Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. juli 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 263 TEUF og 267 TEUF – EU-retsakt, som ikke er juridisk bindende – domstolsprøvelse – retningslinjer udstedt af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) – produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter – gyldighed – EBA's kompetence«

I sag C-911/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 4. december 2019, indgået til Domstolen den 13. december 2019, i sagen

Fédération bancaire française (FBF)

mod

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (refererende dommer), A. Kumin og N. Wahl samt dommerne E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis og N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. oktober 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

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

* Processprog: fransk.

– den franske regering ved E. de Moustier og A. Daly, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) ved J. Overett Somnier, C. Carroll og I. Metin, som befuldmægtigede, bistået af B. Kennelly, QC, og barrister R. Mehta,

– Europa-Kommissionen ved D. Triantafyllou, V. Di Bucci og W. Mölls, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. april 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 263 TEUF og 267 TEUF samt gyldigheden i forhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), om ændring af afgørelse nr. 716/2009/EF og om ophævelse af Kommissionens afgørelse 2009/78/EF (EUT 2010, L 331, s. 12), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 (EUT 2015, L 337, s. 35) (herefter »forordning nr. 1093/2010«), af de retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter, der blev udstedt af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) den 22. marts 2016 (EBA/GL/2015/18) (herefter »de omtvistede retningslinjer«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Fédération bancaire française (FBF) (den franske banksammenslutning) og Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) (tilsyns- og afviklingsmyndigheden, Frankrig) vedrørende sidstnævnte myndigheds vedtagelse af en udtalelse, hvorved den erklærede at efterleve de omtvistede retningslinjer.

Retsforskrifter

Direktiv 2007/64/EF

3 Artikel 10, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF (EUT 2007, L 319, s. 1) bestemte:

»De kompetente myndigheder meddeler kun tilladelse, hvis der i betalingsinstituttet under hensyn til behovet for at sikre en forsvarlig og forsigtig ledelse af et betalingsinstitut findes effektive former for virksomhedsstyring af dets betalingstjenestevirksomhed, hvilket indebærer en klar organisatorisk struktur med en veldefineret, gennemskuelig og konsekvent ansvarsfordeling og effektive procedurer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, som betalingsinstitutterne er eller kan blive udsat for, samt hensigtsmæssige interne kontrolmekanismer, herunder en god administrativ og regnskabsmæssig praksis; disse styringsformer, procedurer og mekanismer skal omfatte hele virksomheden og være proportionale med arten, omfanget og kompleksitetsgraden af de betalingstjenester, der ydes af betalingsinstituttet.«

Direktiv 2009/110/EF

4 Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/110/EF af 16. september 2009 om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed, ændring af direktiv 2005/60/EF og 2006/48/EF og ophævelse af direktiv 2000/46/EF (EUT 2009, L 267, s. 7) præciserer:

»Uden at det berører dette direktiv finder artikel 5, artikel 10-15, artikel 17, stk. 7, og artikel 18-25 i direktiv [2007/64] tilsvarende anvendelse på e-pengeinstitutter.«

Forordning nr. 1093/2010

5 Artikel 1, stk. 2, 3 og 5, i forordning nr. 1093/2010 bestemmer:

»2. [EBA] handler inden for de beføjelser, som den tildeles ved denne forordning, og inden for rammerne af [direktiv 2009/110], […] [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338)] […], herunder alle direktiver, forordninger og afgørelser, der er baseret på disse retsakter, samt eventuelle yderligere retligt bindende EU-retsakter, hvorved [EBA] tillægges opgaver. […]

3. [EBA] handler også på kreditinstitutters, finansielle konglomeraters, investeringsselskabers, betalingsinstitutters og e-penge-institutters aktivitetsområder i forbindelse med spørgsmål, der ikke er direkte omfattet af de i stk. 2 nævnte retsakter, herunder i forbindelse med spørgsmål om selskabsstyring, revision og regnskabsaflæggelse, såfremt en sådan indsats fra [EBA's] side er nødvendig for at sikre en effektiv og konsekvent anvendelse af disse retsakter.

[…]

5. Formålet med [EBA] er at beskytte offentlige interesser ved at bidrage til det finansielle systems stabilitet og effektivitet på kort, mellemlang og lang sigt af hensyn til Unionens økonomi, dens borgere og virksomheder. [EBA] bidrager til:

[…]

e) at sikre, at der føres tilstrækkeligt tilsyn med kreditrisici og andre risici, og at disse reguleres i tilstrækkeligt omfang, og

f) at øge forbrugerbeskyttelsen.

[…]«

6 Denne forordnings artikel 8, stk. 1, 1a og 2, fastsætter:

»1. [EBA] har følgende opgaver:

a) at bidrage til fastlæggelsen af fælles standarder og praksis af høj kvalitet for regulering og tilsynsførelse, navnlig ved at afgive udtalelser til EU-institutionerne og udarbejde retningslinjer, henstillinger og udkast til reguleringsmæssige og gennemførelsesmæssige tekniske standarder og andre foranstaltninger, der skal baseres på de i artikel 1, stk. 2, nævnte retsakter

[…]

b) at bidrage til den konsekvente anvendelse af juridisk bindende EU-retsakter, bl.a. ved at bidrage til en fælles tilsynskultur, sikre konsekvent og effektiv anvendelse af de i artikel 1, stk. 2, nævnte retsakter […];

[…]

h) at fremme beskyttelse af indskydere og investorer

[…]

1a. Ved udførelsen af sine opgaver i overensstemmelse med denne forordning skal [EBA]:

a) udnytte samtlige de beføjelser, den har til rådighed […]

[…]

2. Med henblik på udførelsen af opgaverne i stk. 1 har [EBA] de i denne forordning fastsatte beføjelser, herunder navnlig til:

[…]

c) at udstede retningslinjer og henstillinger, jf. artikel 16

[…]«

7 Samme forordnings artikel 15, stk. 4, er affattet således:

»De gennemførelsesmæssige tekniske standarder vedtages gennem forordninger eller afgørelser. […]«

8 Artikel 16, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1093/2010 bestemmer:

»1. [EBA] udsteder retningslinjer og henstillinger rettet til kompetente myndigheder eller finansielle institutioner med henblik på at fastlægge en konsekvent og effektiv tilsynspraksis i [det europæiske finanstilsynssystem (ESFS)] og sikre en fælles, ensartet og konsekvent anvendelse af EU-retten.

[…]

3. De kompetente myndigheder og finansielle institutioner bestræber sig bedst muligt på at efterleve disse retningslinjer og henstillinger.

Senest to måneder efter udstedelsen af en retningslinje eller henstilling bekræfter hver enkelt kompetent myndighed, om den efterlever eller agter at efterleve denne retningslinje eller henstilling. Hvis en kompetent myndighed ikke efterlever eller ikke agter at efterleve den, underretter den [EBA] og angiver sin begrundelse herfor.

