Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

15 юли 2021 година*

„Преюдициално запитване — Членове 263 ДФЕС и 267 ДФЕС — Правно незадължителен акт на Съюза — Съдебен контрол — Насоки, издадени от Европейския банков орган (ЕБО) — Контрол на продукти и правила за управление на банкови продукти на дребно — Валидност — Правомощия на ЕБО“

По дело C-911/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 4 декември 2019 г., постъпил в Съда на 13 декември 2019 г., в рамките на производство по дело

Fédération bancaire française (FBF)

срещу

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (докладчик), A. Kumin и N. Wahl, председатели на състави, E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: M. Krausenböck, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 октомври 2020 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Fédération bancaire française (FBF), от F. Boucard, адвокат,

– за Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), от F. Rocheteau, адвокат,

– за френското правителство, от E. de Moustier и A. Daly, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

– за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

– за Европейския банков орган (ЕБО), от J. Overett Somnier и C. Carroll, както и от I. Metin, в качеството на представители, подпомагани от B. Kennelly, QC, и R. Mehta, barrister,

– за Европейската комисия, от D. Triantafyllou, V. Di Bucci и W. Mölls, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 април 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 263 ДФЕС и 267 ДФЕС, както и до валидността, от гледна точка на Регламент (ЕС) № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски банков орган), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/78/ЕО на Комисията (ОВ L 331, 2010 г., стр. 12), изменен с Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 г. (ОВ L 337, 2015 г., стр. 35) (наричан по-нататък „Регламент № 1093/2010“), на Насоките на Европейския банков орган (ЕБО) от 22 март 2016 г. относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно (ABE/GL/2015/18) (наричани по-нататък „спорните насоки“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Fédération bancaire française (Френската банкова федерация, по-нататък „FBF“) и Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Надзорен орган за пруденциален надзор и оздравяване, по-нататък „ACPR“) по повод на приемането от страна на последния на обявление, в което известява, че се е съобразил със спорните насоки.

Правна уредба

Директива 2007/64/ЕО

3 Член 10, параграф 4 от Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО (ОВ L 319, 2007 г., стр. 1) гласи:

„Компетентните органи издават лиценз, само ако предвид необходимостта от осигуряване на стабилно и разумно управление на една платежна институция, платежната институция прилага надеждни мерки за управление на свързаната с платежни услуги стопанска дейност, които включват ясна организационна структура и ясно определени, прозрачни и последователни правила за отговорност, ефективни процедури за установяване, управление, контрол и докладване на рисковете, на които институцията е или би могла да бъде изложена, както и подходящи механизми за вътрешен контрол, включително надеждни административни и

счетоводни процедури; тези правила, процедури и механизми са всеобхватни и съответстващи на естеството, мащаба и сложността на предоставяните от платежната институция платежни услуги“.

Директива 2009/110/ЕО

4 Член 3, параграф 1 от Директива 2009/110/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари и за изменение на директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО, и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО (ОВ L 267, 2009 г., стр. 7) уточнява:

„Без да се засяга настоящата директива, членове 5 и 10—15, член 17, параграф 7 и членове 18—25 от Директива [2007/64] се прилагат mutatis mutandis към институциите за електронни пари“.

Регламент № 1093/2010

5 Член 1, параграфи 2, 3 и 5 от Регламент № 1093/2010 гласи:

„2. [ЕБО] действа в рамките на предоставените му с настоящия регламент правомощия и в рамките на приложното поле [на Директива 2009/110], […] [Директива] 2013/36/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 2013 г., стр. 338)] […], включително на всички директиви, регламенти и решения, приети на основание на тези актове, и всеки друг правно обвързващ акт на Съюза, с който се възлагат задачи на [ЕБО]. […]

3. [ЕБО] също така действа в областта на дейност на кредитните институции, финансовите конгломерати, инвестиционните посредници, платежните институции и институциите за електронни пари във връзка с въпроси, които не се уреждат пряко от законодателните актове, посочени в параграф 2, включително по въпроси на корпоративното управление, одита и финансовата отчетност, при условие че тази дейност на [ЕБО] е необходима за гарантиране на ефективното и последователното прилагане на тези актове.

[…]

5. Целта на [ЕБО] е да защитава обществените интереси, като допринася за краткосрочната, средносрочната и дългосрочната стабилност и ефективност на финансовата система, в интерес на икономиката на Съюза и на неговите граждани и стопански субекти. […] [ЕБО] допринася за:

[…]

д) гарантирането на подходящото регулиране и надзор върху вземането на кредити и други рискове, и

е) подобряването на защитата на потребителите.

[…]“.

6 Член 8, параграфи 1, 1а и 2 от този регламент предвижда:

„1. [ЕБО] има следните задачи:

а) да допринася за установяването на висококачествени общи регулаторни и надзорни стандарти и практики, по-специално чрез представянето на становища за институциите на Съюза, както и чрез разработване на насоки, препоръки и проекти на регулаторни технически стандарти за изпълнение, както и на други мерки, които се основават на посочените в член 1, параграф 2 законодателни актове;

[…]

б) да допринася за последователното прилагане на правно обвързващите актове на Съюза, по-специално като допринася за създаването на обща надзорна култура, като осигурява последователно, ефективно и ефикасно прилагане на посочените в член 1, параграф 2 актове […];

[…]

з) да насърчава защитата на вложителите и инвеститорите;

[…]

1а. Когато изпълнява задачите си съгласно настоящия регламент, [ЕБО]:

а) използва пълните правомощия на негово разположение; […]

[…]

2. За изпълнението на определените в параграф 1 задачи [ЕБО] разполага с правомощията, предвидени в настоящия регламент, по-специално:

[…]

в) да издава насоки и препоръки, както е предвидено в член 16;

[…]“.

7 Член 15, параграф 4 от същия регламент гласи следното:

„Техническите стандарти за изпълнение се приемат под формата на регламенти или решения. […]“.

8 Член 16, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1093/2010 гласи:

„1. С цел налагане на последователни, ефикасни и ефективни надзорни практики в рамките на [Европейската система за финансов надзор (ЕСФН)] и осигуряване на общо, еднакво и

последователно прилагане на правото на Съюза, [ЕБО] издава насоки и препоръки, чиито адресати са компетентните органи или финансовите институции.

[…]

3. Компетентните органи и финансовите институции полагат всички усилия за спазване на тези насоки и препоръки.

В срок от два месеца от издаването на насока или препоръка всеки компетентен орган посочва дали спазва или възнамерява да спазва тази насока или препоръка. В случай че компетентен орган не спазва или не възнамерява да спазва тази насока или препоръка, той информира [ЕБО], като излага причините за това.

