Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 15 lipca 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuły 263 i 267 TFUE – Akt Unii niewiążący prawnie – Kontrola sądowa – Wytyczne wydane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) – Zasady nadzoru nad produktami i ustalenia zarządcze dla produktów bankowości detalicznej – Ważność – Kompetencja EUNB

W sprawie C-911/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) postanowieniem z dnia 4 grudnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 grudnia 2019 r., w postępowaniu:

Fédération bancaire française (FBF)

przeciwko

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (sprawozdawca), A. Kumin i N. Wahl, prezesi izb, E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L.S. Rossi, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 października 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Fédération bancaire française (FBF) – F. Boucard, avocat,

– w imieniu Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) – F. Rocheteau, avocat,

– w imieniu rządu francuskiego – E. de Moustier oraz A. Daly, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) – J. Overett Somnier, C. Carroll oraz I. Metin, w charakterze pełnomocników, wspierani przez B. Kennelly'ego, QC, oraz de R. Mehtę, barrister,

– w imieniu Komisji Europejskiej – D. Triantafyllou, V. Di Bucci oraz W. Mölls, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 263 i 267 TFUE oraz ważności w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 12), zmienionego dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. (Dz.U. 2015, L 337, s. 35) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1093/2010"), wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 22 marca 2016 r. dotyczących zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej (EBA/GL/2015/18) (zwanych dalej „spornymi wytycznymi").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Fédération bancaire française (francuskim zrzeszeniem banków, zwanym dalej „FBF") a Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (organem nadzoru ostrożnościowego i restrukturyzacji, zwanym dalej „ACPR") w przedmiocie wydania przez ten organ opinii, w której oświadczył on, że zastosował się do spornych wytycznych.

Ramy prawne

Dyrektywa 2007/64/WE

3 Artykuł 10 ust. 4 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE (Dz.U. 2007, L 319, s. 1) stanowił:

„Właściwe organy udzielają zezwolenia jedynie wtedy, gdy, uwzględniając potrzebę zapewnienia rzetelnego i ostrożnego zarządzania instytucją płatniczą, instytucja płatnicza posiada solidne zasady zarządzania jej działalnością związaną z usługami płatniczymi, w tym jasną strukturę organizacyjną z dobrze określonymi, przejrzystymi i konsekwentnymi zakresami odpowiedzialności, skuteczne procedury identyfikowania, zarządzania, monitorowania i zawiadamiania o ryzyku, na które instytucja jest lub może być narażona, oraz odpowiednie mechanizmy kontroli wewnętrznej, obejmujące prawidłowe procedury w zakresie administracji i księgowości; te rozwiązania, procedury

i mechanizmy są wszechstronne i proporcjonalne do charakteru, skali i stopnia złożoności usług płatniczych świadczonych przez instytucją płatniczą".

Dyrektywa 2009/110/WE

4 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniającej dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylającej dyrektywę 2000/46/WE (Dz.U. 2009, L 267, s. 7) stanowi:

„Bez uszczerbku dla niniejszej dyrektywy art. 5 i art. 10–15, art. 17 ust. 7 i art. 18–25 dyrektywy [2007/64] stosują się odpowiednio do instytucji pieniądza elektronicznego".

Rozporządzenie nr 1093/2010

5 Artykuł 1 ust. 2, 3 i 5 rozporządzenia nr 1093/2010 stanowi:

„2. [EUNB] działa w ramach uprawnień przyznanych niniejszym rozporządzeniem i w zakresie przepisów [dyrektywy 2009/110], […] [dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338)] […], w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych aktów, oraz wszelkich przyszłych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadania [EUNB] […].

3. [EUNB] podejmuje również działania w zakresie działalności prowadzonej przez instytucje kredytowe, konglomeraty finansowe, firmy inwestycyjne, instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego w odniesieniu do spraw nieuregulowanych bezpośrednio w aktach, o których mowa w ust. 2, włączając kwestie ładu korporacyjnego, audytu i sprawozdawczości finansowej, pod warunkiem że działania [EUNB] są konieczne, by zapewnić skuteczne i spójne stosowanie tych aktów.

[…]

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

[…]

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

f) wzmocnienia ochrony klientów.

[…]".

6 Artykuł 8 ust. 1, 1a i 2 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. [EUNB] ma następujące zadania:

a) przyczyniać się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych wysokiej jakości, w szczególności przez przedstawianie opinii instytucjom Unii oraz przez opracowywanie wytycznych, zaleceń, projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, i innych środków opartych na aktach prawnych, o których mowa w art. 1 ust. 2;

[…]

b) przyczyniać się do spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych, w szczególności poprzez budowanie wspólnej kultury nadzoru, zapewnianie spójnego, efektywnego i skutecznego stosowania aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2 […];

[…]

h) wzmacniać ochronę deponentów i inwestorów;

[…]

1a. Wykonując swoje zadania zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, [EUNB]:

a) w pełni wykorzystuje dostępne mu uprawnienia; […]

[…]

2. W celu realizacji zadań określonych w ust. 1 [EUNB] dysponuje uprawnieniami określonymi w niniejszym rozporządzeniu, w szczególności uprawnieniami do podejmowania następujących działań:

[…]

c) wydawanie wytycznych i zaleceń, zgodnie z art. 16;

[…]”.

7 Artykuł 15 ust. 4 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Wykonawcze standardy techniczne przyjmowane są w drodze rozporządzeń lub decyzji […]”.

8 Artykuł 16 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1093/2010 stanowi:

„1. W celu ustanowienia spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF [(Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego)] oraz zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii [EUNB] wydaje wytyczne i zalecenia skierowane do właściwych organów lub instytucji finansowych.

[…]

3. Właściwe organy i instytucje finansowe dokładają wszelkich starań, aby zastosować się do tych wytycznych i zaleceń.

W ciągu dwóch miesięcy od wydania wytycznej lub zalecenia każdy właściwy organ potwierdza, czy stosuje się lub czy zamierza zastosować się do danej wytycznej lub danego zalecenia. Jeżeli właściwy organ nie stosuje się do nich ani nie zamierza się do nich zastosować, powiadamia o tym [EUNB], podając uzasadnienie.

[…]

Jeżeli jest to wymagane w wytycznej lub zaleceniu, instytucje finansowe jasno i szczegółowo informują, czy stosują się do tej wytycznej lub zalecenia".

Dyrektywa 2013/36

9 Artykuł 74 ust. 1–3 dyrektywy 2013/36 stanowi:

„1. Instytucje posiadają solidne zasady zarządzania obejmujące jasną strukturę organizacyjną z dobrze określonymi, przejrzystymi i spójnymi zakresami odpowiedzialności, skuteczne procedury służące identyfikacji ryzyka, na które instytucje są lub mogą być narażone, zarządzaniu tym ryzykiem, jego monitorowaniu i zgłaszaniu oraz odpowiednie mechanizmy kontroli wewnętrznej obejmujące należyte procedury administracyjne i księgowe oraz polityki wynagrodzeń i praktyki w tym zakresie, które są zgodne z zasadami należytego i skutecznego zarządzania ryzykiem i sprzyjają takiemu zarządzaniu ryzykiem.

