Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. julija 2021*

„Predhodno odločanje – Člena 263 in 267 PDEU – Pravno nezavezujoč akt Unije – Sodni nadzor – Smernice Evropskega bančnega organa (EBA) – Nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov – Veljavnost – Pristojnost EBA“

V zadevi C-911/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija) z odločbo z dne 4. decembra 2019, ki je na Sodišče prispela 13. decembra 2019, v postopku

Fédération bancaire française (FBF)

proti

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (poročevalec), A. Kumin in N. Wahl, predsedniki senatov, E. Juhász, T. von Danwitz, sodnika, C. Toader, L. S. Rossi, sodnici, I. Jarukaitis in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. oktobra 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

– za francosko vlado E. de Moustier in A. Daly, agentki,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

* Jezik postopka: francoščina.

– za Evropski bančni organ (EBA) J. Overett Somnier, C. Carroll in I. Metin, agenti, skupaj z B. Kennellyjem, QC, in R. Mehto, barrister,

– za Evropsko komisijo D. Triantafyllou, V. Di Bucci in W. Mölls, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. aprila 2021

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 263 in 267 PDEU ter na veljavnost – z vidika Uredbe (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa 716/2009/ES in razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL 2010, L 331, str. 12), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 (UL 2015, L 337, str. 35) (v nadaljevanju: Uredba št. 1093/2010) – Smernic Evropskega bančnega organa (EBA) z dne 22. marca 2016 o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov (EBA/GL/2015/18) (v nadaljevanju: sporne smernice).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med združenjem Fédération bancaire française (francosko združenje bank, v nadaljevanju: FBF) in Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (organ za bonitetni nadzor in reševanje bank, v nadaljevanju: ACPR), ker je zadnjenavedeni sprejel mnenje, v katerem je izjavil, da bo upošteval sporne smernice.

Pravni okvir

Direktiva 2007/64/ES

3 Člen 10(4) Direktive 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL L 2007, L 319, str. 1) je določal:

„Ob upoštevanju, da je treba zagotoviti varno in skrbno upravljanje plačilne institucije, pristojni organi dovoljenje izdajo le, če ima plačilna institucija zanesljivo ureditev upravljanja za dejavnost plačilnih storitev, ki vključuje jasno organizacijsko strukturo z natančno opredeljenimi, preglednimi in doslednimi linijami odgovornosti, učinkovitimi postopki za ugotavljanje, upravljanje in spremljanje tveganj ter poročanje o tveganjih, katerimi je ali bi lahko bila izpostavljena, ter primerne mehanizme za notranjo kontrolo, vključno z zanesljivimi administrativnimi in računovodskimi postopki; te ureditve, postopki in mehanizmi so celoviti in sorazmerni z naravo, obsegom in kompleksnostjo plačilnih storitev, ki jih opravlja plačilna institucija.“

Direktiva 2009/110/ES

4 Člen 3(1) Direktive 2009/110/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja ter o spremembah direktiv 2005/60/ES in 2006/48/ES in razveljavitvi Direktive 2000/46/ES (UL 2009, L 267, str. 7) določa:

„Brez poseganja v to direktivo se členi 5, 10 do 15, člen 17(7) in členi 18 do 25 Direktive [2007/64] smiselno uporabljajo za institucije za izdajo elektronskega denarja.“

Uredba št. 1093/2010

5 Člen 1(2), (3) in (5) Uredbe št. 1093/2010 določa:

„2. [EBA] deluje v okviru pooblastil, podeljenih s to uredbo, ter v okviru področja uporabe […] [Direktive 2009/110], […] Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES] (UL 2013, L 176, str. 338)] […], vključno z vsemi direktivami, uredbami in sklepi, ki temeljijo na teh aktih, ter v okviru vsakega drugega pravno zavezujočega akta Unije, ki na [EBA] prenaša naloge. […]

3. [EBA] deluje tudi na področju dejavnosti kreditnih institucij, finančnih konglomeratov, investicijskih družb, plačilnih institucij in institucij elektronskega denarja v zvezi z vprašanji, ki jih ne zajemajo neposredno akti iz odstavka 2, vključno na področju upravljanja podjetij, revizij in računovodskega poročanja, pod pogojem, da je tovrstno ukrepanje [EBA] nujno za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe navedenih aktov.

[…]

5. Cilj [EBA] je varovati javne interese s prispevanjem h kratko-, srednje- in dolgoročni stabilnosti in učinkovitosti finančnega sistema v korist gospodarstva Unije, njenih državljanov in podjetij. [EBA] prispeva k:

[…]

(e) zagotavljanju, da so najemanje kreditov in druga tveganja ustrezno urejena in nadzorovana, ter

(f) okrepitvi varstva potrošnikov.

[…]“.

6 Člen 8(1), (1a) in (2) te uredbe določa:

„1. [EBA] ima naslednje naloge:

(a) prispeva k oblikovanju visoko kakovostnih skupnih regulativnih in nadzornih standardov in praks, zlasti s pripravo mnenj za institucije Unije ter z oblikovanjem smernic, priporočil, osnutkov regulativnih in izvedbenih tehničnih standardov in drugih predpisov, ki temeljijo na zakonodajnih aktih Unije iz člena 1(2);

[…]

(b) prispeva k dosledni [harmonizirani] uporabi pravno zavezujočih aktov Unije, zlasti s prizadevanjem za skupno kulturo na področju nadzora, zagotavljanjem usklajene, uspešne in učinkovite uporabe aktov iz člena 1(2) […];

[…]

(h) spodbuja varstvo vlagateljev in investitorjev;

[…]

1a. [EBA] pri opravljanju svojih nalog v skladu s to uredbo:

(a) uporabi vse pristojnosti, ki jih ima na razpolago;

[…]

2. [EBA] ima za izpolnjevanje nalog iz odstavka 1 pooblastila, določena v tej uredbi, zlasti pa za:

[…]

(c) izdajanje smernic in priporočil, kakor je določeno v členu 16;

[…]“.

7 Člen 15(4) iste uredbe določa:

„Izvedbene tehnične standarde se sprejema v obliki uredb ali sklepov. […]“.

8 Člen 16(1) in (3) Uredbe št. 1093/2010 določa:

„1. Za vzpostavitev doslednih, uspešnih in učinkovitih nadzornih praks v okviru ESFS [(Evropski sistem finančnega nadzora)] ter zagotovitev skupne, enotne in usklajene uporabe prava Unije [EBA] izdaja smernice in priporočila, naslovljena na pristojne organe ali finančne institucije.

[…]

3. Pristojni organi in finančne institucije si na vsak način prizadevajo za spoštovanje teh smernic in priporočil.

Vsak pristojni organ v dveh mesecih po izdaji smernic ali priporočil potrdi, ali ravna ali namerava ravnati v skladu z njimi. Če jih ne upošteva ali ne namerava upoštevati, o tem obvesti [EBA] in navede razloge za to odločitev.

