

**Predmet C-911/19****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

13. prosinca 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Conseil d'État (Francuska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

4. prosinca 2019.

**Tužitelj:**

Fédération bancaire française (FBF)

**Tuženik:**

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

---

**1. Predmet i podaci o sporu**

- 1 Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, u daljnjem tekstu: EBA) donijelo je 22. ožujka 2016. smjernice o mjerama upravljanja bankarskim proizvodima poslovanja s građanima i nadzora tih proizvoda.
- 2 U obavijesti objavljenoj 8. rujna 2017. na svojoj internetskoj stranici, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Agencija za bonitetni nadzor i sanaciju, Francuska, ACPR), koje je nacionalno nadzorno tijelo, naveo je da će postupati u skladu s tim smjericama te je pojasnio da su one primjenjive na kreditne institucije, institucije za platni promet, institucije za elektronički novac koje su pod njegovom kontrolom, koje moraju učiniti sve u svojim mogućnostima da ih poštuju i da osiguraju da ih poštuju njihovi dobavljači.
- 3 Fédération bancaire française (Francuski bankarski savez) traži poništenje te obavijesti zbog prekoračenja ovlasti, pri čemu se poziva na nevaljanost smjernica koje je donijela EBA.

- 4 U ispitivanju tužbe, Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) najprije pita o dopuštenosti i osnovanosti prigovora nevaljanosti koji ističe tužitelj protiv smjernica koje je izdala EBA.

## **2. Predmetne odredbe**

*Uredba (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo)*

- 5 U poglavlju I., naslovljenom „Osnivanje i pravni status”, određuje se u članku 1.:

„1. Ovom Uredbom osniva se europsko nadzorno tijelo (Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo) (dalje u tekstu: „Tijelo”).

2. Tijelo djeluje u okviru ovlasti koje su mu dodijeljene ovom Uredbom te u okviru područja primjene Direktive 2006/48/EZ, Direktive 2006/49/EZ, Direktive 2002/87/EZ, Uredbe (EZ) br. 1781/2006, Direktive 94/19/EZ, i u mjeri u kojoj se ti akti primjenjuju na kreditne i financijske institucije i nadležna tijela koja ih nadziru, u okviru relevantnih dijelova Direktive 2005/60/EZ, Direktive 2002/65/EZ, Direktive 2007/64/EZ i Direktive 2009/110/EZ, uključujući sve direktive, uredbe i odluke koje se temelje na tim aktima, te u okviru bilo kojeg drugog zakonski obvezujućeg akta Unije kojim se Tijelu dodjeljuju zadaće.

[...]

5. Cilj Tijela jest zaštita javnog interesa, doprinošenjem kratkoročnoj, srednjoročnoj i dugoročnoj stabilnosti i efektivnosti financijskog sustava u korist gospodarstva Unije, njezinih građana i poduzetnika. Tijelo doprinosi:

[...]

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

(f) pojačanju zaštite potrošača.

- 6 Člankom 9. određuje se:

„[...]

2. Tijelo prati nove i postojeće financijske djelatnosti i može donijeti smjernice i preporuke s ciljem promicanja sigurnosti i pouzdanosti tržišta i konvergencije regulatorne prakse.”

*Smjernice o mjerama upravljanja bankarskim proizvodima poslovanja s građanima i nadzora tih proizvoda (GSP) EBA/GL/2015/18*

„Područje primjene

6. Ove se smjernice primjenjuju na proizvođače i dobavljače proizvoda koji se nude i prodaju potrošačima te se u njima pojašnjavaju mjere upravljanja proizvodima i njihova nadzora s obzirom na:

- članak 74. stavak 1. Direktive 2013/36/EU (Direktiva o regulatornom kapitalu IV ili CRD IV), članak 10. stavak 4. Direktive 2007/64/EZ (Direktiva o platnim uslugama ili PSD) i članak 3. stavak 1. Direktive 2009/110/EZ (Direktiva o elektroničkom novcu ili EMD), u vezi s člankom 10. stavkom 4. PSD-a i
- člankom 7. stavkom 1. Direktive 2014/17/EU o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine (Direktiva o hipotekarnim kreditima ili MCD).

[...]

Adresati

11. Ove smjernice namijenjene su nadležnim tijelima utvrđenim u članku 4. stavku 2. točki i. Uredbe (EU) br. 1093/2010 i financijskim institucijama utvrđenim u članku 4. stavku 1. Uredbe (EU) br. 1093/2010 (u daljnjem tekstu: Uredba o EBA-i).

