Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

15 iulie 2021 *

„Trimitere preliminară – Articolele 263 și 267 TFUE – Act al Uniunii care nu este obligatoriu din punct de vedere juridic – Control jurisdicțional – Ghid emis de Autoritatea Bancară Europeană (ABE) – Mecanisme de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar – Validitate – Competența ABE”

În cauza C-911/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța), prin decizia din 4 decembrie 2019, primită de Curte la 13 decembrie 2019, în procedura

Fédération bancaire française (FBF)

împotriva

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (raportor), A. Kumin și N. Wahl, președinți de cameră, domnii E. Juhász și T. von Danwitz, doamnele C. Toader și L. S. Rossi și domnii I. Jarukaitis și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna M. Krausenböck, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 octombrie 2020,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Fédération bancaire française (FBF), de F. Boucard, avocat;

– pentru Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), de F. Rocheteau, avocat;

– pentru guvernul francez, de E. de Moustier și A. Daly, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: franceza.

– pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;

– pentru Autoritatea Bancară Europeană (ABE), de J. Overett Somnier, C. Carroll și I. Metin, în calitate de agenți, asistați de B. Kennelly, QC, și de R. Mehta, barrister;

– pentru Comisia Europeană, de D. Triantafyllou, V. Di Bucci și W. Mölls, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 aprilie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 263 și 267 TFUE, precum și validitatea, în raport cu Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12), astfel cum a fost modificat prin Directiva (UE) 2015/2366 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 (JO 2015, L 337, p. 35) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1093/2010”), a Ghidului Autorității Bancare Europene (ABE) din 22 martie 2016 privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar (EBA/GL/2015/18) (denumit în continuare „ghidul în litigiu”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Fédération bancaire française (Federația Bancară Franceză, FBF), pe de o parte, și Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoritatea de Supraveghere Prudențială și de Rezoluție, ACPR), pe de altă parte, în legătură cu adoptarea de către aceasta din urmă a unui aviz prin care a declarat că se conformează ghidului în litigiu.

Cadrul juridic

Directiva 2007/64/CE

3 Articolul 10 alineatul (4) din Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1) prevedea:

„Autoritățile competente acordă o autorizație doar dacă, ținând seama de nevoia de a garanta gestionarea corectă și prudentă a instituției de plată, instituția de plată are sisteme de conducere solide pentru activitatea sa de prestare de servicii de plată, care să includă o structură organizatorică clară, cu o împărțire a responsabilităților bine definită, transparentă și coerentă, cu proceduri eficiente de identificare, gestionare, monitorizare și raportare a riscurilor la care este sau ar putea fi expusă, precum și mecanisme de control intern adecvate, inclusiv proceduri administrative și contabile corecte; aceste sisteme, structuri, proceduri și mecanisme sunt exhaustive și proporționale cu natura, scara și complexitatea serviciilor de plată prestate de instituția de plată.”

Directiva 2009/110/CE

4 Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/110/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 privind accesul la activitate, desfășurarea și supravegherea prudențială a activității instituțiilor emitente de monedă electronică, de modificare a Directivelor 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 2000/46/CE (JO 2009, L 267, p. 7) precizează:

„Fără a aduce atingere prezentei directive, articolele 5 [și] 10-15, articolul 17 alineatul (7) și articolele 18-25 din Directiva [2007/64] se aplică *mutatis mutandis* instituțiilor emitente de monedă electronică."

Regulamentul (UE) nr. 1093/2010

5 Articolul 1 alineatele (2), (3) și (5) din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede:

„(2) [ABE] acționează în limitele competențelor care îi sunt conferite prin prezentul regulament și în limitele domeniului de aplicare al [Directivei 2009/110], […] al Directivei 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului [din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338)] […], inclusiv ale tuturor directivelor, regulamentelor și deciziilor adoptate în baza acestor acte, precum și ale oricăror alte acte ale Uniunii cu caracter juridic obligatoriu care conferă atribuții [ABE]. […]

(3) [ABE] acționează, de asemenea, în domeniul activităților instituțiilor de credit, ale conglomeratelor financiare, ale societăților de investiții, ale instituțiilor de plată și ale instituțiilor emitente de monedă electronică, în legătură cu aspecte care nu sunt abordate în mod direct în actele menționate la alineatul (2), inclusiv aspecte de guvernanță corporativă, raportare financiară și audit, cu condiția ca astfel de acțiuni ale [ABE] să fie necesare pentru asigurarea aplicării eficace și consecvente a actelor respective.

[…]

(5) Obiectivul [ABE] este acela de a proteja interesul public prin contribuția la stabilitatea și eficacitatea sistemului financiar pe termen scurt, mediu și lung, pentru economia, cetățenii și întreprinderile Uniunii. [ABE] contribuie la:

[…]

(e) garantarea unei reglementări și supravegheri corespunzătoare cu privire la asumarea riscurilor de credit și a altor riscuri și

(f) îmbunătățirea protecției consumatorilor.

[…]"

6 Articolul 8 alineatele (1), (1a) și (2) din acest regulament prevede:

„(1) [ABE] are următoarele sarcini:

(a) de a contribui la elaborarea de standarde și practici comune de înaltă calitate în materie de reglementare și supraveghere, în special prin furnizarea de avize către instituțiile Uniunii și prin elaborarea de orientări, recomandări, proiecte de standarde tehnice de reglementare și de punere în aplicare și alte măsuri care se întemeiază pe actele legislative menționate la articolul 1 alineatul (2);

[…]”

(b) de a contribui la aplicarea consecventă a actelor juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii, în special prin sprijinirea unei culturi comune de supraveghere, garantarea unei aplicări consecvente, eficiente și eficace a actelor menționate la articolul 1 alineatul (2) […]

[…]”

(h) de a promova protecția deponenților și a investitorilor;

[…]

(1a) În îndeplinirea sarcinilor care îi revin în conformitate cu prezentul regulament, [ABE]:

(a) face uz de toate prerogativele de care dispune […]

[…]

(2) Pentru a efectua sarcinile menționate la alineatul (1), [ABE] deține competențele prevăzute de prezentul regulament, în special:

[…]

(c) de a emite ghiduri și recomandări, astfel cum se prevede la articolul 16;

[…]”

7 Articolul 15 alineatul (4) din același regulament are următorul cuprins:

„Standardele tehnice de punere în aplicare sunt adoptate prin intermediul unor regulamente sau decizii. […]”

8 Articolul 16 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede:

„(1) În scopul stabilirii de practici consecvente, eficiente și eficace în materie de supraveghere în cadrul SESF [Sistemul european de supraveghere financiară] și al garantării aplicării comune, uniforme și coerente a dreptului Uniunii, [ABE] emite ghiduri și recomandări adresate autorităților competente sau instituțiilor financiare.

[…]

(3) Autoritățile competente și instituțiile financiare depun toate eforturile necesare pentru a respecta aceste ghiduri și recomandări.

În termen de două luni de la emiterea unui ghid sau a unei recomandări, fiecare autoritate competentă confirmă dacă se conformează sau intenționează să se conformeze respectivului ghid sau respectivei recomandări. În cazul în care o autoritate competentă nu se conformează sau nu intenționează să se conformeze, aceasta informează [ABE], prezentându-și motivele.

