Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

15. juuli 2021 *

Eelotsusetaotlus – ELTL artiklid 263 ja 267 – Õiguslikult mittesiduv liidu akt – Kohtulik kontroll – Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) suunised – Jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskord – Kehtivus – EBA pädevus

Kohtuasjas C-911/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 4. detsembri 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 13. detsembril 2019, menetluses

Fédération bancaire française (FBF)

versus

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (ettekandja), A. Kumin ja N. Wahl, kohtunikud E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis ja N. Jääskinen,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: ametnik M. Krausenböck,

arvestades kirjalikku menetlust ja 20. oktoobri 2020. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Fédération bancaire française (FBF), esindaja: *avocat* F. Boucard,

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

– Prantsuse valitsus, esindajad: E. de Moustier ja A. Daly,

– Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

– Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), esindajad: J. Overett Somnier, C. Carroll ja I. Metin, keda abistasid B. Kennelly, *QC* ja *barrister* R. Mehta,

– Euroopa Komisjon, esindajad: D. Triantafyllou, V. Di Bucci ja W. Mölls,

olles 15. aprilli 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artiklite 263 ja 267 tõlgendamist ning Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 22. märtsi 2016. aasta suuniste jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta (EBA/GL/2015/18) (edaspidi „vaidlusalused suunised“) kehtivust, võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrust (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 12) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiviga (EL) 2015/2366 (ELT 2015, L 337, lk 35)) (edaspidi „määrus nr 1093/2010“).

2 Taotlus on esitatud Fédération bancaire français’ (Prantsusmaa pangaliit; edaspidi „FBF“) ja Autorité de contrôle prudentiel et de résolutioni (usaldatavusnõuete järelevalve ja kriisilahenduse amet; edaspidi „ACPR“) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on viimase vastu võetud teatis, milles ta kinnitas vaidlusaluste suuniste järgimist.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2007/64/EÜ

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2007. aasta direktiivi 2007/64/EÜ makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2007, L 319, lk 1) artikli 10 lõikes 4 oli sätestatud:

„Võttes arvesse vajadust tagada makseasutuse kindel ja usaldusväärne juhtimine, annavad pädevad asutused tegevusloa üksnes juhul kui makseasutusel on oma makseteenuste osutamiseks kindel juhtimiskorraldus, mis hõlmab selget organisatsiooni struktuuri, mille puhul vastutusalad on selgesti määratletud, läbipaistvad ja järjepidevad, tõhusaid menetlusi riskide või võimalike riskide kindlaksmääramiseks, juhtimiseks, järelevalveks ja nendest teatamiseks ning piisavaid sisekontrolli mehhanisme, sealhulgas arukat juhtimis- ja raamatupidamiskorda; nimetatud kord, menetlused ja mehhanismid peavad olema kõikehõlmavad ning proportsionaalsed makseasutuse osutatavate makseteenuste laadi, reguleerimisala ja keerukuse astmega.“

Direktiiv 2009/110/EÜ

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta direktiivi 2009/110/EÜ, mis käsitleb e-raha asutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet ning millega muudetakse direktiive 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2000/46/EÜ (ELT 2009, L 267, lk 7), artikli 3 lõikes 1 on täpsustatud:

„Ilma et see piiraks käesoleva direktiivi kohaldamist, kohaldatakse direktiivi [2007/64] artiklit 5, artikleid 10–15, artikli 17 lõiget 7 ja artikleid 18–25 *mutatis mutandis* e-raha asutuste suhtes.“

Määrus nr 1093/2010

5 Määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõiked 2, 3 ja 5 sätestavad:

„2. [EBA] tegutseb käesolevast määrusest tulenevate volituste alusel ja järgmiste õigusaktide kohaldamisala piires: [direktiiv 2009/110], […], [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv] 2013/36/EL[, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338)] […] sealhulgas kõik direktiivid, määrused ja otsused, mis põhinevad kõnealustel õigusaktidel, ning mis tahes hilisemad õiguslikult siduvad liidu õigusaktid, millega antakse [EBA-le] täiendavaid ülesandeid. […]

3. [EBA] tegevus hõlmab ka krediidiasutuste, finantskonglomeraatide, investeerimisühingute, makseasutuste ja e-raha asutuste tegevusvaldkondi küsimustes, mida lõikes 2 osutatud õigusaktid otseselt ei hõlma, sealhulgas äriühingu üldjuhtimine, auditeerimine ja finantsaruandlusega seotud küsimused, eeldusel et [EBA] tegevus on vajalik selleks, et tagada kõnealuste õigusaktide tõhus ja ühetaoline kohaldamine.