2. Zasady, procedury i mechanizmy, o których mowa w ust. 1, muszą być kompleksowe i proporcjonalne w stosunku do charakteru, skali i złożoności rodzajów ryzyka nieodłącznie związanych z danym modelem biznesowym oraz działalnością danej instytucji. Uwzględnia się kryteria techniczne ustanowione w art. 76–95.

3. EUNB wydaje wytyczne co do zasad, procedur i mechanizmów, o których mowa w ust. 1, zgodnie z ust. 2".

Dyrektywa 2014/17/UE

10 Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 60, s. 34) stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzają wymóg, by przy opracowywaniu produktów kredytowych lub udzielaniu kredytu, pośredniczeniu w udzielaniu kredytu lub przy świadczeniu usług doradczych w zakresie kredytów, a także, w stosownych przypadkach, przy świadczeniu usług dodatkowych na rzecz konsumentów lub przy realizacji umowy o kredyt kredytodawca, pośrednik kredytowy lub wyznaczony przedstawiciel postępowali uczciwie, sprawiedliwie, przejrzyście i profesjonalnie, z uwzględnieniem praw i interesów konsumentów. W odniesieniu do udzielania, pośredniczenia lub świadczenia usług doradczych w zakresie kredytów działania będą się opierały na informacjach na temat sytuacji konsumenta i wszelkich szczególnych wymaganiach zgłoszonych przez niego, a także

na rozsądnych założeniach dotyczących ryzyk[a] dla sytuacji konsumenta w okresie trwania umowy o kredyt […]”.

11 Artykuł 29 ust. 2 lit. a) akapit trzeci tej dyrektywy przewiduje:

„EUNB opracowuje projekt regulacyjnych standardów technicznych w celu określenia minimalnej kwoty pieniężnej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywanej działalności lub porównywalnej gwarancji, o których mowa w akapicie pierwszym niniejszej litery, w celu przekazania go Komisji przed dniem 21 września 2014 r. EUNB dokonuje przeglądu i w stosownych przypadkach opracowuje projekt regulacyjnych standardów technicznych w celu zmiany minimalnej kwoty pieniężnej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywanej działalności lub porównywalnej gwarancji, o których mowa w akapicie pierwszym niniejszej litery, w celu przekazania go Komisji po raz pierwszy przed dniem 21 marca 2018 r., a następnie co dwa lata”.

12 Zgodnie z art. 34 ust. 2 i 4 wspomnianej dyrektywy:

„2. […]

W przypadku gdy właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia nie zgadza się z podjętymi przez przyjmujące państwo członkowskie działaniami, może skierować sprawę do EUNB i zwrócić się do tego organu o pomoc zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010. W takim przypadku EUNB może podjąć działania zgodnie z uprawnieniami przyznanymi mu na mocy tego artykułu.

[…]

4. […]

W przypadkach gdy właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia nie podejmie żadnych działań w ciągu jednego miesiąca od otrzymania wyników tych ustaleń lub w przypadku gdy mimo działań podjętych przez właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia pośrednik kredytowy w dalszym ciągu działa w sposób, który jest wyraźnie szkodliwy dla interesów konsumentów w przyjmującym państwie członkowskim lub dla sprawnego funkcjonowania rynków, właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego:

[…]

b) może przekazać sprawę do EUNB oraz zwrócić się do EUNB o pomoc zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010. W takim przypadku EUNB może podjąć działania zgodnie z uprawnieniami przyznanymi mu na mocy tego artykułu”.

13 Artykuł 37 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„W przypadku gdy wniosek o podjęcie współpracy, w szczególności dotyczący wymiany informacji, został odrzucony lub nie podjęto żadnych działań w rozsądnym terminie, właściwe organy mogą przekazać sprawę do EUNB i zwrócić się do niego o pomoc zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 […]”.

Dyrektywa 2015/2366

14 Artykuł 114 dyrektywy 2015/2366 stanowi:

„Dyrektywa 2007/64/WE zostaje uchylona ze skutkiem od dnia 13 stycznia 2018 r.

Odesłania do uchylonej dyrektywy należy interpretować jako odesłania do niniejszej dyrektywy i należy je odczytywać zgodnie z tabelą korelacji zawartą w załączniku II do niniejszej dyrektywy”.

Wytyczne EUNB w sprawie wewnętrznego zarządzania

15 Wytyczna nr 23 wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 27 września 2011 r. w sprawie zarządzania wewnętrznego (EBA BS 2011 116 wersja ostateczna, zwane dalej „wytycznymi EUNB w sprawie wewnętrznego zarządzania”) precyzuje, że odnośne instytucje powinny dysponować polityką zatwierdzania nowych produktów, i określa cechy charakterystyczne, jakie powinna wykazywać owa polityka.

Sporne wytyczne

16 Punkt 2 spornych wytycznych stanowi:

„Wytyczne przedstawiają stanowisko EUNB w sprawie odpowiednich praktyk nadzoru w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego lub tego, jak należy stosować prawo europejskie w konkretnym obszarze. Właściwe organy […], do których wytyczne mają zastosowanie, powinny stosować się do wytycznych poprzez wprowadzenie ich odpowiednio do swoich praktyk (np. poprzez dostosowanie swoich ram prawnych lub procesów nadzorczych), również jeżeli wytyczne są skierowane przede wszystkim do instytucji”.

17 Punkt 3 tych wytycznych przewiduje:

„Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 właściwe organy muszą poinformować EUNB, czy stosują się lub czy zamierzą zastosować się do niniejszych wytycznych lub danego zalecenia, lub podają powody niestosowania się […]”.

18 Zgodnie z pkt 5 wspomnianych wytycznych:

„Niniejsze wytyczne dotyczą ustanowienia zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych w odniesieniu zarówno do producentów, jak i dystrybutorów, jako integralnej części ogólnych wymogów organizacyjnych związanych z systemami kontroli wewnętrznej przedsiębiorstw. Odnoszą się one do wewnętrznych procesów, funkcji i strategii mających na celu projektowanie produktów, wprowadzanie ich na rynek i dokonywanie ich przeglądu w całym ich cyklu życia. W niniejszych wytycznych ustanawia się procedury właściwe dla zapewnienia zgodności z interesami, celami i cechami rynku docelowego. Wytyczne te nie dotyczą jednak odpowiedniości produktów dla poszczególnych konsumentów”.

19 Punkt 6 tych wytycznych ma następujące brzmienie:

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

– art. 74 ust. 1 dyrektywy [2013/36], art. 10 ust. 4 dyrektywy [2007/64] oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy [2009/110] w związku z art. 10 ust. 4 dyrektywy [2007/64]; oraz

– art. 7 ust. 1 dyrektywy [2014/17]".

20 Punkty 11–14 spornych wytycznych wskazują właściwe organy będące ich adresatami.

21 Punkt 15 tych wytycznych definiuje w szczególności pojęcia „producenta" i „produktu", odwołując się do dyrektyw 2009/110, 2007/64, 2013/36 i 2014/17.