[…]

Dacă acest lucru este prevăzut de către ghidul sau recomandarea în cauză, instituțiile financiare raportează în mod clar și detaliat dacă respectă ghidul sau recomandarea respectivă.”

Directiva 2013/36

9 Articolul 74 alineatele (1)-(3) din Directiva 2013/36 precizează:

„(1) Instituțiile aplică măsuri solide în materie de guvernanță, care includ o structură organizatorică clară cu linii de responsabilitate bine definite, transparente și coerente, procese eficace de identificare, gestionare, monitorizare și raportare a riscurilor la care sunt sau pot fi expuse, mecanisme adecvate de control intern, inclusiv proceduri administrative și contabile riguroase, precum și politici și practici de remunerare care să promoveze și să fie în concordanță cu o gestionare adecvată și eficace a riscurilor.

(2) Dispozițiile, procesele și mecanismele menționate la alineatul (1) sunt cuprinzătoare și proporționale cu natura, amploarea și complexitatea riscurilor inerente modelului de afaceri și activităților instituției. Criteriile tehnice stabilite la articolele 76-95 sunt luate în considerare.

(3) ABE elaborează orientări privind dispozițiile, procesele și mecanismele menționate la alineatul (1), în conformitate [cu] alineatul (2).”

Directiva 2014/17/UE

10 Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO 2014, L 60, p. 34) prevede:

„Statele membre impun creditorilor și intermediarilor de credite sau reprezentanților desemnați obligația ca, în momentul elaborării produselor de credit sau al acordării, intermedierii sau prestării serviciilor de consiliere privind creditele și, după caz, a serviciilor auxiliare către consumatori sau în momentul executării unui contract de credit, să acționeze cu onestitate, corectitudine, transparență și profesionalism, ținând seama de drepturile și interesele consumatorilor. În ceea ce privește acordarea, intermedierea sau prestarea de servicii de consiliere privind creditul și, după caz, a serviciilor auxiliare, activitățile se bazează pe informații referitoare la situația specifică a consumatorului și la orice cerință specifică adusă la cunoștință de către acesta, precum și pe ipoteze rezonabile cu privire la riscurile aferente situației consumatorului pe durata contractului de credit. […]”

11 Articolul 29 alineatul (2) litera (a) al treilea paragraf din această directivă prevede:

„ABE elaborează proiecte de standarde tehnice de reglementare pentru a prevedea suma minimă a asigurării de răspundere civilă profesională sau a garanției comparabile menționate la primul paragraf din prezenta literă și le înaintează Comisiei [până la] 21 septembrie 2014. ABE revizuiește și, dacă este necesar, elaborează proiecte de standarde tehnice de reglementare pentru a modifica suma minimă a asigurării de răspundere civilă profesională sau a garanției comparabile menționate la primul paragraf din prezenta literă și le înaintează Comisiei pentru prima dată [până la] 21 martie 2018 și în continuare din doi în doi ani;”.

12 Potrivit articolului 34 alineatele (2) și (4) din directiva menționată:

„(2) […]

În cazul în care autoritatea competentă din statul membru de origine nu este de acord cu măsurile luate de statul membru gazdă, aceasta poate sesiza ABE și poate solicita asistența acesteia în conformitate cu articolul 19 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010. În situația respectivă, ABE poate acționa conform competențelor care îi sunt conferite în temeiul articolului respectiv.

[…]

(4) […]

În cazul în care autoritatea competentă a statului membru gazdă nu ia nicio măsură în termen de o lună de la obținerea acestor constatări sau în cazul în care, în pofida măsurilor luate de autoritatea competentă a statului membru gazdă, un intermediar de credite continuă să acționeze într-un mod care dăunează în mod clar intereselor consumatorilor din statul membru gazdă sau bunei funcționări a piețelor, autoritatea competentă din statul membru gazdă:

[…]

(b) poate sesiza ABE și poate solicita asistența acesteia în conformitate cu articolul 19 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010. În această situație, ABE poate acționa în conformitate cu competențele care îi sunt conferite prin articolul respectiv.”

13 Articolul 37 din aceeași directivă are următorul cuprins:

„Autoritățile competente pot sesiza ABE atunci când este refuzată o cerere de cooperare, în special un schimb de informații, sau când nu i s-a dat curs într-un termen rezonabil, solicitând asistența ABE în conformitate cu articolul 19 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010. […]”

Directiva 2015/2366

14 Articolul 114 din Directiva 2015/2366 prevede:

„Directiva 2007/64/CE se abrogă cu efect din 13 ianuarie 2018.

Trimiterile la directiva abrogată se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa II la prezenta directivă.”

Ghidul ABE privind guvernanța internă

15 Orientarea 23 din Ghidul Autorității Bancare Europene (ABE) din 27 septembrie 2011 privind guvernanța internă (EBA BS 2011 116 final, denumit în continuare „Ghidul ABE privind guvernanța internă”) precizează că instituțiile vizate trebuie să dispună de o politică de aprobare a produselor noi și definește caracteristicile pe care ar trebui să le prezinte această politică.

Ghidul în litigiu

16 Punctul 2 din ghidul în litigiu enunță:

„Ghidul prezintă punctul de vedere al ABE privind practicile adecvate în materie de supraveghere în cadrul Sistemului european al supraveghetorilor financiari sau privind modul în care ar trebui aplicat dreptul Uniunii într-un anumit domeniu. Autoritățile competente cărora li se aplică ghidul […] trebuie să se conformeze și să îl integreze în practicile lor, după caz (de exemplu, prin modificarea cadrului legislativ sau a procedurilor de supraveghere ale acestora), inclusiv în cazurile în care anumite puncte din cuprinsul documentului sunt adresate în primul rând instituțiilor.”

17 Punctul 3 din acest ghid prevede:

„În conformitate cu articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010, autoritățile competente trebuie să notifice ABE dacă se conformează sau intenționează să se conformeze prezentului ghid sau, în caz contrar, motivele neconformării […]”

18 Potrivit punctului 5 din ghidul menționat:

„Prezentul ghid vizează stabilirea mecanismelor de supraveghere și de guvernanță a produselor atât pentru producători, cât și pentru distribuitori, în cadrul cerințelor organizaționale generale legate de sistemele de control intern al societăților. Acestea se referă la procese interne, funcții și strategii vizând conceperea produselor, introducerea acestora pe piață și revizuirea lor pe durata întregului ciclu de viață. Ghidul stabilește proceduri relevante pentru asigurarea satisfacerii intereselor, a obiectivelor și a caracteristicilor pieței țintă. Cu toate acestea, prezentul ghid nu abordează adecvarea produselor pentru consumatori individuali.”

19 Punctul 6 din același ghid are următorul cuprins:

„Prezentul ghid se aplică producătorilor și distribuitorilor de produse furnizate și vândute consumatorilor și precizează mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor în conformitate cu:

– articolul 74 alineatul (1) din Directiva [2013/36], articolul 10 alineatul (4) din Directiva [2007/64] și articolul 3 alineatul (1) din Directiva [2009/110] coroborat cu articolul 10 alineatul (4) din [Directiva 2007/64] și

– articolul 7 alineatul (1) din Directiva [2014/17].”