[…]

Hvis det kræves i henhold til retningslinjen eller henstillingen, rapporterer alle finansielle institutioner på en klar og detaljeret måde, om de efterlever retningslinjen eller henstillingen.«

Direktiv 2013/36

9 Artikel 74, stk. 1-3, i direktiv 2013/36 præciserer:

»1. Institutter skal have robuste ledelsesordninger, hvilket omfatter en klar organisatorisk struktur med en veldefineret, gennemsigtig og konsekvent ansvarsfordeling og effektive procedurer til at identificere, styre, overvåge og indberette de risici, som institutterne er eller kan blive eksponeret for, fyldestgørende interne kontrolmekanismer, herunder en sund administrativ og regnskabsmæssig praksis, og en aflønningspolitik og -praksis, som er i overensstemmelse med og fremmer en forsvarlig og effektiv risikostyring.

2. De i stk. 1 omhandlede ordninger, procedurer og mekanismer omfatter hele virksomheden og står i rimeligt forhold til arten, omfanget og kompleksiteten af risikoen i forretningsmodellen og instituttets aktiviteter. Der tages hensyn til de tekniske kriterier i artikel 76-95.

3. EBA udsteder retningslinjer for de ordninger, procedurer og mekanismer, der er omhandlet i stk. 1, i overensstemmelse med stk. 2.«

Direktiv 2014/17/EU

10 Artikel 7, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/17/EU af 4. februar 2014 om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse og om ændring af direktiv 2008/48/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 60, s. 34) bestemmer:

»Medlemsstaterne kræver, at kreditgiver, kreditformidler eller den udpegede repræsentant over for forbrugerne handler redeligt, rimeligt, gennemsigtigt og professionelt, når denne udformer kreditprodukter, eller bevilger, formidler eller yder rådgivningstjenester om kredit og i givet fald accessoriske tjenesteydelser, eller når der indgås en kreditaftale, under hensyntagen til forbrugerens rettigheder og interesser. For så vidt angår bevilling, formidling eller ydelse af rådgivningstjenester vedrørende kredit baseres aktiviteterne på oplysninger om forbrugerens forhold og eventuelle specifikke krav, som forbrugeren har fremsat, og på rimelige antagelser med hensyn til risici for forbrugerens situation i kreditaftalens løbetid. […]«

11 Dette direktivs artikel 29, stk. 2, litra a), tredje afsnit, bestemmer:

»EBA udarbejder et udkast til de reguleringsmæssige tekniske standarder for at fastsætte minimumsbeløbet for erhvervsansvarsforsikringen eller den i nærværende litras første afsnit nævnte tilsvarende garanti og forelægger dette for [Europa-]Kommissionen den 21. september 2014. EBA gennemgår og udarbejder, om nødvendigt, et udkast til ændring af de reguleringsmæssige tekniske standarder hvad angår minimumsbeløbet for erhvervsansvarsforsikringen eller den i nærværende litras første afsnit nævnte tilsvarende garanti og forelægger dette for Kommissionen første gang inden den 21. marts 2018 og derefter hvert andet år.«

12 Nævnte direktivs artikel 34, stk. 2 og 4, har følgende ordlyd:

»2. […]

Hvis den kompetente myndighed i hjemlandet er uenig i de tiltag, der iværksættes af værtslandet, kan den indbringe sagen for EBA og anmode denne om bistand, jf. artikel 19 i forordning (EU) nr. 1093/2010. I så fald kan EBA handle i overensstemmelse med de beføjelser, der er tillagt den i henhold til nævnte artikel.

[…]

4. […]

I de tilfælde, hvor den kompetente myndighed i hjemlandet ikke iværksætter nogen tiltag inden en måned efter at have fået forelagt disse grunde, eller hvor en kreditformidler på trods af de tiltag, som den kompetente myndighed i hjemlandet har iværksat, fortsætter med at handle på en måde, der klart er til skade for forbrugerinteresserne i værtslandet, eller som hindrer markederne i at fungere korrekt, gælder følgende:

[…]

b) Den kompetente myndighed i værtslandet kan indbringe sagen for EBA og anmode denne om bistand, jf. artikel 19 i forordning (EU) nr. 1093/2010. I så fald kan EBA handle i overensstemmelse med de beføjelser, der er tillagt den i henhold til nævnte artikel.«

13 Samme direktivs artikel 37 har følgende ordlyd:

»Såfremt en anmodning om samarbejde, navnlig udveksling af oplysninger, er blevet afvist eller ikke er blevet behandlet inden for en rimelig frist, kan de kompetente myndigheder indbringe sagen for EBA og anmode denne om bistand i overensstemmelse med artikel 19 i forordning [nr. 1093/2010]. […]«

Direktiv 2015/2366

14 Artikel 114 i direktiv 2015/2366 er affattet således:

»Direktiv 2007/64/EF ophæves med virkning fra den 13. januar 2018.

Henvisninger til det ophævede direktiv gælder som henvisninger til nærværende direktiv og læses efter sammenligningstabellen i bilag II til nærværende direktiv.«

EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse

15 Retningslinje 23 i retningslinjerne udstedt af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) den 27. september 2011 vedrørende intern ledelse (EBA BS 2011 116 final, herefter »EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse«) præciserer, at de berørte institutter bør have indført en politik for godkendelse af nye produkter og fastlægger de karakteristika, som denne politik skal udvise.

De omtvistede retningslinjer

16 Følgende fremgår af de omtvistede retningslinjers punkt 2:

»Retningslinjerne afspejler EBA's syn på passende tilsynspraksis inden for det europæiske finanstilsynssystem eller på, hvordan EU-retten bør anvendes inden for et bestemt område. De kompetente myndigheder, […] som er omfattet af retningslinjerne, bør efterleve disse ved i fornødent omfang at indarbejde dem i deres praksis (f.eks. ved at ændre deres retlige rammer eller deres tilsynsprocesser), også hvor retningslinjerne primært er rettet mod institutioner.«

17 I retningslinjernes punkt 3 er anført:

»I henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning [nr. 1093/2010] skal de kompetente myndigheder […] underrette EBA om, hvorvidt de efterlever eller agter at efterleve disse retningslinjer, eller begrunde en eventuel manglende efterlevelse […]«

18 Følgende fremgår af de nævnte retningslinjers punkt 5:

»Disse retningslinjer vedrører udarbejdelse af produktudviklings- og produktstyringsprocesser for både produktudviklere og distributører som en integreret del af de generelle organisatoriske krav, der er knyttet til virksomheders interne kontrolsystemer. De henviser til interne processer, funktioner og strategier, der er rettet mod udformning og markedsføring af produkter og revision af dem i deres levetid. De fastlægger procedurer, som skal sikre, at målgruppens interesser, mål og karakteristika inddrages. Disse retningslinjer omhandler dog ikke spørgsmålet om, hvorvidt produkter egner sig til den enkelte forbruger.«

19 Samme retningslinjers punkt 6 har følgende ordlyd:

»Disse retningslinjer finder anvendelse for udviklere og distributører af produkter, der tilbydes og sælges til forbrugere, og specificerer produktudviklings- og produktstyringsprocesser i relation til:

– artikel 74, stk. 1, i direktiv [2013/36], artikel 10, stk. 4, i direktiv [2007/64] og artikel 3, stk. 1, i direktiv [2009/110] sammenholdt med artikel 10, stk. 4, i [direktiv 2007/64], og

– artikel 7, stk. 1, i direktiv [2014/17].«

20 De omtvistede retningslinjers punkt 11-14 udpeger de kompetente myndigheder, som retningslinjerne er rettet til.

21 Disse retningslinjers punkt 15 definerer bl.a. begreberne »produktudvikler« og »produkt« med henvisning til direktiv 2009/110, 2007/64, 2013/36 og 2014/17.

