Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 15. júla 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Články 263 a 267 ZFEÚ – Právne nezáväzný akt Únie – Súdne preskúmanie – Usmernenia vydané Európskym orgánom pre bankovníctvo (EBA) – Usmernenia o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva – Platnosť – Právomoc EBA“

Vo veci C-911/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) zo 4. decembra 2019 a doručený Súdnemu dvoru 13. decembra 2019, ktorý súvisí s konaním:

Fédération bancaire française (FBF)

proti

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, podpredsedovia komôr J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (spravodajca), A. Kumin a N. Wahl, sudcovia E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis a N. Jääskinen,

generálny advokát: M. Bobek,

tajomníčka: M. Krausenböck, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. októbra 2020,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Fédération bancaire française (FBF), v zastúpení: F. Boucard, avocat,

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

– francúzska vláda, v zastúpení: E. de Moustier a A. Daly, splnomocnené zástupkyne,

– poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: francúzština.

– Európsky orgán pre bankovníctvo (EBA), v zastúpení: J. Overett Somnier, C. Carroll a I. Metin, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci B. Kennelly, QC, a R. Mehta, barrister,

– Európska komisia, v zastúpení: D. Triantafyllou, V. Di Bucci a W. Mölls, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 15. apríla 2021,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 263 a 267 ZFEÚ, ako aj platnosti usmernení Európskeho orgánu pre bankovníctvo (ďalej len „EBA“) z 22. marca 2016 o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva (EBA/GL/2015/18) (ďalej len „napadnuté usmernenia“) vzhľadom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 12), zmenené smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2366 z 25. novembra 2015 (Ú. v. EÚ L 337, 2015, s. 35) (ďalej len „nariadenie č. 1093/2010“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Fédération bancaire française (Francúzska banková federácia, Francúzsko, ďalej len „FBF“) a Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Úrad pre prudenciálny dohľad a riešenie krízových situácii, Francúzsko, ďalej len „ACPR“), ktorý sa týkal vydania oznámenia ACPR, v ktorom tento úrad vyhlásil, že koná v súlade s napadnutými usmerneniami.

Právny rámec

Smernica 2007/64/ES

3 V článku 10 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/64/ES z 13. novembra 2007 o platobných službách na vnútornom trhu, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a ktorou sa zrušuje smernica 97/5/ES (Ú. v. EÚ L 319, 2007, s. 1), sa stanovilo:

„Príslušné orgány udelia povolenie len vtedy, ak má platobná inštitúcia vzhľadom na potrebu zabezpečenia jej riadneho a obozretného riadenia rozsiahle riadiace opatrenia týkajúce sa jej obchodnej činnosti v oblasti platobných služieb a obsahujúce jasnú organizačnú štruktúru s dobre vymedzenými, transparentnými a súdržnými líniami zodpovednosti, účinné postupy na určovanie rizík, ktorým je alebo môže byť vystavená, ich riadenie, sledovanie a podávanie správ o nich a primerané mechanizmy vnútornej kontroly vrátane riadnych administratívnych a účtovných postupov; tieto opatrenia, postupy a mechanizmy sú komplexné a primerané povahe, rozsahu a komplexnosti platobných služieb, ktoré platobná inštitúcia poskytuje.“

Smernica 2009/110/ES

4 V článku 3 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/110/ES zo 16. septembra 2009 o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje smernica 2000/46/ES (Ú. v. EÚ L 267, 2009, s. 7), sa spresňuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia tejto smernice, článok 5, články 10 až 15, článok 17 ods. 7 a články 18 až 25 smernice [2007/64] sa podobne uplatňujú na inštitúcie elektronického peňažníctva."

Nariadenie č. 1093/2010

5 V článku 1 ods. 2, 3 a 5 nariadenia č. 1093/2010 sa stanovuje:

„2. [EBA] koná v rámci právomocí udelených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti [smernice 2009/110],… [smernice Európskeho parlamentu a Rady] 2013/36/EÚ [z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338)]… vrátane všetkých smerníc, nariadení a rozhodnutí vychádzajúcich z uvedených aktov a všetkých ostatných právne záväzných aktov Únie, ktorými sa zverujú úlohy [EBA]. …

3. [EBA] koná aj v oblasti činností úverových inštitúcií, finančných konglomerátov, investičných spoločností, platobných inštitúcií a inštitúcií elektronických peňazí v súvislosti so záležitosťami, na ktoré sa priamo nevzťahujú akty uvedené v odseku 2, a to aj v záležitostiach správy a riadenia podnikov, auditov a finančného výkazníctva, ak sú tieto činnosti [EBA] potrebné na zabezpečenie účinného a konzistentného uplatňovania týchto aktov.

…

5. Cieľom [EBA] je chrániť verejný záujem prispievaním ku krátkodobej, strednodobej a dlhodobej stabilite a efektívnosti finančného systému pre hospodárstvo Únie, jej občanov a podnikateľské subjekty. [EBA]… prispieva k:

…

e) zabezpečeniu, aby úverové a iné riziká podliehali náležitej regulácii a dohľadu, a

f) zvyšovaniu ochrany zákazníkov.

…"

6 Článok 8 ods. 1, 1a a 2 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. [EBA] má tieto úlohy:

a) prispievať k vytvoreniu vysokokvalitných spoločných noriem a postupov pre reguláciu a dohľad, najmä poskytovaním stanovísk pre inštitúcie Únie a vypracúvaním usmernení, odporúčaní a návrhov regulačných a vykonávacích technických predpisov, ktoré vychádzajú z legislatívnych aktov uvedených v článku 1 ods. 2;

…

b) prispievať ku konzistentnému uplatňovaniu právne záväzných aktov Únie, najmä podieľaním sa na spoločnej kultúre dohľadu, zaistením konzistentného, účinného a efektívneho uplatňovania aktov uvedených v článku 1 ods. 2,…;

…

h) zvyšovať ochranu vkladateľov a investorov;

…

1a. Pri vykonávaní svojich úloh v súlade s nariadením [EBA]:

a) využíva plné právomoci, ktoré má k dispozícii;…

…

2. [EBA] by mal mať na vykonanie úloh uvedených v odseku 1 právomoci ustanovené v tomto nariadení, najmä:

…

c) vydávať usmernenia a odporúčania, ako sa ustanovuje v článku 16;

…“

7 Článok 15 ods. 4 toho istého nariadenia znie:

„Vykonávacie technické predpisy sa prijmú prostredníctvom nariadení alebo rozhodnutí. …“

8 V článku 16 ods. 1 a 3 nariadenia č. 1093/2010 sa uvádza:

„1. [EBA] vydáva usmernenia a odporúčania určené príslušným orgánom alebo finančným inštitúciám s cieľom vytvoriť konzistentné, účinné a efektívne postupy dohľadu v rámci [Európskeho systému finančného dohľadu (ESFS)] a zaistiť spoločné, jednotné a konzistentné uplatňovanie práva Únie.

…

3. Príslušné orgány a finančné inštitúcie vynaložia všetko úsilie na dodržanie týchto usmernení a odporúčaní.

Do dvoch mesiacov od vydania usmernenia alebo odporúčania každý príslušný orgán potvrdí, či toto usmernenie alebo odporúčanie dodržal alebo má v úmysle dodržať. Ak ho príslušný orgán nedodržal ani ho nemá v úmysle dodržať, informuje o tom [EBA] a uvedie dôvody.