[…]

5. [EBA] eesmärk on kaitsta üldisi huve, edendades finantssüsteemi stabiilsust lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis ning selle tulemuslikkust liidu majanduse, kodanike ja ettevõtete heaks. [EBA] aitab:

[…]

e) tagada laenude ja muude riskide võtmise nõuetekohase reguleerimise ja järelevalve ning

f) tugevdada tarbijakaitset.

[…]“.

6 Selle määruse artikli 8 lõigetes 1, 1a ja 2 on ette nähtud:

„1. [EBA-l] on järgmised ülesanded:

a) aidata kaasa kõrgekvaliteediliste ühtsete regulatiivsete ja järelevalvestandardite ning -tavade väljatöötamisele, eelkõige andes arvamusi liidu institutsioonidele ning koostades artikli 1 lõikes 2 osutatud liidu seadusandlikel aktidel põhinevaid suuniseid, soovitusi, regulatiivsete ja rakenduslike tehniliste standardite eelnõusid ja muid meetmeid;

[…]

b) aidata kaasa õiguslikult siduvate liidu õigusaktide ühetaolisele kohaldamisele, edendades eelkõige ühtset järelevalvekultuuri, tagades artikli 1 lõikes 2 osutatud õigusaktide ühetaolise, tõhusa ja tulemusliku kohaldamise, […];

[…]

h) tugevdada hoiustajate ja investorite kaitset;

[…]

1a Käesolevas määruses sätestatud ülesannete täitmisel [EBA]:

a) kasutab täielikult talle antud volitusi; […]

[…]

2. Lõikes 1 sätestatud ülesannete täitmiseks on [EBA-l] käesoleva määrusega ettenähtud volitused, eelkõige õigus teha järgmist:

[…]

c) anda välja artikli 16 kohaseid suuniseid ja soovitusi;

[…]“.

7 Sama määruse artikli 15 lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Rakenduslikud tehnilised standardid võetakse vastu määruse või otsusega. […]“.

8 Määruse nr 1093/2010 artikli 16 lõiked 1 ja 3 sätestavad:

„1. Ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade kehtestamiseks Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi raames ning liidu õiguse ühetaolise ja järjepideva kohaldamise tagamiseks esitab [EBA] pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele suuniseid ja soovitusi.

[…]

3. Pädevad asutused ja finantseerimisasutused võtavad mis tahes meetmeid, et kõnealuseid suuniseid ja soovitusi järgida.

Kahe kuu jooksul pärast suunise või soovituse avaldamist kinnitab iga pädev asutus, kas ta järgib või kavatseb järgida nimetatud suunist või soovitust. Kui pädev asutus neid ei järgi või järgida ei kavatse, teavitab ta sellest [EBAd] ning põhjendab oma otsust.

[…]

Kui suunistes või soovitustes seda nõutakse, teatavad finantseerimisasutused selgelt ja üksikasjalikult, kas nad järgivad kõnealust suunist või soovitust.“

Direktiiv 2013/36

9 Direktiivi 2013/36 artikli 74 lõigetes 1–3 on täpsustatud:

„1. Krediidiasutustel ja investeerimisühingutel peab olema kindel äriühingu juhtimiskord, mis hõlmab selget organisatsioonilist ülesehitust, mille puhul vastutusalad on selgesti määratletud, läbipaistvad ja järjepidevad, tõhusaid protseduure riskide või võimalike riskide kindlaksmääramiseks, juhtimiseks, jälgimiseks ja nendest teatamiseks, piisavaid sisekontrollimehhanisme, sealhulgas usaldusväärset juhtimis- ja raamatupidamistava, ning tasustamispoliitikat ja -tavasid, mis on kooskõlas usaldusväärse ja tõhusa riskijuhtimisega ja edendavad seda.

2. Lõikes 1 osutatud kord, protseduurid ja mehhanismid peavad olema piisavalt ulatuslikud ning vastama ärimudelis ja krediidiasutuse või investeerimisühingu tegevuses peituvate riskide laadile, ulatusele ja keerukusele. Arvesse võetakse artiklites 76 kuni 95 kehtestatud tehnilisi kriteeriume.