22 Følgende fremgår af de nævnte retningslinjers retningslinje 1:

»1.1 Produktudvikleren bør etablere, gennemføre og revidere effektive produktudviklings- og produktstyringsprocesser. Ved udformningen og markedsføringen af produkter bør ordningerne have til formål at i) sikre, at forbrugernes interesser, mål og karakteristika inddrages, ii) forhindre eventuelle skader for forbrugerne og iii) minimere interessekonflikter.

1.2 Produktudviklings- og produktstyringsprocesserne bør regelmæssigt revideres og ajourføres af produktudvikleren.

1.3 Når et nyt produkt lanceres, bør produktudvikleren sikre, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne tages i betragtning i politikken for godkendelse af nye produkter i overensstemmelse med retningslinje 23 i EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse […] i de tilfælde, hvor [sidstnævnte] finder anvendelse.

[…]«

23 De omtvistede retningslinjers retningslinje 2 præciserer:

»2.1 Produktudvikleren bør sikre, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne er en integreret del af ledelsen, risikostyringen og den interne kontrolramme, jf. eventuelt [EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse]. Med henblik herpå bør produktudviklerens ledelsesorgan godkende etableringen af processerne og de efterfølgende revisioner.

2.2 Den daglige ledelse bør med støtte fra repræsentanter for produktudviklerens compliance- og risikostyringsfunktioner være ansvarlig for den løbende interne efterlevelse af produktudviklings- og produktstyringsprocesserne. Ledelsen bør jævnligt kontrollere, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne fortsat er relevante og opfylder målene i retningslinje 1.1 ovenfor, og bør foreslå ledelsesorganet, at processerne ændres, hvis dette ikke længere er tilfældet.

2.3 Ansvaret for risikostyrings- og compliancefunktionens tilsyn med denne proces bør, hvor relevant, integreres i de generelle opgaver, jf. retningslinje 25, 26 og 28 i [EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse].

2.4 Den daglige ledelse bør sikre, at de medarbejdere, der er involveret i udviklingen af et produkt, er fortrolige med og følger produktudviklerens produktudviklings- og produktstyringsprocesser, er kompetente og har den fornødne uddannelse samt forstår og er bekendt med produktets egenskaber, karakteristiske træk og risici.«

24 De omtvistede retningslinjers retningslinje 3-8 fastsætter principper vedrørende henholdsvis målgruppen, produkttesten, overvågningen heraf, afhjælpende foranstaltninger, distributionskanalerne og information til distributørerne.

25 De omtvistede retningslinjers retningslinje 9-12 vedrører produktudviklings- og produktstyringsprocesser for distributører.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

26 Den 8. september 2017 offentliggjorde tilsyns- og afviklingsmyndigheden på sit websted en udtalelse, hvori den dels erklærede at efterleve de omtvistede retningslinjer, dels præciserede, at disse retningslinjer fandt anvendelse på kreditinstitutter, betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter, som var underlagt myndighedens kontrol.

27 Den 8. november 2017 anlagde den franske banksammenslutning sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) med påstand om annullation af denne udtalelse.

28 Den franske banksammenslutning har til støtte for sit søgsmål gjort gældende, at den nævnte udtalelse er baseret på de omtvistede retningslinjer, og at EBA ikke havde kompetence til at vedtage disse retningslinjer.

29 Efter at have konstateret, at den i hovedsagen omhandlede udtalelse offentliggjort af tilsyns- og afviklingsmyndigheden skulle anses for at være bebyrdende for den franske banksammenslutning, har den forelæggende ret anført, at den franske banksammenslutning i henhold til Domstolens praksis ikke ved at rejse indsigelse kan anfægte gyldigheden af de omtvistede retningslinjer, hvis det ville være muligt for sammenslutningen at anlægge et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF til prøvelse af disse retningslinjer. Den forelæggende ret har følgelig rejst tvivl om, hvorvidt den franske banksammenslutning i det foreliggende tilfælde havde adgang til et sådant retsmiddel.

30 For det tilfælde, at Domstolen måtte fastslå, at dette ikke er tilfældet, ønsker den forelæggende ret oplyst, om Domstolen har kompetence til at vurdere gyldigheden af de omtvistede retningslinjer i henhold til artikel 267 TEUF, og om en indsigelse mod gyldigheden af disse retningslinjer rejst af en faglig sammenslutning, der hverken er umiddelbart eller individuelt berørt af de nævnte retningslinjer, kan antages til realitetsbehandling.

31 Såfremt Domstolen måtte finde, at den franske banksammenslutning faktisk kan anfægte gyldigheden af de omtvistede retningslinjer ved en national ret, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er nødvendigt at forelægge Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt EBA har overskredet sine beføjelser ved at udstede disse retningslinjer.

32 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at ingen af de EU-retsakter, der er nævnt i disse retningslinjers punkt 6, indeholder bestemmelser om styringen af detailbankprodukter, bortset fra hvad angår forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse. Ingen af disse retsakter fastsætter desuden bestemmelser, der bemyndiger EBA til at udstede retningslinjer for styringen af detailbankprodukter.

33 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at EBA's kompetence til at udstede de omtvistede retningslinjer kan være baseret på de formål, som denne myndighed har i henhold til artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 1093/2010, eller på den opgave, der består i overvågning af finansielle aktiviteter, der er tillagt den nævnte myndighed i overensstemmelse med denne forordnings artikel 9, stk. 2.

34 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan retningslinjer udstedt af en europæisk tilsynsmyndighed være genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i bestemmelserne i artikel 263 [TEUF]? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om en brancheforening har ret til gennem annullationssøgsmål at få prøvet gyldigheden af retningslinjer, der er rettet til de medlemmer, hvis interesser den forsvarer, og som ikke vedrører denne forening hverken [umiddelbart] eller individuelt?

2) Såfremt et af de to spørgsmål i [det første spørgsmål] besvares benægtende, ønskes det oplyst, om retningslinjer udstedt af en europæisk tilsynsmyndighed kan være genstand for en præjudiciel forelæggelse som omhandlet i bestemmelserne i artikel 267 [TEUF]? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om en brancheforening har ret til at gøre indsigelse imod samt få prøvet gyldigheden af retningslinjer, der er rettet til de medlemmer, hvis interesser den forsvarer, og som ikke vedrører denne forening hverken [umiddelbart] eller individuelt?