…

Ak to uvedené usmernenie alebo odporúčanie vyžaduje, podávajú finančné inštitúcie jasnú a podrobnú správu o tom, či ho dodržiavajú.“

Smernica 2013/36

9 V článku 74 ods. 1 až 3 smernice 2013/36 sa uvádza:

„1. Inštitúcie musia mať dôkladné mechanizmy v oblasti riadenia, ktoré zahŕňajú jasnú organizačnú štruktúru s riadne definovanými, transparentnými a konzistentnými líniami zodpovednosti, účinné postupy na identifikáciu, riadenie, monitorovanie a vykazovanie rizík, ktorým sú alebo by mohli byť vystavené, primerané mechanizmy vnútornej kontroly vrátane riadnych administratívnych a účtovných postupov, ako aj politiky a postupy odmeňovania, ktoré sú v súlade s riadnym a účinným riadením rizík a podporujú ho.

2. Opatrenia, postupy a mechanizmy uvedené v odseku 1 tohto článku musia byť úplné a primerané povahe, rozsahu a zložitosti rizík vlastných pre podnikateľský model a činností inštitúcie. Zohľadnia sa technické kritériá stanovené v článkoch 76 až 95.

3. EBA vydá usmernenia týkajúce sa opatrení, postupov a mechanizmov uvedených v odseku 1 tohto článku, pričom zohľadní odsek 2 tohto článku.“

Smernica 2014/17/EÚ

10 Článok 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2013/36/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 (Ú. v. EÚ L 60, 2014, s. 34) stanovuje:

„1. Členské štáty vyžadujú, aby pri navrhovaní úverových produktov, poskytovaní úveru, sprostredkovaní úveru alebo poskytovaní poradenských služieb týkajúcich sa úverov, prípadne doplnkových služieb spotrebiteľom, alebo pri plnení zmluvy o úvere, veriteľ, sprostredkovateľ úverov alebo vymenovaný zástupca konali čestne, spravodlivo, transparentne a profesionálne a aby pri tom zohľadňovali práva a záujmy spotrebiteľov. Pokiaľ ide o poskytovanie úveru, sprostredkovanie úveru alebo poskytovanie poradenských služieb o úvere a prípadne doplnkových služieb, činnosti vychádzajú z informácií o situácii spotrebiteľa a akejkoľvek osobitnej požiadavke, o ktorej spotrebiteľ informuje, a o odôvodnených predpokladoch týkajúcich sa rizík pre situáciu spotrebiteľa počas trvania zmluvy o úvere. …“

11 Článok 29 ods. 2 písm. a) tretí pododsek tejto smernice stanovuje:

„EBA vypracuje návrh regulačných technických predpisov ustanovujúcich minimálnu peňažnú sumu na poistenie profesijnej zodpovednosti alebo porovnateľnej záruky, ako sa uvádza v prvom odseku tohto písmena, a predloží ho Komisii do 21. septembra 2014. EBA preskúma a v prípade potreby vypracuje návrh regulačných technických predpisov s cieľom zmeniť minimálnu peňažnú sumu na poistenie profesijnej zodpovednosti alebo porovnateľnej záruky, ako sa uvádza v prvom odseku tohto písmena, a predloží ho Komisii po prvýkrát do 21. marca 2018 a potom každé dva roky.“

12 Podľa článku 34 ods. 2 a 4 uvedenej smernice:

„2. …

Ak príslušný orgán domovského členského štátu nesúhlasí s takýmito opatreniami, ktoré prijal hostiteľský členský štát, môže túto záležitosť postúpiť EBA a požiadať ho o pomoc v súlade s článkom 19 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010. EBA môže v takomto prípade konať v súlade s právomocami, ktoré sú mu zverené na základe uvedeného článku.

…

4. …

Ak príslušný orgán domovského členského štátu neprijme žiadne opatrenia do jedného mesiaca od doručenia uvedených zistení, alebo ak napriek opatreniam, ktoré prijme príslušný orgán domovského členského štátu, sprostredkovateľ úverov naďalej pokračuje v konaní spôsobom, ktorým sa jasne poškodzujú záujmy spotrebiteľov hostiteľského členského štátu alebo riadne fungovanie trhov, príslušný orgán hostiteľského členského štátu:

…

b) môže túto záležitosť postúpiť EBA a požiadať ho o pomoc v súlade s článkom 19 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010. EBA môže v takomto prípade konať v súlade s právomocami, ktoré sú mu zverené na základe uvedeného článku.“

13 Článok 37 tej istej smernice znie:

„Príslušné orgány sa môžu v situácii, keď bola žiadosť o spoluprácu, najmä žiadosť o výmenu informácií, zamietnutá alebo jej nebolo vyhovené v primeranej lehote, obrátiť na EBA a požiadať ho o pomoc v súlade s článkom 19 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010. …“

Smernica 2015/2366

14 V článku 114 smernice (EÚ) 2015/2366 sa uvádza:

„Smernica 2007/64/ES sa zrušuje s účinnosťou od 13. januára 2018.

Odkazy na zrušenú smernicu sa považujú za odkazy na túto smernicu a znejú v súlade s tabuľkou zhody uvedenou v prílohe II k tejto smernici.“

Usmernenia EBA o vnútornom riadení

15 V usmernení 23 Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) o vnútornom riadení z 27. septembra 2011 (EBA BS 2011 116 final, ďalej len „usmernenia EBA o vnútornom riadení“) sa spresňuje, že príslušné inštitúcie by mali mať politiku schvaľovania nových produktov, a stanovujú sa charakteristiky, ktoré by takáto politika mala mať.

Napadnuté usmernenia

16 V bode 2 napadnutých usmernení sa stanovuje:

„Tieto usmernenia zahŕňajú názor EBA na príslušné postupy dohľadu v rámci Európskeho systému finančného dohľadu alebo na spôsob uplatňovania právnych predpisov Únie v konkrétnej oblasti. Príslušné orgány… na ktoré sa tieto usmernenia vzťahujú, ich majú dodržiavať tak, že ich začlenia do svojich postupov dohľadu podľa potreby (napr. zmenou svojho právneho rámca alebo postupov dohľadu), a to aj v prípade, keď sú tieto usmernenia zamerané prevažne na banky.“

17 V bode 3 usmernení sa stanovuje:

„Podľa článku 16 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 musia príslušné orgány oznámiť EBA, či tieto usmernenia dodržali alebo majú v úmysle dodržať, alebo musia uviesť dôvody ich nedodržania…“

18 Podľa bodu 5 uvedených usmernení:

„Tieto usmernenia sa týkajú vytvorenia mechanizmov dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre tvorcov a distribútorov ako neoddeliteľnej súčasti všeobecných organizačných požiadaviek spojených so systémami vnútornej kontroly spoločností. Týkajú sa vnútorných postupov, funkcií a stratégií zameraných na navrhovanie produktov, ich uvádzanie na trh a ich revíziu počas ich životného cyklu. Stanovujú sa v nich postupy relevantné na zabezpečenie splnenia záujmov, cieľov a charakteristík cieľového trhu. Tieto usmernenia sa však netýkajú vhodnosti produktov pre individuálnych spotrebiteľov.“

19 Bod 6 tých istých usmernení znie:

„Tieto usmernenia sa uplatňujú na tvorcov a distribútorov produktov ponúkaných a predávaných spotrebiteľom a spresňujú sa v nich mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov v súvislosti s:

– článkom 74 ods. 1 smernice [2013/36], článkom 10 ods. 4 smernice [2007/64] a článkom 3 ods. 1 smernice [2009/110] v spojení s článkom 10 ods. 4 [smernice 2007/64] a

– článkom 7 ods. 1 smernice [2014/17].“

20 V bodoch 11 až 14 napadnutých usmernení sú uvedené príslušné orgány, ktorým sú tieto usmernenia určené.

21 V bode 15 týchto usmernení sa okrem iného vymedzujú pojmy „tvorca“ a „produkt“ s odkazom na smernice 2009/110, 2007/64, 2013/36 a 2014/17.