[…]

Ако това се изисква съгласно съответната насока или препоръка, финансовите институции докладват по ясен и подробен начин дали спазват тази насока или препоръка“.

Директива 2013/36

9 В член 74, параграфи 1—3 от Директива 2013/36 се уточнява:

„1. Институциите разполагат с надеждни правила за управление, включващи ясна организационна структура с точно определени, прозрачни и последователни нива на отговорност, ефективни процеси за установяване, управление, наблюдение и сигнализиране за рисковете, на които са изложени или могат да бъдат изложени, адекватни механизми за вътрешен контрол, включващи разумни административни и отчетни процедури, и политики и практики за възнагражденията, които са съобразени с разумното и ефективно управление на риска и го насърчават.

2. Правилата, процесите и механизмите по параграф 1 са всеобхватни и пропорционални на естеството, мащаба и сложността на рисковете, присъщи за бизнес модела и дейностите на институцията. Отчитат се техническите критерии, определени в членове 76—95.

3. ЕБО издава насоки за правилата, процедурите и механизмите по параграф 1 в съответствие с параграф 2“.

Директива 2014/17/ЕС

10 Член 7, параграф 1 от Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 година относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 60, 2014 г., стр. 34) гласи:

„Държавите членки изискват при изготвянето на кредитни продукти или отпускането, извършването на посредничество или предоставянето на консултации във връзка с кредит и, когато е подходящо, на допълнителни услуги за потребителите, или когато се изпълнява договор за кредит, кредиторът, кредитният посредник или назначеният представител да действа честно, лоялно, прозрачно и професионално, като отчитат правата и интересите на

потребителите. По отношение на отпускането, извършването на посредничество или предоставянето на консултации във връзка с кредити и, когато е подходящо, на допълнителни услуги дейностите се основават на информация относно положението на потребителя и всички специални изисквания, за които потребителят е съобщил, както и на разумни допускания за рисковете, свързани с положението на потребителя през срока на действие на договора за кредит. […]“.

11 В член 29, параграф 2, буква а), трета алинея от тази директива се предвижда:

„ЕБО разработва проекти на регулаторни технически стандарти за определяне на минималната застрахователна сума по застраховката „Професионална отговорност“ или минималния паричен размер на сходната гаранция по първата алинея от настоящата буква и ги представя на Комисията не по-късно от 21 септември 2014 г. ЕБО прави преглед на минималната застрахователна сума по застраховката „Професионална отговорност“ или минималния паричен размер на сходната гаранция по първата алинея от настоящата буква и ако е необходимо изготвя проекти на регулаторни технически стандарти за тяхното изменение и ги представя на Комисията за първи път не по-късно от 21 март 2018 г. и на всеки две години след това“.

12 Съгласно член 34, параграфи 2 и 4 от посочената директива:

„2. […]

Когато компетентният орган на държавата членка по произход не е съгласен с действията, предприети от приемащата държава членка, той може да отнесе въпроса до ЕБО и да поиска от него съдействие в съответствие с член 19 от Регламент (ЕС) № 1093/2010. В този случай ЕБО може да предприеме действия съгласно правомощията, предоставени му по силата на посочения член.

[…]

4. […]

Когато компетентният орган на държавата членка по произход не предприеме действия в срок един месец от получаването на констатациите или когато, въпреки действията, предприети от компетентния орган на държавата членка по произход, кредитният посредник продължава да действа по начин, който очевидно уврежда интересите на потребителите в приемащата държава членка или пречи на правилното функциониране на пазарите, компетентният орган на приемащата държава членка:

[…]

б) може да отнесе въпроса до ЕБО и да поиска от него съдействие в съответствие с член 19 от Регламент (ЕС) № 1093/2010. В този случай ЕБО може да действа съгласно правомощията, предоставени му по силата на посочения член“.

13 Член 37 от същата директива гласи:

„Компетентните органи могат да отнасят даден казус до ЕБО, когато по дадено искане за сътрудничество, по-конкретно за обмен на информация, е получен отказ или не са били

предприети действия в разумен срок, и могат да поискат съдействието на ЕБО съгласно член 19 от Регламент (ЕС) № 1093/2010. […]“.

Директива 2015/2366

14 Член 114 от Директива 2015/2366 гласи:

„Директива 2007/64/ЕО се отменя, считано от 13 януари 2018 г.

Всяко позоваване на отменената директива се счита за позоваване на настоящата директива и се чете съгласно таблицата на съответствието в приложение II към настоящата директива“.

Насоките на ЕБО относно вътрешното управление

15 В насока 23 от Насоките на Европейския банков орган (ЕБО) от 27 септември 2011 г. относно вътрешното управление (EBA BS 2011 116 окончателен, наричани по-нататък „насоките на ЕБО относно вътрешното управление“) се уточнява, че съответните институции трябва да разполагат с политика за одобрение на новите продукти и се определят характеристиките на тази политика.

Спорните насоки

16 Съгласно точка 2 от спорните насоки:

„В насоките е представено становището на ЕБО за подходящите надзорни практики в Европейската система за финансов надзор или за това как правото на Съюза следва да се прилага в дадена област. Компетентните органи […], за които се отнасят тези насоки, трябва да ги спазват, като ги включат в практиките си по подходящ начин (напр. като изменят своята правна рамка или надзорни процеси), включително когато насоките са насочени основно към институциите“.

17 Точка 3 от тези насоки предвижда:

„Съгласно член 16, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1093/2010 […] компетентните органи са длъжни да уведомят ЕБО дали спазват или възнамеряват да спазват тези насоки, в противен случай — за причините за неспазване“.

18 Съгласно точка 5 от посочените насоки:

„Настоящите насоки разглеждат създаването на контрола и правилата за управление на продуктите както за изготвящите институции, така и за институциите дистрибутори като неразделна част от общите организационни изисквания, свързани със системите за вътрешен контрол на фирмите. Те се отнасят до вътрешните процеси, функции и стратегии, насочени към създаването на продукти, пускането им на пазара и извършването на преглед през техния жизнен цикъл. Те установяват процедури, които са от значение за гарантиране удовлетворяването на интересите, целите и характеристиките на целевия пазар. Настоящите насоки обаче не засягат това дали продуктите са подходящи за отделните потребители“.