22 Wytyczna nr 1 wspomnianych wytycznych stanowi:

„1.1. Producent powinien ustanowić, wdrożyć oraz poddawać przeglądowi skuteczne zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów. W kontekście projektowania produktów i wprowadzania ich na rynek celem tych zasad powinno być (i) zapewnienie, aby uwzględnione były interesy, cele i cechy konsumentów, (ii) unikanie potencjalnych szkód dla konsumentów oraz (iii) minimalizowanie konfliktów interesów.

1.2. Producent powinien regularnie poddawać przeglądowi i aktualizować zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów.

1.3. Przy wprowadzaniu nowych produktów producent powinien zapewnić, aby zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów były uwzględnione w polityce zatwierdzania nowych produktów zgodnie z wytyczną nr 23 zawartą w wytycznych EUNB w sprawie zarządzania wewnętrznego […], w przypadkach, w których wytyczne [te] mają zastosowanie.

[…]".

23 Wytyczna nr 2 spornych wytycznych stanowi:

„2.1. Producent powinien zapewnić, aby zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów stanowiły w stosowanych przypadkach integralną część jego ram zarządzania, zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej, o których mowa w [wytycznych EUNB w sprawie zarządzania wewnętrznego]. W tym celu organ zarządzający producenta powinien zatwierdzić ustanowienie zasad i ich późniejsze przeglądy.

2.2. Kadra kierownicza wyższego szczebla, przy wsparciu ze strony funkcji nadzoru zgodności (compliance) oraz funkcji zarządzania ryzykiem, powinna być odpowiedzialna za ciągłą wewnętrzną zgodność z zasadami nadzoru i ustaleniami zarządczymi dotyczącymi produktów. Kadra kierownicza wyższego szczebla powinna okresowo sprawdzać, czy zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów są nadal właściwe i czy wciąż spełniają cele określone w wytycznej nr 1.1 powyżej, a jeżeli tak nie jest, powinna zaproponować organowi zarządzającemu zmianę tych zasad.

2.3. Obowiązki w zakresie nadzoru nad tym procesem wykonywane są przez funkcję zarządzania ryzykiem oraz funkcję nadzoru zgodności z prawem (compliance) powinny zostać w stosownych przypadkach włączone do ich zakresu obowiązków, jak określono w wytycznych nr 25, 26 i 28 [wytycznych EUNB w sprawie zarządzania wewnętrznego].

2.4. Kadra kierownicza wyższego szczebla powinna zapewnić, aby personel zaangażowany w projektowanie produktu znał i stosował zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów; był wykwalifikowany i odpowiednio przeszkolony oraz znał i rozumiał funkcję i cechy danego produktu i związane z nim ryzyko".

24 Wytyczne nr 3–8 spornych wytycznych ustanawiają zasady dotyczące, odpowiednio, rynku docelowego, testowania produktów, ich monitorowania, działań zaradczych, kanałów dystrybucji oraz informacji dla dystrybutorów.

25 Wytyczne nr 9–12 spornych wytycznych odnoszą się do zasad nadzoru i ustaleń zarządczych dotyczących produktów dla dystrybutorów.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

26 W dniu 8 września 2017 r. ACPR opublikował na swojej stronie internetowej opinię, w której z jednej strony oświadczył, że stosuje się do spornych wytycznych, a z drugiej strony wyjaśnił, że wytyczne te mają zastosowanie do instytucji kredytowych, instytucji płatniczych i instytucji pieniądza elektronicznego podlegających jego kontroli.

27 W dniu 8 listopada 2017 r. FBF wniosła do Conseil d'État (rady stanu, Francja) skargę o stwierdzenie nieważności tej opinii ACPR.

28 Na poparcie swojej skargi FBF podniosła, że wspomniana opinia została oparta na spornych wytycznych oraz że EUNB nie mógł bez przekroczenia swoich kompetencji wydać tych wytycznych.

29 Stwierdziwszy, że rozpatrywaną w postępowaniu głównym opinię ACPR należy postrzegać jako niekorzystną dla FBF, sąd odsyłający zauważa, że FBF nie może na podstawie orzecznictwa Trybunału, kwestionować w drodze zarzutu ważności spornych wytycznych, w przypadku gdyby uznano za dopuszczalne wniesienie na podstawie art. 263 TFUE skargi o stwierdzenie nieważności tych wytycznych. W konsekwencji sąd ten zastanawia się, czy taki środek zaskarżenia w niniejszym przypadku przysługiwał FBF.

30 Na wypadek gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że tak nie było, sąd odsyłający zastanawia się nad właściwością Trybunału do oceny ważności spornych wytycznych na podstawie art. 267 TFUE oraz nad dopuszczalnością zakwestionowania w drodze zarzutu ważności tych wytycznych przez federację zawodową, której wspomniane wytyczne nie dotyczą ani bezpośrednio, ani indywidualnie.

31 Sąd odsyłający uważa, że gdyby Trybunał uznał, że FBF rzeczywiście jest uprawniona do kwestionowania przed sądem krajowym ważności spornych wytycznych, to on sam powinien zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy EUNB przekroczył swoje kompetencje, wydając te wytyczne.

32 Sąd ten zauważa w tym względzie, że żaden akt Unii wskazany w pkt 6 wspomnianych wytycznych nie zawiera przepisu dotyczącego zarządzania produktami bankowości detalicznej, chyba że chodzi o konsumenckie umowy o kredyt związane z nieruchomościami mieszkalnymi. Ponadto żaden z tych aktów nie zawiera przepisu uprawniającego EUNB do wydania wytycznych dotyczących zarządzania produktami bankowości detalicznej.

33 Niemniej jednak nie można wykluczyć, że uprawnienie EUNB do wydawania spornych wytycznych może opierać się na celach wyznaczonych temu organowi przez art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 1093/2010 lub na zadaniu nadzoru nad działalnością finansową, powierzonym wspomnianemu organowi zgodnie z art. 9 ust. 2 tego rozporządzenia.

34 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wytyczne wydane przez europejski organ nadzoru mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianej w art. 263 [TFUE]? Jeśli tak, to czy zrzeszenie zawodowe jest uprawnione do zakwestionowania w drodze skargi o stwierdzenie nieważności ważności wytycznych skierowanych do członków, których interesów broni, a które nie dotyczą go ani bezpośrednio, ani indywidualnie?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na któreś z dwóch pytań zadanych w pkt 1 – czy wytyczne wydane przez europejski organ nadzoru mogą być przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidzianego w art. 267 [TFUE]? Jeśli tak, to czy zrzeszenie zawodowe jest uprawnione do zakwestionowania w drodze zarzutu ważności wytycznych skierowanych do członków, których interesów broni, a które nie dotyczą go ani bezpośrednio, ani indywidualnie?

3) W sytuacji gdyby Fédération bancaire française było uprawnione do zakwestionowania w drodze zarzutu [spornych] wytycznych […], to czy [EUNB], wydając owe wytyczne, przekroczył kompetencje przyznane mu na podstawie rozporządzenia nr 1093/2010 […]?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie części pierwszej pytania pierwszego

35 W pierwszej części pytania pierwszego sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 263 TFUE należy interpretować w ten sposób, że akty takie jak sporne wytyczne mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie tego artykułu.