22 V usmernení 1 uvedených usmernení sa uvádza:

„1.1. Tvorca má vytvoriť, vykonávať a preskúmať mechanizmy účinného dohľadu nad produktmi a riadenia produktov. Pri navrhovaní produktov a ich uvádzaní na trh má byť cieľom mechanizmov i) zabezpečiť zohľadnenie záujmov, cieľov a charakteristík spotrebiteľov, ii) zabrániť možnej ujme spotrebiteľov a iii) minimalizovať konflikty záujmov.

1.2. Mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov má tvorca pravidelne preskúmať a aktualizovať.

1.3. Pri zavádzaní nového produktu má tvorca zabezpečiť, aby boli mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov zohľadnené v politike schvaľovania nových produktov (NPAP) v súlade s usmernením č. 23 Usmernení EBA o vnútornom riadení… v prípadoch, keď sa uplatňuje.

…“

23 V usmernení 2 napadnutých usmernení sa spresňuje:

„2.1. Tvorca má zabezpečiť, aby boli mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov neoddeliteľnou súčasťou rámca pre správu a riadenie, riadenie rizík a vnútornú kontrolu, ako sa uvádza v GL 44, ak sa uplatňuje. V tomto smere má riadiaci orgán tvorcu schváliť vytvorenie mechanizmov a následné preskúmania.

2.2. Vedenie s podporou zástupcov funkcií na dodržiavanie súladu s predpismi a riadenie rizík tvorcu má byť zodpovedné za trvalé vnútorné dodržiavanie mechanizmov dohľadu nad produktmi a riadenia produktov. Má pravidelne kontrolovať, či sú mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov ešte primerané a naďalej spĺňajú ciele stanovené v usmernení 1.1 a má navrhovať riadiacemu orgánu zmenu týchto mechanizmov, ak to tak už nie je.

2.3. Zodpovednosť za dohľad nad týmto procesom funkciou kontroly rizík a funkciou dodržiavania súladu s predpismi má byť začlenená do ich normálneho radu povinností, ako je stanovené v usmerneniach 25, 26 a 28 [usmernení EBA o vnútornom riadení], ak sa uplatňujú.

2.4. Vedenie má zaistiť, aby zamestnanci zapojení do navrhovania produktu boli oboznámení s mechanizmom tvorcu týkajúcim sa dohľadu nad produktom a riadenia produktu a aby sa ním riadili; aby boli kompetentní a primerane vyškolení a aby chápali vlastnosti, charakteristiky a riziká produktu a aby s nimi boli oboznámení.“

24 Usmernenia 3 až 8 napadnutých usmernení stanovujú zásady týkajúce sa cieľového trhu, skúšania produktov, monitorovania produktov, nápravných opatrení, distribučných kanálov a informácií pre distribútorov.

25 Usmernenia 9 až 12 napadnutých usmernení sa týkajú mechanizmov dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre distribútorov.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

26 Dňa 8. septembra 2017 ACPR na svojej internetovej stránke uverejnil oznámenie, v ktorom jednak vyhlásil, že koná v súlade s uvedenými usmerneniami, a jednak spresnil, že tieto usmernenia sa uplatňujú na úverové inštitúcie, platobné inštitúcie a inštitúcie elektronických peňazí podliehajúce jeho dohľadu.

27 Dňa 8. novembra 2017 FBF podala na Conseil d’État (Štátna rada, Francúzsko) žalobu, ktorou sa domáhala zrušenia tohto oznámenia.

28 FBF na podporu svojej žaloby uviedla, že uvedené oznámenie vychádza z napadnutých usmernení a že EBA nemôže vydať takéto usmernenia bez prekročenia svojej právomoci.

29 Vnútroštátny súd po tom, ako konštatoval, že oznámenie ACPR, o ktoré ide vo veci samej, treba považovať za akt spôsobujúci FBF ujmu, uviedol, že podľa judikatúry Súdneho dvora nie je FBF oprávnená vznesením námietky napadnúť platnosť napadnutých usmernení v prípade, že bola uznaná za oprávnenú podať proti týmto usmerneniam žalobu o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ. Z tohto dôvodu má vnútroštátny súd pochybnosti, či bola FBF v prejednávanej veci oprávnená takúto žalobu podať.

30 Pre prípad, že by Súdny dvor dospel k záveru, že na to nebola oprávnená, by chcel vnútroštátny súd vedieť, či má Súdny dvor právomoc posúdiť platnosť napadnutých usmernení podľa článku 267 ZFEÚ a či tieto usmernenia môže napadnúť vznesením námietky profesijné združenie, ktorého sa tieto usmernenia netýkajú ani priamo, ani osobne.

31 Vnútroštátny súd sa domnieva, že ak by Súdny dvor rozhodol, že FBF je skutočne oprávnená napadnúť platnosť napadnutých usmernení na vnútroštátnom súde, v takom prípade je potrebné predložiť Súdnemu dvoru otázku, či vydaním týchto usmernení EBA prekročil svoje právomoci.

32 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti uvádza, že žiadny z aktov Únie uvedených v bode 6 predmetných usmernení neobsahuje žiadne ustanovenie týkajúce sa správy produktov retailového bankovníctva, s výnimkou ustanovení o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie. Okrem toho žiadny z týchto aktov neobsahuje ustanovenie, ktoré by EBA oprávňovalo na vydanie usmernení na riadenie produktov retailového bankovníctva.

33 Nemožno však vylúčiť, že právomoc EBA vydať napadnuté usmernenia môže vychádzať z cieľov, ktoré boli pre tento orgán stanovené v článku 1 ods. 5 nariadenia č. 1093/2010, alebo z úlohy dohľadu nad finančnými činnosťami, ktorá bola tomuto orgánu zverená v súlade s článkom 9 ods. 2 uvedeného nariadenia.

34 Za týchto podmienok Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je proti usmerneniam vydaným Európskym orgánom dohľadu možné podať žalobu o neplatnosť v zmysle ustanovení článku 263 [ZFEÚ]? Ak je odpoveď na túto otázku kladná, je profesijné združenie oprávnené napadnúť formou žaloby o neplatnosť platnosť usmernení určených členom, ktorých záujmy obhajuje a ktoré sa ho netýkajú ani priamo, ani osobne?

2. Ak je odpoveď na niektorú z dvoch otázok položených v bode 1 záporná, môžu byť usmernenia vydané Európskym orgánom dohľadu predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 [ZFEÚ]? Ak je odpoveď na túto otázku kladná, je profesijné združenie oprávnené napadnúť vznesením námietky platnosť usmernení určených členom, ktorých záujmy obhajuje a ktoré sa ho netýkajú ani priamo, ani osobne?

3. V prípade, že Francúzska banková federácia je oprávnená vznesením námietky napadnúť platnosť usmernení prijatých Európskym orgánom pre bankovníctvo 22. marca 2016, prekročil tento orgán tým, že vydal tieto usmernenia, právomoci, ktoré mu priznáva nariadenie č. 1093/2010…?“

Prejudiciálne otázky

O prvej otázke

O prvej časti prvej otázky

35 Prvou časťou svojej prvej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 263 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že proti takým aktom, akými sú napadnuté usmernenia, možno podať žalobu o neplatnosť podľa tohto článku.