3) Såfremt den franske bank[sammenslutning] har ret til at gøre indsigelse imod og få prøvet de [omtvistede] retningslinjer, ønskes det oplyst, om denne myndighed ved at have udstedt disse retningslinjer har overskredet sin kompetence i henhold til [forordning nr. 1093/2010]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Det første spørgsmåls første del

35 Med det første spørgsmåls første del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 263 TEUF skal fortolkes således, at akter såsom de omtvistede retningslinjer kan være genstand for et annullationssøgsmål på grundlag af denne artikel.

36 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse, der er udstedt af EU's institutioner, organer, kontorer eller agenturer, og som er bestemt til at afføde bindende retsvirkninger, uanset bestemmelsens form (jf. i denne retning dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 31, og af 26.3.2019, Kommissionen mod Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

37 Enhver EU-retsakt, der ikke har bindende retsvirkninger, er derimod ikke underlagt den i artikel 263 TEUF omhandlede domstolsprøvelse (jf. i denne retning dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 55, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 27).

38 Ved afgørelsen af, om en retsakt har bindende retsvirkninger, skal der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis lægges vægt på denne retsakts indhold, og de nævnte virkninger skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom nævnte retsakts indhold, i givet fald under hensyn til den sammenhæng, hvori den er blevet vedtaget, samt til beføjelserne for den af EU's institutioner,

organer, kontorer eller agenturer, som har udstedt den (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Rumænien mod Kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, præmis 48, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 32).

39 Hvad i det foreliggende tilfælde for det første angår indholdet af de omtvistede retningslinjer fremgår det indledningsvis af ordlyden af disse retningslinjers punkt 2, der er indeholdt i afsnittet med overskriften »Status for disse retningslinjer«, at de begrænser sig til at afspejle »EBA's syn på passende tilsynspraksis inden for [ESFS] eller på, hvordan EU-retten bør anvendes inden for et bestemt område«.

40 Dernæst bemærkes, at der i de omtvistede retningslinjer generelt anvendes ikke-bindende formuleringer.

41 Endelig bemærkes, at mens det i de omtvistede retningslinjers punkt 11-14 præciseres, at adressaterne for disse alene er de kompetente myndigheder, der er nævnt i disse punkter, anføres det i retningslinjernes punkt 3 med henvisning til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 1093/2010, at de kompetente myndigheder skal underrette EBA om, hvorvidt de efterlever eller agter at efterleve disse retningslinjer, eller begrunde en eventuel manglende efterlevelse.

42 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori de omtvistede retningslinjer indgår, og de beføjelser, der er tillagt det organ, der har udstedt dem, skal det indledningsvis fastslås, at de retningslinjer, som EBA udsteder, i henhold til forordning nr. 1093/2010 er underlagt samme retlige ordning som EBA's »henstillinger«, som ikke er bindende for adressaterne herfor i overensstemmelse med artikel 288, stk. 5, TEUF og derfor principielt ikke har bindende virkning (jf. i denne retning dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 30).

43 Dernæst bemærkes, at selv om denne forordnings artikel 16, stk. 3, ganske vist fastsætter, at de kompetente myndigheder og finansielle institutioner bestræber sig bedst muligt på at efterleve de retningslinjer, som EBA udsteder, præciserer denne bestemmelse ikke desto mindre, at disse myndigheder skal angive, om de efterlever eller agter at efterleve disse retningslinjer, og at de, hvis dette ikke er tilfældet, underretter EBA om deres valg og angiver begrundelsen herfor.

44 Det følger således af den nævnte bestemmelse, at de nævnte myndigheder ikke er forpligtede til at efterleve de nævnte retningslinjer, men at disse samme myndigheder, således som det er fremhævet i denne doms præmis 41 hvad specifikt angår de omtvistede retningslinjer, har mulighed for at fravige dem, i hvilket tilfælde de skal begrunde deres holdning.

45 Retningslinjer udstedt af EBA kan følgelig ikke anses for at afføde bindende retsvirkninger for de kompetente myndigheder (jf. analogt dom af 15.9.2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, præmis 34 og 35).

46 Retningslinjer udstedt af EBA kan heller ikke i sig selv anses for at have bindende virkninger for de finansielle institutioner, for så vidt som artikel 16, stk. 3, fjerde afsnit, i forordning nr. 1093/2010 bestemmer, at disse kun er forpligtede til på en klar og detaljeret måde at angive, om de efterlever retningslinjerne.

47 Endelig bemærkes, at retningslinjer udstedt af EBA i denne henseende adskiller sig fra de gennemførelsesmæssige tekniske standarder, der udarbejdes af denne myndighed, og som i henhold til denne forordnings artikel 15, stk. 4, vedtages ved en forordning eller en afgørelse.

48 Ved at give EBA beføjelse til at udstede retningslinjer og henstillinger fremgår det dermed, at EU-lovgiver har tilsigtet at give denne myndighed en tilskyndelses- og overbevisningsbeføjelse, som er forskellig fra beføjelsen til at vedtage retsakter, der har bindende virkning (jf. analogt dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 26).

49 Under disse omstændigheder kan de omtvistede retningslinjer ikke anses for at være bestemt til at afføde bindende retsvirkninger som omhandlet i den i denne doms præmis 36 nævnte retspraksis.

50 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmåls første del besvares med, at artikel 263 TEUF skal fortolkes således, at akter såsom de omtvistede retningslinjer ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål på grundlag af denne artikel.

Det første spørgsmåls anden del

51 Henset til besvarelsen af det første spørgsmåls første del er det ufornødent at besvare dette spørgsmåls anden del.

Det andet spørgsmål

Det andet spørgsmåls første del

52 Med det andet spørgsmåls første del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 267 TEUF skal fortolkes således, at Domstolen har kompetence til i medfør af denne artikel at vurdere gyldigheden af akter såsom de omtvistede retningslinjer.

53 Som Domstolen allerede har udtalt, bestemmer artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, at Domstolen har kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og om gyldigheden af akter, der er vedtaget af EU-institutionerne (jf. i denne retning dom af 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 8, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 44).

54 Selv om artikel 263 TEUF udelukker Domstolens prøvelse af akter, som ikke har bindende retsvirkninger, kan Domstolen således i henhold til artikel 267 TEUF vurdere gyldigheden af sådanne akter, når den træffer præjudiciel afgørelse (jf. i denne retning dom af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 44).

55 Den omstændighed, at de omtvistede retningslinjer ikke har bindende retsvirkninger, således som det fremgår af denne doms præmis 39-49, kan dermed ikke udelukke Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om disses gyldighed inden for rammerne af nærværende sag.

56 Domstolen har desuden allerede haft lejlighed til at fastslå sin kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om gyldigheden af en henstilling fra EBA, som ikke havde bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 83).

57 Det andet spørgsmåls første del skal følgelig besvares med, at artikel 267 TEUF skal fortolkes således, at Domstolen har kompetence til i medfør af denne artikel at vurdere gyldigheden af akter såsom de omtvistede retningslinjer.

Det andet spørgsmåls anden del

58 Med det andet spørgsmåls anden del ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten kræver, at spørgsmålet om, hvorvidt en ulovlighedsindsigelse, der er rettet mod en EU-akt, kan antages til realitetsbehandling ved en national ret, er underlagt en betingelse om, at denne akt berører den borger, der har rejst denne indsigelse, umiddelbart og individuelt.