19 Точка 6 от същите насоки гласи следното:

„Настоящите насоки са приложими към институции, изготвящи и дистрибутиращи продукти, предлагани и продавани на потребителите, и определят изискванията за контрола и правилата за управление на продуктите във връзка със:

– член 74, параграф 1 от Директива [2013/36], член 10, параграф 4 от Директива [2007/64] и член 3, параграф 1 от Директива [2009/110] във връзка с член 10, параграф 4 от [Директива 2007/64]; и

– член 7, параграф 1 от Директива [2014/17]“.

20 В точки 11—14 от спорните насоки се посочва кои компетентни органи са техни адресати.

21 Точка 15 от тези насоки дефинира по-специално понятията „изготвяща институция“ и „продукт“, с оглед на Директиви 2009/110, 2007/64, 2013/36 и 2014/17.

22 Насока 1 от посочените насоки гласи:

„1.1 Изготвящата институция трябва да създаде, приложи и преглежда ефективен контрол и правила за управление на продукти. Целта на правилата трябва да бъде при проектирането и пускането на продуктите на пазара (i) да гарантират, че интересите, целите и характеристиките на потребителите се вземат под внимание (ii) да избягват евентуални вреди за потребителите и (iii) да сведат до минимум конфликтите на интереси.

1.2 Контролът и правилата за управление на продукти трябва да се преразглеждат и актуализират редовно от изготвящата институция.

1.3 Когато пуска нов продукт, изготвящата институция трябва да гарантира, че контролът и правилата за управление са взети предвид в политиката за одобряване на новия продукт (ПОНП) в съответствие с [н]асока 23 от Насоките на ЕБО относно вътрешното управление […] в случаите, в които [същите] са приложими.

[…]“.

23 В насока 2 от спорните насоки се уточнява:

„2.1 Изготвящата институция трябва да гарантира, че контролът и правилата за управление на продуктите са неразделна част от нейното управление, рамката за управление на риска и вътрешния контрол, както е посочено в [Насоките на ЕБО относно вътрешното управление], когато е приложимо. За тази цел ръководният орган на изготвящата институция трябва да одобри създаването на правилата и последващите прегледи.

2.2 Висшето ръководство, с помощта на представители на звената за нормативно съответствие и управление на риска на изготвящата институция, трябва да отговаря за непрекъснатото вътрешно съответствие с контрола и правилата за управление на продуктите. То трябва периодично да проверява дали контролът и правилата за управление на продуктите продължават да са подходящи и да удовлетворяват целите, посочени в [н]асока 1.1 по-горе, и трябва да предлага на ръководния орган изменения в организацията, ако не е така.

2.3 Отговорностите на функцията за [к]онтрол на риска и функцията за [с]пазване на правилата за контрола на този процес трябва да са включени в техните обичайни задължения, както е посочено в [н]асоки 25, 26 и 28 [от Насоките на ЕБО относно вътрешното управление], когато е приложимо.

2.4 Висшето ръководство трябва да гарантира, че служителите, участващи в проектирането на продукти, са запознати с и следват контрола и правилата за управление на продуктите на изготвящата институция; са компетентни и обучени по подходящ начин; и разбират и са запознати с особеностите, характеристиките и рисковете на продукта“.

24 В насоки 3—8 от спорните насоки се установяват принципи, които се отнасят съответно до целеви пазари, тестване на продукти, наблюдението им, коригиращи действия, канали за разпространение и информация за институции дистрибутори.

25 Насоки 9—12 от спорните насоки се отнасят до контрола и правилата за управление на продукти за институциите дистрибутори.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

26 На 8 септември 2017 г. ACPR публикува обявление на своя уебсайт, в което, от една страна, известява, че се е съобразил със спорните насоки, и от друга страна, уточнява, че тези насоки се прилагат за поднадзорните му кредитни институции, платежни институции и институции за електронни пари.

27 На 8 ноември 2017 г. FBF подава пред Conseil d’État (Държавен съвет, Франция) жалба за отмяна на това обявление.

28 В подкрепа на жалбата си FBF изтъква, че посоченото обявление се основава на спорните насоки и че ЕБО не може да издава тези насоки, без да превиши правомощията си.

29 След като установява, че разглежданото в главното производство обявление на ACPR трябва да се счита за увреждащ FBF акт, запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно практиката на Съда FBF не може да оспори чрез възражение валидността на спорните насоки, ако бъде обявено за допустимо да подаде жалба за тяхната отмяна на основание член 263 ДФЕС. Поради това тя иска да установи дали в случая FBF разполага с такъв способ за защита.

30 Ако Съдът стигне до извода, че случаят не е такъв, запитващата юрисдикция има съмнения относно компетентността му да преценява валидността на спорните насоки на основание член 267 ДФЕС и по въпроса дали професионална федерация може да оспори с възражение валидността на тези насоки, които не се отнасят нито пряко, нито лично до нея.

31 Ако Съдът приеме, че FBF действително може да оспори пред национален съд валидността на спорните насоки, запитващата юрисдикция счита, че трябва да отправи до Съда въпроса дали с издаването им ЕБО е превишил правомощията си.

32 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че нито един от актовете на Съюза, посочени в точка 6 от Насоките, не съдържа разпоредба относно управлението на банкови продукти на дребно, освен що се отнася до договори за кредити за жилищни недвижими

имоти за потребители. Освен това нито един от тези актове не предвижда разпоредба, която да оправомощава ЕБО да издава насоки относно управлението на банковите продукти на дребно.

33 Не било изключено обаче правомощието на ЕБО да издава спорните насоки да се основава на целите, възложени на този орган с член 1, параграф 5 от Регламент № 1093/2010, или на задачата да наблюдава на финансовите дейности, поверена му в съответствие с член 9, параграф 2 от този регламент.

34 При тези обстоятелства Conseil d'État (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли жалбата за отмяна, предвидена в разпоредбите на член 263 [ДФЕС], да бъде подадена срещу насоките, издадени от европейски надзорен орган? Ако е така, допустимо ли е професионална федерация да оспори с жалба за отмяна валидността на насоки, адресирани до членовете, чиито интереси тя защитава, които насоки обаче не се отнасят до нея нито пряко, нито лично?

2) При отрицателен отговор на някой от двата въпроса[, поставени в първия въпрос], може ли преюдициалното запитване, предвидено в член 267 [ДФЕС], да бъде отправено относно насоките, издадени от европейски надзорен орган? Ако е така, допустимо ли е професионална федерация да оспори с възражение валидността на насоки, адресирани до членовете, чиито интереси тя защитава, които насоки обаче не се отнасят до нея нито пряко, нито лично?