20 Punctele 11-14 din ghidul în litigiu desemnează autoritățile competente care constituie destinatarii acestuia.

21 Punctul 15 din acest ghid definește printre altele noțiunile de „producător” și de „produs” prin referire la Directivele 2009/110, 2007/64, 2013/36 și 2014/17.

22 Orientarea 1 din ghidul menționat enunță:

„1.1 Producătorul ar trebui să stabilească, să pună în aplicare și să revizuiască mecanisme eficiente de supraveghere a produselor și de guvernanță. La conceperea și introducerea pe piață a produselor, mecanismele ar trebui să aibă ca scop: (i) asigurarea faptului că se ține seama de interesele, obiectivele și caracteristicile consumatorilor, (ii) evitarea potențialelor efecte negative asupra consumatorului și (iii) reducerea la minimum a conflictelor de interese.

1.2 Mecanismul de supraveghere și de guvernanță a produselor ar trebui să fie revizuit și actualizat periodic de către producător.

1.3 La lansarea unui nou produs, producătorul ar trebui să asigure luarea în considerare a mecanismelor de supraveghere și de guvernanță a produselor în cadrul politicii de aprobare a produselor noi (NPAP), în conformitate cu orientarea 23 din Ghidul ABE privind guvernanța internă […], în cazul în care acestea se aplică.

[…]”

23 Orientarea 2 din ghidul în litigiu precizează:

„2.1 Producătorul ar trebui să se asigure că mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor fac parte integrantă din structurile sale de guvernanță, de gestionare a riscurilor și de control intern, astfel cum se prevede în [Ghidul ABE privind guvernanța internă], dacă este cazul. În acest scop, organul de conducere al producătorului ar trebui să aprobe punerea în aplicare a mecanismelor și revizuirile ulterioare.

2.2 Conducerea superioară, cu sprijinul reprezentanților producătorului responsabili de conformitate și de gestionarea riscurilor, ar trebui să fie răspunzătoare de respectarea permanentă la nivel intern a mecanismelor de supraveghere a produselor și de guvernanță. Aceștia ar trebui să verifice periodic dacă mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor continuă să fie adecvate și să îndeplinească obiectivele stabilite în orientarea 1.1 de mai sus și, în caz contrar, ar trebui să propună organului de conducere modificarea mecanismelor.

2.3 Responsabilitățile legate de supravegherea acestui proces de către serviciul de gestionare a riscurilor și de către serviciul responsabil de conformitate ar trebui să fie integrate în atribuțiile obișnuite ale acestora, astfel cum se menționează în orientările 25, 26 și 28 din [Ghidul ABE privind guvernanța internă], dacă este cazul.

2.4 Conducerea superioară ar trebui să se asigure că personalul implicat în conceperea unui produs: cunoaște și respectă mecanismul de supraveghere și de guvernanță a produselor, pus în aplicare de producător; este competent și are formarea necesară; înțelege și cunoaște particularitățile, caracteristicile și riscurile produsului.”

24 Orientările 3-8 din ghidul în litigiu stabilesc principiile referitoare la piața țintă, la testarea produselor, la monitorizarea acestora, la măsurile de remediere, la canalele de distribuție și, respectiv, la informațiile pentru distribuitori.

25 Orientările 9-12 din ghidul în litigiu se referă la mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru distribuitori.

Litigiul principal și întrebările preliminare

26 La 8 septembrie 2017, ACPR a publicat pe site-ul său internet un aviz prin care, pe de o parte, a declarat că se conformează ghidului în litigiu și, pe de altă parte, a precizat că acest ghid este aplicabil instituțiilor de credit, instituțiilor de plată și instituțiilor emitente de monedă electronică supuse controlului său.

27 La 8 noiembrie 2017, FBF a introdus la Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) o cerere având ca obiect anularea acestui aviz.

28 În susținerea cererii sale, FBF a arătat că avizul menționat este întemeiat pe ghidul în litigiu și că ABE nu putea, fără a-și depăși competența, să emită acest ghid.

29 După ce a constatat că trebuia să se considere că avizul ACPR în discuție în litigiul principal cauzează prejudicii FBF, instanța de trimitere arată că FBF nu poate să conteste pe cale de excepție, în aplicarea jurisprudenței Curții, validitatea ghidului în litigiu în cazul în care s-a declarat admisibilă acțiunea sa în anulare introdusă, în temeiul articolului 263 TFUE, împotriva acestui ghid. În consecință, aceasta ridică problema dacă o asemenea cale de atac era deschisă, în speță, pentru FBF.

30 În ipoteza în care Curtea ar concluziona că nu aceasta este situația, instanța de trimitere ridică problema competenței Curții de a aprecia validitatea ghidului în litigiu, în temeiul articolului 267 TFUE, și a admisibilității unei contestări, pe cale de excepție, a validității acestui ghid de către o federație profesională care nu este vizată nici direct, nici individual de ghidul menționat.

31 În cazul în care Curtea ar urma să considere că era efectiv admisibilă contestația formulată de FBF, în fața unei instanțe naționale, cu privire la validitatea ghidului în litigiu, instanța de trimitere estimează că trebuie să sesizeze Curtea cu întrebarea dacă ABE și-a depășit competențele prin emiterea acestui ghid.

32 Instanța respectivă arată în această privință că niciunul dintre actele Uniunii menționate la punctul 6 din ghidul respectiv nu conține o dispoziție referitoare la guvernanța produselor de retail bancar, cu excepția celui privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale. În plus, niciunul dintre aceste acte nu ar prevedea o dispoziție care să abiliteze ABE să emită ghiduri privind guvernanța produselor de retail bancar.

33 Cu toate acestea, nu ar fi exclusă posibilitatea ca respectiva competență a ABE de a emite ghidul în litigiu să se întemeieze pe obiectivele atribuite acestei autorități de articolul 1 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1093/2010 sau pe misiunea de monitorizare a activităților financiare încredințată autorității menționate în conformitate cu articolul 9 alineatul (2) din acest regulament.

34 În aceste condiții, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Ghidul emis de o autoritate europeană de supraveghere poate face obiectul acțiunii în anulare prevăzute de dispozițiile articolului 263 [TFUE]? În cazul unui răspuns afirmativ, o federație profesională poate contesta, prin intermediul acțiunii în anulare, validitatea unui ghid destinat membrilor ale căror interese le apără și care nu o privește nici în mod direct, nici în mod individual?

2) În cazul unui răspuns negativ la una dintre cele două întrebări adresate la [prima întrebare], ghidul emis de o autoritate europeană de supraveghere poate face obiectul trimiterii preliminare prevăzute de dispozițiile articolului 267 [TFUE]? În cazul unui răspuns afirmativ, o federație profesională poate contesta, prin intermediul excepției, validitatea unui ghid destinat membrilor ale căror interese le apără și care nu o privește nici în mod direct, nici în mod individual?