36 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przewidziana w art. 263 TFUE skarga o stwierdzenie nieważności może zostać skierowana przeciwko wszelkim wydanym przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii przepisom, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 31; z dnia 26 marca 2019 r., Komisja/Włochy, C-621/16 P, EU:C:2019:251, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Z kolei wszelkie akty Unii niewywołujące wiążących skutków prawnych nie podlegają kontroli sądowej przewidzianej w art. 263 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 55; a także z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 27).

38 W celu ustalenia, czy akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uwzględnić jego istotę i dokonać oceny jego skutków w świetle obiektywnych kryteriów, takich jak treść wspomnianego aktu, biorąc pod uwagę w razie potrzeby kontekst jego przyjęcia, a także uprawnienia instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, które są jego autorami (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja, C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 48; z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 32).

39 W niniejszym przypadku, jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o treść spornych wytycznych, to po pierwsze, z brzmienia pkt 2 tych wytycznych, znajdującego się w tytule „Status niniejszych wytycznych”, wynika, że ograniczają się one do wyrażenia „stanowisk[a] EUNB w sprawie odpowiednich praktyk nadzoru w ramach [ESNF] lub tego, jak należy stosować prawo europejskie w konkretnym obszarze”.

40 Po drugie, należy zauważyć, że sporne wytyczne są sformułowane w sposób wskazujący na ich nieobowiązkowy charakter.

41 Po trzecie, podczas gdy w pkt 11–14 spornych wytycznych wyjaśniono, że adresatami tych wytycznych są wyłącznie właściwe organy wymienione w tych punktach, to pkt 3 tych wytycznych, wymieniając art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 1093/2010, stanowi, że właściwe organy muszą poinformować EUNB, czy stosują się do tych wytycznych, lub, w przeciwnym razie, wskazać powody niezastosowania się do wspomnianych wytycznych.

42 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o kontekst, w jaki wpisują się sporne wytyczne, a także o uprawnienia jednostki organizacyjnej będącej ich autorem, to należy przede wszystkim stwierdzić, że wytyczne wydane przez EUNB podlegają na podstawie rozporządzenia nr 1093/2010 temu samemu reżimowi prawnemu co „zalecenia” wydane przez EUNB, które zgodnie z art. 288 akapit piąty TFUE nie wiążą ich adresatów, a zatem są co do zasady pozbawione mocy wiążącej (zob. podobnie wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 30).

43 Następnie o ile art. 16 ust. 3 tego rozporządzenia przewiduje wprawdzie, że właściwe organy i instytucje finansowe podejmują wszelkie konieczne działania w celu przestrzegania wytycznych wydanych przez EUNB, o tyle przepis ten uściśla jednak, że organy te wskazują, czy stosują się lub zamierzają zastosować się do tych wytycznych, oraz że w przeciwnym przypadku powiadamiają one EUNB o swoim wyborze, uzasadniając swoją decyzję.

44 Ze wspomnianego przepisu wynika zatem, że rzeczone organy nie są zobowiązane do zastosowania się do omawianych wytycznych, lecz że, jak podkreślono w pkt 41 niniejszego wyroku w szczególności w odniesieniu do spornych wytycznych, organy te mają możliwość niestosowania owych wytycznych, w którym to przypadku powinny one uzasadnić swoje stanowisko.

45 W konsekwencji nie można uznać, że wytyczne wydane przez EUNB wywołują wiążące skutki prawne wobec właściwych organów (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Koninklijke KPN i in., C-28/15, EU:C:2016:692, pkt 34, 35).

46 Podobnie nie można uznać, że wytyczne wydawane przez EUNB jako takie wywołują wiążące skutki wobec instytucji finansowych w zakresie, w jakim art. 16 ust. 3 akapit czwarty rozporządzenia nr 1093/2010 stanowi, że owe instytucje finansowe muszą jedynie jasno i szczegółowo poinformować, czy stosują się do tych wytycznych.

47 Wreszcie należy zauważyć, że wytyczne wydane przez EUNB różnią się w tym względzie od opracowanych przez ten organ wykonawczych standardów technicznych, które zgodnie z art. 15 ust. 4 tego rozporządzenia są przyjmowane w drodze rozporządzenia lub decyzji.

48 Wydaje się zatem, że prawodawca Unii zamierzał, upoważniając EUNB do wydawania wytycznych i zaleceń, nadać temu organowi uprawnienia do zachęcania i perswazji, które są odmienne niż uprawnienia do przyjmowania aktów posiadających moc wiążącą (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 26).

49 W tych okolicznościach nie można uznać, że sporne wytyczne mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 36 niniejszego wyroku.

50 Z uwagi na powyższe na pierwszą część pytania pierwszego trzeba odpowiedzieć, iż art. 263 TFUE należy interpretować w ten sposób, że akty takie jak sporne wytyczne nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie tego artykułu.

W przedmiocie drugiej części pytania pierwszego

51 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pierwszą część pytania pierwszego nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugą część tego pytania.

W przedmiocie pytania drugiego

W przedmiocie pierwszej części pytania drugiego

52 W pierwszej części pytania drugiego sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że Trybunał jest właściwy na podstawie tego artykułu do oceny ważności aktów takich jak sporne wytyczne.

53 Jak już Trybunał orzekł, art. 19 ust. 3 lit. b) TUE i art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE stanowią, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa Unii i ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii bez żadnych wyjątków (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 44).

54 W związku z tym, mimo że art. 263 TFUE wyklucza kontrolę przez Trybunał aktów pozbawionych wiążących skutków prawnych, to jednak Trybunał może na podstawie art. 267 TFUE dokonać oceny ważności takich aktów, gdy orzeka w trybie prejudycjalnym (zob. podobnie wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 44).

55 Okoliczność, że, jak to wynika z pkt 39–49 niniejszego wyroku, sporne wytyczne są pozbawione wiążących skutków prawnych, nie może zatem wyłączyć właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie ich ważności w ramach niniejszej sprawy.

56 Trybunał miał już zresztą możliwość uznania swojej właściwości do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności zalecenia EUNB pozbawionego wiążących skutków prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 83).

57 W konsekwencji na pierwszą część pytania drugiego trzeba odpowiedzieć, że art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że Trybunał jest właściwy na podstawie tego artykułu do oceny ważności aktów takich jak sporne wytyczne.

W przedmiocie drugiej części pytania drugiego

58 W drugiej części pytania drugiego sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii wymaga, by dopuszczalność zarzutu niezgodności z prawem aktu Unii przed sądem krajowym była uzależniona od warunku, aby akt ten dotyczył bezpośrednio i indywidualnie podmiotu, który powołuje się na ten zarzut.

59 Należy zauważyć, że o ile art. 263 akapit czwarty TFUE wymienia wśród aktów Unii, przeciwko którym osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału, akty, które dotyczą bezpośrednio i indywidualnie tej osoby, o tyle jednak postanowienie to nie ma na celu ustalenia, na jakich warunkach ważność aktu Unii może zostać zakwestionowana przed sądami krajowymi.