[…]

Če smernica ali priporočilo to zahteva, finančne institucije jasno in podrobno poročajo o tem, ali to smernico oz. priporočilo izpolnjujejo.“

Direktiva 2013/36

9 Člen 74, od (1) do (3), Direktive 2013/36 določa:

„1. Institucije imajo stabilno ureditev upravljanja, ki vključuje jasno organizacijsko strukturo z natančno opredeljenimi, preglednimi in doslednimi ravnmi odgovornostmi, učinkovitimi procesi za ugotavljanje, obvladovanje in spremljanje tveganj ter poročanje o tveganjih, katerim so ali bi lahko bile institucije izpostavljene, primerne mehanizme notranjih kontrol, vključno z zanesljivimi administrativnimi in računovodskimi postopki, ter politike in prakse prejemkov, ki so skladne s preudarnim in učinkovitim upravljanjem tveganja in ga tudi spodbujajo.

2. Ureditve, procesi in mehanizmi iz odstavka 1 so celoviti in sorazmerni z naravo, obsegom in zapletenostjo tveganj, ki izhajajo iz poslovnega modela in dejavnosti institucije. Pri tem se upoštevajo tehnična merila iz členov 76 do 95.

3. EBA izda smernice v zvezi z ureditvami, procesi in mehanizmi iz odstavka 1 v skladu z načeli sorazmernosti in celovitosti iz odstavka 2.“

Direktiva 2014/17/EU

10 Člen 7(1) Direktive 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2013/36/EU ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 60, str. 34) določa:

„Države članice zahtevajo, da dajalec kredita, kreditni posrednik ali imenovani zastopnik pri sestavljanju kreditov ali odobritvi, posredovanju ali zagotavljanju svetovalnih storitev v zvezi s kreditom in, kadar je primerno, pomožnih storitev potrošnikom oziroma pri izvajanju kreditne pogodbe deluje pošteno, pravično, pregledno in profesionalno ter pri tem upošteva pravice in interese potrošnikov. V zvezi z odobritvijo, posredovanjem ali zagotavljanjem svetovalnih storitev v zvezi s kreditom ter, kadar je primerno, pomožnih storitev, dejavnosti temeljijo na informacijah o položaju potrošnika in morebitnih posebnih zahtevah, ki jih izrazi potrošnik, ter smiselnih predpostavkah o tveganjih glede potrošnikovega položaja med trajanjem kreditne pogodbe. […]“.

11 Člen 29(2)(a), tretji pododstavek, te direktive določa:

„EBA izdela osnutek regulativnih tehničnih standardov za določitev najnižjega denarnega zneska zavarovanja poklicne odgovornosti ali primerljivega jamstva iz prvega odstavka te točke, ki ga predloži Komisiji do 21. septembra 2014. EBA prvič pregleda regulativne tehnične standarde 21. marca 2018, nato pa vsaki dve leti in po potrebi izdela osnutek regulativnih tehničnih standardov za spremembo najnižjega denarnega zneska zavarovanja poklicne odgovornosti ali primerljivega jamstva iz prvega odstavka te točke, ki ga predloži Komisiji;“

12 Člen 34(2) in (4) navedene direktive določa:

„2. […]

Kadar se pristojni organ matične države članice ne strinja s takšnimi ukrepi, ki jih sprejme država članica gostiteljica, lahko zadevo predloži EBA in ga zaprosi za pomoč v skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 1093/2010. V takšnem primeru lahko EBA ukrepa v skladu s pooblastili, ki so mu dodeljena z navedenim členom.

[…]

4. […]

Kadar pristojni organ matične države članice v mesecu dni po seznanitvi s temi ugotovitvami ne sprejme nobenih ukrepov ali če kreditni posrednik kljub ukrepom, ki jih je sprejel pristojni organ matične države članice, še naprej deluje na način, ki nedvomno škodi interesom potrošnikov države članice gostiteljice ali pravilnemu delovanju trgov, pristojni organ države članice gostiteljice:

[…]

(b) lahko zadevo predloži EBA in ga zaprosi za pomoč v skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 1093/2010. V takšnem primeru lahko EBA ukrepa v skladu s pooblastili, ki so mu dodeljena z navedenim členom.“

13 Člen 37 iste direktive določa:

„Kadar se zahteva za sodelovanje, zlasti za izmenjavo informacij, zavrne ali v razumnem roku ni odgovora nanjo, lahko pristojni organi zadevo predložijo EBA in ga zaprosijo za pomoč v skladu s členom 19 Uredbe (EU) št. 1093/2010. […]“.

Direktiva 2015/2366

14 Člen 114 Direktive 2015/2366 določa:

„Direktiva 2007/64/ES se razveljavi z učinkom od 13. januarja 2018.

Vsako sklicevanje na razveljavljeno direktivo se šteje za sklicevanje na to direktivo in se bere v skladu s korelacijsko tabelo v Prilogi II k tej direktivi.“

Smernice EBA o notranjem upravljanju

15 Smernica št. 23 Smernic Evropskega bančnega organa (EBA) z dne 27. septembra 2011 o notranjem upravljanju (EBA BS 2011116 konč., v nadaljevanju: Smernice EBA o notranjem upravljanju) določa, da morajo zadevne institucije imeti vzpostavljeno politiko odobritve novih produktov, in opredeljuje značilnosti, ki bi jih morala imeti ta politika.

Sporne smernice

16 Točka 2 spornih smernic določa:

„V smernicah je predstavljeno stališče organa EBA o ustreznih nadzorniških praksah v Evropskem sistemu finančnega nadzora in o tem, kako bi bilo treba zakonodajo Unije uporabljati na določenem področju. Pristojni organi […], za katere smernice veljajo, bi jih morali upošteva[t]i tako, da jih ustrezno vključijo v svoje prakse (npr. s spremembo svojega pravnega okvira ali nadzorniških postopkov), tudi če so smernice namenjene predvsem institucijam.“

17 Točka 3 teh smernic določa:

„Pristojni organi morajo v skladu s členom 16(3) Uredbe (EU) št. 1093/2010 […] organ EBA uradno obvestiti, ali ravnajo oziroma ali nameravajo ravnati v skladu s temi smernicami, ali pa mu sporočiti razloge za njihovo neupoštevanje. […]“.

18 Točka 5 navedenih smernic določa:

„Te smernice obravnavajo vzpostavitev nadzora nad produkti in ureditev upravljanja za proizvajalce in distributerje kot sestavnega dela splošnih organizacijskih zahtev, povezanih s sistemi notranjih kontrol v podjetjih. Nanašajo se na notranje procese, funkcije in strategije, katerih namen je oblikovanje produktov, njihovo dajanje na trg in pregledovanje v življenjskem ciklu. Z njimi se vzpostavljajo postopki, pomembni za izpolnjevanje interesov, ciljev in značilnosti ciljnega trga. Vendar pa te smernice ne obravnavajo vprašanja primernosti produktov za posamezne potrošnike.“

19 Točka 6 teh smernic določa:

„Te smernice se uporabljajo za proizvajalce in distributerje produktov, ki se ponujajo in prodajajo potrošnikom, ter določajo nadzor nad produkti in ureditev upravljanja glede na:

– člen 74(1) Direktive [2013/36], člen 10(4) Direktive [2007/64] in člen 3(1) Direktive [2009/110] v povezavi s členom 10(4) [Direktive 2007/64], ter

– člen 7(1) Direktive [2014/17].“

20 V točkah od 11 do 14 spornih smernic so navedeni pristojni organi, ki so naslovniki teh smernic.

21 V točki 15 teh smernic sta med drugim opredeljena pojma „proizvajalec“ in „produkt“ s sklicevanjem na direktive 2009/110, 2007/64, 2013/36 in 2014/17.