3. Euroopa Pangandusjärelevalve annab välja suuniseid lõikes 1 osutatud korra, protseduuride ja mehhanismide kohta kooskõlas lõikega 2.“

Direktiiv 2014/17/EL

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/17/EL elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010 (ELT 2014, L 60, lk 34) artikli 7 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid nõuavad, et krediiditoodete kavandamisel ja krediidi andmisel, vahendamisel või krediidiga seonduvate nõustamisteenuste ja asjakohasel juhul kõrvalteenuste osutamisel, ning krediidilepingu täitmisel tegutseb krediidiandja, -vahendaja või määratud esindaja ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja professionaalselt, võttes arvesse tarbija õigusi ja huve. Krediidi andmine, vahendamine või nõustamisteenuste osutamine põhineb tarbija seisundit käsitleval teabel ja mis tahes konkreetsel nõudel, mille tarbija on esitanud, ning mõistlikel eeldustel tarbija seisundit ohustavate riskide kohta krediidilepingu kestuse jooksul. […]“.

11 Direktiivi artikli 29 lõike 2 punkti a kolmandas lõigus on ette nähtud:

„Euroopa Pangandusjärelevalve töötab välja regulatiivsete tehniliste standardite eelnõu, et määrata kindlaks käesoleva punkti esimeses lõigus osutatud kutsealase vastutuskindlustuse või võrreldava tagatise miinimumväärtus, ning esitab selle komisjonile hiljemalt 21. septembril 2014. Euroopa Pangandusjärelevalve vaatab läbi ja vajaduse korral töötab välja regulatiivsete tehniliste standardite eelnõu, et muuta käesoleva punkti esimeses lõigus osutatud kutsealase vastutuskindlustuse või

võrreldava tagatise miinimumväärtust, ning esitab selle komisjonile esimest korda hiljemalt 21. märtsil 2018 ja seejärel iga kahe aasta tagant.“

12 Nimetatud direktiivi artikli 34 lõiked 2 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:

„2. […]

Kui päritoluliikmesriigi pädev asutus ei ole nõus selliste vastuvõtva liikmesriigi meetmetega, võib ta suunata kõnealuse küsimuse Euroopa Pangandusjärelevalvele ning paluda temalt abi vastavalt määruse (EL) nr 1093/2010 artiklile 19. Sel juhul võib Euroopa Pangandusjärelevalve tegutseda vastavalt talle kõnealuse artikliga antud õigustele.

[…]

4. […]

Kui päritoluliikmesriigi pädev asutus ei võta ühe kuu jooksul alates kõnealustest asjaoludest teada saamisest meetmeid või kui krediidivahendaja tegutseb hoolimata päritoluliikmesriigi pädeva asutuse võetud meetmetest jätkuvalt viisil, mis kahjustab ilmselgelt vastuvõtva liikmesriigi tarbijate huve või turgude nõuetekohast toimimist, siis vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus:

[…]

b) võib suunata kõnealuse küsimuse Euroopa Pangandusjärelevalvele ning paluda temalt abi vastavalt määruse (EL) nr 1093/2010 artiklile 19. Sel juhul võib Euroopa Pangandusjärelevalve tegutseda vastavalt talle kõnealuse artikliga antud õigustele.“

13 Sama direktiivi artikkel 37 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui koostöötaotlus, eelkõige teabenõue, jäetakse rahuldamata või sellele ei ole mõistliku aja jooksul reageeritud, võivad pädevad asutused suunata küsimuse Euroopa Pangandusjärelevalvele ning paluda sealt abi vastavalt määruse (EL) nr 1093/2010 artiklile 19. […]“.

Direktiiv 2015/2366

14 Direktiivi 2015/2366 artiklis 114 on sätestatud:

„Direktiiv2007/64/EÜ tunnistatakse kehtetuks alates 13. jaanuarist 2018.

Viiteid kehtetuks tunnistatud direktiivile käsitatakse viidetena käesolevale direktiivile ja loetakse vastavalt käesoleva direktiivi II lisas esitatud vastavustabelile.“

EBA suunised sisejuhtimise kohta

15 Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 27. septembri 2011. aasta suuniste sisejuhtimise kohta (EBA BS 2011 116 (lõplik), edaspidi „EBA suunised sisejuhtimise kohta“) suunises 23 on täpsustatud, et asjaomastes asutustes tuleb kehtestada uute toodete heakskiitmise poliitika, ja see määratleb ka selle poliitika kohustuslikud tunnused.