3) În ipoteza în care Fédération bancaire française ar putea contesta, prin intermediul excepției, validitatea ghidului [în litigiu], [ABE] a depășit, prin emiterea acestui ghid, competențele care îi sunt atribuite prin Regulamentul nr. 1093/2010 […]?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

Cu privire la prima parte a primei întrebări

35 Prin intermediul primei părți a primei întrebări adresate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 263 TFUE trebuie interpretat în sensul că acte precum ghidul în litigiu pot face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul acestui articol.

36 Reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții că acțiunea în anulare, prevăzută la articolul 263 TFUE, este deschisă în privința oricăror dispoziții adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, indiferent de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 31, și Hotărârea din 26 martie 2019, Comisia/Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punctul 44, precum și jurisprudența citată).

37 În schimb, orice act al Uniunii care nu produce efecte juridice obligatorii nu intră în sfera controlului jurisdicțional prevăzut la articolul 263 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2006, Reynolds Tobacco și alții/Comisia, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punctul 55, precum și Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 27).

38 Pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice obligatorii, este necesar, conform unei jurisprudențe constante a Curții, să se examineze substanța acestui act și să se aprecieze efectele sale pe baza unor criterii obiective, precum conținutul actului menționat, ținând seama, dacă este cazul, de contextul în care a fost adoptat, precum și de competențele instituției, ale organului, ale

oficiului sau ale agenției Uniunii care este autorul acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2017, România/Comisia, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punctul 48, și Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 32).

39 În speță, în ceea ce privește, în primul rând, conținutul ghidului în litigiu, reiese, *primo*, din termenii punctului 2 din ghidul respectiv, care figurează sub titlul „Statutul prezentului ghid”, că acesta se limitează să prezinte „punctul de vedere al ABE privind practicile adecvate în materie de supraveghere în cadrul [SESF] sau privind modul în care ar trebui aplicat dreptul Uniunii într-un anumit domeniu”.

40 *Secundo*, trebuie arătat că ghidul în litigiu este formulat, în general, în termeni neimperativi.

41 *Tertio*, în timp ce punctele 11-14 din ghidul în litigiu precizează că destinatarii acestuia sunt numai autoritățile competente menționate la punctele respective, punctul 3 din acest ghid enunță, făcând referire la articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1093/2010, că autoritățile competente trebuie să notifice ABE dacă se conformează sau intenționează să se conformeze acestui ghid sau, în caz contrar, să notifice motivele neconformării la ghidul menționat.

42 În ceea ce privește, în al doilea rând, contextul în care se înscrie ghidul în litigiu, precum și competențele organismului emitent, este necesar să se constate, mai întâi, că ghidul emis de ABE este supus, în temeiul Regulamentului nr. 1093/2010, aceluiași regim juridic ca „recomandările” emise de ABE, care nu sunt obligatorii pentru destinatarii lor, conform articolului 288 al cincilea paragraf TFUE, și, prin urmare, este în principiu lipsit de forță obligatorie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 30).

43 În continuare, deși articolul 16 alineatul (3) din acest regulament prevede, desigur, că autoritățile competente și instituțiile financiare depun toate eforturile necesare pentru a respecta ghidurile emise de ABE, această dispoziție precizează totuși că autoritățile respective notifică dacă se conformează sau intenționează să se conformeze ghidului respectiv și că, în caz contrar, informează ABE cu privire la alegerea lor, motivându-și decizia.

44 Rezultă, așadar, din dispoziția menționată că autoritățile respective nu sunt obligate să se conformeze ghidului menționat, ci, astfel cum s-a subliniat la punctul 41 din prezenta hotărâre în ceea ce privește în mod specific ghidul în litigiu, că aceleași autorități dispun de posibilitatea de a se îndepărta de acesta, caz în care trebuie să își motiveze poziția.

45 În consecință, nu se poate considera că ghidul emis de ABE produce efecte juridice obligatorii în privința autorităților competente (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2016, Koninklijke KPN și alții, C-28/15, EU:C:2016:692, punctele 34 și 35).

46 De asemenea, nu se poate aprecia că ghidul emis de ABE produce, ca atare, efecte obligatorii în privința instituțiilor financiare, în măsura în care articolul 16 alineatul (3) al patrulea paragraf din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede că acestea sunt numai obligate să raporteze în mod clar și detaliat dacă respectă ghidul respectiv.

47 În sfârșit, trebuie arătat că ghidul emis de ABE se distinge în această privință de standardele tehnice de punere în aplicare elaborate de această autoritate care sunt, conform articolului 15 alineatul (4) din acest regulament, adoptate prin intermediul unui regulament sau al unei decizii.

48 Prin urmare, rezultă că legiuitorul Uniunii a intenționat, atunci când a autorizat ABE să emită ghiduri și recomandări, să confere acestei autorități o competență de stimulare și de persuasiune distinctă de competența de a adopta acte cu forță obligatorie (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 26).

49 În aceste condiții, nu se poate considera că ghidul în litigiu urmărește să producă efecte juridice obligatorii, în sensul jurisprudenței amintite la punctul 36 din prezenta hotărâre.

50 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la prima parte a primei întrebări că articolul 263 TFUE trebuie interpretat în sensul că acte precum ghidul în litigiu nu pot face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul acestui articol.

Cu privire la a doua parte a primei întrebări

51 Având în vedere răspunsul dat la prima parte a primei întrebări, nu este necesar să se răspundă la a doua parte a acestei întrebări.

Cu privire la a doua întrebare

Cu privire la prima parte a celei de a doua întrebări

52 Prin intermediul primei părți a celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că Curtea este competentă, în temeiul acestui articol, să aprecieze validitatea unor acte precum ghidul în litigiu.

53 Astfel cum a statuat deja Curtea, articolul 19 alineatul (3) litera (b) TUE și articolul 267 primul paragraf litera (b) TFUE prevăd că Curtea este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii și la validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii fără nicio excepție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punctul 8, și Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 44).

54 Prin urmare, deși articolul 263 TFUE exclude controlul Curții asupra actelor lipsite de efecte juridice obligatorii, aceasta poate, în temeiul articolului 267 TFUE, să aprecieze validitatea unor asemenea acte atunci când se pronunță cu titlu preliminar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 44).

55 Împrejurarea că, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 39-49 din prezenta hotărâre, ghidul în litigiu este lipsit de efecte juridice obligatorii nu este, așadar, de natură să excludă competența Curții de a se pronunța cu privire la validitatea lor în cadrul prezentei cauze.

56 De altfel, Curtea și-a recunoscut deja competența de a se pronunța, cu titlu preliminar, cu privire la validitatea unei recomandări a ABE lipsită de efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 martie 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punctul 83).

57 În consecință, este necesar să se răspundă la prima parte a celei de a doua întrebări că articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că Curtea este competentă, în temeiul acestui articol, să aprecieze validitatea unor acte precum ghidul în litigiu.

Cu privire la a doua parte a celei de a doua întrebări

58 Prin intermediul celei de a doua părți a celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dreptul Uniunii impune ca admisibilitatea în fața unei instanțe naționale a unei excepții de nelegalitate îndreptate împotriva unui act al Uniunii să fie supusă condiției ca acest act să privească în mod direct și individual justițiabilul care se prevalează de această excepție.

