklade s tim smjernicama, a ta tijela potvrditi jesu li usklađena ili se namjeravaju uskladiti s tim smjernicama i, ako to nije slučaj, obrazložiti svoje stajalište.

70 Konkretno, takve smjernice mogu navesti nadležna tijela da, kao i ACPR u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku, donesu akte nacionalnog prava koji potiču financijske institucije da znatno izmijene svoje prakse ili, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točki 51. svojeg mišljenja, uzmu u obzir poštovanje EBA-inih smjernica prilikom ispitivanja pojedinačnog položaja tih institucija.

71 Nacionalni sudovi moraju također uzeti u obzir EBA-ine smjernice radi rješavanja sporova koji se pred njima vode, osobito kada je cilj tih smjernica, kao i spornih smjernica, dopunjavanje odredaba prava Unije koje imaju obvezujuću snagu (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 1989., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, t. 18. i od 25. ožujka 2021., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, t. 80.).

72 Usto, prihvatiti da EBA može slobodno izdavati smjernice, neovisno o posebnom okviru koji je zakonodavac Unije uspostavio, moglo bi ugroziti podjelu nadležnosti među institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije.

73 Doduše, EBA-ino izdavanje smjernica ne dira u mogućnost kojom zakonodavac Unije raspolaže da u granicama nadležnosti koje su mu dodijeljene primarnim pravom donese akt s obvezujućim pravnim učincima kojim su utvrđeni standardi različiti od onih koje je EBA preporučila i koji bi tada podrazumijevao odstupanje od dotičnih smjernica.

74 Međutim, ta okolnost ne može dovesti u pitanje zahtjev, naveden u točki 67. ove presude, prema kojem je EBA dužna djelovati u skladu s jasnim okvirom koji je na temelju objektivnih kriterija taj zakonodavac utvrdio u Uredbi br. 1093/2010.

75 Iz prethodno navedenog proizlazi da je EBA ovlaštena za izdavanje smjernica samo ako je zakonodavac Unije to izričito predvidio i da radi davanja odgovora na treće pitanje Sud mora provjeriti jesu li sporne smjernice obuhvaćene EBA-inim ovlastima, kako ih je zakonodavac odredio.

76 U tu svrhu, u pogledu opsega ovlasti koje je navedeni zakonodavac dodijelio EBA-i, valja utvrditi da članak 1. stavak 2. Uredbe br. 1093/2010 određuje da EBA postupa u okviru ovlasti koje su joj dodijeljene tom uredbom i unutar područja primjene niza akata navedenih u toj odredbi, uključujući sve direktive, uredbe i odluke koje se temelje na tim aktima, te svih daljnjih pravno obvezujućih akata kojima se EBA-i dodjeljuju zadaće.

77 Članak 1. stavak 3. Uredbe br. 1093/2010 predviđa da EBA usto djeluje u području djelatnosti kreditnih institucija, financijskih konglomerata, investicijskih društava, institucija za platni promet i institucija za elektronički novac, u vezi s pitanjima koja nisu izravno obuhvaćena aktima navedenima u članku 1. stavku 2. te uredbe, uključujući pitanja korporativnog upravljanja, revizije i financijskog izvješćivanja, pod uvjetom da je to djelovanje EBA-e neophodno radi osiguravanja efektivne i dosljedne primjene tih akata.

78 Što se konkretnije tiče EBA-ine ovlasti izdavanja smjernica, članak 8. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1093/2010 predviđa da EBA ima zadaću doprinositi uspostavi visokokvalitetnih zajedničkih regulatornih i nadzornih standarda i praksi, posebno izradom smjernica i preporuka koje se temelje na zakonodavnim aktima Unije iz članka 1. stavka 2. te uredbe.

79 Članak 8. stavak 2. točka (c) Uredbe br. 1093/2010 određuje da, radi ostvarivanja „zadaća" navedenih u njezinu članku 8. stavku 1., EBA ima ovlast za izdavanje smjernica i preporuka, kao što je određeno u članku 16. te uredbe, dok članak 8. stavak 1.a navedene uredbe određuje da pri obavljanju svojih zadaća u skladu s navedenom uredbom EBA koristi sve ovlasti koje su joj na raspolaganju.