Vaidlusalused suunised

16 Vaidlusaluste suuniste punktis 2 on sätestatud:

„Suunistes esitatakse Euroopa Pangandusjärelevalve seisukoht nõuetekohase järelevalvetava kohta Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis, ehk kuidas tuleks liidu õigust konkreetses valdkonnas kohaldada. Suuniste adressaadiks olevad […] pädevad asutused peaksid suuniseid järgima, kaasates need sobival viisil oma järelevalvetavadesse (nt muutes oma õigusraamistikku või järelevalvemenetlusi) ka siis, kui suunised on mõeldud eelkõige finantseerimisasutustele.“

17 Suuniste punktis 3 on ette nähtud:

„Määruse (EL) nr 1093/2010 artikli 16 lõike 3 kohaselt peavad pädevad asutused teatama EBA-le […], kas nad järgivad või kavatsevad järgida kõnealuseid suuniseid, või vastasel juhul mittejärgimise põhjused […]“.

18 Suuniste punktis 5 on sätestatud:

„Suunistes käsitletakse toodete järelevalve- ja juhtimiskorra kehtestamist nii tootjatele kui ka levitajatele ettevõtjate sisekontrollisüsteemidega seotud üldiste korralduslike nõuete lahutamatu osana. Suunistes võetakse vaatluse alla siseprotsessid, -funktsioonid ja -strateegiad, mille eesmärk on toodete kavandamine, turuletoomine ja läbivaatus kogu olelusringi jooksul. Suunistes kehtestatakse sihtturu huvide, eesmärkide ja omaduste arvestamise tagamise kord. Suunistes ei käsitleta toodete sobivust üksiktarbijatele.“

19 Samade suuniste punkt 6 on sõnastatud järgmiselt:

„Suuniseid kohaldatakse tarbijatele pakutavate ja müüdavate toodete tootjatele ja levitajatele ning neis täpsustatakse toodete järelevalve- ja juhtimiskorda, arvestades järgmisi sätteid:

– direktiivi [2013/36] artikli 74 lõige 1, direktiivi [2007/64] artikli 10 lõige 4 ja direktiivi [2009/110] artikli 3 lõige 1 koostoimes [direktiivi 2007/64] artikli 10 lõikega 4 ning

– direktiivi [2014/17] artikli 7 lõige 1.“

20 Vaidlusaluste suuniste punktides 11–14 on nimetatud pädevad asutused, kes on suuniste adressaadid.

21 Suuniste punktis 15 on muu hulgas määratletud mõisted „tootja“ ja „toode“, viidates direktiividele 2009/110, 2007/64, 2013/36 ja 2014/17.

22 Kõnealuste suuniste suunises 1 on märgitud:

„1.1 Tootja peaks kehtestama, rakendama ja läbi vaatama tõhusa toodete järelevalve- ja juhtimiskorra. Toodete kavandamisel ja turuletoomisel peaks toodete järelevalve- ja juhtimiskorra eesmärk olema i) tarbijate huvide, eesmärkide ja omaduste arvestamise tagamine, ii) tarbijatele võimaliku kahju tekitamise ärahoidmine ning iii) huvide konfliktide võimalik vähendamine.

1.2 Tootja peaks toodete järelevalve- ja juhtimiskorda korrapäraselt läbi vaatama ja ajakohastama.

1.3 Uue toote turuletoomisel peaks tootja tagama, et uute toodete heakskiitmise poliitikas kooskõlas suunisega 23 EBA suunistes juhtimiskorralduse kohta (GL 44) võetakse arvesse toote järelevalve- ja juhtimiskorda juhtudel, mis kuuluvad GL 44 kohaldamisalasse.

[…]“.

23 Vaidlusaluste suuniste suunises 2 on täpsustatud:

„2.1 Tootja peaks tagama, et toodete järelevalve- ja juhtimiskord oleks vajaduse korral tema juhtimis-, riskijuhtimis- ja sisekontrolliraamistiku lahutamatu osa, nagu on sätestatud [EBA suunistes sisejuhtimise kohta]. Selleks peaks tootja juhtorgan kinnitama järelevalve- ja juhtimiskorra ja selle hilisemad läbivaatamised.

2.2 Kõrgem juhtkond peaks koos tootja nõuetele vastavuse ja riskijuhtimisfunktsiooni täitjatega vastutama toodete järelevalve- ja juhtimiskorra asutusesisese pideva järgimise eest. Nad peaksid korrapäraselt kontrollima toodete järelevalve- ja juhtimiskorra asjakohasust ja vastavust eespool suunises 1.1 nimetatud eesmärkidele, ning tegema lahknevuste tekkimisel juhtorganile ettepaneku järelevalve- ja juhtimiskorra muutmiseks.