60 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że traktat FUE w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej ustanowił kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Należy dodać, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek ustanowienia systemu środków zaskarżenia i procedur pozwalających na zapewnienie przestrzegania prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W braku uregulowań Unii w tej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy zatem wyznaczenie właściwych sądów, z poszanowaniem wymogu przytoczonego w poprzednim punkcie oraz zasad skuteczności i równoważności, oraz określenie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 O ile jednostki muszą mieć na tej podstawie zagwarantowane w ramach postępowania krajowego prawo do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub innego aktu krajowego wydanego wobec nich w wykonaniu aktu Unii o charakterze ogólnym (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P,

EU:C:2013:625, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle w żaden sposób z art. 267 TFUE nie wynika, że sprzeciwia się on temu, aby przepisy krajowe umożliwiały jednostkom powołanie się na nieważność aktu Unii o charakterze ogólnym w drodze zarzutu przed sądem krajowym poza sporem dotyczącym stosowania wobec nich takiego aktu.

64 Przeciwnie, z orzecznictwa Trybunału wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący oceny ważności należy uznać za dopuszczalny, jeżeli został on złożony w ramach rzeczywistego sporu, w którym pojawia się tytułem kwestii incydentalnej pytanie dotyczące ważności aktu Unii, nawet jeśli akt ten nie był przedmiotem żadnego środka wykonawczego wobec jednostki, której dotyczy sprawa w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 33, 34; z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 29; a także z dnia 7 lutego 2018 r., American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, pkt 30).

65 W konsekwencji na drugą część pytania drugiego należy odpowiedzieć, że prawo Unii nie wymaga, by dopuszczalność przed sądem krajowym zarzutu niezgodności z prawem aktu Unii była uzależniona od warunku, aby odnośny akt dotyczył bezpośrednio i indywidualnie jednostki, która podnosi ten zarzut.

W przedmiocie pytania trzeciego

66 W pytaniu trzecim sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo nad ważnością spornych wytycznych w świetle przepisów rozporządzenia nr 1093/2010 określających kompetencje EUNB.

67 Ponieważ z rozporządzenia nr 1093/2010 wynika, że prawodawca Unii ograniczył uprawnienie EUNB do wydawania wytycznych w sposób precyzyjny na podstawie obiektywnych kryteriów, wykonywanie tego uprawnienia powinno podlegać ścisłej kontroli sądowej z punktu widzenia owych obiektywnych kryteriów (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 41, 53).

68 Okoliczność, że sporne wytyczne nie wywołują wiążących skutków prawnych, jak wynika z pkt 39–49 niniejszego wyroku, nie może mieć wpływu na zakres tej kontroli.

69 Jak bowiem przypomniano w pkt 43 i 48 niniejszego wyroku, wydanie przez EUNB spornych wytycznych ma na celu wykonywanie uprawnień zachęcających i perswazyjnych względem właściwych organów i instytucji finansowych, przy czym instytucje te powinny wprowadzić w życie wszelkie możliwe środki w celu przestrzegania tych wytycznych, a organy te powinny wskazać, czy stosują się do tych wytycznych lub zamierzają zastosować się do nich, a jeżeli nie, muszą one uzasadnić swoje stanowisko.

70 W szczególności wytyczne takie mogą skłonić właściwe organy do przyjęcia, podobnie jak ACPR w sprawie w postępowaniu głównym, aktów prawa krajowego zachęcających instytucje finansowe do zmiany w istotny sposób ich praktyk lub uwzględnienia, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 51 opinii, stosowania wytycznych EUNB podczas badania indywidualnej sytuacji tych instytucji.

71 Do sądów krajowych należy również uwzględnienie wytycznych EUNB w celu rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, w szczególności wówczas, gdy wytyczne te, podobnie jak sporne wytyczne, mają na celu uzupełnienie przepisów prawa Unii o charakterze wiążącym (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 18; z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 80).

72 Ponadto przyznanie, że EUNB może swobodnie wydawać wytyczne, niezależnie od szczególnych ram ustanowionych przez prawodawcę Unii, mogłoby naruszać podział kompetencji między instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii.

73 Prawdą jest, że wydanie przez EUNB wytycznych pozostaje bez uszczerbku dla przysługującej prawodawcy Unii możliwości przyjęcia w granicach kompetencji przyznanych mu przez prawo pierwotne aktu wywołującego wiążące skutki prawne ustanawiające normy różniące się od standardów zalecanych przez EUNB, co oznaczałoby zatem wyłączenie stosowania odnośnych wytycznych.

74 Jednakże okoliczność ta nie może podważyć przypomnianego w pkt 67 niniejszego wyroku wymogu, zgodnie z którym EUNB jest zobowiązany działać zgodnie z precyzyjnymi ramami wyznaczonymi przez tego prawodawcę na podstawie obiektywnych kryteriów w rozporządzeniu nr 1093/2010.

75 Z powyższego wynika, że EUNB jest właściwy do wydawania wytycznych wyłącznie w zakresie wyraźnie przewidzianym przez prawodawcę Unii i że w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie do Trybunału Sprawiedliwości należy zbadanie, czy sporne wytyczne są objęte kompetencjami EUNB określonymi przez tego prawodawcę.

76 W tym celu należy stwierdzić w odniesieniu do zakresu uprawnień przyznanych EUNB przez wspomnianego prawodawcę, że art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010 stanowi, iż EUNB działa w ramach uprawnień przyznanych mu przez to rozporządzenie oraz zgodnie z zakresem stosowania szeregu aktów wymienionych w owym przepisie, w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji wydanych na podstawie tych aktów, a także wszelkich kolejnych prawnie wiążących aktów unijnych powierzających zadnia EUNB.

77 Artykuł 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1093/2010 przewiduje, że EUNB podejmuje również działania między innymi w zakresie działalności prowadzonej przez instytucje kredytowe, konglomeraty finansowe, firmy inwestycyjne, instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego w odniesieniu do spraw nieuregulowanych bezpośrednio w aktach, o których mowa w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, włączając kwestie ładu korporacyjnego, audytu i sprawozdawczości finansowej, pod warunkiem że takie działania EUNB są konieczne, by zapewnić skuteczne i spójne stosowanie tych aktów.

78 Jeżeli chodzi dokładniej o uprawnienie EUNB do wydawania wytycznych, to art. 8 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1093/2010 przewiduje, że EUNB jest zobowiązany do przyczyniania się do ustanowienia wspólnych standardów i praktyk regulacyjnych i nadzorczych wysokiej jakości, w szczególności przez opracowywanie wytycznych i zaleceń opartych na unijnych aktach prawnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia.

79 Artykuł 8 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1093/2010 stanowi natomiast, że w celu realizacji „zadań" określonych w jego art. 8 ust. 1 EUNB dysponuje uprawnieniem do wydawania wytycznych i zaleceń na warunkach określonych w art. 16 tego rozporządzenia, podczas gdy art. 8 ust. 1a wspomnianego rozporządzenia wyjaśnia, że wykonując swoje zadania zgodnie z rzeczonym rozporządzeniem, EUNB w pełni wykorzystuje dostępne mu uprawnienia.