80 U tom kontekstu valja istaknuti da se među zadaćama dodijeljenima EBA-i nalaze, među ostalim i u skladu s člankom 8. stavkom 1. točkama (b) i (h) Uredbe br. 1093/2010, zadaća doprinošenja dosljednoj primjeni pravno obvezujućih akata Unije, posebno doprinoseći zajedničkoj kulturi u području nadzora, osiguravajući dosljednu, učinkovitu i efektivnu primjenu akata iz članka 1. stavka 2. te uredbe, kao i zadaća poticanja zaštite deponenata i ulagatelja.

81 Usto, članak 16. Uredbe br. 1093/2010, na koji upućuje njezin članak 8. stavak 2. točka (c) i koji je u spornim smjernicama naveden kao njihova pravna osnova, u stavku 1. određuje da EBA, s ciljem uspostavljanja dosljednih, učinkovitih i efektivnih nadzornih praksi unutar ESFS-a te osiguravanja zajedničke, ujednačene i dosljedne primjene prava Unije, izdaje smjernice i preporuke upućene nadležnim tijelima ili financijskim institucijama.

82 Osim toga, na temelju članka 1. stavka 5. Uredbe br. 1093/2010, cilj EBA-e jest zaštita javnog interesa, doprinošenjem kratkoročnoj, srednjoročnoj i dugoročnoj stabilnosti i efektivnosti financijskog sustava u korist gospodarstva Unije, njezinih građana i poduzetnika. Člankom 1. stavkom 5. točkama (e) i (f) te uredbe određeno je, također, da EBA doprinosi, među ostalim, osiguranju da preuzimanje kreditnog rizika i drugih rizika bude primjereno regulirano i nadzirano te pojačanju zaštite potrošača.

83 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi, s jedne strane, da valjanost smjernica koje EBA izdaje ovisi o poštovanju odredbi Uredbe br. 1093/2010 kojima je konkretno uređena EBA-ina ovlast izdavanja smjernica, ali i o tome jesu li te smjernice obuhvaćene područjem EBA-ina djelovanja koje je člankom 1. stavcima 2. i 3. te uredbe određeno upućivanjem na primjenu nekih akata Unije, kao što to, uostalom, potvrđuje okolnost da članak 8. stavak 1. točka (a) te uredbe predviđa da se smjernice koje EBA donese moraju temeljiti na aktima Unije iz članka 1. stavka 2. navedene uredbe.

84 S druge strane, i kao što proizlazi osobito iz točaka 77. i 80. do 82. ove presude, EBA može s ciljem osiguravanja zajedničke, ujednačene i dosljedne primjene prava Unije izdavati smjernice o obvezama dotičnih institucija u pogledu bonitetnog nadzora, osobito kako bi se zaštitili interesi deponenata i ulagatelja odgovarajućim uređivanjem preuzimanja financijskih rizika, pri čemu u Uredbi br. 1093/2010 ne postoji ništa na temelju čega se može zaključiti da bi iz te ovlasti bile isključene mjere o osmišljavanju i stavljanju na tržište proizvoda, pod uvjetom da su te mjere obuhvaćene područjem EBA-ina djelovanja kako je pojašnjeno u točki 83. ove presude.

85 U konkretnom slučaju, u pogledu sadržaja spornih smjernica, iz njihove točke 5., naslovljene „Predmet”, proizlazi da se one odnose na uspostavljanje sustava upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima kao sastavnog dijela općih organizacijskih zahtjeva povezanih sa sustavima unutarnjih kontrola društava, kao i na unutarnje postupke, funkcije i strategije usmjerene na dizajn proizvoda, njihovo stavljanje na tržište i periodične kontrole tijekom životnog vijeka proizvoda. Ta točka 5. također određuje da su te smjernice namijenjene uspostavljanju postupaka relevantnih za osiguravanje ispunjavanja interesa, ciljeva i značajki ciljanog tržišta.

86 U tu svrhu, ponajprije, smjernica 1. spornih smjernica predviđa da bi uspostavljeni sustavi upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima trebali, prilikom dizajna proizvoda i njihova stavljanja na tržište, imati za cilj, među ostalim, da se interesi, ciljevi i karakteristike potrošača uzmu u obzir i izbjegne moguća šteta za potrošače.