22 Smernica št. 1 navedenih smernic določa:

„1.1 Proizvajalec mora vzpostaviti, izvajati in pregledovati dejanski nadzor in ureditev upravljanja produktov. Namen ureditev pri oblikovanju in dajanju produktov na trg je (i) zagotoviti, da se upoštevajo interesi, cilji in značilnosti potrošnikov, (ii) preprečiti morebitno škodo potrošniku ter (iii) čim bolj zmanjšati nasprotja interesov.

1.2 Proizvajalec mora redno pregledovati in posodabljati nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov.

1.3 Pri dajanju novih produktov na trg mora proizvajalec zagotoviti, da se v primerih, za katere veljajo [Smernice EBA o notranjem upravljanju], v politiki odobritve novih produktov v skladu s smernico št. 23 [Smernic EBA o notranjem upravljanju] upošteva tudi nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov.

[…]“.

23 Smernica št. 2 spornih smernic določa:

„2.1 Proizvajalec mora zagotoviti, da so nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov sestavni del njegovega upravljanja, upravljanja tveganj in okvira notranjih kontrol, kot je navedeno v [Smernicah EBA o notranjem upravljanju], kjer je to primerno. V ta namen mora upravljalni organ proizvajalca potrditi vzpostavitev ureditev in poznejše preglede.

2.2 Višji vodstveni delavci bi morali biti ob podpori predstavnikov funkcije skladnosti in funkcije upravljanja tveganj odgovorni za stalno notranjo skladnost z nadzorom in ureditvijo upravljanja bančnih produktov. Redno morajo preverjati, ali so nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov še vedno primerni in še naprej izpolnjujejo cilje iz smernice št. 1.1 zgoraj, ter upravljalnemu organu predlagati spremembo ureditev, če temu ni več tako.

2.3 Odgovornosti funkcije upravljanja tveganj in funkcije skladnosti za nadzor nad tem procesom morajo biti vključene v njihove običajne naloge, kot so navedene v smernicah št. 25, 26 in 28 [Smernic EBA o notranjem upravljanju], kjer je to primerno.

2.4 Višji vodstveni delavci morajo zagotoviti, da osebje, ki sodeluje pri oblikovanju produkta, pozna in upošteva nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov, da je sposobno in ustrezno usposobljeno ter da razume in pozna značilnosti produkta in z njim povezana tveganja.“

24 V smernicah št. od 3 do 8 spornih smernic so določena načela, ki se nanašajo na ciljni trg, preizkušanje produkta, njegovo spremljanje, popravne ukrepe, distribucijske kanale oziroma na informacije za distributerje.

25 Smernice št. od 9 do 12 spornih smernic se nanašajo na nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov za distributerje.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

26 ACPR je 8. septembra 2017 na svoji spletni strani objavil mnenje, v katerem je po eni strani izjavil, da bo upošteval sporne smernice, in po drugi strani pojasnil, da se te smernice uporabljajo za kreditne institucije, plačilne institucije in institucije za izdajo elektronskega denarja, ki so pod njegovim nadzorom.

27 Združenje FBF je 8. novembra 2017 pri Conseil d’État (državni svet, Francija) vložilo tožbo za razglasitev ničnosti tega mnenja.

28 Združenje FBF je v utemeljitev tožbe navedlo, da navedeno mnenje temelji na spornih smernicah in da EBA teh smernic ne more izdati, ne da bi prekoračil svojo pristojnost.

29 Predložitveno sodišče je po tem, ko je ugotovilo, da je treba šteti, da mnenje ACPR iz postopka v glavni stvari posega v položaj združenja FBF, navedlo, da združenje FBF v skladu s sodno prakso Sodišča veljavnosti spornih smernic ne more izpodbijati z ugovorom, če bi bilo upravičeno, da zoper te smernice vloži ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU. Predložitveno sodišče se zato sprašuje, ali je imelo združenje FBF v obravnavani zadevi na voljo takšno pravno sredstvo.

30 Če bi Sodišče ugotovilo, da ni tako, se predložitveno sodišče sprašuje, ali je Sodišče pristojno za presojo veljavnosti spornih smernic na podlagi člena 267 PDEU in ali je ugovor poklicnega združenja, na katerega se navedene smernice ne nanašajo niti neposredno niti posamično, s katerim se izpodbija veljavnost teh smernic, dopusten.

31 Če bi Sodišče menilo, da je združenje FBF dejansko upravičeno izpodbijati veljavnost spornih smernic pred nacionalnim sodiščem, predložitveno sodišče meni, da mora Sodišču predložiti vprašanje, ali je EBA z izdajo teh smernic prekoračil svoje pristojnosti.

32 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da nobeden od aktov Unije, navedenih v točki 6 navedenih smernic, ne vsebuje določbe o upravljanju bančnih produktov za poslovanje s prebivalstvom, razen kar zadeva potrošniške kreditne pogodbe za stanovanjske nepremičnine. Poleg tega naj nobeden od teh aktov ne bi vseboval določbe, ki bi EBA pooblaščala za izdajo smernic o upravljanju bančnih produktov za poslovanje s prebivalstvom.

33 Vendar naj ne bi bilo izključeno, da lahko pristojnost EBA za izdajo spornih smernic temelji na ciljih, ki jih ima ta organ na podlagi člena 1(5) Uredbe št. 1093/2010, ali na nalogi nadzora finančnih dejavnosti, ki je navedenemu organu zaupana v skladu s členom 9(2) te uredbe.

34 V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je zoper smernice, ki jih je izdal Evropski nadzorni organ, mogoče vložiti ničnostno tožbo, urejeno v določbah člena 263 [PDEU]? Če je odgovor pritrdilen, ali je poslovno združenje upravičeno z ničnostno tožbo izpodbijati veljavnost smernic, naslovljenih na člane, katerih interese brani, in ki ga ne zadevajo niti neposredno niti posamično?

2. Če je odgovor na eno od obeh vprašanj iz [prvega vprašanja] nikalen, ali so lahko smernice, ki jih je izdal Evropski nadzorni organ, predmet postopka za sprejetje predhodne odločbe, opredeljenega v določbah člena 267 [PDEU]? Če je odgovor pritrdilen, ali je poslovno združenje upravičeno z ugovorom izpodbijati veljavnost smernic, naslovljenih na člane, katerih interese brani, in ki ga ne zadevajo niti neposredno niti posamično?