14. Što se tiče smjernica za dobavljače, nadležna tijela trebaju izravno od dobavljača zahtijevati da postupaju u skladu s njima ili zahtijevati od proizvođača za koje su ta tijela zadužena da osiguraju da dobavljači postupaju u skladu s tim smjernicama”.

**3. Argumenti stranaka**

***Francuski bankarski savez***

- 7 Francuski bankarski savez odbija EBA-inu nadležnost za donošenje smjernica o mjerama upravljanja bankarskim proizvodima poslovanja s građanima i nadzora tih proizvoda. Prema njegovu mišljenju, EBA je povrijedila opseg članka 1. Uredbe br. 1093/2010 kojim joj se dopušta da djeluje samo u području primjene Direktive 2006/48/EZ, Direktive 2006/49/EZ, Direktive 2002/87/EZ, Uredbe (EZ) br. 1781/2006 i Direktive 94/19/EZ, i relevantnih dijelova Direktive 2005/60/EZ, Direktive 2002/65/EZ, Direktive 2007/64/EZ i Direktive 2009/110/EZ.
- 8 Francuski bankarski savez konkretnije tvrdi da se pojam „upravljanje proizvodom”, pojam „ciljna tržišta” i razlika između proizvođača i dobavljača uvedena u smjernicama o mjerama upravljanja bankarskim proizvodima

poslovanja s građanima i nadzora tih proizvoda, koje je izdala EBA, ne navode ni u jednoj uredbi i direktivi kojima se utvrđuju granice EBA-inih ovlasti i osobito ne u onima navedenim u točki 1.6. smjernica koje je EBA izdala 22. ožujka 2016.

- 9 Suprotno tomu, upravljanje financijskim proizvodima na tržištu pružatelja usluga ulaganja, kao što je ono utvrđeno u Direktivi 2014/65/EU od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata (nazvana Direktiva MiFID II) i na temelju koje je Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala izdalo smjernice 5. veljače 2018., temelji se na takvim konceptima i pojmovima.
- 10 Stoga smatra da je, time što je u svoje smjernice od 22. ožujka 2016. prenijela koncepte i pojmove u pogledu upravljanja financijskim proizvodima na bankarske proizvode poslovanja s građanima koje na tržište stavljaju kreditne institucije, za koje su rizici za potrošače manji, EBA obvezuje proizvođače bankarskih proizvoda poslovanja s građanima da poštuju dobre prakse, čija razina zahtjeva nije opravdana i ne proizlazi ni iz jedne direktive ili uredbe Unije čiju je pravilnu primjenu EBA obvezna osigurati u cijeloj Europskoj uniji. Donošenjem takvih smjernica, EBA je prekoračila svoje ovlasti utvrđene u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 1093/2010.

#### ***Agencija za bonitetni nadzor i sanaciju (ACPR)***

- 11 Agencija za bonitetni nadzor i sanaciju (ACPR) najprije tvrdi da se u pogledu pobijane obavijesti ne može podnijeti pravni lijek te je stoga tužba nedopuštena i, podredno, da istaknuti tužbeni razlozi nisu osnovani.

#### **4. Ocjena Conseil d'État (Državno vijeće)**

##### ***Dopuštenost prigovora nevaljanosti***

- 12 Conseil d'État (Državno vijeće) najprije podsjeća da nacionalni sudovi „mogu ispitivati valjanost akta [Unije] i, ako ocijene da tužbeni razlozi u pogledu nevaljanosti koje stranke ističu pred njima nisu osnovani, mogu odbiti te tužbene razloge i zaključiti da je akt potpuno valjan. [...] Suprotno tomu, nemaju ovlast proglašiti nevaljanima akte institucija [Unije] (presuda od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 14. i 15.).
- 13 Dodaje da se „UFEU-om u njegovim člancima [263. i 277.], s jedne strane, i njegovu članku 267., s druge strane, uspostavio cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata institucija, povjeravajući ga sudu [Unije] [...]. U tom sustavu, fizičke ili pravne osobe koje zbog pretpostavki dopuštenosti iz članka [263.] četvrtog stavka Ugovora ne mogu izravno pobijati akte Zajednice opće primjene, imaju mogućnost da, po potrebi, istaknu nevaljanost takvih akata podredno na temelju članka [277.] Ugovora pred sudom [Unije] ili pred nacionalnim sudovima te da od tih sudova, koji sami po sebi nisu nadležni za utvrđivanje nevaljanosti navedenih akata [...], traže da u tom

pogledu Sudu upute prethodna pitanja” (presuda od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 40.).