87 Ta smjernica također preporučuje redovito preispitivanje i ažuriranje sustava upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima kao i njihovo uvrštavanje u politiku za odobrenje novih proizvoda dotičnih institucija, koja je predmet smjernice 23. EBA-inih Smjernica o internom upravljanju, kao zahtjev koji se odnosi na to upravljanje radi osiguravanja upravljanja rizicima.

88 Potom, smjernica 2. spornih smjernica potiče šire gledano te institucije da sustave upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima uvrste u svoj okvir upravljanja, upravljanja rizicima i unutarnje kontrole. Također određuje ulogu koju bi u tu svrhu valjalo dati različitim tijelima navedenih institucija, upućujući ponovno na različite aspekte EBA-inih Smjernica o internom upravljanju. Konkretno, smjernica 2.4. određuje da bi više rukovodstvo trebalo osigurati da je osoblje uključeno u dizajn proizvoda upoznato s proizvođačevim sustavom upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima te da ga primjenjuje, da je sposobno i prikladno osposobljeno te da razumije i upoznato je sa značajkama, karakteristikama i rizicima proizvoda.

89 Naposljetku, u tom kontekstu, s jedne strane, smjernice 3. do 8. spornih smjernica konkretiziraju sustave upravljanja i nadzora koje bi prema tim smjernicama trebalo uvrstiti u sustav internog upravljanja dotičnih institucija.

90 Konkretnije, te smjernice 3. do 8. potiču na poduzimanje različitih mjera kako bi se osiguralo da dizajn i stavljanje na tržište proizvoda budu prikladni s obzirom na mjerodavno ciljano tržište, da se taj proizvod ispituje, prati, ispravlja i distribuira preko odgovarajućih kanala i da bude popraćen informacijama za distributere. Tako smjernica 3.3. određuje da bi proizvođač trebao dizajnirati i staviti na tržište samo proizvode s karakteristikama, troškovima i rizicima koji ispunjavaju interese, ciljeve i karakteristike određenog ciljanog tržišta utvrđenog za proizvod i koji mu koriste.

91 Navedene smjernice 3. do 8. određuju, dakle, različite aspekte postupaka koji bi se morali uspostaviti unutar dotičnih institucija kako bi se osigurao dostatan nadzor nad dizajnom i stavljanjem na tržište proizvoda i tako kontrolirali rizici koji iz njih proizlaze.

92 S druge strane, smjernice 9. do 12. spornih smjernica za distributere određuju standarde usporedive s onima koji su u pogledu proizvođača utvrđeni u smjernicama 3. do 8. spornih smjernica.

93 Na toj osnovi valja ocijeniti, kao prvo, jesu li sporne smjernice obuhvaćene opsegom EBA-ina djelovanja, kako je određen u članku 1. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1093/2010.

94 U tom pogledu iz točaka 76., 77. i 83. ove presude proizlazi da se valjanost smjernica koje EBA izdaje i koje se, kao i sporne smjernice, odnose na pitanja povezana s korporativnim upravljanjem uvjetuje time da su obuhvaćene područjem primjene barem jednog od akata navedenih u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 1093/2010 ili da su neophodne radi osiguranja dosljedne i učinkovite primjene takvog akta.

95 Iz točke 6. spornih smjernica proizlazi da se njima određuju sustavi upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima u odnosu na članak 74. stavak 1. Direktive 2013/36, članak 10. stavak 4. Direktive 2007/64, članak 3. stavak 1. Direktive 2009/110 i članak 7. stavak 1. Direktive 2014/17.

96 Sve se te direktive moraju smatrati aktima iz članka 1. stavka 2. Uredbe br. 1093/2010.

97 Prije svega, direktive 2013/36 i 2009/110 izričito su spomenute u toj odredbi.

98 Potom, iako Direktiva 2007/64, naprotiv, nije navedena u verziji članka 1. stavka 2. Uredbe br. 1093/2010 primjenjivoj na datum izdavanja spornih smjernica, valja naglasiti, s jedne strane, da je u toj verziji odredbe navedena Direktiva 2015/2366, koja je stupila na mjesto Direktive 2007/64, te, s druge strane, da je ta potonja direktiva spomenuta u verziji navedene odredbe primjenjivoj prije 12. siječnja 2016.