36 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že žalobu o neplatnosť upravenú v článku 263 ZFEÚ možno podať proti všetkým opatreniam prijatým inštitúciami, orgánmi, úradmi alebo agentúrami Únie bez ohľadu na ich povahu alebo formu, ktoré majú vyvolávať záväzné právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 31, a z 26. marca 2019, Komisia/Taliansko, C-621/16 P, EU:C:2019:251, bod 44 a citovanú judikatúru).

37 Naopak všetky akty Únie, ktoré nemajú záväzné právne účinky, nepodliehajú súdnemu preskúmaniu podľa článku 263 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco a i./Komisia, C-131/03 P, EU:C:2006:541, bod 55, a z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 27).

38 Na účely stanovenia, či napadnutý akt vyvoláva záväzné právne účinky, je v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, treba vychádzať z podstaty tohto aktu a posúdiť tieto účinky vzhľadom na objektívne kritériá, akými je obsah tohto aktu, a prípadne zohľadniť kontext, v akom bol tento akt prijatý, ako aj právomoci inštitúcie, ktorá je jeho autorom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. októbra 2017, Rumunsko/Komisia, C-599/15 P, EU:C:2017:801, bod 48, a z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 32).

39 Pokiaľ ide v prejednávanej veci v prvom rade o obsah napadnutých usmernení, zo znenia bodu 2 týchto usmernení, ktorý je uvedený pod názvom „Štatút týchto usmernení“, po prvé vyplýva, že usmernenia iba „zahŕňajú názor EBA na príslušné postupy dohľadu v rámci [ESFS] alebo na spôsob uplatňovania právnych predpisov Únie v konkrétnej oblasti“.

40 Po druhé treba poukázať na to, že napadnuté usmernenia sú vo všeobecnosti formulované ako nezáväzné.

41 Po tretie, zatiaľ čo v bodoch 11 až 14 napadnutých usmernení sa spresňuje, že usmernenia sú určené len príslušným orgánom vymedzeným v týchto bodoch, v bode 3 usmernení sa s odkazom na článok 16 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010 uvádza, že príslušné orgány musia oznámiť EBA, či tieto usmernenia dodržiavajú alebo majú v úmysle dodržať, alebo musia uviesť dôvody ich nedodržania.

42 Pokiaľ ide v druhom rade o kontext, v akom boli napadnuté usmernenia prijaté, ako aj o právomoci inštitúcie, ktorá je ich autorom, treba najskôr uviesť, že usmernenia vydané EBA podliehajú podľa nariadenia č. 1093/2010 rovnakému právnemu režimu ako „odporúčania“ vydané EBA, ktoré nie sú podľa článku 288 piateho odseku ZFEÚ pre tých, ktorým sú určené, záväzné, a teda v zásade nemajú právnu záväznosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 30).

43 Hoci článok 16 ods. 3 tohto nariadenia stanovuje, že príslušné orgány a finančné inštitúcie vynaložia všetko úsilie na dodržanie usmernení vydaných EBA, toto ustanovenie spresňuje, že tieto orgány oznámia, či tieto usmernenia dodržiavajú alebo majú v úmysle dodržať, alebo oznámia EBA svoje rozhodnutie nedodržať ich a uvedú dôvody tohto svojho rozhodnutia.

44 Z uvedeného ustanovenia teda vyplýva, že tieto orgány nie sú povinné dodržiavať uvedené usmernenia, ale, ako bolo zdôraznené v bode 41 vyššie, s konkrétnym odkazom na napadnuté usmernenia, môžu sa od nich odchýliť, pričom svoje stanovisko musia odôvodniť.

45 Usmernenia vydané EBA preto nemožno považovať za usmernenia, ktoré majú pre príslušné orgány záväzné právne účinky (pozri analogicky rozsudok z 15. septembra 2016, Koninklijke KPN a i., C-28/15, EU:C:2016:692, body 34 a 35).

46 Usmernenia vydané EBA rovnako nemožno považovať za usmernenia so záväznými účinkami pre finančné inštitúcie ako také, keďže v článku 16 ods. 3 štvrtom pododseku nariadenia č. 1093/2010 sa od finančných inštitúcií vyžaduje len to, aby presne a podrobne informovali o tom, či tieto usmernenia dodržiavajú alebo nie.

47 Napokon treba poznamenať, že usmernenia vydané EBA sa v tomto ohľade líšia od vykonávacích technických predpisov vypracovaných týmto orgánom, ktoré sa v súlade s článkom 15 ods. 4 uvedeného nariadenia prijímajú prostredníctvom nariadenia alebo rozhodnutia.

48 Je teda zrejmé, že normotvorca Únie tým, že poveril EBA vydávaním usmernení a odporúčaní, mal v úmysle zveriť tomuto orgánu právomoc podnecovania a presvedčivosti [presviedčania – *neoficiálny preklad*], ktorá sa líši od právomoci prijímať právne záväzné akty (pozri analogicky rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 26).

49 Za týchto okolností sa nemožno domnievať, že napadnuté usmernenia majú vyvolávať záväzné právne účinky v zmysle judikatúry uvedenej v bode 36 vyššie.

50 Vzhľadom na uvedené skutočnosti treba na prvú časť prvej otázky odpovedať tak, že článok 263 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že proti aktom, akými sú napadnuté usmernenia, nemožno podať žalobu o neplatnosť podľa tohto článku.

O druhej časti prvej otázky

51 Vzhľadom na odpoveď poskytnutú na prvú časť prvej otázky nie je potrebné odpovedať na druhú časť tejto otázky.

O druhej otázke

O prvej časti druhej otázky

52 Prvou časťou druhej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 267 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že Súdny dvor má podľa tohto článku právomoc posudzovať platnosť takých aktov, akými sú napadnuté usmernenia.

53 Ako už Súdny dvor rozhodol, článok 19 ods. 3 písm. b) ZEÚ a článok 267 ods. 1 písm. b) ZFEÚ stanovujú, že Súdny dvor má právomoc rozhodovať v prejudiciálnom konaní o platnosti a výklade aktov prijatých inštitúciami Únie bez výnimky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. decembra 1989, C-322/88 Grimaldi, EU:C:1989:646, bod 8, a z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).

54 Hoci teda článok 263 ZFEÚ vylučuje preskúmanie aktov, ktoré nie sú právne záväzné, Súdny dvor môže podľa článku 267 ZFEÚ posúdiť platnosť takýchto aktov, keď rozhoduje v prejudiciálnom konaní (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. februára 2018, Belgicko/Komisia, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 44).

55 Skutočnosť, že napadnuté usmernenia nemajú záväzné právne účinky, ako vyplýva z bodov 39 až 49 vyššie, teda nemôže mať za následok vylúčenie právomoci Súdneho dvora rozhodnúť o ich platnosti v prejednávanej veci.

56 Súdny dvor napokon už uznal svoju právomoc rozhodnúť v prejudiciálnom konaní o platnosti odporúčania EBA, ktoré nemá záväzné právne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. marca 2021, Bălgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, bod 83).

57 Na prvú časť druhej otázky preto treba odpovedať tak, že článok 267 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že Súdny dvor má podľa tohto článku právomoc posudzovať platnosť takých aktov, akými sú napadnuté usmernenia.

O druhej časti druhej otázky

58 Druhou časťou druhej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či právo Únie vyžaduje, aby prípustnosť námietky nezákonnosti aktu Únie pred vnútroštátnym súdom bola podmienená tým, že tento akt sa musí priamo a osobne dotýkať právneho subjektu, ktorý sa tejto námietky domáha.

59 Treba poznamenať, že hoci sa v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ medzi aktmi Únie, proti ktorým môže fyzická alebo právnická osoba podať žalobu o neplatnosť na Súdny dvor, uvádzajú akty, ktoré sa tejto osoby priamo a osobne týkajú, cieľom tohto ustanovenia nie je určiť podmienky, za ktorých možno napadnúť platnosť aktu Únie pred vnútroštátnymi súdmi.