- 14 U ovom slučaju smatram da dopuštenost prigovora nevaljanosti koji ističe Francuski bankarski savez stoga ovisi o odgovoru na pitanje može li se protiv smjernica koje je izdalo europsko nadzorno tijelo podnijeti tužba za poništenje predviđena člankom 263. UFEU-a. U slučaju potvrdnog odgovora valjalo bi utvrditi može li strukovni savez na taj način osporavati valjanost smjernica namijenjenih članovima čije interese brani, koje se na njega ne odnose ni izravno ni osobno.
- 15 Osim toga, u slučaju da se protiv smjernica koje je izdalo europsko nadzorno tijelo ne može podnijeti izravna tužba za poništenje ili u slučaju da ta tužba nije dostupna strukovnom savezu, dopuštenost prigovora nevaljanosti koji pred Conseil d’État (Državno vijeće) ističe savez u svojstvu tužitelja tada bi ovisila o pitanju može li se u pogledu tih smjernica podnijeti zahtjev za prethodnu odluku predviđen člankom 267. UFEU-a. U slučaju potvrdnog odgovora, valjalo bi saznati može li strukovni savez na taj način osporavati valjanost smjernica namijenjenih članovima čije interese brani, koje se na njega ne odnose ni izravno ni osobno.

#### ***Nadležnost Europskog nadzornog tijela za bankarstvo***

- 16 Conseil d’État (Državno vijeće) osporava, s jedne strane, da se nijednim od tekstova navedenih u točki 1.6. smjernica koje je 22. ožujka 2016. izdala EBA izričito ne predviđa odredba koja se odnosi na upravljanje bankarskim proizvodima poslovanja s građanima, osim u Direktivi 2014/17/EU kojom se uređuju ugovori o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine. Stoga, konkretno, iako iz Direktive MiFID II proizlazi da je utvrđivanje „ciljnih tržišta” ključan korak za upravljanje financijskim proizvodima, taj se pojam navodi samo u članku 79. točki (d) Direktive 2013/36/EU od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, u pogledu odredbe koja se odnosi na adekvatnost diversifikacije kreditnih portfelja koje drži kreditna institucija, u okviru upravljanja rizikom kojem su izložene te institucije.
- 17 Conseil d’État (Državno vijeće) ističe, s druge strane, da se nijednim od tih tekstova, uključujući Direktivu 2014/17/EU od 4. veljače 2014., ne predviđa odredba kojom se EBA-u ovlašćuje za izdavanje smjernica o upravljanju bankarskim proizvodima poslovanja s građanima.
- 18 Međutim, u skladu s člankom 1. stavkom 5. točkama (e) i (f) Uredbe br. 1093/2010, EBA pridonosi „osiguranju da preuzimanje kreditnog rizika i drugih rizika bude primjereno regulirano” i „pojačanju zaštite potrošača” Unije, što su ciljevi čijem ostvarivanju pridonosi upravljanje bankarskim proizvodima poslovanja s građanima. K tomu, „nove i postojeće financijske djelatnosti” za koje je EBA-i povjeren nadzor na temelju članka 9. stavka 2. te uredbe mogu

uključivati bankarske proizvode poslovanja s građanima koje nude kreditne institucije i, slijedom toga, opravdati to što je EBA izdala smjernice koje se odnose na dobro upravljanje.

- 19 Odgovor na tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti EBA-e ovisi o odgovoru na pitanje je li EBA izdavanjem smjernica o mjerama upravljanja bankarskim proizvodima poslovanja s građanima i nadzora tih proizvoda, prekoračila ovlasti koje su joj dodijeljene člankom 1. stavcima 2. i 5. i člancima 8. i 16. Uredbe br. 1093/2010.

## **5. Prethodna pitanja**

- 20 Conseil d'État (Državno vijeće) upućuje sljedeća pitanja:

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

2. U slučaju niječnog odgovora na jedno od prva dva pitanja postavljena u točki 1., može li se u pogledu smjernica koje je izdalo europsko nadzorno tijelo podnijeti zahtjev za prethodnu odluku predviđen odredbama članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije? U slučaju potvrdnog odgovora, može li strukovni savez u prigovoru osporavati valjanost smjernica namijenjenih članovima čije interese brani, koje se na njega ne odnose ni izravno ni osobno?

3. U slučaju da strukovni savez može u prigovoru osporavati smjernice koje je 22. ožujka 2016. donijelo Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, prekoračuje li to tijelo, izdavanjem tih smjernica, ovlasti koje su mu dodijeljene Uredbom br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo)?