99 Stoga je razvidno da je zbog materijalne pogreške zakonodavac Unije zamijenio upućivanje na Direktivu 2007/64 upućivanjem na Direktivu 2015/2366 a da nije uzeo u obzir činjenicu da je druga od tih direktiva, u skladu sa svojim člankom 114., stavila izvan snage prvu od njih tek s danom 13. siječnja 2018.

100 U tim okolnostima, pozivanje na Direktivu 2015/2366 iz članka 1. stavka 2. Uredbe br. 1093/2010 na datum izdavanja spornih smjernica treba tumačiti na način da ono na taj datum upućuje na Direktivu 2007/64.

101 Naposljetku, iako ni Direktiva 2014/17 nije navedena u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 1093/2010, članak 29. stavak 2. točka (a), članak 34. stavci 2. i 4. kao i članak 37. te uredbe predviđaju da EBA mora poduzeti različite mjere kako bi osigurala provedbu te direktive, tako da tu direktivu, u dijelu u kojem EBA-i dodjeljuje zadaće, treba smatrati aktom iz članka 1. stavka 2. Uredbe br. 1093/2010.

102 Slijedom navedenog, radi davanja odgovora na treće pitanje Sud još mora provjeriti jesu li sporne smjernice obuhvaćene područjem primjene direktiva iz točke 6. tih smjernica ili su neophodne radi osiguranja dosljedne i učinkovite primjene tih direktiva.

103 Prvo, kad je riječ o Direktivi 2013/36, njezin članak 74. stavak 1. predviđa da institucije na koje se ona odnosi imaju robusne sustave korporativnog upravljanja, koji uključuju jasnu organizacijsku strukturu s dobro definiranim, transparentnim i dosljednim linijama odgovornosti, učinkovitim procesima za utvrđivanje, upravljanje, praćenje rizika i izvješćivanje o rizicima kojima jesu ili bi mogle biti izložene, odgovarajuće mehanizme unutarnje kontrole, uključujući dobre administrativne i računovodstvene postupke, te politiku i praksu primitaka koje su dosljedne i promiču dobro i učinkovito upravljanje rizicima.

104 U tom pogledu valja istaknuti, kao što su to EBA i ACPR naveli, da stavljanje financijskih institucija na tržište onih bankarskih proizvoda koji su dizajnirani i stavljeni na tržište a da u obzir nisu uzete karakteristike ciljanih tržišta kao i karakteristike dotičnih potrošača može stvoriti znatne rizike za te institucije, osobito tako da ih se izloži znatnim troškovima povezanima s nastankom njihove odgovornost i izricanjem sankcija protiv njih.

105 To se utvrđenje, uostalom, odražava u EBA-inu konačnom izvješću od 15. srpnja 2015. o spornim smjernicama, u kojem se usto naglašava da se postupanje financijskih institucija, također u pogledu poslovanja s potrošačima, tiče regulatornih tijela ne samo s aspekta zaštite potrošača nego i s bonitetnog aspekta i u vezi s ciljem promicanja povjerenja u tržišta, financijsku stabilnost i cjelovitost financijskog sustava na nacionalnoj i europskoj razini.

106 Budući da je, kao što to proizlazi iz točaka 86. do 92. ove presude, cilj spornih smjernica odrediti na koji bi način odnosne institucije u svoje strukture i unutarnje postupke trebale uključiti sustave upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima, namijenjene osiguranju da se u obzir uzmu karakteristike ciljanih tržišta kao i karakteristike dotičnih potrošača, treba smatrati da se

tim smjernicama uspostavljaju načela čija je namjena zajamčiti učinkovite procese za utvrđivanje, upravljanje i praćenje rizika kao i odgovarajuće mehanizme unutarnje kontrole u smislu članka 74. stavka 1. Direktive 2013/36, kako bi se zajamčilo postojanje robusnog sustava korporativnog upravljanja koji se zahtijeva u toj odredbi.

107 Usto, budući da članak 74. stavak 3. te direktive izričito predviđa da se prilikom izdavanja smjernica o sustavima, procesima i mehanizmima iz stavka 1. tog članka EBA mora uskladiti sa stavkom 2. navedenog članka, mora se naglasiti da uvrštavanje u te procese i mehanizme onih elemenata kod kojih se treba uzeti u obzir stanje na ciljanim tržištima treba smatrati doprinosom tomu da se, u skladu s člankom 74. stavkom 2. te direktive, navedeni procesi i mehanizmi prilagode složenosti rizika svojstvenih poslovnom modelu i djelatnostima institucije.