3) В случай че е допустимо Fédération bancaire française да оспори с възражение [спорните] насоки, превишил ли е [ЕБО] с издаването им правомощията, предоставени му с Регламент № 1093/2010 […]?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

По първия въпрос в първата му част

35 С първата част на първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че срещу актове като спорните насоки може да бъде подавана жалба за отмяна на основание на този член.

36 Съгласно постоянната практика на Съда жалбата за отмяна, предвидена в член 263 ДФЕС, може да бъде подадена срещу всички приети от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза разпоредби, без оглед на тяхната форма, които имат за цел да породят задължителни правни последици (вж. в този смисъл решения от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 31 и от 26 март 2019 г., Комисия/Италия, C-621/16 P, EU:C:2019:251, т. 44 и цитираната съдебна практика).

37 Обратно, извън обхвата на съдебния контрол по член 263 ДФЕС остава всеки акт на Съюза, който не поражда задължителни правни последици (вж. в този смисъл решения от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobacco и др./Комисия, C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 55 и от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 27).

38 За да се определи дали даден акт поражда задължителни правни последици, съгласно постоянната практика на Съда следва да се съобрази същността на акта и последиците от него да се преценят с оглед на обективни критерии като съдържанието на акта, като евентуално се държи сметка и за контекста на приемането му и правомощията на издалата го институция, орган, служба или агенция на Съюза (вж. в този смисъл решения от 25 октомври 2017 г., Румъния/Комисия, C-599/15 P, EU:C:2017:801, т. 48 и от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 32).

39 В случая, що се отнася, на първо място, до съдържанието на спорните насоки, първо, видно от текста на точка 2 от Насоките, която се съдържа в озаглавения „Статут на насоките“ раздел, в тях е представено само „становището на ЕБО за подходящите надзорни практики в [ЕСФН] или за това как правото на Съюза следва да се прилага в дадена област“.

40 Второ, важно е да се отбележи, че по принцип в спорните насоки се използват незадължителни формулировки.

41 Трето, докато в точки 11—14 от спорните насоки се уточнява, че техните адресати са само посочените в тези точки компетентни органи, като препраща към член 16, параграф 3 от Регламент № 1093/2010, точка 3 от Насоките гласи, че компетентните органи са длъжни да уведомят ЕБО дали спазват или възнамеряват да спазват тези насоки, в противен случай — за причините за неспазване.

42 На второ място, що се отнася до контекста, в който се вписват спорните насоки, както и до правомощията на издалия ги орган, най-напред следва да се констатира, че в приложение на Регламент № 1093/2010 издадените от ЕБО Насоки са свързани със същия правен режим като издадените от ЕБО „препоръки“, които съгласно член 288, пета алинея ДФЕС не обвързват техните адресати, и следователно по принцип нямат задължителен характер (вж. в този смисъл решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 30).

43 По-нататък, макар член 16, параграф 3 от този регламент действително да предвижда, че компетентните органи и финансовите институции полагат всички усилия за спазване на издадените от ЕБО насоки, в тази разпоредба все пак се уточнява, че въпросните органи посочват дали спазват или възнамеряват да спазват тези насоки и че ако това не е така, те уведомяват ЕБО за своя избор, като излагат причините за това.

44 Следователно от посочената разпоредба произтича, че тези органи не са длъжни да спазват въпросните насоки, а както бе подчертано в точка 41 от настоящото решение, що се отнася конкретно до спорните насоки, същите тези органи имат възможност да се отклоняват от тях, като в този случай трябва да мотивират позицията си.

45 Следователно не може да се приеме, че издадените от ЕБО Насоки пораждат задължителни правни последици за компетентните органи (вж. по аналогия решение от 15 септември 2016 г., Koninklijke KPN и др., C-28/15, EU:C:2016:692, т. 34 и 35).

46 Също така не може да се счита, че сами по себе си издадените от ЕБО Насоки пораждат задължителни последици за финансовите институции, доколкото член 16, параграф 3, четвърта алинея от Регламент № 1093/2010 предвижда, че те само са длъжни да докладват по ясен и подробен начин дали спазват тези насоки.

47 Накрая следва да се отбележи, че в това отношение приетите от ЕБО насоки се различават от изготвените от този орган технически стандарти за изпълнение, които съгласно член 15, параграф 4 от този регламент се приемат под формата на регламенти или решения.

48 При това положение се оказва, че като е дал на ЕБО право да издава насоки и препоръки, законодателят на Съюза е искал да предостави на този орган правомощие за стимулиране и убеждаване, различно от правомощието за приемане на актове със задължителна сила (вж. по аналогия решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 26).

49 При тези условия не може да се приеме, че спорните насоки имат за цел да породят задължителни правни последици по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 36 от настоящото решение.

50 С оглед на гореизложеното на първия въпрос в първата му част следва да се отговори, че член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че срещу актове като спорните насоки не може да бъде подавана жалба за отмяна на основание на този член.

По първия въпрос във втората му част

51 Предвид отговора на първия въпрос в първата му част не следва да се отговаря на този въпрос във втората му част.

По втория въпрос

По втория въпрос в първата му част

52 С първата част на втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че съгласно този член Съдът е компетентен да преценява валидността на актове като спорните насоки.

53 Както Съдът вече е постановил, член 19, параграф 3, буква б) ДЕС и член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС предвиждат, че Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на правото на Съюза и валидността на актовете на институциите на Съюза без никакво изключение (вж. в този смисъл решения от 13 декември 1989 г., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, т. 8 и от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 44).

54 Следователно, въпреки че член 263 ДФЕС изключва контрола на Съда по отношение на актовете, които нямат задължителни правни последици, съгласно член 267 ДФЕС той може да преценява валидността на такива актове, когато се произнася преюдициално (вж. в този смисъл решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия, C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 44).

55 Следователно обстоятелството, че както следва от точки 39—49 от настоящото решение, спорните насоки нямат задължителни правни последици, не може да изключи компетентността на Съда да се произнесе относно валидността им в рамките на настоящото дело.

56 Впрочем Съдът вече е приел, че е компетентен да се произнесе преюдициално относно валидността на препоръка на ЕБО, която няма задължителни правни последици (вж. в този смисъл решение от 25 март 2021 г., Българска народна банка, C-501/18, EU:C:2021:249, т. 83).

57 Ето защо на втория въпрос в първата му част следва да се отговори, че член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че съгласно този член Съдът е компетентен да преценява валидността на актове като спорните насоки.