59 Det bemærkes, at selv om artikel 263, stk. 4, TEUF blandt de EU-retsakter, med hensyn til hvilke en fysisk eller juridisk person kan anlægge et annullationssøgsmål ved Domstolen, nævner retsakter, som berører denne person umiddelbart og individuelt, har denne bestemmelse ikke til formål at fastlægge, under hvilke betingelser en EU-retsakts gyldighed kan anfægtes ved de nationale domstole.

60 Det fremgår desuden af Domstolens faste praksis, at EUF-traktaten ved dels artikel 263 TEUF og 277 TEUF, dels artikel 267 TEUF har oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af Unionens retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

61 Hertil skal det tilføjes, at det påhviler medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

62 I mangel af EU-retlige bestemmelser på området tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole under overholdelse af de krav, der følger af den foregående præmis, samt af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet, og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

63 Selv om borgerne herved inden for rammerne af en national sag sikres retten til at anfægte lovligheden af enhver afgørelse eller enhver anden national retsakt, der vedrører anvendelse af en almengyldig EU-retsakt over for dem (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis), følger det på ingen måde af artikel 267 TEUF, at denne bestemmelse er til hinder for, at nationale regler gør det muligt for borgerne at påberåbe sig ugyldigheden af en almengyldig EU-retsakt ved for en national ret at gøre indsigelse uden for rammerne af en tvist om, hvorvidt en sådan retsakt finder anvendelse på dem.

64 Det fremgår derimod af Domstolens praksis, at en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på en vurdering af gyldighed skal anses for at kunne antages til realitetsbehandling, såfremt den er indgivet i forbindelse med en reel tvist, i hvilken spørgsmålet om gyldigheden af en EU-retsakt rejses under sagen, selv hvis denne retsakt endnu ikke har været genstand for nogen gennemførelsesforanstaltninger over for den pågældende borger i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 3.6.2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 33 og 34, af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 29, og af 7.2.2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, præmis 30).

65 Det andet spørgsmåls anden del skal derfor besvares med, at EU-retten ikke kræver, at spørgsmålet om, hvorvidt en ulovlighedsindsigelse, der er rettet mod en EU-akt, kan antages til realitetsbehandling ved en national ret, er underlagt en betingelse om, at denne akt berører den borger, der har rejst denne indsigelse, umiddelbart og individuelt.

Det tredje spørgsmål

66 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de omtvistede retningslinjer er gyldige i forhold til de bestemmelser i forordning nr. 1093/2010, der fastlægger EBA's kompetencer.

67 Eftersom det fremgår af forordning nr. 1093/2010, at EU-lovgiver præcist har afgrænset EBA's beføjelse til at udstede retningslinjer på grundlag af objektive kriterier, skal udøvelsen af denne beføjelse kunne gøres til genstand for en nøje domstolsprøvelse i forhold til disse objektive kriterier (jf. i denne retning dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 41 og 53).

68 Den omstændighed, at de omtvistede retningslinjer ikke har bindende retsvirkninger, således som det fremgår af denne doms præmis 39-49, kan ikke påvirke omfanget af denne prøvelse.

69 Som det er anført i denne doms præmis 43 og 48, har EBA's udstedelse af de omtvistede retningslinjer til formål at udøve en tilskyndelses- og overbevisningsbeføjelse over for de kompetente myndigheder og finansielle institutioner, idet disse skal bestræbe sig bedst muligt på at efterleve disse retningslinjer, og disse myndigheder skal angive, om de efterlever eller agter at efterleve disse retningslinjer, samt, hvis dette ikke er tilfældet, angive begrundelsen herfor.

70 Navnlig kan sådanne retningslinjer foranledige de kompetente myndigheder til, i lighed med tilsyns- og afviklingsmyndigheden i hovedsagen, at vedtage nationale retsakter, der tilskynder de finansielle institutioner til at ændre deres praksis væsentligt, eller til, som generaladvokaten har fremhævet i punkt 51 i forslaget til afgørelse, at efterleve EBA's retningslinjer i forbindelse med undersøgelsen af disse institutioners individuelle situation.

71 Det påhviler ligeledes de nationale retsinstanser at tage hensyn til EBA's retningslinjer med henblik på at løse de tvister, der indbringes for dem, navnlig når disse retningslinjer, i lighed med de omtvistede retningslinjer, har til formål at udfylde bindende EU-retlige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 18, og af 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, præmis 80).

72 Hvis det skulle lægges til grund, at EBA frit kan udstede retningslinjer uafhængigt af den specifikke ramme, som EU-lovgiver har fastsat, ville dette desuden kunne gribe ind i kompetencefordelingen mellem EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer.

73 EBA's udstedelse af retningslinjer berører ganske vist ikke den mulighed, som EU-lovgiver har for inden for rammerne af de kompetencer, som denne er tillagt i henhold til den primære ret, at vedtage en retsakt med bindende retsvirkninger, som fastsætter regler, der er forskellige fra de standarder, som anbefales af EBA, hvilket dermed ville indebære, at de pågældende retningslinjer skulle lades ude af betragtning.

74 Denne omstændighed kan imidlertid ikke rejse tvivl om det krav, der er nævnt i denne doms præmis 67, hvorefter EBA er forpligtet til at handle i overensstemmelse med de præcise rammer, som denne lovgiver har fastsat på grundlag af objektive kriterier i forordning nr. 1093/2010.

75 Det følger af det ovenstående, at EBA kun har kompetence til at udstede retningslinjer i det omfang, som EU-lovgiver udtrykkeligt har fastsat, og at det med henblik på besvarelsen af det tredje spørgsmål påhviler Domstolen at efterprøve, om de omtvistede retningslinjer henhører under EBA's kompetencer, således som disse er fastlagt af denne lovgiver.

76 Med henblik herpå bemærkes for så vidt angår omfanget af de beføjelser, som EU-lovgiver har tillagt EBA, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010 bestemmer, at EBA handler inden for de beføjelser, som den har fået tildelt med denne forordning, og inden for rammerne af en række retsakter, der opregnes i denne bestemmelse, herunder alle de direktiver, forordninger og afgørelser, der er baseret på disse retsakter, og eventuelle yderligere juridisk bindende EU-retsakter, hvorved EBA tillægges opgaver.

77 Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1093/2010 fastsætter, at EBA også handler på kreditinstitutters, finansielle konglomeraters, investeringsselskabers, betalingsinstitutters og e-pengeinstitutters aktivitetsområder i forbindelse med spørgsmål, der ikke er direkte omfattet af de i stk. 2 nævnte retsakter, herunder i forbindelse med spørgsmål om selskabsstyring, revision og regnskabsaflæggelse, såfremt en sådan indsats fra EBA's side er nødvendig for at sikre en effektiv og konsekvent anvendelse af disse retsakter.