3. Če bi bil FBF upravičen z ugovorom izpodbijati [sporne] smernice […], ali je [EBA] z izdajo teh smernic prekoračil pristojnosti, ki so mu podeljene z Uredbo št. 1093/2010 […]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

Prvi del prvega vprašanja

35 Predložitveno sodišče s prvim delom prvega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 263 PDEU razlagati tako, da so lahko akti, kakršne so sporne smernice, predmet ničnostne tožbe na podlagi tega člena.

36 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je mogoče ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU vložiti zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi ali agencije Unije, ne glede na njihovo obliko, in ki imajo zavezujoče pravne učinke (glej v tem smislu sodbi z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 31, in z dne 26. marca 2019, Komisija/Italija, C-621/16 P, EU:C:2019:251, točka 44 in navedena sodna praksa).

37 Nasprotno pa je vsak akt Unije, ki nima zavezujočih pravnih učinkov, izvzet iz sodnega nadzora iz člena 263 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 12. septembra 2006, Reynolds Tobacco in drugi/Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, točka 55, in z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 27).

38 Za ugotovitev, ali ima akt zavezujoče pravne učinke, se je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča osredotočiti na vsebino tega akta in njegove učinke presojati glede na objektivna merila, kot je vsebina navedenega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okvira, v katerem je bil sprejet, in pristojnosti institucije, organa, urada ali agencije Unije, ki je akt sprejela (glej v tem smislu sodbi z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, točka 48, in z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 32).

39 V obravnavani zadevi je na prvem mestu glede vsebine spornih smernic, prvič, iz besedila točke 2 teh smernic, ki je pod naslovom „Vloga teh smernic“, razvidno, da je v njih predstavljeno le „stališče organa EBA o ustreznih nadzorniških praksah v [SESF] in o tem, kako bi bilo treba zakonodajo Unije uporabljati na določenem področju“.

40 Drugič, navesti je treba, da je besedilo spornih smernic na splošno formulirano na nezavezujoč način.

41 Tretjič, medtem ko je v točkah od 11 do 14 spornih smernic pojasnjeno, da so naslovniki teh smernic le pristojni organi, navedeni v teh točkah, pa točka 3 teh smernic, ki se sklicuje na člen 16(3) Uredbe št. 1093/2010, določa, da morajo pristojni organi EBA uradno obvestiti, ali ravnajo oziroma ali nameravajo ravnati v skladu s temi smernicami ali pa mu, če ne, sporočiti razloge za njihovo neupoštevanje.

42 Na drugem mestu, glede okvira, v katerega spadajo sporne smernice, in pristojnosti organa, ki jih je sprejel, je treba najprej ugotoviti, da za smernice EBA na podlagi Uredbe št. 1093/2010 velja enaka pravna ureditev kot za „priporočila“ EBA, ki v skladu s členom 288, peti odstavek, PDEU naslovnikov ne zavezujejo in zato načeloma niso zavezujoča (glej v tem smislu sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 30).

43 Dalje, člen 16(3) te uredbe sicer res določa, da si pristojni organi in finančne institucije na vsak način prizadevajo za spoštovanje smernic EBA, vendar je v tej določbi določeno, da ti organi potrdijo, ali ravnajo ali nameravajo ravnati v skladu z njimi, in če ne, da o tem obvestijo EBA in navedejo razloge za to odločitev.

44 Iz navedene določbe torej izhaja, da navedeni organi niso zavezani upoštevati navedenih smernic, temveč da imajo, kot je bilo poudarjeno v točki 41 te sodbe posebej v zvezi s spornimi smernicami, možnost, da od njih odstopijo, v tem primeru pa morajo svoje stališče obrazložiti.

45 Za smernice EBA zato ni mogoče šteti, da imajo zavezujoče pravne učinke za pristojne organe (glej po analogiji sodbo z dne 15. septembra 2016, Koninklijke KPN in drugi, C-28/15, EU:C:2016:692, točki 34 in 35).

46 Prav tako ni mogoče šteti, da imajo smernice EBA kot take zavezujoče učinke za finančne institucije, saj člen 16(3), četrti pododstavek, Uredbe št. 1093/2010 določa, da morajo te institucije le jasno in podrobno poročati o tem, ali te smernice izpolnjujejo.

47 Nazadnje je treba navesti, da se smernice EBA v zvezi s tem razlikujejo od izvedbenih tehničnih standardov, ki jih je pripravil ta organ in ki se v skladu s členom 15(4) te uredbe sprejemajo v obliki uredb ali sklepov.

48 Zato iz tega izhaja, da je zakonodajalec Unije s tem, da je EBA pooblastil za izdajo smernic in priporočil, želel temu organu podeliti pristojnost za dajanje pobud in spodbud, ki je drugačna od pristojnosti za sprejemanje zavezujočih aktov (glej po analogiji sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 26).

49 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da imajo sporne smernice zavezujoče pravne učinke v smislu sodne prakse, navedene v točki 36 te sodbe.

50 Glede na navedeno je treba na prvi del prvega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 263 PDEU razlagati tako, da akti, kakršne so sporne smernice, ne morejo biti predmet ničnostne tožbe na podlagi tega člena.

Drugi del prvega vprašanja

51 Glede na odgovor na prvi del prvega vprašanja na drugi del tega vprašanja ni treba odgovoriti.

Drugo vprašanje

Prvi del drugega vprašanja

52 Predložitveno sodišče s prvim delom drugega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 267 PDEU razlagati tako, da je Sodišče na podlagi tega člena pristojno za presojo veljavnosti aktov, kakršne so sporne smernice.

53 Kot je Sodišče že razsodilo, člen 19(3)(b) PEU in člen 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU določata, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage prava Unije in veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije Unije, brez kakršne koli izjeme (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, točka 8, in z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 44).

54 Zato lahko Sodišče – čeprav člen 263 PDEU iz nadzora Sodišča izključuje akte, ki nimajo zavezujočih pravnih učinkov – na podlagi člena 267 PDEU presoja veljavnost takih aktov, kadar odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe (glej v tem smislu sodbo z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, točka 44).

55 Okoliščina, da sporne smernice, kot je razvidno iz točk od 39 do 49 te sodbe, nimajo zavezujočih pravnih učinkov, torej ne more izključiti pristojnosti Sodišča, da se izreče o njihovi veljavnosti v okviru obravnavane zadeve.

56 Sodišče je poleg tega že lahko potrdilo svojo pristojnost, da se v okviru predhodnega odločanja izreče o veljavnosti priporočila EBA, ki nima zavezujočih pravnih učinkov (glej v tem smislu sodbo z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, točka 83).

57 Zato je treba na prvi del drugega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 267 PDEU razlagati tako, da je Sodišče na podlagi tega člena pristojno za presojo veljavnosti aktov, kakršne so sporne smernice.

Drugi del drugega vprašanja

58 Predložitveno sodišče z drugim delom drugega vprašanja v bistvu sprašuje, ali pravo Unije zahteva, da je dopustnost ugovora nezakonitosti akta Unije pred nacionalnim sodiščem pogojena s tem, da se ta akt neposredno in posamično nanaša na pravni subjekt, ki poda ta ugovor.