По втория въпрос във втората му част

58 С втория въпрос във втората му част запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали съгласно правото на Съюза допустимостта пред национална юрисдикция на възражение за незаконосъобразност на акт на Съюза трябва да зависи от условието този акт да засяга пряко и лично правния субект, който се позовава на това възражение.

59 Следва да се отбележи, че макар сред актовете на Съюза, срещу които физическо или юридическо лице може да подаде жалба за отмяна пред Съда, член 263, четвърта алинея ДФЕС да визира актовете, които засягат пряко и лично това лице, тази разпоредба няма за цел да определи при какви условия валидността на акт на Съюза може да бъде оспорена пред националните съдилища.

60 Освен това от постоянната практика на Съда следва, че посредством разпоредбите на членове 263 и 277, от една страна, и член 267, от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способи за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза (решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 92 и цитираната съдебна практика).

61 Следва да се добави, че държавите членки трябва да предвидят система от способи за защита и производства, които да осигурят спазването на основното право на ефективна съдебна защита (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 100 и цитираната съдебна практика).

62 Ето защо при липсата на правна уредба на Съюза в съответната област, във вътрешния правен ред на всяка държава членка следва да се определят — при спазване на посоченото в предходната точка изискване, както и на принципите на ефективност и равностойност — компетентните юрисдикции и да се установят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 102 и цитираната съдебна практика).

63 Макар на това основание в рамките на национално производство на правните субекти да трябва да се гарантира правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг акт национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на

Съюза с общо приложение (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 94 и цитираната съдебна практика), от член 267 ДФЕС по никакъв начин не следва, че той не допуска национални правни норми, които позволяват на правните субекти да се позовават пред национален съд чрез възражение за невалидност на акт на Съюза с общо приложение, извън спор, свързан с прилагането на такъв акт към тях.

64 Обратно, от практиката на Съда следва, че преюдициално запитване относно преценка на валидността трябва да се счита за допустимо, когато е отправено във връзка с реален спор, в рамките на който инцидентно е поставен въпросът за валидността на акт на Съюза, дори да не са приети мерки за прилагането на този акт по отношение на правния субект, за който става въпрос в главното производство (вж. в този смисъл решения от 3 юни 2008 г., Intertanko и др., C-308/06, EU:C:2008:312, т. 33 и 34, от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 29 и от 7 февруари 2018 г., American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, т. 30).

65 Ето защо на втория въпрос във втората му част следва да се отговори, че правото на Съюза не изисква допустимостта на възражение за незаконосъобразност на акт на Съюза, повдигнато пред национален съд, да зависи от условието този акт да засяга пряко и лично правния субект, който се позовава на това възражение.

По третия въпрос

66 С третия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали спорните насоки са валидни от гледна точка на разпоредбите на Регламент № 1093/2010, определящи правомощията на ЕБО.

67 Тъй като от Регламент № 1093/2010 е видно, че законодателят на Съюза е формулирал прецизно правомощието на ЕБО да издава насоки въз основа на обективни критерии, упражняването на това правомощие трябва да подлежи на строг съдебен контрол от гледна точка на тези обективни критерии (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2014 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-270/12, EU:C:2014:18, т. 41 и 53).

68 Обстоятелството, че спорните насоки не пораждат задължителни правни последици, както е видно от точки 39—49 от настоящото решение, не може да се отрази на обхвата на този контрол.

69 Всъщност, както бе припомнено в точки 43 и 48 от настоящото решение, с издаването на спорните насоки се цели ЕБО да упражни правомощие за стимулиране и убеждаване на компетентните органи и финансовите институции, тъй като те трябва да положат всички усилия за спазване на Насоките, а тези органи са длъжни да уведомят дали спазват или възнамеряват да ги спазват, и ако това не е така — да мотивират позицията си.

70 По-специално такива насоки могат да накарат компетентните органи да приемат, подобно на ACPR в спора по главното производство, актове на националното право, стимулиращи финансовите институции да променят съществено своите практики, или да вземат предвид, както подчертава генералният адвокат в точка 51 от заключението си, спазването на Насоките на ЕБО при разглеждане на индивидуалното положение на тези институции.

71 Националните съдилища са длъжни също да вземат предвид Насоките на ЕБО при разрешаването на разглежданите от тях спорове, по-конкретно когато тези насоки, подобно на спорните, имат за цел да допълнят разпоредби на правото на Съюза с обвързващ характер (вж. в този смисъл решения от 13 декември 1989 г., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, т. 18 и от 25 март 2021 г., Българска народна банка, C-501/18, EU:C:2021:249, т. 80).

72 Освен това, ако се приеме, че ЕБО може свободно да издава насоки, независимо от установената от законодателя на Съюза конкретна рамка, това би могло да засегне разпределението на правомощията между институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

73 Действително издаването на насоки от ЕБО не засяга правото на законодателя на Съюза да приема в границите на предоставените му с първичното право правомощия акт със задължителни правни последици, установяващ различни от препоръчаните от ЕБО стандарти, което в такъв случай би означавало да не се прилагат съответните насоки.

74 Това обстоятелство обаче не може да постави под въпрос изискването, припомнено в точка 67 от настоящото решение, че ЕБО е длъжен да действа съобразно точната рамка, определена от законодателя в Регламент № 1093/2010 въз основа на обективни критерии.

75 От гореизложеното следва, че ЕБО е компетентен да издава насоки само доколкото това е изрично предвидено от законодателя на Съюза, и че за да отговори на третия въпрос, Съдът трябва да провери дали спорните насоки попадат в обхвата на определените от законодателя правомощия на ЕБО.

76 За тази цел следва, що се отнася до обхвата на правомощията, предоставени на ЕБО от законодателя на Съюза, да се констатира, че съгласно член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010 ЕБО действа в рамките на предоставените му с този регламент правомощия и в рамките на приложното поле на няколко изброени в него актове, включително на всички директиви, регламенти и решения, приети на основание на тези актове, и всеки друг правно обвързващ акт, с който се възлагат задачи на ЕБО.

77 Член 1, параграф 3 от Регламент № 1093/2010 предвижда, че ЕБО също така действа в областта на дейност на кредитните институции, финансовите конгломерати, инвестиционните посредници, платежните институции и институциите за електронни пари във връзка с въпроси, които не се уреждат пряко в актовете, посочени в член 1, параграф 2 от този регламент, включително по въпроси на корпоративното управление, одита и финансовата отчетност, при условие че тази дейност на ЕБО е необходима за гарантиране на последователното и ефективно прилагане на тези актове.