78 Hvad nærmere bestemt angår EBA's beføjelse til at udstede retningslinjer bestemmer artikel 8, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1093/2010, at EBA har til opgave at bidrage til fastlæggelsen af fælles standarder og praksis af høj kvalitet for regulering og tilsynsførelse, navnlig ved at udarbejde retningslinjer og henstillinger på grundlag af de i denne forordnings artikel 1, stk. 2, nævnte lovgivningsmæssige retsakter.

79 Artikel 8, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1093/2010 bestemmer, at EBA med henblik på udførelsen af »opgaverne« i denne forordnings artikel 8, stk. 1, har beføjelse til at udstede retningslinjer og henstillinger som nærmere fastsat i denne forordnings artikel 16, mens nævnte forordnings artikel 8, stk. 1a, præciserer, at EBA ved udførelsen af sine opgaver i overensstemmelse med denne forordning skal udnytte samtlige de beføjelser, som den har til rådighed.

80 I denne sammenhæng bemærkes, at blandt de opgaver, der er tillagt EBA, findes bl.a. i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, litra b) og h), i forordning nr. 1093/2010 den opgave, som består i at bidrage til den konsekvente anvendelse af juridisk bindende EU-retsakter, bl.a. ved at bidrage til en fælles tilsynskultur og sikre konsekvent og effektiv anvendelse af de i denne forordnings artikel 1, stk. 2, omhandlede retsakter, samt i at fremme beskyttelsen af indskydere og investorer.

81 Artikel 16 i forordning nr. 1093/2010, som henviser til dennes artikel 8, stk. 2, litra c), og som i de omtvistede retningslinjer er nævnt som disse retningslinjers retsgrundlag, bestemmer desuden i stk. 1, at EBA udsteder retningslinjer og henstillinger rettet til kompetente myndigheder eller finansielle institutioner med henblik på at fastlægge en konsekvent og effektiv tilsynspraksis i ESFS og sikre en fælles, ensartet og konsekvent anvendelse af EU-retten.

82 I medfør af artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 1093/2010 er formålet med EBA at beskytte offentlige interesser ved at bidrage til det finansielle systems stabilitet og effektivitet på kort, mellemlangt og langt sigt af hensyn til Unionens økonomi, dens borgere og virksomheder. Denne forordnings artikel 1, stk. 5, litra e) og f), præciserer, at EBA navnlig bidrager til at sikre, at der føres tilstrækkeligt tilsyn med kreditrisici og andre risici, og at disse reguleres i tilstrækkeligt omfang, og til at øge kundebeskyttelsen.

83 Henset til det ovenstående bemærkes for det første, at gyldigheden af retningslinjer, som udstedes af EBA, er betinget af overholdelsen af de bestemmelser i forordning nr. 1093/2010, der specifikt danner rammerne for EBA's beføjelse til at udstede retningslinjer, men ligeledes af, at disse retningslinjer er omfattet af EBA's aktivitetsområde, som denne forordnings artikel 1, stk. 2 og 3, fastlægger med henvisning til anvendelsen af visse EU-retsakter, hvilket i øvrigt bekræftes af den omstændighed, at denne forordnings artikel 8, stk. 1, litra a), bestemmer, at retningslinjer, der vedtages af EBA, skal være baseret på de EU-retsakter, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 1, stk. 2.

84 Som det for det andet navnlig fremgår af denne doms præmis 77 og 80-82, kan EBA med henblik på at sikre en fælles, ensartet og konsekvent anvendelse af EU-retten udstede retningslinjer vedrørende de tilsynsforpligtelser, der påhviler de pågældende institutioner, bl.a. med henblik på at beskytte indskydernes og investorernes interesser ved hjælp af en passende ramme for finansielle risici, idet intet i forordning nr. 1093/2010 gør det muligt at anse de foranstaltninger, der vedrører udvikling og salg af produkter, for at være udelukket fra denne beføjelse, for så vidt som disse foranstaltninger er omfattet af EBA's aktivitetsområde, således som det er præciseret i denne doms præmis 83.

85 Hvad i det foreliggende tilfælde angår indholdet af de omtvistede retningslinjer fremgår det af disse retningslinjers punkt 5 med overskriften »Formål«, at disse vedrører udarbejdelse af produktudviklings- og produktstyringsprocesser som en integreret del af de generelle organisatoriske krav, der er knyttet til virksomheders interne kontrolsystemer, og henviser til interne processer, funktioner og strategier, der er rettet mod udformning og markedsføring af produkter og revision af dem i deres levetid. Dette punkt 5 præciserer ligeledes, at disse retningslinjer har til formål at fastlægge procedurer, som skal sikre, at målgruppens interesser, mål og karakteristika inddrages.

86 Med henblik herpå er det indledningsvis anført i de omtvistede retningslinjers retningslinje 1, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne ved udformningen og markedsføringen af produkter bl.a. bør have til formål, at forbrugernes interesser, mål og karakteristika inddrages, og at eventuelle skader for forbrugerne forhindres.

87 Denne retningslinje anbefaler ligeledes, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne revideres og ajourføres regelmæssigt, samt at de integreres i de pågældende institutters politik for godkendelse af nye produkter, som er genstand for retningslinje 23 i EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse i form af et krav til denne ledelse om at sikre risikostyring.

88 Dernæst tilskynder de omtvistede retningslinjers retningslinje 2 i bredere forstand disse institutter til at sikre, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne er en integreret del af ledelsen, risikostyringen og den interne kontrolramme. Heri præciseres ligeledes den rolle, som de forskellige organer i de nævnte institutter skal tillægges med henblik herpå, idet den endvidere endnu en gang henviser til forskellige aspekter af EBA's retningslinjer vedrørende intern ledelse. Det præciseres navnlig i retningslinje 2.4, at den daglige ledelse bør sikre, at de medarbejdere, der

er involveret i udviklingen af et produkt, er fortrolige med og følger produktudviklerens produktudviklings- og produktstyringsprocesser, er kompetente og har den fornødne uddannelse samt forstår og er bekendt med produktets egenskaber, karakteristiske træk og risici.

89 Endelig konkretiserer de omtvistede retningslinjers retningslinje 3-8 i denne sammenhæng for det første de udviklings- og styringsprocesser, som ifølge disse retningslinjer skal integreres i ordningen for de pågældende institutters interne ledelse.

90 Nærmere bestemt tilskynder retningslinje 3-8 til at træffe forskellige foranstaltninger for at sikre, at udviklingen og markedsføringen af et produkt er passende i forhold til den relevante målgruppe, at dette produkt testes, overvåges, korrigeres og distribueres via hensigtsmæssige kanaler, samt at det ledsages af information til distributørerne. Det præciseres således i retningslinje 3.3, at produktudvikleren kun bør udforme og markedsføre produkter med egenskaber, omkostninger og risici, der tilgodeser de interesser, mål og karakteristika, som kendetegner den identificerede målgruppe, og som er til gavn for denne.

91 De nævnte retningslinjer 3-8 præciserer dermed forskellige aspekter af de procedurer, der skal indføres i de berørte institutter for at sikre en tilstrækkelig kontrol med udviklingen og markedsføringen af produkterne og således kontrollere de heraf følgende risici.