59 Navesti je treba, da v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU akti Unije, zoper katere lahko fizična ali pravna oseba vloži ničnostno tožbo pri Sodišču, sicer zajemajo akte, ki se na to osebo neposredno in posamično nanašajo, vendar namen te določbe ni določiti, pod katerimi pogoji je veljavnost akta Unije mogoče izpodbijati pred nacionalnimi sodišči.

60 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da Pogodba DEU s členoma 263 in 277 na eni strani in s členom 267 na drugi strani vzpostavlja celosten sistem pravnih sredstev in postopkov, ki zagotavljajo nadzor nad zakonitostjo aktov Unije, ta nadzor pa je zaupan sodišču Unije (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 92 in navedena sodna praksa).

61 Dodati je treba, da morajo države članice določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, s katerim je mogoče zagotoviti spoštovanje temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 100 in navedena sodna praksa).

62 Kadar neko področje ni urejeno z ureditvijo Unije, se torej v nacionalnem pravnem redu vsake države članice ob spoštovanju zahteve, navedene v prejšnji točki, ter načel učinkovitosti in enakovrednosti določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih pravnim subjektom daje pravo Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 102 in navedena sodna praksa).

63 Čeprav je treba pravnim subjektom iz tega naslova v okviru nacionalnega postopka zagotoviti pravico, da sodno izpodbijajo zakonitost katere koli nacionalne odločbe ali drugega nacionalnega akta o uporabi splošnega akta Unije v zvezi z njimi (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 94 in navedena sodna praksa), iz člena 267 PDEU nikakor ne izhaja, da ta člen nasprotuje temu, da nacionalna pravila pravnim subjektom omogočajo, da se sklicujejo na neveljavnost splošnega akta Unije z ugovorom pred nacionalnim sodiščem zunaj spora o uporabi takega akta v zvezi z njimi.

64 Nasprotno, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe o presoji veljavnosti šteti za dopusten, če je bil vložen v okviru dejanskega spora, v katerem se je vprašanje veljavnosti akta Unije postavilo kot predhodno vprašanje, tudi če ta akt ni bil predmet nobenega izvedbenega ukrepa v zvezi s pravnim subjektom, na katerega se postopek v glavni

stvari nanaša (glej v tem smislu sodbe z dne 3. junija 2008, Intertanko in drugi, C-308/06, EU:C:2008:312, točki 33 in 34; z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točka 29, in z dne 7. februarja 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, točka 30).

65 Zato je treba na drugi del drugega vprašanja odgovoriti, da pravo Unije ne zahteva, da je dopustnost ugovora nezakonitosti akta Unije pred nacionalnim sodiščem pogojena s tem, da se ta akt neposredno in posamično nanaša na pravni subjekt, ki poda ta ugovor.

Tretje vprašanje

66 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje o veljavnosti spornih smernic glede na določbe Uredbe št. 1093/2010, s katerimi so opredeljene pristojnosti EBA.

67 Ker je iz Uredbe št. 1093/2010 razvidno, da je zakonodajalec Unije pristojnost EBA za izdajanje smernic na podlagi objektivnih meril natančno določil, mora biti izvajanje te pristojnosti predmet strogega sodnega nadzora glede na ta objektivna merila (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točki 41 in 53).

68 Okoliščina, da sporne smernice nimajo zavezujočih pravnih učinkov, kot je razvidno iz točk od 39 do 49 te sodbe, ne more vplivati na obseg tega nadzora.

69 Kot je bilo opozorjeno v točkah 43 in 48 te sodbe, je namreč namen tega, da je EBA izdala sporne smernice, izvajanje pristojnosti za dajanje pobud in spodbud pristojnim organom in finančnim institucijam, pri čemer si morajo ti organi in institucije na vsak način prizadevati za spoštovanje teh smernic, ti organi pa morajo potrditi, ali ravnajo ali nameravajo ravnati v skladu z njimi, in če ne, svoje stališče obrazložiti.

70 Natančneje, na podlagi takih smernic lahko pristojni organi – tako kot ACPR v postopku v glavni stvari – sprejmejo akte nacionalnega prava, ki finančne institucije spodbudijo k znatni spremembi njihovih praks, ali – kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 51 sklepnih predlogov – upoštevajo spoštovanje smernic EBA pri preučitvi posamičnega položaja teh institucij.

71 Tudi nacionalna sodišča morajo pri odločanju o sporih, ki so jim predloženi, upoštevati smernice EBA, zlasti kadar je namen teh smernic, tako kot spornih smernic, dopolniti določbe prava Unije, ki so zavezujoče (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, točka 18, in z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, točka 80).

72 Če bi EBA lahko prosto izdajal smernice, ne glede na poseben okvir, ki ga je določil zakonodajalec Unije, bi to poleg tega lahko vplivalo na razdelitev pristojnosti med institucijami, organi, uradi in agencijami Unije.

73 Res je, da to, da EBA izda smernice, ne vpliva na možnost zakonodajalca Unije, da v mejah pristojnosti, ki so mu podeljene s primarnim pravom, sprejme akt z zavezujočimi pravnimi učinki, s katerim določi standarde, ki so drugačni od standardov, ki jih priporoča EBA, kar bi torej pomenilo, da zadevne smernice ne veljajo.

74 Vendar ta okoliščina ne more ovreči zahteve, navedene v točki 67 te sodbe, v skladu s katero mora EBA delovati v skladu z natančnim okvirom, ki ga je ta zakonodajalec na podlagi objektivnih meril določil v Uredbi št. 1093/2010.

75 Iz navedenega izhaja, da je EBA pristojen za izdajanje smernic le v obsegu, ki ga je izrecno določil zakonodajalec Unije, in da mora Sodišče, da bi odgovorilo na tretje vprašanje, preveriti, ali sporne smernice spadajo v pristojnosti EBA, kot jih je opredelil ta zakonodajalec.

76 Za to je treba glede obsega pooblastil, ki jih je navedeni zakonodajalec podelil EBA, ugotoviti, da člen 1(2) Uredbe št. 1093/2010 določa, da EBA deluje v okviru pooblastil, podeljenih s to uredbo, ter v okviru področja uporabe vrste aktov, naštetih v tej določbi, vključno z vsemi direktivami, uredbami in sklepi, ki temeljijo na teh aktih, ter v okviru vsakega drugega pravno zavezujočega akta, ki na EBA prenaša naloge.

77 Člen 1(3) Uredbe št. 1093/2010 določa, da EBA deluje tudi na področju dejavnosti kreditnih institucij, finančnih konglomeratov, investicijskih družb, plačilnih institucij in institucij elektronskega denarja v zvezi z vprašanji, ki jih ne zajemajo neposredno akti iz člena 1(2) te uredbe, vključno na področju upravljanja podjetij, revizij in računovodskega poročanja, pod pogojem, da je tako ukrepanje EBA nujno za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe navedenih aktov.