78 Що се отнася по-конкретно до правомощието на ЕБО да издава насоки, член 8, параграф 1, буква а) от Регламент № 1093/2010 предвижда, че ЕБО има за задача да допринася за установяването на висококачествени общи регулаторни и надзорни стандарти и практики, по-специално чрез разработване на насоки и препоръки, които се основават на посочените в член 1, параграф 2 от този регламент законодателни актове.

79 От своя страна член 8, параграф 2, буква в) от Регламент № 1093/2010 предвижда, че за изпълнението на определените в член 8, параграф 1 от този регламент „задачи“ ЕБО разполага с правомощието да издава насоки и препоръки, както е предвидено в член 16 от

този регламент, докато в член 8, параграф 1а от посочения регламент се уточнява, че когато изпълнява задачите си съгласно посочения регламент ЕБО използва пълните правомощия на негово разположение.

80 В този контекст е важно да се отбележи, че съгласно член 8, параграф 1, букви б) и з) от Регламент № 1093/2010 сред възложените на ЕБО задачи са да допринася за последователното прилагане на правно обвързващите актове на Съюза, по-специално като допринася за създаването на обща надзорна култура, като осигурява последователно, ефективно и ефикасно прилагане на посочените в член 1, параграф 2 от този регламент актове, както и да насърчава защитата на вложителите и инвеститорите.

81 Освен това член 16 от Регламент № 1093/2010, към който препраща член 8, параграф 2, буква в) и който в спорните насоки е посочен като правното им основание, предвижда в параграф 1, че с цел налагане на последователни, ефикасни и ефективни надзорни практики в рамките на ЕСФН и осигуряване на общо, еднакво и последователно прилагане на правото на Съюза, ЕБО издава насоки и препоръки, чиито адресати са компетентните органи или финансовите институции.

82 Освен това съгласно член 1, параграф 5 от Регламент № 1093/2010 целта на ЕБО е да защитава обществените интереси, като допринася за краткосрочната, средносрочната и дългосрочната стабилност и ефективност на финансовата система, в интерес на икономиката на Съюза и на неговите граждани и стопански субекти. В член 1, параграф 5, букви д) и е) от този регламент се уточнява също, че ЕБО допринася по-специално за гарантирането на подходящо регулиране и надзор върху вземането на кредити и поемането на други рискове и за подобряването на защитата на потребителите.

83 С оглед на гореизложеното следва да се приеме, от една страна, че валидността на издадени от ЕБО насоки зависи от това дали са спазени разпоредбите на Регламент № 1093/2010, които конкретно очертават правомощието на ЕБО да издава насоки, но и от това дали тези насоки се вписват в обхвата на дейност на ЕБО, който член 1, параграфи 2 и 3 от този регламент определя с оглед на прилагането на някои актове на Съюза, което впрочем се потвърждава от обстоятелството, че член 8, параграф 1, буква а) от този регламент предвижда, че приетите от ЕБО насоки трябва да се основават на актовете на Съюза, посочени в член 1, параграф 2 от посочения регламент.

84 От друга страна, както по-специално следва от точки 77 и 80—82 от настоящото решение с цел осигуряване на общо, еднакво и последователно прилагане на правото на Съюза, ЕБО може да издава насоки относно задълженията за пруденциален надзор, които имат съответните институции, по-специално за да се защитят интересите на вложителите и инвеститорите чрез подходяща рамка за поемане на финансови рискове, тъй като нищо в Регламент № 1093/2010 не позволява да се приеме, че от това правомощие са изключени мерките относно създаването и предлагането на пазара на продукти, при условие че тези мерки се вписват в обхвата на дейност на ЕБО, така както е уточнен в точка 83 от настоящото решение.

85 В настоящия случай, що се отнася до съдържанието на спорните насоки, видно от точка 5 от Насоките, озаглавена „Предмет“, те се отнасят до създаването на контрола и правилата за управление на продуктите като неразделна част от организационните изисквания, свързани със системите за вътрешен контрол на фирмите, както и до вътрешните процеси, функции и стратегии, насочени към създаването на продукти, пускането им на пазара и

извършването на преглед през техния жизнен цикъл. В посочената точка 5 се уточнява също, че целта на тези насоки е да се установят процедури, които са от значение за гарантиране удовлетворяване на интересите, целите и характеристиките на целевия пазар.

86 С оглед на това първо в насока 1 от спорните насоки се предвижда, че целта на създадения контрол и правилата за управление трябва да бъде при създаването и предлагането на продукти на пазара да се гарантира по-специално, че интересите, целите и характеристиките на потребителите се вземат под внимание и да се избягват евентуални вреди за потребителите.

87 В тази насока се препоръчва и редовно преразглеждане и актуализиране на контрола и правилата за управление на продукти, както и необходимостта да се гарантира, че контролът и правилата за управление са взети предвид в политиката за одобряване на новия продукт на съответните институции, която е предмет на насока 23 от Насоките на ЕБО относно вътрешното управление като изискване, свързано с този контрол, за да се осигури управлението на риска.

88 На следващо място в насока 2 от спорните насоки в по-общ план институциите се насърчават да включат контрола и правилата за управление на продуктите в своето управление, рамката за управление на риска и вътрешния контрол. В тази насока се уточнява също за тази цел каква трябва да е ролята на различни органи на посочените институции, като се препраща отново към различни аспекти от Насоките на ЕБО относно вътрешното управление. По-специално в насока 2.4 се уточнява, че висшето ръководство трябва да гарантира, че служителите, участващи в създаването на продукти, са запознати с и следват контрола и правилата за управление на продуктите на изготвящата институция, са компетентни и им е осигурено подходящо обучение, както и разбират и са запознати с особеностите, характеристиките и рисковете на продукта.

89 На последно място, в този контекст, от една страна, в насоки 3—8 от спорните насоки се конкретизират контролът и правилата за управление на продукти, които съгласно тези насоки трябва да бъдат включени в правилата за вътрешно управление на съответните институции.

90 По-конкретно с насоки 3—8 се насърчава приемането на различни мерки, за да се гарантира, че създаването и предлагането на пазара на даден продукт са подходящи с оглед на съответния целеви пазар, че продуктът е тестван, осъществява се наблюдение, предприемат се коригиращи действия, разпространява се чрез подходящи канали и се съпровожда от информация, предназначена за институциите дистрибутори. Така в насока 3.3 се уточнява, че изготвящата институция трябва да създава и предлага на пазара само продукти с характеристики, такси и рискове, които отговарят на интересите, целите и характеристиките на и са от полза за конкретния целеви пазар, идентифициран за продукта.