59 Este necesar să se arate că, deși articolul 263 al patrulea paragraf TFUE vizează, printre actele Uniunii împotriva cărora o persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune în anulare în fața Curții, actele care privesc în mod direct și individual această persoană, această dispoziție nu are ca obiect stabilirea condițiilor în care validitatea unui act al Uniunii poate fi contestată în fața instanțelor naționale.

60 În plus, trebuie amintit că dintr-o jurisprudență constantă a Curții reiese că Tratatul FUE a stabilit, la articolele 263 și 277, pe de o parte, și la articolul 267, pe de altă parte, un sistem complet de căi de atac și de proceduri destinat să asigure controlul legalității actelor Uniunii, încredințându-l instanței Uniunii (a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 92, precum și jurisprudența citată).

61 Trebuie adăugat că revine statelor membre obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 100, precum și jurisprudența citată).

62 În lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine, prin urmare, ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a desemna, cu respectarea cerinței citate la punctul anterior, precum și a principiilor efectivității și echivalenței, instanțele competente și de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 102, precum și jurisprudența citată).

63 Deși justițiabililor trebuie, în acest temei, să li se garanteze, în cadrul unei proceduri naționale, dreptul de a ataca în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărui act național privind aplicarea față de aceștia a unui act al Uniunii cu aplicabilitate generală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 94, precum și jurisprudența citată), nu rezultă nicidecum din articolul 267 TFUE că acesta se opune ca normele naționale să permită justițiabililor să se prevaleze de nevaliditatea unui act al Uniunii cu aplicabilitate generală, pe cale de excepție, în fața unei instanțe naționale în afara unui litigiu privind aplicarea față de aceștia a unui asemenea act.

64 Dimpotrivă, din jurisprudența Curții reiese că o cerere de decizie preliminară în aprecierea validității trebuie considerată admisibilă atunci când a fost formulată cu ocazia unui litigiu real în care se ridică o întrebare cu titlu incidental cu privire la validitatea unui act al Uniunii, chiar dacă acest act nu a făcut obiectul niciunei măsuri de aplicare în privința justițiabilului vizat de cauza principală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2008, Intertanko și alții, C-308/06,

EU:C:2008:312, punctele 33 și 34, Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 29, precum și Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, punctul 30).

65 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a doua parte a celei de a doua întrebări că dreptul Uniunii nu impune ca admisibilitatea, în fața unei instanțe naționale, a unei excepții de nelegalitate îndreptate împotriva unui act al Uniunii să fie supusă condiției ca acest act să privească în mod direct și individual justițiabilul care se prevalează de această excepție.

Cu privire la a treia întrebare

66 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere ridică în esență problema validității ghidului în litigiu în raport cu dispozițiile Regulamentului nr. 1093/2010 care definesc competențele ABE.

67 Din moment ce din Regulamentul nr. 1093/2010 reiese că legiuitorul Uniunii a încadrat competența ABE de a emite ghiduri în mod precis, pe baza unor criterii obiective, exercitarea acestei competențe trebuie să poată face obiectul unui control jurisdicțional riguros în raport cu aceste criterii obiective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2014, Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul, C-270/12, EU:C:2014:18, punctele 41 și 53).

68 Împrejurarea că ghidul în litigiu nu produce efecte juridice obligatorii, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 39-49 din prezenta hotărâre, nu este de natură să afecteze întinderea acestui control.

69 Astfel, după cum s-a amintit la punctele 43 și 48 din prezenta hotărâre, prin emiterea de către ABE a ghidului în litigiu se urmărește exercitarea cu privire la autoritățile competente și la instituțiile financiare a unei competențe de stimulare și de persuasiune, acestea trebuind să depună toate eforturile necesare pentru a respecta ghidul menționat, iar autoritățile respective trebuind să notifice dacă se conformează sau intenționează să se conformeze ghidului respectiv și, în caz contrar, să își motiveze poziția.

70 În special, un asemenea ghid poate determina autoritățile competente să adopte, la fel ca ACPR în cauza principală, acte de drept național care stimulează instituțiile financiare să își modifice în mod semnificativ practicile sau să ia în considerare, astfel cum a subliniat domnul avocat general la punctul 51 din concluzii, respectarea ghidurilor ABE cu ocazia examinării situației individuale a acestor instituții.

71 Revine de asemenea instanțelor naționale sarcina de a lua în considerare ghidurile ABE pentru a soluționa litigiile cu care sunt sesizate în special atunci când aceste ghiduri au ca obiect, la fel ca ghidul în litigiu, completarea dispozițiilor dreptului Uniunii care au caracter obligatoriu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punctul 18, și Hotărârea din 25 martie 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punctul 80).

72 În plus, a admite că ABE poate emite în mod liber ghiduri, independent de cadrul specific stabilit de legiuitorul Uniunii, ar fi de natură să aducă atingere repartizării competențelor între instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.

73 Desigur, emiterea de către ABE a unor ghiduri nu aduce atingere posibilității de care dispune legiuitorul Uniunii de a adopta, în limitele competențelor care îi sunt conferite de dreptul primar, un act cu efecte juridice obligatorii care consacră standarde diferite de standardele recomandate de ABE, care ar implica în acest caz înlăturarea ghidurilor vizate.

74 Totuși, această împrejurare nu poate repune în discuție cerința, amintită la punctul 67 din prezenta hotărâre, potrivit căreia ABE este obligată să acționeze în conformitate cu cadrul precis stabilit, pe baza unor criterii obiective, de legiuitorul respectiv în Regulamentul nr. 1093/2010.

75 Din ceea ce precedă rezultă că ABE este competentă să emită ghiduri numai în măsura prevăzută în mod explicit de legiuitorul Uniunii și că revine Curții, pentru a răspunde la a treia întrebare, sarcina de a verifica dacă ghidul în litigiu intră în sfera competențelor ABE, astfel cum sunt definite de acest legiuitor.

76 În acest scop, este necesar să se constate, în ceea ce privește întinderea competențelor conferite ABE de legiuitorul menționat, că articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede că ABE acționează potrivit competențelor pe care i le conferă acest regulament și în domeniul de aplicare al unei serii de acte enumerate în această dispoziție, inclusiv al tuturor directivelor, regulamentelor și deciziilor întemeiate pe actele respective, precum și al oricărui act obligatoriu din punct de vedere juridic care conferă sarcini ABE.

77 Articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede că ABE acționează de asemenea în domeniul activităților instituțiilor de credit, ale conglomeratelor financiare, ale societăților de investiții, ale instituțiilor de plată și ale instituțiilor emitente de monedă electronică, în legătură cu aspecte care nu sunt abordate în mod direct în actele menționate la articolul 1 alineatul (2) din acest regulament, inclusiv aspecte de guvernanță corporativă, raportare financiară și audit, cu condiția ca astfel de acțiuni ale ABE să fie necesare pentru asigurarea aplicării consecvente și eficace a actelor respective.

78 În ceea ce privește, mai precis, competența ABE de a emite ghiduri, articolul 8 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede că ABE are sarcina de a contribui la elaborarea de standarde și practici comune de înaltă calitate în materie de reglementare și supraveghere, în special prin elaborarea de ghiduri și recomandări care se întemeiază pe actele legislative al Uniunii menționate la articolul 1 alineatul (2) din acest regulament.