60 Okrem toho z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že Zmluva o FEÚ vytvorila svojimi článkami 263 a 277 na jednej strane a svojím článkom 267 na strane druhej kompletný systém právnych prostriedkov a postupov zaručujúcich preskúmanie zákonnosti aktov Únie a zverila takéto preskúmanie súdom Únie (rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 92 a citovaná judikatúra).

61 Treba dodať, že je na členských štátoch, aby vytvorili systém [právnych prostriedkov a postupov – *neoficiálny preklad*], ktorým môže byť zabezpečené základné právo na účinnú súdnu ochranu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 100 a citovanú judikatúru).

62 V prípade neexistencie právnej úpravy Únie v danej oblasti je vecou vnútroštátneho právneho poriadku každého členského štátu určiť pri dodržiavaní požiadavky uvedenej v predchádzajúcom bode, ako aj zásad efektívnosti a ekvivalencie, príslušné súdy a upraviť procesné podmienky žalôb

určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 102 a citovanú judikatúru).

63 Hoci v tejto súvislosti treba osobám podliehajúcim súdnej právomoci zaručiť v rámci vnútroštátneho konania právo napadnúť na súde zákonnosť každého rozhodnutia alebo každého iného vnútroštátneho aktu týkajúceho sa uplatnenia všeobecne záväzného aktu Únie voči nim (pozri v tomto zmysle rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 94 a citovanú judikatúru), z článku 267 ZFEÚ v žiadnom prípade nevyplýva, že tento článok bráni tomu, aby vnútroštátna právna úprava umožňovala jednotlivcom prostredníctvom námietky sa dovolávať neplatnosti všeobecne záväzného aktu Únie pred vnútroštátnym súdom mimo sporu týkajúceho sa uplatňovania takéhoto aktu voči nim.

64 Z judikatúry Súdneho dvora naopak vyplýva, že návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa posúdenia platnosti treba považovať za prípustný, ak bol podaný v rámci existujúceho sporu, v ktorom je otázka platnosti aktu Únie vznesená nepriamo, aj keď tento akt nebol prebratý žiadnym vykonávacím opatrením vo vzťahu k osobe dotknutej vo veci samej (pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. júna 2008, Intertanko a i., C-308/06, EU:C:2008:312, body 33 a 34; zo 16. júna 2015, Gauweiler a i., C-62/14, EU:C:2015:400, bod 29, ako aj zo 7. februára 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, bod 30).

65 Na druhú časť druhej otázky preto treba odpovedať tak, že právo Únie nevyžaduje, aby prípustnosť námietky nezákonnosti aktu Únie pred vnútroštátnym súdom bola podmienená tým, že tento akt sa musí priamo a osobne týkať osoby, ktorá túto námietku vzniesla.

O tretej otázke

66 Treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sú napadnuté usmernenia platné vzhľadom na ustanovenia nariadenia č. 1093/2010, ktoré vymedzujú právomoci EBA.

67 Keďže z nariadenia č. 1093/2010 vyplýva, že normotvorca Únie presne vymedzil právomoc EBA vydávať usmernenia na základe objektívnych kritérií, vykonávanie tejto právomoci môže podliehať prísnemu súdnemu preskúmaniu vzhľadom na tieto objektívne kritériá (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, body 41 a 53).

68 Skutočnosť, že napadnuté usmernenia nemajú záväzné právne účinky, ako vyplýva z bodov 39 až 49 vyššie, nemá vplyv na rozsah tohto preskúmania.

69 Ako sa uvádza v bodoch 43 a 48 vyššie, cieľom usmernení vydaných EBA je totiž uplatňovať právomoc podnecovania a presviedčania na príslušné orgány a finančné inštitúcie, ktoré musia vynaložiť všetko úsilie na dodržanie týchto usmernení a uviesť, či tieto usmernenia dodržali alebo majú v úmysle dodržať, a ak ich nedodržali, musia svoj postoj odôvodniť.

70 Takéto usmernenia môžu predovšetkým viesť príslušné orgány k tomu, aby prijali, ako to urobil ACPR v konaní vo veci samej, akty vnútroštátneho právneho poriadku, ktoré by finančné inštitúcie podnecovali k podstatnej zmene ich postupov, alebo k zohľadneniu pri skúmaní individuálnej situácie týchto inštitúcií, ako to uviedol generálny advokát v bode 51 svojich návrhov, dodržania usmernení EBA.

71 Vnútroštátne súdy sú tiež povinné zohľadniť usmernenia EBA na účely vyriešenia sporov, ktoré im boli predložené, najmä ak tieto usmernenia majú za cieľ doplniť ustanovenia Európskej únie, ktoré majú záväznú povahu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 18, a z 25. marca 2021, Bălgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, bod 80).

72 Okrem toho, ak by sa pripustilo, že EBA môže voľne vydávať usmernenia nezávisle od osobitného rámca stanoveného normotvorcom Únie, pravdepodobne by to narušilo rozdelenie právomocí medzi inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie.

73 Vydaním usmernení EBA samozrejme nie je dotknuté právo normotvorcu Únie prijať v rozsahu právomocí, ktoré mu boli zverené primárnym právom, akt so záväznými právnymi účinkami, ktorý by zakotvoval normy, ktoré by sa odlišovali od noriem odporúčaných EBA, čo by napokon malo za následok zrušenie príslušných usmernení.

74 Táto skutočnosť však nemôže spochybniť požiadavku uvedenú v bode 67 vyššie, podľa ktorej musí EBA konať v súlade s presným rámcom stanoveným týmto normotvorcom v nariadení č. 1093/2010 na základe objektívnych kritérií.

75 Z uvedeného vyplýva, že EBA má právomoc vydávať usmernenia len v rozsahu výslovne stanovenom normotvorcom Únie a že Súdnemu dvoru prináleží, aby na účely zodpovedania tretej otázky overil, či napadnuté usmernenia patria do rozsahu právomocí EBA vymedzených týmto normotvorcom.

76 V tomto smere treba v súvislosti s rozsahom právomocí, ktoré tento normotvorca udelil EBA, konštatovať, že v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010 sa stanovuje, že EBA koná v rámci právomocí udelených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti radu aktov uvedených v tomto ustanovení vrátane všetkých smerníc, nariadení a rozhodnutí vychádzajúcich z uvedených aktov a všetkých ostatných právne záväzných aktov Únie, ktorými sa zverujú úlohy EBA.

77 V článku 1 ods. 3 nariadenia č. 1093/2010 sa stanovuje, že EBA okrem toho koná v oblasti činností úverových inštitúcií, finančných konglomerátov, investičných spoločností, platobných inštitúcií a inštitúcií elektronických peňazí v súvislosti so záležitosťami, na ktoré sa priamo nevzťahujú legislatívne akty uvedené v článku 1 ods. 2 tohto nariadenia, a to aj v záležitostiach správy a riadenia podnikov, auditov a finančného výkazníctva, ak sú tieto činnosti potrebné na zabezpečenie účinného a konzistentného uplatňovania uvedených aktov.

78 Pokiaľ ide konkrétne o právomoc EBA vydávať usmernenia, v článku 8 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1093/2010 sa stanovuje, že úlohou EBA je prispievať k vytvoreniu vysokokvalitných spoločných noriem a postupov pre reguláciu a dohľad, najmä vypracúvaním usmernení a odporúčaní, ktoré vychádzajú z legislatívnych aktov Únie uvedených v článku 1 ods. 2 tohto nariadenia.