92 For det andet fastlægges i de omtvistede retningslinjers retningslinje 9-12, der er rettet til distributørerne, standarder, der kan sammenlignes med dem, der fremgår af de omtvistede retningslinjers retningslinje 3-8 for så vidt angår produktudviklerne.

93 På dette grundlag skal det for det første vurderes, om de omtvistede retningslinjer henhører under EBA's aktivitetsområde, således som dette er fastlagt i artikel 1, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1093/2010.

94 I denne henseende fremgår det af denne doms præmis 76, 77 og 83, at gyldigheden af retningslinjer udstedt af EBA, der i lighed med de omtvistede retningslinjer vedrører spørgsmål om virksomhedsledelse, er underlagt en betingelse om, at disse er omfattet af anvendelsesområdet for mindst en af de retsakter, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010, eller at de er nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af en sådan retsakt.

95 Det fremgår af de omtvistede retningslinjers punkt 6, at disse specificerer produktudviklings- og produktstyringsprocesser i relation til artikel 74, stk. 1, i direktiv 2013/36, artikel 10, stk. 4, i direktiv 2007/64, artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/110 og artikel 7, stk. 1, i direktiv 2014/17.

96 Alle disse direktiver skal således anses for at udgøre retsakter, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010.

97 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2013/36 og 2009/110 udtrykkeligt er nævnt i denne bestemmelse.

98 Selv om direktiv 2007/64 derimod ikke var nævnt i den affattelse af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010, der fandt anvendelse på tidspunktet for udstedelsen af de omtvistede retningslinjer, skal det dernæst fremhæves dels, at denne affattelse af bestemmelsen nævnte direktiv 2015/2366, der efterfulgte direktiv 2007/64, dels, at sidstnævnte direktiv var nævnt i den version af den nævnte bestemmelse, der fandt anvendelse før den 12. januar 2016.

99 Det fremgår således, at EU-lovgiver som følge af en materiel fejl har ladet en henvisning til direktiv 2015/2366 erstatte en henvisning til direktiv 2007/64 uden at tage hensyn til den omstændighed, at det førstnævnte direktiv i henhold til dets artikel 114 først ophævede det sidstnævnte direktiv med virkning fra den 13. januar 2018.

100 På denne baggrund skal den henvisning i direktiv 2015/2366, der på tidspunktet for udstedelsen af de omtvistede retningslinjer var indeholdt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010, fortolkes således, at den på denne dato henviste til direktiv 2007/64.

101 Endelig bemærkes, at selv om direktiv 2014/17 heller ikke er nævnt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010, bestemmer dette direktivs artikel 29, stk. 2, litra a), artikel 34, stk. 2 og 4, samt artikel 37, at EBA skal træffe forskellige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktivet, således at dette direktiv, for så vidt som det tillægger EBA opgaver, skal anses for en retsakt, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1093/2010.

102 Med henblik på at besvare det tredje spørgsmål tilkommer det følgelig Domstolen at efterprøve, om de omtvistede retningslinjer faktisk er omfattet af anvendelsesområdet for de direktiver, der er nævnt i retningslinjernes punkt 6, eller om de er nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af disse direktiver.

103 Hvad for det første angår direktiv 2013/36 bestemmer dettes artikel 74, stk. 1, at de heri omhandlede institutter skal have robuste ledelsesordninger, hvilket omfatter en klar organisatorisk struktur med en veldefineret, gennemsigtig og konsekvent ansvarsfordeling og effektive procedurer til at identificere, styre, overvåge og indberette de risici, som institutterne er eller kan blive eksponeret for, fyldestgørende interne kontrolmekanismer, herunder en sund administrativ og regnskabsmæssig praksis, og en aflønningspolitik og -praksis, som er i overensstemmelse med og fremmer en forsvarlig og effektiv risikostyring.

104 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som EBA og tilsyns- og afviklingsmyndigheden har gjort gældende, at finansielle institutters markedsføring af bankprodukter, der er udformet og markedsført uden at tage hensyn til de omhandlede markeders og de berørte forbrugeres karakteristika, kan skabe betydelige risici for disse institutioner, navnlig ved at udsætte dem for betydelige omkostninger forbundet med deres ansvar og med pålæggelsen af sanktioner over for dem.

105 Denne konstatering afspejles i øvrigt i EBA's endelige rapport af 15. juli 2015 om de omtvistede retningslinjer, som desuden fremhæver, at finansielle institutioners adfærd, herunder for så vidt angår detailsalg, ikke kun vedrører kontrolmyndighederne set i et forbrugerbeskyttelsesperspektiv, men også i et tilsynsperspektiv og i forbindelse med målet om at fremme tilliden til markederne, den finansielle stabilitet og det finansielle systems integritet på nationalt og europæisk plan.

106 Eftersom de omtvistede retningslinjer, således som det fremgår af denne doms præmis 86-92, har til formål at fastlægge, på hvilken måde de pågældende institutioner skal medtage produktudviklings- og produktstyringsprocesser, som har til formål at sikre, at der tages hensyn til de pågældende markeders og de berørte forbrugeres karakteristika, i deres interne strukturer og procedurer, skal disse retningslinjer anses for at fastlægge principper, der skal sikre effektive procedurer til at identificere, styre og overvåge risici samt fyldestgørende interne kontrolmekanismer som omhandlet i artikel 74, stk. 1, i direktiv 2013/36 med henblik på at sikre, at der findes den robuste ledelsesordning, der kræves i medfør af denne bestemmelse.

107 Eftersom dette direktivs artikel 74, stk. 3, udtrykkeligt fastsætter, at EBA's udstedelse af retningslinjer vedrørende de i artikel 74, stk. 1, omhandlede ordninger, procedurer og mekanismer skal ske i overensstemmelse med nævnte artikels stk. 2, skal det desuden fremhæves, at integrationen i disse procedurer og mekanismer af elementer, der tager sigte på at tage hensyn til målgruppens situation, skal anses for at være en del af det krav, der er fastsat i dette direktivs artikel 74, stk. 2, hvorefter de nævnte procedurer og mekanismer skal stå i rimeligt forhold til kompleksiteten af risikoen i forretningsmodellen og instituttets aktiviteter.

108 Disse konstateringer berøres hverken af den omstændighed, at de omtvistede retningslinjer specifikt vedrører produktudvikling og produktstyring, eller af den særlige betydning, som disse retningslinjer tillægger forbrugernes interesser, mål og karakteristika, selv om disse elementer ikke er nævnt direkte i artikel 74 i direktiv 2013/36.

109 For det første bemærkes, således som det er fremhævet i de omtvistede retningslinjers punkt 5, at disse ikke omhandler spørgsmålet om, hvorvidt produkter egner sig til den enkelte forbruger.

110 Det fremgår derimod af denne doms præmis 86-92, at disse retningslinjer kun henviser til forbrugernes interesser, mål og karakteristika med henblik på at sikre, at der tages hensyn til disse interesser, formål og karakteristika i forbindelse med de berørte institutters procedurer for risikostyring og mekanismer for intern ledelse.