79 Articolul 8 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1093/2010 prevede, la rândul său, că pentru a efectua „sarcinile” menționate la articolul 8 alineatul (1) din acesta, ABE deține competența de a emite ghiduri și recomandări, astfel cum se prevede la articolul 16 din acest regulament, în timp ce articolul 8 alineatul (1a) din regulamentul menționat precizează că, în îndeplinirea sarcinilor care îi revin în conformitate cu regulamentul respectiv, ABE face uz de toate prerogativele de care dispune.

80 Trebuie arătat, în acest context, că printre sarcinile atribuite ABE figurează, între altele, conform articolului 8 alineatul (1) literele (b) și (h) din Regulamentul nr. 1093/2010, aceea de a contribui la aplicarea consecventă a actelor juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii, în special prin sprijinirea unei culturi comune de supraveghere, garantarea unei aplicări consecvente, eficiente și eficace a actelor menționate la articolul 1 alineatul (2) din acest regulament, precum și cea de a promova protecția deponenților și a investitorilor.

81 În plus, articolul 16 din Regulamentul nr. 1093/2010, la care face trimitere articolul 8 alineatul (2) litera (c) din acesta și pe care ghidul în litigiu îl citează drept temeiul său juridic, prevede la alineatul (1) că, în scopul stabilirii de practici consecvente, eficiente și eficace în materie de supraveghere în cadrul SESF și al garantării aplicării comune, uniforme și coerente a dreptului Uniunii, ABE emite ghiduri și recomandări adresate autorităților competente sau instituțiilor financiare.

82 Pe de altă parte, în temeiul articolului 1 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1093/2010, obiectivul ABE este acela de a proteja interesul public prin contribuția la stabilitatea și eficacitatea sistemului financiar pe termen scurt, mediu și lung, pentru economia, cetățenii și întreprinderile Uniunii. Articolul 1 alineatul (5) literele (e) și (f) din acest regulament precizează de asemenea că ABE contribuie printre altele la garantarea unei reglementări și supravegheri corespunzătoare cu privire la asumarea riscurilor de credit și a altor riscuri, precum și la îmbunătățirea protecției consumatorilor.

83 Având în vedere ceea ce precedă, este necesar să se constate, pe de o parte, că validitatea ghidurilor emise de ABE este condiționată de respectarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1093/2010 care încadrează în mod specific competența ABE de a emite ghiduri, dar și de înscrierea acestor ghiduri în domeniul de acțiune al ABE pe care articolul 1 alineatele (2) și (3) din acest regulament îl definește prin referire la aplicarea anumitor acte ale Uniunii, după cum confirmă de altfel împrejurarea că articolul 8 alineatul (1) litera (a) din acest regulament prevede că ghidurile adoptate de ABE trebuie să se întemeieze pe actele Uniunii menționate la articolul 1 alineatul (2) din regulamentul respectiv.

84 Pe de altă parte, astfel cum rezultă în special din cuprinsul punctelor 77 și 80-82 din prezenta hotărâre, ABE poate să emită, în scopul garantării aplicării comune, uniforme și coerente a dreptului Uniunii, ghiduri referitoare la obligațiile de supraveghere prudențială care revin instituțiilor vizate, în special în vederea protejării intereselor deponenților și ale investitorilor printr-o încadrare adecvată a asumării riscurilor financiare, întrucât nicio dispoziție a Regulamentului nr. 1093/2010 nu permite să se considere că ar fi excluse din această competență măsurile referitoare la conceperea și la introducerea pe piață a produselor, cu condiția ca aceste măsuri să se înscrie în domeniul de acțiune al ABE, astfel cum se precizează la punctul 83 din prezenta hotărâre.

85 În speță, în ceea ce privește conținutul ghidului în litigiu, din cuprinsul punctului 5 din ghidul respectiv, intitulat „Obiect”, reiese că acesta vizează stabilirea mecanismelor de supraveghere și de guvernanță a produselor, în cadrul cerințelor organizaționale legate de sistemele de control intern al societăților, precum și procesele interne, funcțiile și strategiile vizând conceperea produselor, introducerea acestora pe piață și monitorizarea lor pe durata întregului ciclu de viață. Acest punct 5 precizează de asemenea că scopul acestui ghid este de a stabili proceduri relevante pentru asigurarea satisfacerii intereselor, a obiectivelor și a caracteristicilor pieței țintă.

86 În acest scop, mai întâi, orientarea 1 din ghidul în litigiu prevede că, la conceperea și introducerea pe piață a produselor, mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor instituite ar trebui să aibă ca scop printre altele asigurarea faptului că se ține seama de interesele, obiectivele și caracteristicile consumatorilor și evitarea potențialelor efecte negative asupra consumatorului.

87 Această orientare recomandă de asemenea revizuirea și actualizarea periodică a mecanismelor de supraveghere și de guvernanță a produselor, precum și integrarea lor în politica de aprobare a produselor noi a instituțiilor vizate, care face obiectul orientării 23 din Ghidul ABE privind guvernanța internă, ca cerință referitoare la această guvernanță care vizează asigurarea gestionării riscurilor.

88 În continuare, orientarea 2 din ghidul în litigiu stimulează, în sens mai larg, aceste instituții să integreze mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor în structurile lor de guvernanță, de gestionare a riscurilor și de control intern. Aceasta precizează de asemenea rolul care ar trebui conferit în acest scop diferitor organe ale instituțiilor menționate, referindu-se, din nou, la diferite aspecte ale Ghidului ABE privind guvernanța internă. În special, potrivit orientării 2.4, conducerea superioară ar trebui să se asigure că personalul implicat în conceperea unui produs cunoaște și respectă mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor, puse în aplicare de producător, este competent și are formarea necesară și înțelege și cunoaște particularitățile, caracteristicile și riscurile produsului.

89 În sfârșit, în acest context, pe de o parte, orientările 3-8 din ghidul în litigiu concretizează mecanismele de supraveghere și de guvernanță care ar trebui, potrivit acestor orientări, să fie integrate în măsurile de guvernanță internă ale instituțiilor vizate.

90 Mai precis, aceste orientări 3-8 stimulează luarea a diverse măsuri pentru a se asigura că conceperea și introducerea pe piață a unui produs sunt adecvate în raport cu piața țintă relevantă, că acest produs este testat, monitorizat, remediat și distribuit prin intermediul unor canale adecvate și că este însoțit de informații pentru distribuitori. Astfel, orientarea 3.3 precizează că producătorul ar trebui să conceapă și să introducă pe piață doar produse cu caracteristici, costuri și riscuri care corespund intereselor, obiectivelor și caracteristicilor pieței țintă specifice identificate pentru produs și care aduc beneficii pieței țintă respective.

91 Orientările 3-8 menționate precizează, așadar, diferite aspecte ale procedurilor care ar trebui instituite în cadrul instituțiilor vizate pentru a asigura un control suficient al conceperii și al introducerii pe piață a produselor și pentru a controla astfel riscurile care decurg din acestea.