79 V článku 8 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 1093/2010 sa uvádza, že EBA má na vykonanie „úloh“ uvedených v článku 8 ods. 1 tohto nariadenia právomoc vydávať usmernenia a odporúčania, ako sa uvádza v článku 16 uvedeného nariadenia, pričom v článku 8 ods. 1a uvedeného nariadenia sa spresňuje, že EBA pri vykonávaní svojich úloh v súlade s uvedeným nariadením využíva plné právomoci, ktoré má k dispozícii.

80 V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že medzi úlohy, ktoré sú EBA zverené, patrí okrem iného v súlade s článkom 8 ods. 1 písm. b) a h) nariadenia č. 1093/2010 úloha prispievať ku konzistentnému uplatňovaniu právne záväzných aktov Únie, najmä podieľaním sa na spoločnej kultúre dohľadu, zaistením konzistentného, účinného a efektívneho uplatňovania legislatívnych aktov uvedených v článku 1 ods. 2 tohto nariadenia, a úloha zvyšovať ochranu vkladateľov a investorov.

81 Okrem toho článok 16 nariadenia č. 1093/2010, na ktorý odkazuje článok 8 ods. 2 písm. c) tohto nariadenia a ktorý sa v napadnutých usmerneniach uvádza ako ich právny základ, vo svojom odseku 1 stanovuje, že EBA vydáva usmernenia a odporúčania pre príslušné orgány alebo finančné inštitúcie s cieľom vytvoriť konzistentné, účinné a efektívne postupy dohľadu v rámci ESFS a zaistiť spoločné, jednotné a konzistentné uplatňovanie práva Únie.

82 Okrem toho podľa článku 1 ods. 5 nariadenia č. 1093/2010 je cieľom EBA chrániť verejný záujem prispievaním ku krátkodobej, strednodobej a dlhodobej stabilite a efektívnosti finančného systému pre hospodárstvo Únie, jej občanov a podnikateľské subjekty. V článku 1 ods. 5 písm. e) a f) tohto nariadenia sa tiež uvádza, že EBA prispieva okrem iného k zabezpečeniu, aby úverové a iné riziká podliehali náležitej regulácii a dohľadu, a k zvyšovaniu ochrany spotrebiteľa.

83 Vzhľadom na už uvedené treba konštatovať, že po prvé platnosť usmernení vydaných EBA je podmienená dodržaním ustanovení nariadenia č. 1093/2010, ktoré osobitne vymedzujú právomoc EBA vydávať usmernenia, ale tiež zahrnutím týchto usmernení do predmetu činnosti EBA, ktorý článok 1 ods. 2 a 3 tohto nariadenia vymedzuje odkazom na vykonávanie určitých aktov Únie, ako to napokon potvrdzuje skutočnosť, že článok 8 ods. 1 písm. a) tohto nariadenia stanovuje, že usmernenia prijaté EBA musia vychádzať z aktov Únie uvedených v článku 1 ods. 2 tohto nariadenia.

84 Po druhé, ako vyplýva najmä z bodu 77 a bodov 80 až 82 vyššie, EBA môže na účely zabezpečenia spoločného, jednotného a konzistentného uplatňovania práva Únie vydať usmernenia o povinnostiach dotknutých inštitúcií v oblasti prudenciálneho dohľadu, a to najmä s cieľom chrániť záujmy vkladateľov a investorov primeranou reguláciou finančných rizík, pričom nariadenie č. 1093/2010 neobsahuje nič, na základe čoho by bolo možné vyvodiť záver, že z tejto právomoci sú vylúčené opatrenia týkajúce sa navrhovania a uvádzania produktov na trh, pokiaľ tieto opatrenia patria do predmetu činnosti EBA, ako sa uvádza v bode 83 vyššie.

85 Pokiaľ ide v prejednávanej veci o obsah napadnutých usmernení, z bodu 5 týchto usmernení s názvom „Predmet úpravy“ vyplýva, že tieto usmernenia sa týkajú vytvorenia mechanizmov dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre tvorcov a distribútorov ako neoddeliteľnej súčasti všeobecných organizačných požiadaviek spojených so systémami vnútornej kontroly spoločností, ako aj vnútorných postupov, funkcií a stratégií zameraných na navrhovanie produktov, ich uvádzanie na trh a ich revíziu počas ich životného cyklu. V bode 5 sa tiež spresňuje, že účelom týchto opatrení je stanoviť postupy relevantné na zabezpečenie splnenia záujmov, cieľov a charakteristík cieľového trhu.

86 V tomto ohľade sa v usmernení 1 napadnutých usmernení predovšetkým stanovuje, že pri navrhovaní produktov a ich uvádzaní na trh má byť cieľom mechanizmov zabezpečiť zohľadnenie záujmov, cieľov a charakteristík spotrebiteľov, zabrániť možnej ujme spotrebiteľov a minimalizovať konflikty záujmov.

87 V tomto usmernení sa tiež odporúča pravidelné preskúmanie a aktualizácia mechanizmov dohľadu nad produktmi a riadenia produktov a ich zohľadnenie v politike príslušných inštitúcií v oblasti schvaľovania nových produktov, ktorá je predmetom usmernenia 23 usmernení EBA o vnútornom riadení, ako požiadavka týkajúca sa takého riadenia smerujúca k zabezpečeniu riadenia rizík.

88 Usmernenie 2 napadnutých usmernení poskytuje širší stimul pre inštitúcie, aby opatrenia dohľadu nad produktmi a riadenia produktov začlenili do svojho rámca pre správu a riadenie, riadenie rizík a vnútornej kontroly. Takisto sa v ňom špecifikuje úloha, ktorú by mali na tento účel zohrávať rôzne orgány týchto inštitúcií, opäť s odkazom na rôzne aspekty usmernení EBA o vnútornom riadení. V usmernení 2.4 sa predovšetkým spresňuje, že vedenie má zaistiť, aby zamestnanci zapojení do navrhovania produktu boli oboznámení s mechanizmom tvorcu týkajúcim sa dohľadu nad produktom a riadenia produktu a aby sa ním riadili; aby boli kompetentní a primerane vyškolení a aby chápali vlastnosti, charakteristiky a riziká produktu a aby s nimi boli oboznámení.

89 Napokon v tomto kontexte na jednej strane usmernenia 3 až 8 napadnutých usmernení konkretizujú mechanizmy dohľadu a riadenia, ktoré by podľa týchto usmernení mali byť začlenené do mechanizmu vnútorného riadenia príslušných inštitúcií.

90 Konkrétne tieto usmernenia 3 až 8 podnecujú k prijatiu rôznych opatrení na zabezpečenie toho, aby navrhnutie a uvedenie produktu na trh boli primerané pre príslušný cieľový trh, aby bol produkt predmetom skúšania, monitorovania, nápravného opatrenia, distribúcie prostredníctvom vhodných kanálov a aby boli k nemu priložené informácie pre distribútorov. V usmernení 3.3 sa preto uvádza, že tvorca má navrhovať a uvádzať na trh len produkty s vlastnosťami, poplatkami a rizikami, ktoré spĺňajú záujmy, ciele a charakteristiky konkrétneho cieľového trhu identifikovaného pre produkt a ktoré sú preň prospešné.

91 Usmernenia 3 až 8 teda spresňujú rôzne aspekty postupov, ktoré by mali byť zavedené v príslušných inštitúciách, aby sa zabezpečila dostatočná kontrola nad navrhovaním a uvádzaním produktov na trh, a tým aj kontrola rizík, ktoré z toho vyplývajú.