2.3 Selle protsessi üle teostatava järelevalve kohustused tuleks vajaduse korral integreerida riskikontrolli funktsiooni ja vastavuskontrolli funktsiooni täitja tavaliste ülesannetega, nagu on sätestatud [EBA suuniste sisejuhtimise kohta] suunistes 25, 26 ja 28.

2.4 Kõrgem juhtkond peaks tagama, et toote kavandamisse kaasatud töötajad on kursis tootja toodete järelevalve- ja juhtimiskorraga ja järgivad seda, on pädevad ja nõuetekohaselt koolitatud ning mõistavad ja tunnevad toote tunnuseid, omadusi ja sellega kaasnevaid riske.“

24 Vaidlusaluste suuniste suunised 3–8 näevad ette põhimõtted, mis puudutavad vastavalt sihtturgu, toodete katsetamist, nende järelevalvet, parandusmeetmeid, levitamiskanaleid ja levitajate teavitamist.

25 Vaidlusaluste suuniste suunised 9–12 käsitlevad toodete järelevalve- ja juhtimiskorda levitajatele.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

26 ACPR avaldas 8. septembril 2017 oma veebisaidil teatise, milles ta esiteks teatas, et järgib vaidlusaluseid suuniseid, ja teiseks täpsustas, et need suunised on kohaldatavad tema järelevalve alla kuuluvatele krediidiasutustele, makseasutustele ja e-raha asutustele.

27 FBF esitas 8. novembril 2017 Conseil d’État’le (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaebuse selle teatise tühistamiseks.

28 FBF väitis oma kaebuse põhjendamiseks, et nimetatud teatis põhineb vaidlusalustel suunistel ja et EBA ei saanud neid juhiseid anda, ületamata oma pädevust.

29 Olles tuvastanud, et põhikohtuasjas käsitletava ACPRi teatist tuleb pidada FBFi huve kahjustavaks, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et FBF ei saa Euroopa Kohtu praktika kohaselt kehtetuse vastuväitega vaidlustada vaidlusaluste suuniste kehtivust, kui tal oleks olnud õigus esitada nende suuniste peale ELTL artikli 263 alusel tühistamishagi. Seetõttu soovib see kohus teada, kas selline õiguskaitsevahend oli FBFil käesoleval juhul olemas.

30 Juhul kui Euroopa Kohus peaks jõudma järeldusele, et tal seda õigust ei olnud, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Euroopa Kohus on pädev hindama vaidlusaluste suuniste kehtivust ELTL artikli 267 alusel ja kas on võimalik nende suuniste kehtivuse vaidlustamine kehtetuse vastuväitega, mille esitab kutseliit, keda need suunised otseselt ega isiklikult ei puuduta.

31 Kui Euroopa Kohus peaks leidma, et FBFil oli tõepoolest õigus vaidlustada liikmesriigi kohtus vaidlusaluste suuniste kehtivus, siis leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ta peab küsima Euroopa Kohtult, kas EBA ületas neid suuniseid andes oma pädevust.

32 Nimetatud kohus märgib sellega seoses, et ükski asjasse puutuvate suuniste punktis 6 nimetatud liidu õigusakt ei sisalda sätteid jaepangandustoodete juhtimiskorra kohta, välja arvatud osas, mis puudutab elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepinguid. Lisaks ei sisalda ükski neist aktidest sätteid, mis annaks EBA-le volituse anda välja suuniseid jaepangandustoodete juhtimiskorra kohta.

33 Siiski ei ole välistatud, et EBA vaidlusaluste suuniste väljaandmise pädevus võib põhineda määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 5 sellele asutusele seatud eesmärkidel või nimetatud asutusele selle määruse artikli 9 lõike 2 alusel usaldatud finantstegevuse järelevalveülesandel.

34 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa järelevalveasutuse välja antud suuniste peale võib esitada [ELTL] artiklis 263 sätestatud tühistamishagi? Kas jaatava vastuse korral võib kutseliit tühistamishagi esitamisega vaidlustada tema liikmetele, kelle huve ta kaitseb, adresseeritud suuniste, mis teda otseselt ega individuaalselt ei puuduta, kehtivuse?

2. Kas eitava vastuse korral [esimeses küsimuses] esitatud ühele kahest küsimusest võib Euroopa järelevalveasutuse välja antud suuniste kohta esitada [ELTL] artikli 267 alusel eelotsuse küsimuse? Kas jaatava vastuse korral võib kutseliit kehtetuse vastuväitega vaidlustada tema liikmetele, kelle huve ta kaitseb, adresseeritud suuniste, mis teda otseselt ega individuaalselt ei puuduta, kehtivuse?