92 Pe de altă parte, orientările 9-12 din ghidul în litigiu definesc, pentru distribuitori, standarde comparabile cu cele enunțate în orientările 3-8 din ghidul în litigiu în ceea ce privește producătorii.

93 Pe această bază, trebuie să se aprecieze, în primul rând, dacă ghidul în litigiu intră în domeniul de acțiune al ABE, astfel cum este definit la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1093/2010.

94 În această privință, din cuprinsul punctelor 76, 77 și 83 din prezenta hotărâre rezultă că validitatea ghidurilor emise de ABE, care, la fel ca ghidul în litigiu, privesc aspecte de guvernanță corporativă, este supusă condiției ca acestea să se înscrie în domeniul de aplicare al cel puțin unuia dintre actele menționate la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010 sau să fie necesare pentru asigurarea aplicării consecvente și eficace a unui asemenea act.

95 Din cuprinsul punctului 6 din ghidul în litigiu reiese că acesta precizează mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor în conformitate cu articolul 74 alineatul (1) din Directiva 2013/36, articolul 10 alineatul (4) din Directiva 2007/64, articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/110 și articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2014/17.

96 Or, trebuie să se considere că toate aceste directive reprezintă acte la care se referă articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010.

97 Mai întâi, Directivele 2013/36 și 2009/110 sunt menționate explicit în această dispoziție.

98 În continuare, deși Directiva 2007/64 nu era, în schimb, citată în versiunea articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010 aplicabilă la data emiterii ghidului în litigiu, trebuie subliniat, pe de o parte, că era vizată în această versiune a dispoziției respective Directiva 2015/2366, care a succedat Directivei 2007/64, și, pe de altă parte, că această din urmă directivă era menționată în versiunea dispoziției respective aplicabilă înainte de 12 ianuarie 2016.

99 Rezultă, așadar, că, în urma unei erori materiale, legiuitorul Uniunii a înlocuit o trimitere la Directiva 2007/64 cu o trimitere la Directiva 2015/2366, fără a ține seama de faptul că ultima dintre aceste directive nu o abroga, conform articolului 114 din aceasta, pe prima decât începând de la 13 ianuarie 2018.

100 În aceste condiții, trimiterea la Directiva 2015/2366 care figura la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010 la data emiterii ghidului în litigiu trebuie interpretată ca o trimitere, la această dată, la Directiva 2007/64.

101 În sfârșit, deși nici Directiva 2014/17 nu este citată la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010, articolul 29 alineatul (2) litera (a), articolul 34 alineatele (2) și (4), precum și articolul 37 din aceasta prevăd că ABE trebuie să ia diverse măsuri pentru a asigura aplicarea acestei directive, astfel încât directiva respectivă, întrucât atribuie sarcini ABE, trebuie considerată un act menționat la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010.

102 În consecință, este de asemenea de competența Curții, pentru a răspunde la cea de a treia întrebare, să verifice dacă ghidul în litigiu intră efectiv în domeniul de aplicare al directivelor menționate la punctul 6 din acest ghid sau dacă este necesar pentru a asigura aplicarea consecventă și eficace a acestor directive.

103 În ceea ce privește, *primo*, Directiva 2013/36, articolul 74 alineatul (1) din aceasta prevede că instituțiile pe care le vizează aplică măsuri solide în materie de guvernanță corporativă, care includ o structură organizatorică clară cu linii de responsabilitate bine definite, transparente și coerente, procese eficace de identificare, gestionare, monitorizare și raportare a riscurilor la care sunt sau pot fi expuse, mecanisme adecvate de control intern, inclusiv proceduri administrative și contabile riguroase, precum și politici și practici de remunerare care să promoveze și să fie în concordanță cu o gestionare adecvată și eficace a riscurilor.

104 În această privință, este necesar să se arate că, astfel cum au susținut ABE și ACPR, introducerea pe piață de către instituțiile financiare a unor produse bancare concepute și comercializate fără a lua în considerare caracteristicile pieței vizate, precum și pe cele ale consumatorilor vizați poate genera riscuri semnificative pentru aceste instituții, în special prin expunerea acestora la costuri considerabile legate de angajarea răspunderii lor și de impunerea de sancțiuni în privința lor.

105 Această constatare se reflectă de altfel în raportul final al ABE din 15 iulie 2015 privind ghidul în litigiu, care subliniază, în plus, că comportamentul instituțiilor financiare, inclusiv în ceea ce privește vânzarea cu amănuntul, privește autoritățile de reglementare nu numai dintr-o

perspectivă de protecție a consumatorilor, ci și dintr-o perspectivă prudențială și în legătură cu obiectivul de a promova încrederea piețelor, stabilitatea financiară și integritatea sistemului financiar la nivel național și european.

106 Din moment ce ghidul în litigiu urmărește, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 86-92 din prezenta hotărâre, să definească modul în care instituțiile vizate trebuie să includă în structurile și în procedurile lor interne mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor, destinate să asigure luarea în considerare a caracteristicilor piețelor vizate, precum și a celor ale consumatorilor vizați, trebuie să se considere că acest ghid stabilește principii destinate să garanteze procese eficace de identificare, gestionare și monitorizare a riscurilor, precum și mecanisme adecvate de control intern, în sensul articolului 74 alineatul (1) din Directiva 2013/36, în vederea garantării existenței unor măsuri solide în materie de guvernanță corporativă impuse de această dispoziție.

107 În plus, din moment ce articolul 74 alineatul (3) din această directivă prevede în mod explicit că ABE trebuie să se conformeze alineatului (2) al acestui articol în cadrul emiterii de ghiduri privind dispozițiile, procesele și mecanismele menționate la alineatul (1) al articolului respectiv, trebuie subliniat că integrarea în aceste procese și aceste mecanisme a unor elemente destinate să țină seama de situația de pe piețele țintă trebuie să se considere că participă la adaptarea, impusă la articolul 74 alineatul (2) din aceeași directivă, a proceselor menționate și a mecanismelor menționate la complexitatea riscurilor inerente modelului întreprinderii și activităților instituției.

108 Aceste constatări nu sunt repuse în discuție nici de împrejurarea că ghidul în litigiu se referă în mod specific la guvernanța și la supravegherea produselor, nici de atenția deosebită pe care acest ghid o acordă intereselor, obiectivelor și caracteristicilor consumatorilor, chiar dacă aceste elemente nu sunt menționate în mod direct la articolul 74 din Directiva 2013/36.

109 Pe de o parte, astfel cum se subliniază la punctul 5 din ghidul în litigiu, acesta nu abordează adecvarea produselor pentru consumatorii considerați în mod individual.

110 Dimpotrivă, din cuprinsul punctelor 86-92 din prezenta hotărâre reiese că acest ghid nu se referă la interesele, la obiectivele și la caracteristicile consumatorilor decât pentru a asigura luarea în considerare a acestor interese, a acestor obiective și a acestor caracteristici în procesele de gestionare a riscurilor și în mecanismele de guvernanță internă ale instituțiilor vizate.

111 Pe de altă parte, trebuie arătat, desigur, că criteriile tehnice definite la articolele 76-95 din Directiva 2013/36, la care face trimitere articolul 74 alineatul (2) din aceasta, nu se referă în mod specific nici la guvernanța și supravegherea produselor, nici la interesele, obiectivele și caracteristicile consumatorilor.