80 W tym kontekście należy zauważyć, że wśród zadań powierzonych EUNB znajdują się między innymi, zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. b) i h) rozporządzenia nr 1093/2010, zadanie przyczyniania się do spójnego stosowania prawnie wiążących aktów unijnych, w szczególności poprzez budowanie wspólnej kultury nadzoru, zapewnienie spójnego, efektywnego i skutecznego stosowania aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, oraz zadanie wzmacniania ochrony deponentów i inwestorów.

81 Ponadto art. 16 rozporządzenia nr 1093/2010, do którego odsyła jego art. 8 ust. 2 lit. c) i który cytowany jest w spornych wytycznych jako ich podstawa prawna, stanowi w ust. 1, że w celu ustanowienia spójnych, efektywnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach ESNF oraz zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii EUNB wydaje wytyczne i zalecenia dla właściwych organów lub instytucji finansowych.

82 Co więcej, zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 1093/2010 celem EUNB jest ochrona interesu publicznego poprzez przyczynianie się do zapewnienia w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej stabilności i efektywności systemu finansowego na korzyść gospodarki Unii, jej obywateli i przedsiębiorstw. Artykuł 1 ust. 5 lit. e) oraz f) tego rozporządzenia precyzuje również, że EUNB przyczynia się w szczególności do zapewnienia właściwej regulacji oraz nadzoru w zakresie podejmowania ryzyka kredytowego i innych rodzajów ryzyka oraz wzmocnienia ochrony klientów w Unii Europejskiej.

83 Z uwagi na powyższe należy stwierdzić z jednej strony, że ważność wytycznych wydanych przez EUNB jest uzależniona od przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 1093/2010 regulujących w szczególności uprawnienie EUNB do wydawania wytycznych, ale również od tego, czy wytyczne te wpisują się w ramy zakresu działania EUNB, które art. 1 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia definiuje poprzez odniesienie do stosowania określonych aktów Unii, co potwierdza ponadto okoliczność, że art. 8 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia przewiduje, że wydawane przez EUNB wytyczne muszą opierać się na unijnych aktach prawnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia.

84 Z drugiej strony, jak wynika w szczególności z pkt 77 i 80–82 niniejszego wyroku, EUNB może w celu zapewnienia wspólnego, jednolitego i spójnego stosowania prawa Unii wydawać wytyczne dotyczące obowiązków nadzoru ostrożnościowego ciążących na odnośnych instytucjach, w szczególności w celu ochrony interesów deponentów i inwestorów poprzez odpowiednią regulację dla przejmowania ryzyka finansowego, ponieważ nic w rozporządzeniu nr 1093/2010 nie pozwala uznać, że z zakresu tego uprawnienia wyłączone są środki dotyczące projektowania i wprowadzaniem na rynek tych produktów, o ile środki te wpisują się w zakres działań EUNB, jak wyjaśniono w pkt 83 niniejszego wyroku.

85 W niniejszym przypadku, jeżeli chodzi o treść spornych wytycznych, z pkt 5 tych wytycznych, zatytułowanego „Przedmiot", wynika, że dotyczą one ustanowienia zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych w odniesieniu zarówno do producentów, jak i dystrybutorów, jako integralnej części ogólnych wymogów organizacyjnych związanych z systemami kontroli wewnętrznej przedsiębiorstw, oraz wewnętrznych procesów, funkcji i strategii mających na celu

projektowanie produktów, wprowadzanie ich na rynek i dokonywanie ich przeglądu w całym ich cyklu życia. W pkt 5 wyjaśniono również, że wytyczne te mają na celu ustanowienie procedur pozwalających na upewnienie się, że interesy, cele i cechy charakterystyczne rynku docelowego są spełnione.

86 W tym celu wytyczna nr 1 spornych wytycznych przewiduje przede wszystkim, że zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów powinny mieć na celu, jeżeli te produkty są projektowane i wprowadzane na rynek, zapewnienie między innymi, aby uwzględnione były interesy, cele i cechy konsumentów, oraz unikanie potencjalnych szkód dla konsumentów.

87 Wytyczna ta zaleca również przegląd i regularną aktualizację zasad nadzoru i ustaleń zarządczych dotyczących produktów, a także ich uwzględnienie w polityce zatwierdzania nowych produktów odnośnych instytucji, które są przedmiotem wytycznej nr 23 EUNB w sprawie zarządzania wewnętrznego, jako wymóg dotyczący owego zarządzania mający na celu zapewnienie zarządzania ryzykiem.

88 Następnie wytyczna nr 2 spornych wytycznych zachęca, ogólnie rzecz ujmując, do tego, aby instytucje te uwzględniały zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów w swoich ramach zarządzania, zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej. Wyjaśnia ona również rolę, jaką należałoby w tym celu przypisać różnym organom wspomnianych instytucji, odnosząc się jeszcze raz do różnych aspektów wytycznych EUNB w sprawie zarządzania wewnętrznego. W szczególności wytyczna nr 2.4 uściśla, że kadra kierownicza wyższego szczebla powinna zapewnić, aby personel zaangażowany w projektowanie produktu znał i stosował zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące produktów, był wykwalifikowany i odpowiednio przeszkolony oraz znał i rozumiał funkcje i cechy danego produktu i związane z nim ryzyko.

89 Wreszcie w tym kontekście, z jednej strony, wytyczne nr 3–8 spornych wytycznych konkretyzują zasady nadzoru i ustalenia zarządcze, które zgodnie z tymi wytycznymi powinny zostać włączone do wewnętrznego systemu zarządzania odnośnymi instytucjami.

90 Dokładniej, owe wytyczne nr 3–8 zachęcają do podjęcia różnych działań w celu zapewnienia, by projektowanie i wprowadzanie produktu na rynek było odpowiednie z punktu widzenia właściwego rynku docelowego, aby produkt był testowany, następnie poprawiony i dystrybuowany za pośrednictwem odpowiednich kanałów oraz aby towarzyszyły mu informacje przeznaczone dla dystrybutorów. W ten sposób wytyczna nr 3.3 precyzuje, że producent powinien projektować i wprowadzać na rynek produkty, które charakteryzują się takimi funkcjami, opłatami i ryzykiem, że są zgodne z interesami, celami i cechami konkretnego rynku docelowego określonego dla danego produktu lub są korzystne dla tego rynku.

91 Wspomniane wytyczne nr 3–8 określają zatem różne aspekty procedur, które powinny zostać ustanowione w danych instytucjach w celu zapewnienia wystarczającej kontroli nad projektowaniem i wprowadzaniem na rynek produktów, a tym samym w celu ograniczenia wynikającego z nich ryzyka.

92 Z drugiej strony wytyczne nr 9–12 spornych wytycznych definiują w odniesieniu do dystrybutorów standardy podobne do standardów określonych w wytycznych nr 3–8 w odniesieniu do producentów.

93 Na tej podstawie należy w pierwszej kolejności ocenić, czy sporne wytyczne są objęte zakresem działania EUNB określonym w art. 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1093/2010.

94 W tym względzie z pkt 76, 77 i 83 niniejszego wyroku wynika, że ważność wytycznych wydanych przez EUNB, które podobnie jak sporne wytyczne dotyczą kwestii związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem, jest uzależniona od warunku, by wpisywały się one w zakres stosowania co najmniej jednego z aktów, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010, lub by były one konieczne dla zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania takiego aktu.