91 Следователно в посочените насоки 3—8 се уточняват различни аспекти на процедурите, които следва да се прилагат в съответните институции, за да се гарантира достатъчен контрол над създаването и предлагането на пазара на продуктите и по този начин да се контролират свързаните с тях рискове.

92 От друга страна, в насоки 9—12 от спорните насоки за институциите дистрибутори се определят стандарти, сходни с посочените в насоки 3—8 от спорните насоки по отношение на изготвящите институции.

93 Въз основа на това, първо, следва да се прецени дали спорните насоки са от обхвата на дейност на ЕБО, както е определен в член 1, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1093/2010.

94 В тази връзка от точки 76, 77 и 83 от настоящото решение следва, че условие за валидността на издадени от ЕБО насоки, които, подобно на спорните насоки, се отнасят до въпроси на корпоративното управление, е тези насоки да се вписват в приложното поле на поне един от актовете, посочени в член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010, или да са необходими за гарантиране на последователното и ефективно прилагане на такъв акт.

95 От точка 6 от спорните насоки е видно, че в тях се определят изискванията за контрола и правилата за управление на продуктите във връзка с член 74, параграф 1 от Директива 2013/36, член 10, параграф 4 от Директива 2007/64, член 3, параграф 1 от Директива 2009/110 и член 7, параграф 1 от Директива 2014/17.

96 Всички тези директиви обаче трябва да се считат за актове, посочени в член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010.

97 Преди всичко директиви 2013/36 и 2009/110 са изрично посочени в тази разпоредба.

98 На следващо място обаче, макар Директива 2007/64 да не е била посочена в редакцията на член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010, приложима към датата на издаване на спорните насоки, следва да се подчертае, от една страна, че в текста на тази разпоредба е била посочена Директива 2015/2366, която е приемник на Директива 2007/64, и от друга страна, че последната директива е била посочена в приложимата преди 12 януари 2016 г. редакция на тази разпоредба.

99 Следователно се оказва, че вследствие на техническа грешка законодателят на Съюза е заменил препратка към Директива 2015/2366 с препратка към Директива 2007/64, без да отчете факта, че съгласно член 114 от първата от тях същата е отменила втората едва считано от 13 януари 2018 г.

100 При тези условия препратката към Директива 2015/2366, съдържаща се в член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010 към датата на издаване на спорните насоки, следва да се тълкува като препратка към тази дата към Директива 2007/64.

101 На последно място, макар Директива 2014/17 също да не е посочена в член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010, член 29, параграф 2, буква а), член 34, параграфи 2 и 4, както и член 37 от тази директива предвиждат, че ЕБО трябва да приема различни мерки, за да осигури изпълнението ѝ, поради което, доколкото с нея се възлагат задачи на ЕБО, тази директива трябва да се счита за акт, посочен в член 1, параграф 2 от Регламент № 1093/2010.

102 Следователно отговорът на третия въпрос изисква Съдът също да провери дали спорните насоки действително попадат в приложното поле на директивите, посочени в точка 6 от тези насоки, или дали са необходими, за да се гарантира тяхното последователно и ефективно прилагане.

103 Що се отнася, на първо място, до Директива 2013/36, член 74, параграф 1 предвижда, че институциите, до които се отнася, разполагат с надеждни правила за управление, включващи ясна организационна структура с точно определени, прозрачни и последователни нива на отговорност, ефективни процеси за установяване, управление,

наблюдение и сигнализиране на рисковете, на които са изложени или може да бъдат изложени, адекватни механизми за вътрешен контрол, включващи разумни административни и счетоводни процедури, както и политики и практики за възнагражденията, които са съобразени с разумното и ефективно управление на риска и го насърчават.

104 В това отношение трябва да се отбележи, както изтъкват ЕБО и ACPR, че пускането на пазара от финансови институции на банкови продукти, създавани и предлагани на пазара, без да се вземат предвид характеристиките на съответните пазари, както и тези на съответните потребители, може да доведе до значителни рискове за тези институции, по-конкретно като ги изложи на значителни разходи, свързани с тяхната отговорност и с налагането на санкции спрямо тях.

105 Впрочем това е отразено в окончателния доклад на ЕБО относно спорните насоки от 15 юли 2015 г., в който освен това се подчертава, че поведението на финансовите институции, включително по отношение на продажбата на дребно, засяга регулаторните органи не само с оглед на защитата на потребителите, но и от пруденциална гледна точка, както и във връзка с целта за насърчаване на доверието на пазарите, финансовата стабилност и интегритета на финансовата система на национално и европейско равнище.

106 Тъй като, видно от точки 86—92 от настоящото решение, целта на спорните насоки е да се определи по какъв начин съответните институции трябва да включат във вътрешните си структури и процедури контрола и правилата за управление, предназначени да гарантират отчитането на характеристиките на посочените пазари, както и тези на съответните потребители, трябва да се счита, че те установяват принципи, чиято цел е да гарантират ефективни процеси за установяване, управление и наблюдение на рисковете, както и адекватни механизми за вътрешен контрол по смисъла на член 74, параграф 1 от Директива 2013/36, за да се гарантира наличието на изискваните в тази разпоредба надеждни правила за управление.

107 Освен това, тъй като член 74, параграф 3 от тази директива изрично предвижда, че при издаването на насоки за правилата, процесите и механизмите по параграф 1 от посочения член ЕБО трябва да предприема действия в съответствие с параграф 2, важно е да се подчертае, че включването в тези процеси и механизми на елементи, предназначени за отчитане на състоянието на целевите пазари, следва да се счита за част от изискваното в член 74, параграф 2 от тази директива адаптиране на посочените процеси и механизми към сложността на рисковете, присъщи на бизнес модела и дейностите на институцията.

108 Тези констатации не се поставят под въпрос нито от обстоятелството, че спорните насоки се отнасят конкретно до контрола и управлението на продукти, нито от специалното място, което тези насоки отреждат на интересите, целите и характеристиките на потребителите, дори тези елементи да не са изрично посочени в член 74 от Директива 2013/36.

109 От една страна, както се подчертава в точка 5 от спорните насоки, те не се занимават с пригодността на продуктите за отделните потребители.

110 Напротив, от точки 86—92 от настоящото решение е видно, че тези насоки визират интересите, целите и характеристиките на потребителите само с цел да се гарантира отчитането им в процесите за управление на риска и механизмите за вътрешен контрол на съответните институции.