108 Ta utvrđenja nisu dovedena u pitanje ni okolnošću da se sporne smjernice konkretno odnose na upravljanje proizvodima i nadzor nad tim proizvodima ni posebnim mjestom koje te smjernice daju interesima, ciljevima i karakteristikama potrošača, čak i ako ti elementi nisu izrijekom spomenuti u članku 74. Direktive 2013/36.

109 S jedne strane i kao što je to naglašeno u točki 5. spornih smjernica, one se ne odnose na prikladnost proizvoda za pojedinačne potrošače.

110 Naprotiv, iz točaka 86. do 92. ove presude proizlazi da te smjernice upućuju na interese, ciljeve i karakteristike potrošača samo kako bi se osiguralo da se ti interesi, ciljevi i karakteristike uzmu u obzir u procesu upravljanja rizicima i mehanizmima internog upravljanja dotičnih institucija.

111 S druge strane, valja, doduše, istaknuti da se tehnički kriteriji definirani u člancima 76. do 95. Direktive 2013/36, na koje upućuje njezin članak 74. stavak 2., ne pozivaju posebno ni na upravljanje proizvodima i nadzor nad tim proizvodima ni na interese, ciljeve i karakteristike potrošača.

112 Međutim, činjenica da se u skladu s tim člankom 74. stavkom 2. moraju uzeti u obzir tehnički kriteriji ne može značiti da se robusni sustavi upravljanja iz članka 74. stavka 1. te direktive moraju definirati isključivo na temelju navedenih tehničkih kriterija.

113 Iz toga slijedi da se sporne smjernice mogu smatrati neophodnima radi osiguranja dosljedne i učinkovite primjene članka 74. stavka 1. Direktive 2013/36.

114 Drugo, u pogledu institucija koje namjeravaju pružati platne usluge, članak 10. stavak 4. Direktive 2007/64 određuje obveze oblikovane na isti način kao i obveze navedene u članku 74. stavku 1. Direktive 2013/36.

115 Prema tome, iz razmatranja izloženih u točkama 103. do 110. ove presude proizlazi da se sporne smjernice, koje među ostalim proizvodima obuhvaćaju i platne usluge, mogu smatrati neophodnima radi osiguranja dosljedne i primjene članka 10. stavka 4. Direktive 2007/64.

116 Treće, isto vrijedi u pogledu članka 3. stavka 1. Direktive 2009/110 jer ta odredba samo predviđa primjenu nekih članaka Direktive 2007/64, među kojima i njezina članka 10., na institucije za elektronički novac.

117 Četvrto, članak 7. stavak 1. Direktive 2014/17 određuje, među ostalim, da prilikom osmišljavanja, odobravanja, posredovanja ili pružanja savjetodavnih usluga u pogledu potrošačkih kredita koji se odnose na stambene nekretnine vjerovnici, kreditni posrednici ili imenovani predstavnici postupaju pošteno, pravedno, transparentno i profesionalno, uzimajući u obzir prava i interese potrošača.

118 Ta odredba također predviđa da se u odnosu na odobravanje, posredovanje ili pružanje savjetodavnih usluga u pogledu takvih kredita aktivnosti temelje na informacijama o okolnostima potrošača i o bilo kojim posebnim zahtjevima koje je potrošač dao na znanje te na razumnim pretpostavkama o rizicima u odnosu na potrošačev položaj tijekom trajanja ugovora o kreditu.

119 Međutim, ponajprije valja podsjetiti na to da smjernica 1. spornih smjernica određuje da opisani sustavi upravljanja proizvodima i nadzora nad tim proizvodima trebaju, prilikom dizajna proizvoda i njihova stavljanja na tržište, imati za cilj osiguranje da se interesi, ciljevi i karakteristike potrošača uzmu u obzir i izbjegne moguća šteta za potrošače.

120 Zatim, uzimanje u obzir interesa, ciljeva i značajki ciljanog ili ciljanih tržišta, koje je predmet smjernica 3. i 11. spornih smjernica, pretpostavlja da se položaj potrošača prisutnih na tim tržištima utvrdi, a potom uvrsti u postupke odlučivanja.