95 Z pkt 6 spornych wytycznych wynika, że określają one zasady nadzoru nad produktami i zarządzania produktami w odniesieniu do art. 74 ust. 1 dyrektywy 2013/36, art. 10 ust. 4 dyrektywy 2007/64, art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/110 oraz art. 7 ust. 1 dyrektywy 2014/17.

96 Otóż wszystkie te dyrektywy należy uznać za akty, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010.

97 Przede wszystkim dyrektywy 2013/36 i 2009/110 są wyraźnie wymienione w tym przepisie.

98 Następnie o ile natomiast dyrektywa 2007/64 nie była cytowana w wersji art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010 mającej zastosowanie w dniu wydania spornych wytycznych, o tyle należy podkreślić, po pierwsze, że w tej wersji tego przepisu była mowa o dyrektywie 2015/2366, która zastąpiła dyrektywę 2007/64, a po drugie, że ta ostatnia dyrektywa była wymieniona w wersji wspomnianego przepisu obowiązującej przed dniem 12 stycznia 2016 r.

99 Wydaje się zatem, że w następstwie omyłki pisarskiej prawodawca Unii zastąpił odniesienie do dyrektywy 2015/2366 odniesieniem do dyrektywy 2007/64, nie biorąc pod uwagę okoliczności, że pierwsza z tych dyrektyw uchyli, zgodnie z jej art. 114, drugą z tych dyrektyw dopiero z dniem 13 stycznia 2018 r.

100 W tych okolicznościach odniesienie do dyrektywy 2015/2366 zawarte w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010 w dniu wydania spornych wytycznych należy interpretować w ten sposób, że odsyła ono w tym dniu do dyrektywy 2007/64.

101 Wreszcie o ile dyrektywa 2014/17 również nie jest wymieniona w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010, o tyle art. 29 ust. 2 lit. a), art. 34 ust. 2 i 4 oraz art. 37 tej dyrektywy przewidują, że EUNB powinien podjąć różne środki w celu zapewnienia wykonania tej dyrektywy, tak że dyrektywę tę w zakresie, w jakim powierza ona EUNB zadania, należy uznać za akt, o którym mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1093/2010.

102 W konsekwencji w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie do Trybunału należy jeszcze zbadanie, czy sporne wytyczne są objęte zakresem stosowania dyrektyw, o którym mowa w pkt 6 tych wytycznych, lub czy są one niezbędne do zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania tych dyrektyw.

103 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o dyrektywę 2013/36, to jej art. 74 ust. 1 przewiduje, że instytucje, o których mowa w tej dyrektywie, posiadają solidne zasady zarządzania, obejmujące jasną strukturę organizacyjną z dobrze określonymi, przejrzystymi i spójnymi zakresami odpowiedzialności, skuteczne procedury służące identyfikacji ryzyka, na które instytucje te są lub mogą być narażone, zarządzanie tym ryzykiem, jego monitorowanie i zgłaszanie oraz odpowiednie mechanizmy kontroli wewnętrznej obejmujące należyte procedury administracyjne i księgowe oraz polityki wynagrodzeń i praktyki w tym zakresie, które są zgodne z zasadami należytego i skutecznego zarządzania ryzykiem i sprzyjają takiemu zarządzaniu ryzykiem.

104 W tym względzie należy zauważyć, jak podnoszą EUNB i ACPR, że wprowadzanie na rynek przez instytucje finansowe produktów bankowych zaprojektowanych i wprowadzonych na rynek bez uwzględnienia cech rynków docelowych, a także cech odnośnych konsumentów, może wiązać się z poważnym ryzykiem dla tych instytucji, w szczególności poprzez narażenie ich na znaczne koszty związane z ich odpowiedzialnością i wymierzeniem względem nich sankcji.

105 Stwierdzenie to znajduje zresztą odzwierciedlenie w sprawozdaniu końcowym EUNB z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie spornych wytycznych, w którym podkreślono ponadto, że postępowanie instytucji finansowych, w tym w odniesieniu do sprzedaży detalicznej, jest przedmiotem zainteresowania organów regulacyjnych nie tylko z perspektywy ochrony konsumentów, ale również z perspektywy ostrożnościowej oraz w odniesieniu do celu, jakim jest wspieranie zaufania do ryku, stabilności finansowej i integralności systemu finansowego na poziomie krajowym i europejskim.

106 Ponieważ sporne wytyczne mają na celu, jak wynika z pkt 86–92 niniejszego wyroku, zdefiniowanie, w jaki sposób dane instytucje powinny uwzględnić zasady nadzoru nad produktami i ustalenia zarządcze dla produktów, które zmierzają do zapewnienia uwzględnienia cech rynków docelowych, a także cech zainteresowanych konsumentów, w ich strukturach i procedurach wewnętrznych, należy uznać, że wytyczne te ustanawiają zasady mające na celu zagwarantowanie skutecznego procesu wykrywania ryzyka, zarządzania nim i jego monitorowania oraz odpowiednich mechanizmów kontroli wewnętrznej, w rozumieniu art. 74 ust. 1 dyrektywy 2013/36, dla zagwarantowania solidnych zasad zarządzania przedsiębiorstwem, jakich wymaga ten przepis.

107 Ponadto ponieważ art. 74 ust. 3 tej dyrektywy przewiduje wyraźnie, że EUNB musi działać zgodnie z ust. 2 tego artykułu przy wydawaniu wytycznych dotyczących zasad, procesów i mechanizmów, o których mowa w ust. 1 wspomnianego artykułu, należy podkreślić, że włączenie do tych procesów i mechanizmów elementów służących uwzględnieniu sytuacji na rynkach docelowych należy uznać za udział w wymaganym w art. 74 ust. 2 tej dyrektywy dostosowaniu wspomnianych procesów i mechanizmów do złożoności ryzyka związanego z modelem przedsiębiorstwa i działalnością danej instytucji.

108 Ustaleń tych nie podważa ani okoliczność, że sporne wytyczne odnoszą się konkretnie do nadzoru i ustaleń zarządczych w odniesieniu do produktów, ani szczególne miejsce, jakie owe wytyczne przyznają interesom, celom i cechom konsumentów, pomimo iż elementy te nie zostały bezpośrednio wymienione w art. 74 dyrektywy 2013/36.

109 Z jednej strony, jak podkreślono w pkt 5 spornych wytycznych, nie dotyczą one odpowiedniego charakteru produktów dla poszczególnych konsumentów.

110 Przeciwnie, z pkt 86–92 niniejszego wyroku wynika, że wytyczne te odnoszą się do interesów, celów i cech konsumentów wyłącznie w celu zapewnienia uwzględnienia tych interesów, celów i cech w procesie zarządzania ryzykiem oraz w mechanizmie zarządzania wewnętrznego danymi instytucjami.

111 Z drugiej strony należy oczywiście zauważyć, że kryteria techniczne zdefiniowane w art. 76–95 dyrektywy 2013/36, do których odsyła jej art. 74 ust. 2, nie odnoszą się konkretnie ani do nadzoru, ani do ustaleń zarządczych w odniesieniu do produktów, ani do interesów, celów i cech konsumentów.