92 Na druhej strane usmernenia 9 až 12 napadnutých usmernení definujú normy pre distribútorov, ktoré sú porovnateľné s normami stanovenými v usmerneniach 3 až 8 napadnutých usmernení pre výrobcov.

93 Na základe toho treba v prvom rade posúdiť, či napadnuté usmernenia patria do predmetu činnosti EBA, ako je vymedzený v článku 1 ods. 2 a 3 nariadenia č. 1093/2010.

94 V tejto súvislosti z bodov 76, 77 a 83 tohto rozsudku vyplýva, že platnosť usmernení vydaných EBA, ktoré sa rovnako ako napadnuté usmernenia týkajú záležitostí súvisiacich so správou a riadením spoločností, je podmienená tým, že musia patriť do pôsobnosti aspoň jedného z aktov uvedených v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010 alebo musia byť potrebné na zabezpečenie jednotného a účinného uplatňovania takéhoto aktu.

95 Z bodu 6 napadnutých usmernení vyplýva, že tieto usmernenia spresňujú mechanizmy pre dohľad nad produktmi a riadenie produktov vzhľadom na článok 74 ods. 1 smernice 2013/36, článok 10 ods. 4 smernice 2007/64, článok 3 ods. 1 smernice 2009/110 a článok 7 ods. 1 smernice 2014/17.

96 Všetky tieto smernice sa pritom musia považovať za akty uvedené v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010.

97 Na úvod treba uviesť, že v tomto ustanovení sa výslovne uvádzajú smernice 2013/36 a 2009/110.

98 Hoci smernica 2007/64 nebola uvedená v znení článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010 uplatniteľnom ku dňu vydania napadnutých usmernení, treba zdôrazniť, že jednak sa v tomto znení tohto ustanovenia odkazuje na smernicu 2015/2366, ktorá nahradila smernicu 2007/64, a jednak sa na túto poslednú uvedenú smernicu odkazuje v znení uvedeného ustanovenia uplatniteľného pred 12. januárom 2016.

99 Zdá sa teda, že normotvorca Únie v dôsledku chyby pri prepisovaní nahradil odkaz na smernicu 2015/2366 odkazom na smernicu 2007/64, pričom neprihliadol na to, že prvá uvedená smernica by v súlade s jej článkom 114 zrušila druhú smernicu s účinnosťou až od 13. januára 2018.

100 Za týchto okolností treba odkaz v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010 na smernicu (EÚ) 2015/2366 ku dňu vydania napadnutých usmernení vykladať tak, že k uvedenému dňu odkazuje na smernicu 2007/64.

101 Napokon, hoci smernica 2014/17 nie je uvedená ani v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010, článok 29 ods. 2 písm. a), článok 34 ods. 2 a 4 a článok 37 tejto smernice stanovujú, že EBA musí prijať rôzne opatrenia na zabezpečenie vykonania tejto smernice, čiže táto smernica sa v rozsahu, v akom zveruje EBA úlohy, musí považovať za akt uvedený v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1093/2010.

102 V dôsledku toho je tiež úlohou Súdneho dvora, aby na účely zodpovedania tretej otázky overil, či napadnuté usmernenia skutočne patria do pôsobnosti smerníc uvedených v bode 6 týchto usmernení alebo či sú potrebné na zabezpečenie jednotného a účinného uplatňovania týchto smerníc.

103 Po prvé, pokiaľ ide o smernicu 2013/36, v článku 74 ods. 1 uvedenej smernice sa stanovuje, že inštitúcie, na ktoré sa vzťahuje, musia mať dôkladné mechanizmy v oblasti riadenia, ktoré zahŕňajú jasnú organizačnú štruktúru s riadne definovanými, transparentnými a konzistentnými líniami zodpovednosti, účinné postupy na identifikáciu, riadenie, monitorovanie a vykazovanie rizík, ktorým sú alebo by mohli byť vystavené, primerané mechanizmy vnútornej kontroly vrátane riadnych administratívnych a účtovných postupov, ako aj politiky a postupy odmeňovania, ktoré sú v súlade s riadnym a účinným riadením rizík a podporujú ho.

104 V tejto súvislosti treba poznamenať, že ako uviedli EBA a ACPR, uvádzanie bankových produktov na trh finančnými inštitúciami, ak tieto boli navrhnuté a uvedené na trh bez toho, aby sa zohľadnili charakteristiky dotknutých trhov a dotknutých spotrebiteľov, môže pre tieto inštitúcie predstavovať značné riziko, a to najmä tým, že ich vystaví značným nákladom spojeným s ich zodpovednosťou a uložením sankcií voči nim.

105 Toto konštatovanie je napokon vyjadrené v záverečnej správe EBA z 15. júla 2015 o napadnutých usmerneniach, v ktorej sa okrem iného zdôrazňuje, že správanie finančných inštitúcií vrátane správania pri retailovom predaji je predmetom záujmu regulačných orgánov nielen z hľadiska ochrany spotrebiteľa, ale aj z hľadiska obozretnosti a v súvislosti s cieľom posilňovať dôveru v trh, finančnú stabilitu a integritu finančného systému na vnútroštátnej a európskej úrovni.

106 Keďže, ako vyplýva z bodov 86 až 92 vyššie, cieľom napadnutých usmernení je určiť spôsob, akým majú príslušné inštitúcie do svojich vnútorných štruktúr a postupov začleniť mechanizmy dohľadu nad produktmi a riadenia produktov, ktoré majú zabezpečiť zohľadnenie charakteristík relevantných trhov a dotknutých spotrebiteľov, tieto usmernenia musia byť považované za akty stanovujúce zásady na zabezpečenie účinných postupov na identifikáciu, riadenie a monitorovanie rizík, ako aj primerané mechanizmy vnútornej kontroly v zmysle článku 74 ods. 1 smernice 2013/36 s cieľom zabezpečiť existenciu dôkladných mechanizmov v oblasti riadenia, ktoré sa vyžadujú v uvedenom ustanovení.

107 Okrem toho, keďže článok 74 ods. 3 tejto smernice výslovne stanovuje, že EBA pri vydávaní usmernení týkajúcich sa opatrení, postupov a mechanizmov uvedených v odseku 1 tohto článku dodržiava odsek 2 uvedeného článku, treba zdôrazniť, že začlenenie prvkov určených na zohľadnenie situácie na cieľových trhoch do týchto postupov a mechanizmov sa musí považovať za prispievajúce k tomu, že sú tieto postupy a mechanizmy primerané zložitosti rizík vlastných obchodnému modelu a činnostiam inštitúcie, ako to vyžaduje článok 74 ods. 2 uvedenej smernice.

108 Tieto konštatovania nespochybňuje ani skutočnosť, že napadnuté usmernenia sa týkajú osobitne dohľadu nad produktmi a riadenia produktov, ani osobitný dôraz kladený v týchto usmerneniach na záujmy, ciele a charakteristiky spotrebiteľov, hoci tieto prvky nie sú priamo uvedené v článku 74 smernice 2013/36.

109 Na jednej strane, ako sa uvádza v bode 5 napadnutých usmernení, tieto usmernenia sa netýkajú vhodnosti produktov pre individuálnych spotrebiteľov.

110 Z bodov 86 až 92 vyššie naopak vyplýva, že tieto usmernenia odkazujú na záujmy, ciele a charakteristiky spotrebiteľov len preto, aby sa zabezpečilo zohľadnenie týchto záujmov, cieľov a charakteristík v postupoch riadenia rizík a mechanizmoch vnútorného riadenia dotknutých inštitúcií.