121 Naposljetku, mora se naglasiti da su konkretne mjere spomenute u smjernicama 4., 5., 7., 9. i 12. određene izričitim upućivanjem na to da se u različitim stadijima dizajniranja i stavljanja na tržište predmetnih proizvoda uzimaju u obzir interesi, ciljevi i karakteristike potrošača.

122 Stoga se sporne smjernice mogu smatrati neophodnima radi osiguranja dosljedne i učinkovite primjene članka 7. stavka 1. Direktive 2014/17.

123 Prema tome, za sporne smjernice mora se smatrati da su obuhvaćene područjem EBA-ina djelovanja, kako je općenito određeno u članku 1. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1093/2010.

124 Kao drugo, valja utvrditi jesu li sporne smjernice obuhvaćene posebnim okvirom koji je zakonodavac Unije odredio za izvršavanje EBA-ine ovlasti izdavanja smjernica.

125 U tom pogledu, razvidno je, prvo i osobito s obzirom na elemente izložene u točkama 119. do 121. ove presude, da sporne smjernice imaju za cilj doprinositi zaštiti potrošača kao i zaštiti deponenata i ulagatelja iz članka 1. stavka 5. točke (f) i članka 8. stavka 1. točke (h) Uredbe br. 1093/2010.

126 Drugo, s obzirom na razmatranja u točkama 104. i 110. ove presude, sporne smjernice treba također povezati s funkcijama koje su dodijeljene EBA-i u skladu s člankom 1. stavkom 5. točkom (e) u pogledu uređivanja preuzimanja rizika financijskih institucija.

127 Treće, za sporne smjernice treba smatrati da doprinose uvođenju dosljednih, učinkovitih i efektivnih nadzornih praksi unutar ESFS-a na koje upućuju članak 8. stavak 1. točka (b) i članak 16. stavak 1. Uredbe br. 1093/2010.

128 Naime, tim se smjernicama izravno provode načela određena u Zajedničkom stajalištu europskih nadzornih tijela o upravljanju proizvodima i nadzoru nad tim proizvodima od strane proizvođača (JC-2013-77), koje su usvojili Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala i Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje.

129 Osobito valja naglasiti da je tim zajedničkim stajalištem, čiji je cilj jačanje zaštite potrošača i osiguranje stabilnosti, učinkovitosti i cjelovitosti financijskih tržišta, izrijekom predviđeno da će se EBA koristiti načelima koja navedeno stajalište određuje radi razvoja podrobnijih zahtjeva za upravljanje bankarskim proizvodima i nadzor nad tim proizvodima.

130 Slijedom toga, valja utvrditi da su sporne smjernice obuhvaćene posebnim okvirom koji je zakonodavac Unije odredio radi izvršavanja EBA-ine ovlasti izdavanja smjernica, kako proizlazi iz članka 8. stavaka 1. i 2. kao i članka 16. stavka 1. Uredbe br. 1093/2010, u vezi s njezinim člankom 1. stavkom 5.

131 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da su sporne smjernice obuhvaćene EBA-inim ovlastima, kako ih je taj zakonodavac odredio.

132 Prema tome, očito je da ispitivanje trećeg pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi utjecao na valjanost spornih smjernica.

Troškovi

133 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 263. UFEU-a treba tumačiti na način da akti poput Smjernica Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) od 22. ožujka 2016. o sustavima [upravljanja bankovnim proizvodima za građanstvo i nadzora nad tim proizvodima] (EBA/GL/2015/18) ne mogu biti predmet tužbe za poništenje na temelju tog članka.**

2. **Članak 267. UFEU-a treba tumačiti na način da je Sud na temelju tog članka nadležan ocjenjivati valjanost akata poput Smjernica Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) od 22. ožujka 2016. o sustavima [upravljanja bankovnim proizvodima za građanstvo i nadzora nad tim proizvodima] (EBA/GL/2015/18).**

3. **Pravom Unije ne zahtijeva se da se dopuštenost prigovora nezakonitosti protiv akta Unije pred nacionalnim sudom uvjetuje time da se taj akt izravno i osobno odnosi na osobu koja ističe taj prigovor.**

4. **Ispitivanje trećeg prethodnog pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi utjecao na valjanost Smjernica Europskog nadzornog tijela za bankarstvo od 22. ožujka 2016. o sustavima [upravljanja bankovnim proizvodima za građanstvo i nadzora nad tim proizvodima] (EBA/GL/2015/18).**

Potpisi