78 Natančneje, glede pristojnosti EBA za izdajanje smernic, člen 8(1)(a) Uredbe št. 1093/2010 določa, da ima EBA nalogo, da prispeva k oblikovanju visoko kakovostnih skupnih regulativnih in nadzornih standardov in praks, med drugim z oblikovanjem smernic in priporočil, ki temeljijo na zakonodajnih aktih Unije iz člena 1(2) te uredbe.

79 Člen 8(2)(c) Uredbe št. 1093/2010 pa določa, da ima EBA za izpolnjevanje „nalog“ iz člena 8(1) te uredbe pooblastila za izdajanje smernic in priporočil, kakor je določeno v členu 16 te uredbe, medtem ko člen 8(1a) navedene uredbe določa, da EBA pri opravljanju svojih nalog v skladu z navedeno uredbo uporabi vse pristojnosti, ki jih ima na razpolago.

80 V tem okviru je treba navesti, da je med nalogami, dodeljenimi EBA, med drugim v skladu s členom 8(1)(b) in (h) Uredbe št. 1093/2010 naloga, da prispeva k harmonizirani uporabi pravno zavezujočih aktov Unije, zlasti s prizadevanjem za skupno kulturo na področju nadzora, zagotavljanjem usklajene, uspešne in učinkovite uporabe aktov iz člena 1(2) te uredbe, ter spodbuja varstvo vlagateljev in investitorjev.

81 Poleg tega člen 16 Uredbe št. 1093/2010, na katerega napotuje člen 8(2)(c) te uredbe in ki je v spornih smernicah naveden kot njihova pravna podlaga, v odstavku 1 določa, da za vzpostavitev doslednih, uspešnih in učinkovitih nadzornih praks v okviru ESFS ter zagotovitev skupne, enotne in usklajene uporabe prava Unije EBA izdaja smernice in priporočila, naslovljena na pristojne organe ali finančne institucije.

82 Poleg tega je v skladu s členom 1(5) Uredbe št. 1093/2010 cilj EBA varovati javne interese s prispevanjem h kratko-, srednje- in dolgoročni stabilnosti in učinkovitosti finančnega sistema v korist gospodarstva Unije, njenih državljanov in podjetij. Člen 1(5)(e) in (f) te uredbe tudi določa, da EBA prispeva med drugim k zagotavljanju, da so najemanje kreditov in druga tveganja ustrezno urejena in nadzorovana, ter k okrepitvi varstva potrošnikov.

83 Glede na navedeno je treba po eni strani ugotoviti, da je veljavnost smernic EBA odvisna od upoštevanja določb Uredbe št. 1093/2010, s katerimi je posebej urejena pristojnost EBA za izdajanje smernic, pa tudi z vključitvijo teh smernic v področje delovanja EBA, ki je

v členu 1(2) in (3) te uredbe opredeljeno s sklicevanjem na uporabo nekaterih aktov Unije, kar potrjuje tudi to, da člen 8(1)(a) te uredbe določa, da morajo biti smernice, ki jih izda EBA, sprejete na podlagi aktov Unije iz člena 1(2) navedene uredbe.

84 Po drugi strani, kot izhaja zlasti iz točk 77 in od 80 do 82 te sodbe, lahko EBA za zagotovitev skupne, enotne in usklajene uporabe prava Unije izda smernice v zvezi z obveznostmi bonitetnega nadzora zadevnih institucij, zlasti da bi se interesi vlagateljev in investitorjev zaščitili z določitvijo ustreznega okvira za prevzem finančnih tveganj, pri čemer nič v Uredbi št. 1093/2010 ne omogoča ugotovitve, da bi bili iz te pristojnosti izključeni ukrepi v zvezi z oblikovanjem in dajanjem na trg produktov, če ti ukrepi spadajo v področje delovanja EBA, kot je določeno v točki 83 te sodbe.

85 V obravnavani zadevi je glede vsebine spornih smernic iz točke 5 teh smernic, naslovljene „Predmet urejanja“, razvidno, da te smernice obravnavajo vzpostavitev nadzora nad produkti in ureditev upravljanja kot sestavnega dela splošnih organizacijskih zahtev, povezanih s sistemi notranjih kontrol v podjetjih, ter se nanašajo na notranje procese, funkcije in strategije, katerih namen je oblikovanje produktov, njihovo dajanje na trg in pregledovanje v življenjskem ciklu. V tej točki 5 je tudi določeno, da je namen teh smernic vzpostaviti postopke, pomembne za izpolnjevanje interesov, ciljev in značilnosti ciljnega trga.

86 Za to smernica št. 1 spornih smernic najprej določa, da je namen vzpostavljenega nadzora in ureditve upravljanja produktov pri oblikovanju in dajanju produktov na trg med drugim to, da se upoštevajo interesi, cilji in značilnosti potrošnikov in da se prepreči morebitna škoda potrošniku.

87 S to smernico se prav tako priporoča reden pregled in posodabljanje nadzora in ureditve upravljanja bančnih produktov ter njuna vključitev v politiko odobritve novih produktov zadevnih institucij, ki je predmet smernice št. 23 Smernic EBA o notranjem upravljanju, kot zahtevo v zvezi s tem upravljanjem, namenjeno zagotovitvi upravljanja tveganj.

88 Dalje, v smernici št. 2 spornih smernic se te institucije bolj na splošno spodbuja k temu, da sta nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov sestavni del njihovega upravljanja, upravljanja tveganj in okvira notranjih kontrol. V tej smernici je določena tudi vloga, ki bi jo morali za to imeti različni organi navedenih institucij, pri čemer je v tej smernici naveden tudi sklic na različne vidike Smernic EBA o notranjem upravljanju. Natančneje, v smernici št. 2.4 je določeno, da morajo višji vodstveni delavci zagotoviti, da osebje, ki sodeluje pri oblikovanju produkta, pozna in upošteva nadzor in ureditev upravljanja bančnih produktov, da je sposobno in ustrezno usposobljeno ter da razume in pozna značilnosti produkta in z njim povezana tveganja.

89 Nazadnje, v tem okviru po eni strani smernice št. od 3 do 8 spornih smernic konkretizirajo nadzor in ureditev upravljanja, ki bi morala biti v skladu s temi smernicami vključena v ureditev notranjega upravljanja zadevnih institucij.

90 Natančneje, te smernice št. od 3 do 8 spodbujajo k sprejetju različnih ukrepov za zagotovitev, da sta oblikovanje in dajanje na trg produkta primerna glede na ustrezni ciljni trg, da se ta produkt preskusi, spremlja, popravi, distribuira po ustreznih kanalih in da so temu produktu predložene informacije za distributerje. Tako je v smernici št. 3.3 določeno, da mora proizvajalec oblikovati in dajati na trg le produkte, katerih značilnosti, stroški in tveganja izpolnjujejo interese, cilje in značilnosti posameznega ciljnega trga za produkt ter jim koristijo.

91 V navedenih smernicah št. od 3 do 8 so torej določeni različni vidiki procesov, ki jih je treba uvesti v zadevnih institucijah, da se zagotovi zadosten nadzor nad oblikovanjem in dajanjem na trg produktov in da se tako obvladujejo tveganja, ki iz tega izhajajo.