111 Na druhej strane treba samozrejme poznamenať, že technické kritériá stanovené v článkoch 76 až 95 smernice 2013/36, na ktoré odkazuje jej článok 74 ods. 2, sa netýkajú konkrétne dohľadu nad produktmi a riadenia produktov, ani záujmov, cieľov a charakteristík spotrebiteľov.

112 Skutočnosť, že podľa článku 74 ods. 2 sa musia zohľadniť tieto technické kritériá, však neznamená, že dôkladné mechanizmy v oblasti riadenia uvedené v článku 74 ods. 1 tejto smernice musia byť vymedzené výlučne na základe týchto technických kritérií.

113 Z toho vyplýva, že napadnuté usmernenia možno považovať za potrebné na zabezpečenie konzistentného a účinného uplatňovania článku 74 ods. 1 smernice 2013/36.

114 Po druhé článok 10 ods. 4 smernice 2007/64 ukladá inštitúciám, ktoré majú v úmysle poskytovať platobné služby, povinnosti, ktorých znenie je rovnaké ako znenie povinností stanovených v článku 74 ods. 1 smernice 2013/36.

115 V dôsledku toho z úvah uvedených v bodoch 103 až 110 vyššie vyplýva, že napadnuté usmernenia, ktoré sa okrem iného týkajú platobných služieb, možno považovať za potrebné na zabezpečenie konzistentného a účinného uplatňovania článku 10 ods. 4 smernice 2007/64.

116 Po tretie sa to isté týka aj článku 3 ods. 1 smernice 2009/110, keďže sa v tomto ustanovení stanovuje iba uplatňovanie niektorých článkov smernice 2007/64, vrátane jej článku 10 na inštitúcie elektronických peňazí.

117 Po štvrté článok 7 ods. 1 smernice 2014/17 okrem iného vyžaduje, aby pri navrhovaní úverových produktov, poskytovaní úveru, sprostredkovaní úveru alebo poskytovaní poradenských služieb týkajúcich sa úverov pre spotrebiteľov, ktoré sa týkajú nehnuteľností určených na bývanie, veriteľ, sprostredkovateľ úverov alebo vymenovaný zástupca konali čestne, spravodlivo, transparentne a profesionálne a aby pri tom zohľadňovali práva a záujmy spotrebiteľov.

118 V tomto ustanovení sa tiež uvádza, že pokiaľ ide o poskytovanie úveru, sprostredkovanie úveru alebo poskytovanie poradenských služieb o úvere, činnosti vychádzajú z informácií o situácii spotrebiteľa a akejkoľvek osobitnej požiadavke, o ktorej spotrebiteľ informuje, a o odôvodnených predpokladoch týkajúcich sa rizík pre situáciu spotrebiteľa počas trvania zmluvy o úvere.

119 Predovšetkým treba pripomenúť, že v usmernení 1 napadnutých usmernení sa uvádza, že pri navrhovaní produktov a ich uvádzaní na trh má byť cieľom opísaných mechanizmov dohľadu nad produktmi a riadenia produktov zabezpečiť zohľadnenie záujmov, cieľov a charakteristík spotrebiteľov a zabrániť možnej ujme spotrebiteľov.

120 Zohľadnenie záujmov, cieľov a charakteristík cieľového trhu alebo cieľových trhov, ktoré je predmetom usmernení 3 a 11 napadnutých usmernení, znamená, že treba zistiť situáciu spotrebiteľov na týchto trhoch a túto následne vziať do úvahy v rozhodovacom procese.

121 Napokon treba zdôrazniť, že konkrétne opatrenia uvedené v usmerneniach 4, 5, 7, 9 a 12 sú stanovené s výslovným odkazom na zohľadnenie záujmov, cieľov a charakteristík spotrebiteľov v rôznych fázach navrhovania a uvádzania príslušných produktov na trh.

122 Napadnuté usmernenia teda možno považovať za potrebné na zabezpečenie konzistentného a účinného uplatňovania článku 7 ods. 1 smernice 2014/17.

123 Napadnuté usmernenia musia byť preto považované za patriace do predmetu činnosti EBA, ako sa všeobecne uvádza v článku 1 ods. 2 a 3 nariadenia č. 1093/2010.

124 V druhom rade treba určiť, či napadnuté usmernenia spadajú do osobitného rámca stanoveného normotvorcom Únie na účel výkonu právomoci EBA vydávať usmernenia.

125 V tejto súvislosti je po prvé vzhľadom najmä na skutočnosti uvedené v bodoch 119 až 121 vyššie zrejmé, že cieľom napadnutých usmernení je prispievať k ochrane spotrebiteľov, ako aj vkladateľov a investorov, ako sa uvádza v článku 1 ods. 5 písm. f) a článku 8 ods. 1 písm. h) nariadenia č. 1093/2010.

126 Po druhé vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 104 a 110 vyššie musia byť napadnuté usmernenia spojené aj s funkciami zverenými EBA podľa článku 1 ods. 5 písm. e), pokiaľ ide o zabezpečenie toho, aby riziká podstupované finančnými inštitúciami podliehali regulácii.

127 Po tretie napadnuté usmernenia musia byť považované za prispievajúce k zavedeniu konzistentných, účinných a efektívnych postupov dohľadu v rámci ESFS, na ktoré odkazujú článok 8 ods. 1 písm. b) a článok 16 ods. 1 nariadenia č. 1093/2010.

128 Týmito usmerneniami sa totiž priamo implementujú zásady stanovené v spoločnej pozícii európskych orgánov dohľadu k dohľadu nad produktmi a riadenia produktov (JC-2013-77) prijatej Európskym orgánom pre cenné papiere a trhy, EBA a Európskym orgánom pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov.

129 Predovšetkým treba zdôrazniť, že v tejto spoločnej pozícii, v ktorej sa uvádza, že je zameraná na zvýšenie ochrany spotrebiteľa a zabezpečenie stability, efektívnosti a integrity finančných trhov, sa výslovne stanovuje, že EBA využije zásady stanovené v spoločnej pozícii na vypracovanie podrobnejších požiadaviek na dohľad nad bankovými produktmi a riadenie bankových produktov.

130 V dôsledku toho treba konštatovať, že napadnuté usmernenia spadajú do osobitného rámca stanoveného normotvorcom Únie na účel výkonu právomoci EBA vydávať usmernenia, ako to vyplýva z článku 8 ods. 1 a 2 a článku 16 ods. 1 nariadenia č. 1093/2010 v spojení s článkom 1 ods. 5 tohto nariadenia.

131 Vzhľadom na už uvedené skutočnosti treba konštatovať, že napadnuté usmernenia patria do rozsahu právomocí EBA, ako ho vymedzil tento normotvorca.

132 Je teda zrejmé, že preskúmanie tretej otázky neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť napadnutých usmernení.

O trovách

133 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. **Článok 263 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že proti aktom, akými sú usmernenia Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) z 22. marca 2016 o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva (EBA/GL/2015/18), nemožno podať žalobu o neplatnosť podľa tohto článku.**

2. **Článok 267 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že Súdny dvor má na základe tohto článku právomoc posudzovať platnosť takých aktov, akými sú usmernenia Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) z 22. marca 2016 o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva (EBA/GL/2015/18).**

3. **Právo Únie nevyžaduje, aby prípustnosť námietky nezákonnosti aktu Únie pred vnútroštátnym súdom bola podmienená tým, že tento akt sa musí priamo a osobne týkať osoby, ktorá túto námietku vzniesla.**

4. **Preskúmanie tretej prejudiciálnej otázky neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť usmernení Európskeho orgánu pre bankovníctvo z 22. marca 2016 o mechanizmoch dohľadu nad produktmi a riadenia produktov pre produkty retailového bankovníctva (EBA/GL/2015/18).**

Podpisy