111 От друга страна, несъмнено следва да се отбележи, че техническите критерии, определени в членове 76—95 от Директива 2013/36, към които препраща член 74, параграф 2, не се отнасят конкретно нито до контрола, нито до правилата за управление на продуктите, нито до интересите, целите и характеристиките на потребителите.

112 Въпреки това фактът, че съгласно член 74, параграф 2 тези технически критерии следва да се отчитат, не означава, че надеждните правила за управление, посочени в член 74, параграф 1 от тази директива, трябва да се определят изключително въз основа на тези технически критерии.

113 Следователно спорните насоки могат да се считат за необходими за гарантиране последователното и ефективно прилагане на член 74, параграф 1 от Директива 2013/36.

114 Второ, член 10, параграф 4 от Директива 2007/64 предвижда по отношение на институциите, които желаят да предоставят платежни услуги, задължения, формулирани по същия начин както посочените в член 74, параграф 1 от Директива 2013/36.

115 Следователно от съображенията, изложени в точки 103—110 от настоящото решение, е видно, че спорните насоки, които обхващат, наред с други продукти, платежните услуги, могат да се считат за необходими за гарантиране на последователното и ефективно прилагане на член 10, параграф 4 от Директива 2007/64.

116 Трето, същото се отнася и за член 3, параграф 1 от Директива 2009/110, тъй като тази разпоредба предвижда само прилагането по отношение на институциите за електронни пари на някои членове от Директива 2007/64, сред които е и член 10.

117 Четвърто, член 7, параграф 1 от Директива 2014/17 предвижда по-специално, че при изготвянето на кредитни продукти или отпускането, извършването на посредничество или предоставянето на консултации във връзка с кредити за жилищни недвижими имоти за потребители се изисква кредиторът, кредитният посредник или назначеният представител да действа честно, лоялно, прозрачно и професионално, като отчита правата и интересите на потребителите.

118 В тази разпоредба се уточнява също, че по отношение на отпускането, извършването на посредничество или предоставянето на консултации във връзка с такива кредити дейностите се основават на информация относно положението на потребителя и всички специални изисквания, за които потребителят е съобщил, както и на разумни допускания за рисковете, свързани с положението на потребителя през срока на действие на договора за кредит.

119 Трябва обаче да се припомни най-напред, че в насока 1 от спорните насоки се уточнява, че целта на описаните контрол и правила за управление на продукти трябва да бъде при създаването и предлагането на продуктите на пазара да се гарантира, че се вземат под внимание интересите, целите и характеристиките на потребителите и да се избягват евентуални вреди за тях.

120 На следващо място, отчитането на интересите, целите и характеристиките на целевия пазар или пазари, предмет на насоки 3 и 11 от спорните насоки, предполага да се определи положението на потребителите, които се намират на тези пазари, а впоследствие да се включи в процесите на вземане на решения.

121 Накрая, важно е да се подчертае, че конкретните мерки, посочени в насоки 4, 5, 7, 9 и 12, са определени изрично посредством отчитането на интересите, целите и характеристиките на потребителите на различни етапи от създаването и предлагането на съответните продукти на пазара.

122 Поради това спорните насоки може да се считат за необходими за гарантиране на последователното и ефективно прилагане на член 7, параграф 1 от Директива 2014/17.

123 Следователно трябва да се счита, че спорните насоки са от обхвата на дейност на ЕБО, определен общо в член 1, параграфи 2 и 3 от Регламент № 1093/2010.

124 На второ място, следва да се определи дали спорните насоки попадат в обхвата на определената от законодателя на Съюза специфична рамка за упражняване на правомощието на ЕБО да издава насоки.

125 В това отношение, първо, по-специално предвид изложеното в точки 119—121 от настоящото решение се оказва, че спорните насоки имат за цел да допринесат за защитата на потребителите и за тази на вложителите и инвеститорите — защита, визирана съответно в член 1, параграф 5, буква е) и в член 8, параграф 1, буква з) от Регламент № 1093/2010.

126 Второ, с оглед на съображенията, изложени в точки 104 и 110 от настоящото решение, спорните насоки трябва да се отнесат и към възложените на ЕБО съгласно член 1, параграф 5, буква д) функции, що се отнася до рамката, която очертава поемането на риск от финансовите институции.

127 Трето, трябва да се счита, че спорните насоки допринасят за въвеждането на последователни, ефикасни и ефективни надзорни практики в рамките на ЕСФН, посочени в член 8, параграф 1, буква б) и член 16, параграф 1 от Регламент № 1093/2010.

128 Всъщност тези насоки пряко прилагат принципите, установени в Обща позиция на европейските надзорни органи относно контрола и правилата за управление на продукти от изготвящите институции (JC-2013-77), приета от Европейския орган за ценни книжа и пазари, от ЕБО и от Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване.

129 Следва по-специално да се подчертае, че тази обща позиция, която има за цел да засили защитата на потребителите, както и да гарантира стабилност, ефективност и интегритет на финансовите пазари, изрично предвижда, че ЕБО ще прилага установените в посочената обща позиция принципи за разработване на по-подробни изисквания относно контрола и правилата за управление на банкови продукти.

130 Ето защо трябва да се приеме, че спорните насоки попадат в обхвата на определената от законодателя на Съюза специфична рамка за упражняване на правомощието на ЕБО да издава насоки съгласно член 8, параграфи 1 и 2 и член 16, параграф 1 във връзка с член 1, параграф 5 от Регламент № 1093/2010.

131 Предвид изложеното по-горе следва да се приеме, че спорните насоки попадат в обхвата на правомощията на ЕБО, както са определени от законодателя на Съюза.

132 Следователно при разглеждането на третия въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на спорните насоки.

По съдебните разноски

133 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Член 263 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че срещу актове като Насоките на Европейския банков орган (ЕБО) от 22 март 2016 година относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно (ABE/GL/2015/18) не може да бъде подавана жалба за отмяна на основание на този член.**

2) **Член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че съгласно този член Съдът е компетентен да преценява валидността на актове като Насоките на Европейския банков орган (ЕБО) от 22 март 2016 година относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно (ABE/GL/2015/18).**

3) **Правото на Съюза не изисква допустимостта на възражение за незаконосъобразност на акт на Съюза, повдигнато пред национален съд, да зависи от условието този акт да засяга пряко и лично правния субект, който се позовава на възражението.**

4) **При разглеждането на третия преюдициален въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на Насоките на Европейския банков орган от 22 март 2016 година относно контрола на продукти и правилата за управление на банкови продукти на дребно (ABE/GL/2015/18).**

Подписи