92 Po drugi strani smernice št. od 9 do 12 spornih smernic za distributerje določajo standarde, ki so primerljivi s tistimi, ki so glede proizvajalcev določeni v smernicah št. od 3 do 8 spornih smernic.

93 Na tej podlagi je treba na prvem mestu presoditi, ali sporne smernice spadajo na področje delovanja EBA, kot je opredeljeno v členu 1(2) in (3) Uredbe št. 1093/2010.

94 V zvezi s tem je iz točk 76, 77 in 83 te sodbe razvidno, da je veljavnost smernic EBA, ki se tako kot sporne smernice nanašajo na vprašanja v zvezi z upravljanjem podjetja, pogojena s tem, da spadajo na področje uporabe vsaj enega od aktov iz člena 1(2) Uredbe št. 1093/2010 ali da so nujne za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe takega akta.

95 Iz točke 6 spornih smernic izhaja, da te smernice določajo nadzor in ureditev upravljanja produktov glede na člen 74(1) Direktive 2013/36, člen 10(4) Direktive 2007/64, člen 3(1) Direktive 2009/110 ter člen 7(1) Direktive 2014/17.

96 Vse te direktive pa je treba šteti za akte iz člena 1(2) Uredbe št. 1093/2010.

97 Najprej, direktivi 2013/36 in 2009/110 sta v tej določbi izrecno omenjeni.

98 Dalje, čeprav Direktiva 2007/64 ni bila navedena v različici člena 1(2) Uredbe št. 1093/2010, ki je veljala na dan izdaje spornih smernic, pa je treba po eni strani poudariti, da se je ta različica te določbe nanašala na Direktivo 2015/2366, ki je nadomestila Direktivo 2007/64, in po drugi strani, da je bila zadnjenavedena direktiva navedena v različici navedene določbe, ki je veljala pred 12. januarjem 2016.

99 Razvidno je torej, da je zakonodajalec Unije zaradi vsebinske napake sklicevanje na Direktivo 2007/64 nadomestil s sklicevanjem na Direktivo 2015/2366, ne da bi upošteval to, da bo druga od teh direktiv v skladu z njenim členom 114 razveljavila prvo od teh direktiv šele od 13. januarja 2018.

100 V teh okoliščinah je treba sklicevanje na Direktivo 2015/2366 iz člena 1(2) Uredbe št. 1093/2010 na dan izdaje spornih smernic razlagati kot sklicevanje na ta dan na Direktivo 2007/64.

101 Nazadnje, čeprav Direktiva 2014/17 prav tako ni navedena v členu 1(2) Uredbe št. 1093/2010, člen 29(2)(a), člen 34(2) in (4) ter člen 37 te direktive določajo, da mora EBA sprejeti različne ukrepe za zagotovitev izvajanja te direktive, tako da je treba to direktivo v delu, v katerem so z njo EBA dodeljene naloge, šteti za akt iz člena 1(2) Uredbe št. 1093/2010.

102 Zato mora Sodišče, da bi odgovorilo na tretje vprašanje, preveriti še, ali sporne smernice spadajo na področje uporabe direktiv iz točke 6 teh smernic oziroma ali so nujne za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe teh direktiv.

103 Prvič, glede Direktive 2013/36 je treba navesti, da člen 74(1) te direktive določa, da imajo institucije, na katere se nanaša, stabilno ureditev upravljanja, ki vključuje jasno organizacijsko strukturo z natančno opredeljenimi, preglednimi in doslednimi ravnmi odgovornosti, učinkovitimi procesi za ugotavljanje, obvladovanje in spremljanje tveganj ter poročanje

o tveganjih, katerim so ali bi lahko bile institucije izpostavljene, primerne mehanizme notranjih kontrol, vključno z zanesljivimi administrativnimi in računovodskimi postopki, ter politike in prakse prejemkov, ki so skladne s preudarnim in učinkovitim upravljanjem tveganja in ga tudi spodbujajo.

104 V zvezi s tem je treba navesti, da lahko, kot trdita EBA in ACPR, to, da finančne institucije dajo na trg bančne produkte, ki jih oblikujejo in dajo na trg, ne da bi upoštevale značilnosti zadevnih trgov in značilnosti zadevnih potrošnikov, za te institucije povzroči veliko tveganje, zlasti tako, da jih izpostavi precejšnjim stroškom, povezanim z njihovo odgovornostjo, in izrekom sankcij zanje.

105 Ta ugotovitev je poleg tega izražena v končnem poročilu EBA z dne 15. julija 2015 o spornih smernicah, v katerem je poleg tega poudarjeno, da ravnanje finančnih institucij, vključno z bančnim poslovanjem s prebivalstvom, regulativne organe ne zadeva le z vidika varstva potrošnikov, ampak tudi z bonitetnega vidika in v povezavi s ciljem spodbujanja tržnega zaupanja, finančne stabilnosti in celovitosti finančnega sistema na nacionalni in evropski ravni.

106 Ker je namen spornih smernic, kot je razvidno iz točk od 86 do 92 te sodbe, opredeliti, kako bi morale zadevne institucije vključiti nadzor in ureditev upravljanja produktov, katerih namen je zagotoviti upoštevanje značilnosti zadevnih trgov in značilnosti zadevnih potrošnikov, v njihove notranje strukture in procese, je treba šteti, da te smernice vzpostavljajo načela, katerih namen je zagotoviti učinkovite procese za ugotavljanje, obvladovanje in spremljanje tveganj ter primerne mehanizme notranjih kontrol v smislu člena 74(1) Direktive 2013/36, da se zagotovi obstoj stabilne ureditve upravljanja institucij, ki se zahteva s to določbo.

107 Poleg tega, ker člen 74(3) te direktive izrecno določa, da mora EBA pri izdajanju smernic v zvezi z ureditvami, procesi in mehanizmi iz odstavka 1 tega člena upoštevati odstavek 2 navedenega člena, je treba poudariti, da je treba šteti, da vključitev elementov za upoštevanje razmer na ciljnih trgih v te procese in mehanizme prispeva k prilagajanju, ki se zahteva s členom 74(2) te direktive, navedenih procesov in navedenih mehanizmov glede na zapletenost tveganj, ki izhajajo iz poslovnega modela in dejavnosti institucije.

108 Teh ugotovitev ne ovrže niti okoliščina, da se sporne smernice nanašajo specifično na nadzor in ureditev upravljanja produktov, niti poseben pomen, ki ga te smernice dajejo interesom, ciljem in značilnostim potrošnikov, čeprav ti elementi niso neposredno navedeni v členu 74 Direktive 2013/36.

109 Po eni strani, kot je poudarjeno v točki 5 spornih smernic, te smernice ne obravnavajo vprašanja primernosti produktov za posamezne potrošnike.

110 Nasprotno, iz točk od 86 do 92 te sodbe je razvidno, da se te smernice nanašajo na interese, cilje in značilnosti potrošnikov le zaradi zagotovitve upoštevanja teh interesov, ciljev in značilnosti v procesih obvladovanja tveganj ter mehanizmov notranjega upravljanja zadevnih institucij.