112 Jednakże okoliczność, że zgodnie z art. 74 ust. 2 należy uwzględnić te kryteria techniczne, nie może oznaczać, że solidne zasady zarządzania, o których mowa w art. 74 ust. 1 tej dyrektywy, powinny być określane wyłącznie na podstawie wspomnianych kryteriów technicznych.

113 Wynika z tego, że sporne wytyczne można uznać za konieczne dla zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania art. 74 ust. 1 dyrektywy 2013/36.

114 Po drugie, art. 10 ust. 4 dyrektywy 2007/64 nakłada na instytucje zamierzające świadczyć usługi płatnicze obowiązki sformułowane w taki sam sposób jak obowiązki określone w art. 74 ust. 1 dyrektywy 2013/36.

115 Z rozważań przedstawionych w pkt 103–110 niniejszego wyroku wynika zatem, że sporne wytyczne, które obejmują między innymi usługi płatnicze, można uznać za konieczne dla zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania art. 10 ust. 4 dyrektywy 2007/64.

116 Po trzecie, to samo dotyczy art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/110, ponieważ przepis ten ogranicza się do przewidzenia stosowania do instytucji pieniądza elektronicznego niektórych artykułów dyrektywy 2007/64, wśród których znajduje się jej art. 10.

117 Po czwarte, art. 7 ust. 1 dyrektywy 2014/17 stanowi w szczególności, że w ramach opracowywania, udzielania kredytu, pośredniczenia w udzielaniu kredytu lub świadczenia usług doradczych w zakresie kredytów na rzecz konsumentów w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe kredytodawcy, pośrednicy kredytowi lub wyznaczeni przedstawiciele będą postępowali uczciwie, sprawiedliwie, przejrzyście i profesjonalnie, z uwzględnieniem praw i interesów konsumentów.

118 Przepis ten precyzuje również, że w odniesieniu do udzielania, pośredniczenia lub świadczenia usług doradczych w zakresie takich kredytów działania będą się opierały na informacjach na temat sytuacji konsumenta i wszelkich szczególnych wymaganiach zgłoszonych przez niego, a także na rozsądnych założeniach dotyczących ryzyka dla sytuacji konsumenta w okresie trwania umowy o kredyt.

119 Należy przede wszystkim przypomnieć, że wytyczna nr 1 spornych wytycznych stanowi, iż zasady nadzoru i ustalenia zarządcze dotyczące opisanych produktów powinny mieć na celu zapewnienie, aby przy projektowaniu i wprowadzaniu na rynek produktów uwzględnione były interesy, cele i cechy konsumentów, oraz unikanie potencjalnych szkód dla konsumentów.

120 Z kolei uwzględnienie interesów, celów i cech rynków docelowych, które jest przedmiotem wytycznych nr 3 i 11 spornych wytycznych, zakłada ustalenie, a następnie włączenie do procesu podejmowania decyzji sytuacji konsumentów obecnych na tych rynkach.

121 Wreszcie należy podkreślić, że konkretne środki, o których mowa w wytycznych nr 4, 5, 7, 9 i 12, odnoszą się wyraźnie do uwzględniania na różnych etapach projektowania i wprowadzania na rynek danych produktów interesów, celów i cech konsumentów.

122 W związku z tym sporne wytyczne można uznać za konieczne dla zapewnienia spójnego i skutecznego stosowania art. 7 ust. 1 dyrektywy 2014/17.

123 Tym samym sporne wytyczne należy uznać za objęte zakresem działania EUNB zdefiniowanym w sposób ogólny w art. 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1093/2010.

124 W drugiej kolejności należy ustalić, czy sporne wytyczne są objęte zakresem szczególnych ram ustanowionych przez prawodawcę Unii dla wykonywania uprawnienia EUNB do wydawania wytycznych.

125 W tym względzie, po pierwsze, z uwagi w szczególności na okoliczności przedstawione w pkt 119–121 niniejszego wyroku, sporne wytyczne mają na celu przyczynienie się do ochrony konsumentów, a także deponentów i inwestorów, o których mowa w art. 1 ust. 5 lit. f) i art. 8 ust. 1 lit. h) rozporządzenia nr 1093/2010.

126 Po drugie, w świetle rozważań zawartych w pkt 104 i 110 niniejszego wyroku sporne wytyczne powinny również być powiązane z zadaniami powierzonymi EUNB zgodnie z art. 1 ust. 5 lit. e) w odniesieniu do regulowania ponoszenia ryzyka przez instytucje finansowe.

127 Po trzecie, należy uznać, że sporne wytyczne przyczyniają się do wprowadzenia spójnych, efektywnych i skutecznych praktyk nadzoru w ramach ESNF, do którego odnoszą się art. 8 ust. 1 lit. b) i art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1093/2010.

128 Wytyczne te wdrażają bowiem bezpośrednio zasady określone we wspólnym stanowisku europejskich urzędów nadzoru dotyczące nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych w odniesieniu do producentów (JC-2013-77), przyjętym przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, EUNB oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

129 Należy w szczególności podkreślić, że owo wspólne stanowisko, które przedstawia się jako mające na celu wzmocnienie ochrony konsumentów oraz zapewnienie stabilności, skuteczności i integralności rynków finansowych, przewiduje wyraźnie, że EUNB będzie stosować zasady określone we wspomnianym wspólnym stanowisku w celu opracowania bardziej szczegółowych wymogów dotyczących nadzoru nad produktami bankowymi i zarządzania nimi.

130 W konsekwencji należy stwierdzić, że sporne wytyczne są objęte zakresem szczególnych ram ustanowionych przez prawodawcę Unii w celu wykonywania uprawnienia EUNB do wydawania wytycznych, które wynikają z art. 8 ust. 1 i 2 oraz z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1093/2010 w związku z art. 1 ust. 5 tego rozporządzenia.

131 Z uwagi na powyższe należy uznać, że sporne wytyczne należą do kompetencji EUNB określonych przez tego prawodawcę.

132 W związku z tym okazuje się, że analiza pytania trzeciego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby podważyć ważność spornych wytycznych.

W przedmiocie kosztów

133 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 263 TFUE należy interpretować w ten sposób, że akty takie jak wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 22 marca 2016 r. dotyczące zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej (EBA/GL/2015/18) nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie tego artykułu.**

2) **Artykuł 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że Trybunał jest właściwy na podstawie tego artykułu do oceny ważności aktów takich jak wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 22 marca 2016 r. dotyczące zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej (EBA/GL/2015/18).**

3) **Prawo Unii nie wymaga, by dopuszczalność przed sądem krajowym zarzutu niezgodności z prawem aktu Unii była uzależniona od warunku, aby odnośny akt dotyczył bezpośrednio i indywidualnie podmiotu, który podnosi ten zarzut.**

4) **Analiza pytania trzeciego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby podważyć ważność wytycznych Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) z dnia 22 marca 2016 r. dotyczących zasad nadzoru nad produktami i ustaleń zarządczych dla produktów bankowości detalicznej (EBA/GL/2015/18).**

Podpisy