112 Cu toate acestea, faptul că se impune, potrivit articolului 74 alineatul (2) menționat, ca aceste criterii tehnice să fie luate în considerare nu poate implica faptul că măsurile solide în materie de guvernanță prevăzute la articolul 74 alineatul (1) din directiva respectivă trebuie să fie definite exclusiv pe baza criteriilor tehnice menționate.

113 Rezultă că ghidul în litigiu poate fi considerat necesar pentru a asigura aplicarea consecventă și eficace a articolului 74 alineatul (1) din Directiva 2013/36.

114 *Secundo*, articolul 10 alineatul (4) din Directiva 2007/64 impune, în ceea ce privește instituțiile care intenționează să presteze servicii de plată, obligații formulate în aceiași termeni precum cele prevăzute la articolul 74 alineatul (1) din Directiva 2013/36.

115 Prin urmare, din considerațiile prezentate la punctele 103-110 din prezenta hotărâre rezultă că ghidul în litigiu, care acoperă printre alte produse serviciile de plată, poate fi considerat necesar pentru a asigura aplicarea consecventă și eficace a articolului 10 alineatul (4) din Directiva 2007/64.

116 *Tertio*, situația este aceeași în ceea ce privește articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/110, din moment ce această dispoziție se limitează să prevadă aplicarea anumitor articole din Directiva 2007/64, printre care figurează articolul 10 din aceasta, în privința instituțiilor emitente de monedă electronică.

117 *Quarto*, articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2014/17 prevede printre altele că creditorii și intermediarii de credite sau reprezentanții desemnați au obligația ca, în momentul elaborării produselor de credit sau al acordării, intermedierii sau prestării serviciilor de consiliere privind creditele către consumatori pentru bunuri imobile rezidențiale, să acționeze cu onestitate, corectitudine, transparență și profesionalism, ținând seama de drepturile și interesele consumatorilor.

118 Această dispoziție precizează de asemenea că, în ceea ce privește acordarea, intermedierea sau prestarea de servicii de consiliere privind astfel de credite, activitățile se bazează pe informații referitoare la situația specifică a consumatorului și la orice cerință specifică adusă la cunoștință de către acesta, precum și pe ipoteze rezonabile cu privire la riscurile aferente situației consumatorului pe durata contractului de credit.

119 Or, trebuie amintit mai întâi că orientarea 1 din ghidul în litigiu precizează că mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor descrise trebuie să aibă ca scop asigurarea faptului că, la conceperea și introducerea pe piață a produselor, se ține seama de interesele, de obiectivele, precum și de caracteristicile consumatorilor și se evită potențialele efecte negative asupra consumatorului.

120 În continuare, luarea în considerare a intereselor, a obiectivelor și a caracteristicilor pieței sau ale pieței țintă, care face obiectul orientărilor 3 și 11 din ghidul în litigiu, presupune determinarea, apoi integrarea în procesul decizional a situației consumatorilor prezenți pe aceste piețe.

121 În sfârșit, trebuie subliniat că măsurile concrete menționate în orientările 4, 5, 7, 9 și 12 sunt definite prin referire explicită la luarea în considerare, în diverse stadii ale conceperii și introducerii pe piață a produselor în cauză, a intereselor, a obiectivelor și a caracteristicilor consumatorilor.

122 Prin urmare, ghidul în litigiu poate fi considerat necesar pentru a asigura aplicarea consecventă și eficace a articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2014/17.

123 Așadar, trebuie să se considere că ghidul în litigiu intră în domeniul de acțiune al ABE, astfel cum este definit, în mod general, la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1093/2010.

124 În al doilea rând, trebuie să se stabilească dacă ghidul în litigiu intră sub incidența cadrului specific adoptat de legiuitorul Uniunii pentru exercitarea competenței ABE de a emite ghiduri.

125 În această privință, rezultă, *primo*, având în vedere în special elementele prezentate la punctele 119-121 din prezenta hotărâre, că ghidul în litigiu are ca obiect să contribuie la protecția consumatorilor, precum și la protecția deponenților și a investitorilor, prevăzute la articolul 1 alineatul (5) litera (f) și la articolul 8 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul nr. 1093/2010.

126 *Secundo*, în lumina considerațiilor care figurează la punctele 104 și 110 din prezenta hotărâre, ghidul în litigiu trebuie de asemenea să fie asociat funcțiilor conferite ABE, conform articolului 1 alineatul (5) litera (e), în ceea ce privește încadrarea asumării riscurilor de către instituțiile financiare.

127 *Tertio*, trebuie să se considere că ghidul în litigiu contribuie la instituirea unor practici consecvente, eficiente și eficace în materie de supraveghere în cadrul SESF, la care se referă articolul 8 alineatul (1) litera (b) și articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1093/2010.

128 Astfel, acest ghid pune în aplicare în mod direct principiile definite în Poziția comună a autorităților europene de supraveghere privind guvernanța și supravegherea produselor de către producători (JC-2013-77), adoptată de Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe, de ABE, precum și de Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale.

129 Trebuie subliniat în special că această poziție comună, care se prezintă ca urmărind să îmbunătățească protecția consumatorilor, precum și să asigure stabilitatea, eficacitatea și integritatea piețelor financiare, prevede în mod explicit că ABE va utiliza principiile pe care le definește poziția comună menționată pentru a dezvolta cerințe mai detaliate cu privire la guvernanța și supravegherea produselor bancare.

130 În consecință, este necesar să se constate că ghidul în litigiu intră sub incidența cadrului specific adoptat de legiuitorul Uniunii pentru exercitarea competenței ABE de a emite ghiduri, astfel cum rezultă din articolul 8 alineatele (1) și (2), precum și din articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1093/2010 coroborate cu articolul 1 alineatul (5) din acesta.

131 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se considere că ghidul în litigiu intră în sfera competențelor ABE, astfel cum sunt definite de acest legiuitor.

132 Prin urmare, rezultă că examinarea celei de a treia întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea ghidului în litigiu.

Cu privire la cheltuielile de judecată

133 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) **Articolul 263 TFUE trebuie interpretat în sensul că acte precum Ghidul Autorității Bancare Europene (ABE) din 22 martie 2016 privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar (EBA/GL/2015/18) nu pot face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul acestui articol.**

2) **Articolul 267 TFUE trebuie interpretat în sensul că Curtea este competentă, în temeiul acestui articol, să aprecieze validitatea unor acte precum Ghidul Autorității Bancare Europene (ABE) din 22 martie 2016 privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar (EBA/GL/2015/18).**

3) **Dreptul Uniunii nu impune ca admisibilitatea, în fața unei instanțe naționale, a unei excepții de nelegalitate îndreptate împotriva unui act al Uniunii să fie supusă condiției ca acest act să privească în mod direct și individual justițiabilul care se prevalează de această excepție.**

4) **Examinarea celei de a treia întrebări preliminare nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Ghidului Autorității Bancare Europene (ABE) din 22 martie 2016 privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar (EBA/GL/2015/18).**

Semnături