111 Po drugi strani je treba sicer navesti, da se tehnična merila, opredeljena v členih od 76 do 95 Direktive 2013/36, na katere napotuje člen 74(2) te direktive, ne nanašajo posebej na nadzor in upravljanje produktov, niti na interese, cilje in značilnosti potrošnikov.

112 Vendar dejstvo, da je treba v skladu s tem členom 74(2) upoštevati ta tehnična merila, ne more pomeniti, da mora biti stabilna ureditev upravljanja iz člena 74(1) te direktive določena izključno na podlagi navedenih tehničnih meril.

113 Iz tega sledi, da je mogoče šteti, da so sporne smernice nujne za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe člena 74(1) Direktive 2013/36.

114 Drugič, člen 10(4) Direktive 2007/64 institucijam, ki želijo opravljati plačilne storitve, nalaga obveznosti, ki so določene enako kot tiste iz člena 74(1) Direktive 2013/36.

115 Zato iz preudarkov, navedenih v točkah od 103 do 110 te sodbe, izhaja, da je mogoče šteti, da so sporne smernice, ki poleg drugih produktov zajemajo plačilne storitve, nujne za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe člena 10(4) Direktive 2007/64.

116 Tretjič, enako velja za člen 3(1) Direktive 2009/110, saj ta določba zgolj določa, da se za institucije za izdajo elektronskega denarja uporabljajo nekateri členi Direktive 2007/64, med katerimi je člen 10 te direktive.

117 Četrtič, člen 7(1) Direktive 2014/17 med drugim določa, da dajalec kredita, kreditni posrednik ali imenovani zastopnik pri sestavljanju kreditov ali odobritvi, posredovanju ali zagotavljanju svetovalnih storitev v zvezi s potrošniškimi kreditnimi pogodbami za stanovanjske nepremičnine deluje pošteno, pravično, pregledno in profesionalno ter pri tem upošteva pravice in interese potrošnikov.

118 V tej določbi je tudi določeno, da v zvezi z odobritvijo, posredovanjem ali zagotavljanjem svetovalnih storitev v zvezi s temi krediti, dejavnosti temeljijo na informacijah o položaju potrošnika in morebitnih posebnih zahtevah, ki jih izrazi potrošnik, ter smiselnih predpostavkah o tveganjih glede potrošnikovega položaja med trajanjem kreditne pogodbe.

119 Najprej je treba opozoriti, da je v smernici št. 1 spornih smernic določeno, da je namen nadzora in ureditev upravljanja produktov, ki sta opisana, zagotoviti, da se pri oblikovanju in dajanju na trg produktov upoštevajo interesi, cilji in značilnosti potrošnikov ter da se prepreči morebitna škoda potrošniku.

120 Dalje, za upoštevanje interesov, ciljev in značilnosti ciljnega trga ali ciljnih trgov, ki je predmet smernic št. 3 in 11 spornih smernic, je treba v procesih odločanja določiti položaj potrošnikov, ki so prisotni na teh trgih, in ga nato v te procese vključiti.

121 Nazadnje je treba poudariti, da so konkretni ukrepi, navedeni v smernicah št. 4, 5, 7, 9 in 12, opredeljeni tako, da je naveden izrecen sklic na upoštevanje interesov, ciljev in značilnosti potrošnikov v različnih fazah oblikovanja in dajanja na trg zadevnih produktov.

122 Zato je mogoče šteti, da so sporne smernice nujne za zagotovitev učinkovite in dosledne uporabe člena 7(1) Direktive 2014/17.

123 Torej je treba šteti, da sporne smernice spadajo na področje delovanja EBA, kot je na splošno opredeljeno v členu 1(2) in (3) Uredbe št. 1093/2010.

124 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali sporne smernice spadajo v poseben okvir, ki ga je zakonodajalec Unije določil za izvajanje pristojnosti EBA za izdajanje smernic.

125 V zvezi s tem je, prvič, zlasti glede na elemente, navedene v točkah od 119 do 121 te sodbe, očitno, da je cilj spornih smernic prispevati k varstvu potrošnikov ter vlagateljev in investitorjev iz člena 1(5)(f) in člena 8(1)(h) Uredbe št. 1093/2010.

126 Drugič, glede na preudarke iz točk 104 in 110 te sodbe je treba sporne smernice prav tako povezati z nalogami, dodeljenimi EBA v skladu s členom 1(5)(e) Uredbe št. 1093/2010, glede določitve okvira za prevzem tveganj s strani finančnih institucij.

127 Tretjič, za sporne smernice je treba šteti, da prispevajo k vzpostavitvi doslednih, uspešnih in učinkovitih nadzornih praks v okviru ESFS, na katere se nanašata člen 8(1)(b) in člen 16(1) Uredbe št. 1093/2010.

128 S temi smernicami se namreč neposredno izvajajo načela, opredeljena v Skupnem mnenju evropskih nadzornih organov o postopkih nadzora in upravljanja produktov proizvajalcev (JC-2013-77), ki so ga sprejeli Evropski organ za vrednostne papirje in trge, EBA ter Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine.

129 Natančneje, poudariti je treba, da to skupno mnenje, katerega namen je okrepiti varstvo potrošnikov ter zagotoviti stabilnost, učinkovitost in celovitost finančnih trgov, izrecno določa, da bo EBA uporabljal načela, ki jih navedeno skupno mnenje opredeljuje, za oblikovanje podrobnejših zahtev o nadzoru in upravljanju bančnih produktov.

130 Zato je treba ugotoviti, da sporne smernice spadajo v poseben okvir, ki ga je zakonodajalec Unije določil za izvajanje pristojnosti EBA za izdajanje smernic, kot izhaja iz člena 8(1) in (2) ter člena 16(1) Uredbe št. 1093/2010 v povezavi s členom 1(5) te uredbe.

131 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da sporne smernice spadajo v pristojnosti EBA, kot jih je opredelil ta zakonodajalec.

132 Pri preučitvi tretjega vprašanja torej ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost spornih smernic.

Stroški

133 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Člen 263 PDEU je treba razlagati tako, da akti, kakršne so Smernice Evropskega bančnega organa (EBA) z dne 22. marca 2016 o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov (EBA/GL/2015/18), ne morejo biti predmet ničnostne tožbe na podlagi tega člena.**

2. **Člen 267 PDEU je treba razlagati tako, da je Sodišče na podlagi tega člena pristojno za presojo veljavnosti aktov, kakršne so Smernice Evropskega bančnega organa (EBA) z dne 22. marca 2016 o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov (EBA/GL/2015/18).**

3. **Pravo Unije ne zahteva, da je dopustnost ugovora nezakonitosti akta Unije pred nacionalnim sodiščem pogojena s tem, da se ta akt neposredno in posamično nanaša na pravni subjekt, ki poda ta ugovor.**

4. Pri preučitvi tretjega vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost Smernic Evropskega bančnega organa (EBA) z dne 22. marca 2016 o nadzoru in ureditvi upravljanja bančnih produktov (EBA/GL/2015/18).

Podpisi