111 For det andet skal det bemærkes, at de tekniske kriterier, der er fastlagt i artikel 76-95 i direktiv 2013/36, som direktivets artikel 74, stk. 2, henviser til, ganske vist hverken specifikt henviser til produktudvikling og produktstyring eller til forbrugernes interesser, mål og karakteristika.

112 Den omstændighed, at der i henhold til artikel 74, stk. 2, skal tages hensyn til disse tekniske kriterier, indebærer imidlertid ikke, at den robuste ledelsesordning, der er omhandlet i dette direktivs artikel 74, stk. 1, udelukkende skal fastlægges på grundlag af de nævnte tekniske kriterier.

113 Heraf følger, at de omtvistede retningslinjer kan anses for at være nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af artikel 74, stk. 1, i direktiv 2013/36.

114 For så vidt angår institutter, der ønsker at udbyde betalingstjenester, pålægger artikel 10, stk. 4, i direktiv 2007/64 for det andet forpligtelser, der er affattet på samme måde som de forpligtelser, der er fastsat i artikel 74, stk. 1, i direktiv 2013/36.

115 Det følger derfor af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 103-110, at de omtvistede retningslinjer, der blandt andre produkter også omfatter betalingstjenester, kan anses for at være nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af artikel 10, stk. 4, i direktiv 2007/64.

116 For det tredje gælder det samme for artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/110, eftersom denne bestemmelse begrænser sig til at fastsætte, at visse artikler i direktiv 2007/64, herunder direktivets artikel 10, finder anvendelse på e-pengeinstitutter.

117 For det fjerde bestemmer artikel 7, stk. 1, i direktiv 2014/17 bl.a., at kreditgiver, kreditformidler eller den udpegede repræsentant over for forbrugerne handler redeligt, rimeligt, gennemsigtigt og professionelt, når denne udformer kreditprodukter, eller bevilger, formidler eller yder rådgivningstjenester om forbrugerkreditaftaler i forbindelse med fast ejendom til beboelse, under hensyntagen til forbrugerens rettigheder og interesser.

118 Denne bestemmelse præciserer ligeledes, at for så vidt angår bevilling, formidling eller ydelse af rådgivningstjenester vedrørende en sådan kredit baseres aktiviteterne på oplysninger om forbrugerens forhold og eventuelle specifikke krav, som forbrugeren har fremsat, og på rimelige antagelser med hensyn til risici for forbrugerens situation i kreditaftalens løbetid.

119 Indledningsvis bemærkes således, at de omtvistede retningslinjers retningslinje 1 præciserer, at produktudviklings- og produktstyringsprocesserne for de beskrevne produkter ved udformningen og markedsføringen heraf skal have til formål at sikre, at forbrugernes interesser, mål og karakteristika inddrages, og at forhindre eventuelle skader for forbrugerne.

120 Dernæst forudsætter en inddragelse af de interesser, mål og karakteristika, der gør sig gældende for den eller de relevante målgrupper, som er genstand for de omtvistede retningslinjers retningslinje 3 og 11, at situationen for forbrugerne i disse målgrupper fastlægges og derefter integreres i beslutningsprocessen.

121 Endelig skal det fremhæves, at de konkrete foranstaltninger, der er nævnt i retningslinje 4, 5, 7, 9 og 12, er fastlagt ved udtrykkeligt at henvise til, at der på forskellige stadier af udformningen og markedsføringen af de omhandlede produkter tages hensyn til forbrugernes interesser, mål og karakteristika.

122 De omtvistede retningslinjer kan derfor anses for at være nødvendige for at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2014/17.

123 De omtvistede retningslinjer skal dermed anses for at henhøre under EBA's aktivitetsområde, således som dette på generel vis er fastlagt i artikel 1, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1093/2010.

124 For det andet skal det afgøres, om de omtvistede retningslinjer henhører under den specifikke ramme, som EU-lovgiver har fastsat for EBA's udøvelse af sin beføjelse til at udstede retningslinjer.

125 I denne henseende fremgår det for det første, navnlig henset til de forhold, der er redegjort for i denne doms præmis 119-121, at de omtvistede retningslinjer har til formål at bidrage til forbrugerbeskyttelsen samt til beskyttelsen af indskydere og investorer som omhandlet i artikel 1, stk. 5, litra f), og artikel 8, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1093/2010.

126 For det andet skal de omtvistede retningslinjer, henset til betragtningerne i denne doms præmis 104 og 110, ligeledes henføres under de opgaver, som EBA er tillagt i overensstemmelse med artikel 1, stk. 5, litra e), for så vidt angår rammen for finansielle institutioners risikotagen.

127 For det tredje skal de omtvistede retningslinjer anses for at gennemføre indførelsen af en konsekvent og effektiv tilsynspraksis i ESFS, idet der henvises hertil i artikel 8, stk. 1, litra b, og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1093/2010.

128 Disse retningslinjer gennemfører nemlig direkte de principper, der er fastlagt i de europæiske tilsynsmyndigheders fælles holdning om produktudviklernes produktudvikling og produktstyring (JC-2013-77), vedtaget af Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed, EBA og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger.

129 Det skal navnlig fremhæves, at det i denne fælles holdning, hvoraf fremgår, at den tilsigter at styrke forbrugerbeskyttelsen og at sikre stabiliteten, effektiviteten og integriteten på finansmarkederne, udtrykkeligt er anført, at EBA vil anvende de principper, som nævnte fælles holdning fastlægger for at udvikle mere detaljerede krav til produktudvikling og produktstyring af bankprodukter.

130 Det skal følgelig fastslås, at de omtvistede retningslinjer henhører under den specifikke ramme, som EU-lovgiver har fastsat for EBA's udøvelse af beføjelsen til at udstede retningslinjer, således som det fremgår af artikel 8, stk. 1 og 2, og artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1093/2010, sammenholdt med denne forordnings artikel 1, stk. 5.

131 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at de omtvistede retningslinjer henhører under EBA's kompetence, således som denne kompetence er fastlagt af EU-lovgiver.

132 Det fremgår dermed, at gennemgangen af det tredje spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de omtvistede retningslinjer.

Sagsomkostninger

133 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 263 TEUF skal fortolkes således, at akter såsom de retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter, der blev udstedt af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) den 22. marts 2016 (EBA/GL/2015/18), ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål på grundlag af denne artikel.**

2) **Artikel 267 TEUF skal fortolkes således, at Domstolen har kompetence til i medfør af denne artikel at vurdere gyldigheden af akter såsom de retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter, der blev udstedt af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) den 22. marts 2016 (EBA/GL/2015/18).**

3) **EU-retten kræver ikke, at spørgsmålet om, hvorvidt en ulovlighedsindsigelse, der er rettet mod en EU-akt, kan antages til realitetsbehandling ved en national ret, er underlagt en betingelse om, at denne akt berører den borger, der har rejst denne indsigelse, umiddelbart og individuelt.**

4) **Gennemgangen af det tredje præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af de retningslinjer for produktudviklings- og produktstyringsprocesser for detailbankprodukter, der blev udstedt af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) den 22. marts 2016 (EBA/GL/2015/18).**

Underskrifter