3. Eeldusel, et Prantsusmaa pangandusliit saab kehtetuse vastuväitega vaidlustada [EBA vaidlusalused suunised], siis kas [viimane] on nende suuniste väljaandmisega ületanud volitusi, mis on talle antud […] määrusega nr 1093/2010 […]?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

Esimese küsimuse esimene osa

35 Esimese küsimuse esimese osaga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 263 tuleb tõlgendada nii, et niisuguste aktide peale nagu vaidlusalused suunised saab selle artikli alusel esitada tühistamishagi.

36 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et ELTL artiklis 263 ette nähtud tühistamishagi võib esitada kõikide liidu institutsioonide, organite või asutuste aktide peale, mille eesmärk on sõltumata nende vormist tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt selle kohta 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 31, ja 26. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Seevastu liidu aktidele, mis ei tekita siduvaid õiguslikke tagajärgi, ELTL artiklis 263 ette nähtud kohtulik kontroll ei laiene (vt selle kohta 12. septembri 2006. aasta kohtuotsus Reynolds Tobacco jt *vs.* komisjon, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 55, ja 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 27).

38 Tegemaks kindlaks, kas akt tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi, tuleb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt lähtuda asjaomase akti olemusest ja hinnata selle tagajärgi objektiivsete kriteeriumide, näiteks akti sisu põhjal, võttes vajaduse korral arvesse akti vastuvõtmise konteksti ja selle vastu võtnud liidu institutsiooni, organi või asutuse volitusi (vt selle kohta 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Rumeenia *vs.* komisjon, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 48, ja 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 32).

39 Esimesena, mis käesoleval juhul puudutab vaidlusaluste suuniste sisu, siis nähtub esiteks nende suuniste alapeatükis „Käesolevate suuniste staatus“ asuva punkti 2 sõnastusest, et suunistes esitatakse „Euroopa Pangandusjärelevalve seisukoht nõuetekohase järelevalvetava kohta Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis, ehk kuidas tuleks liidu õigust konkreetses valdkonnas kohaldada“.

40 Teiseks tuleb märkida, et üldjoontes ei ole vaidlusalused suunised sõnastatud imperatiivselt.

41 Kolmandaks, kuigi vaidlusaluste suuniste punktides 11–14 on täpsustatud, et nende adressaadid on ainult nendes punktides nimetatud pädevad asutused, on suuniste punktis 3 määruse nr 1093/2010 artikli 16 lõikele 3 viidates märgitud, et pädevad asutused peavad EBA-le teatama, kas nad järgivad või kavatsevad neid suuniseid järgida, või vastasel juhul mittejärgimise põhjused.

42 Teisena, mis puudutab vaidlusaluste suuniste konteksti ja need vastu võtnud asutuse pädevust, siis tuleb kõigepealt tõdeda, et EBA antud suunistele kohaldatakse määruse nr 1093/2010 kohaselt sama õiguslikku korda kui EBA antud „soovitustele“, mis ei ole vastavalt ELTL artikli 288 viiendale lõigule nende adressaatidele siduvad, ning seetõttu ei ole need põhimõtteliselt kohustuslikud (vt selle kohta 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 30).

43 Järgmiseks, kuigi selle määruse artikli 16 lõikes 3 on küll ette nähtud, et pädevad asutused ja finantseerimisasutused teevad kõik EBA antud suuniste järgimiseks, on selles sättes siiski täpsustatud, et need asutused teatavad, kas nad järgivad või kavatsevad neid suuniseid järgida, ning vastasel juhul teavitavad nad EBAd oma valikutest, põhjendades oma otsust.

44 Sellest sättest tuleneb seega, et nimetatud ametiasutused ei ole kohustatud neid suuniseid järgima, vaid, nagu on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 41 konkreetselt vaidlusaluste suuniste kohta, neil ametiasutustel on õigus neist kõrvale kalduda, mis juhul peavad nad oma seisukohta põhjendama.

45 Järelikult ei saa EBA antud suuniseid käsitada nii, et need tekitavad pädevatele asutustele siduvaid õiguslikke tagajärgi (vt analoogia alusel 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus Koninklijke KPN jt, C-28/15, EU:C:2016:692, punktid 34 ja 35).

46 Sama moodi ei saa EBA antud suuniseid pidada niisugusteks, et need ise tekitavad finantsasutustele siduvaid tagajärgi, kuna määruse nr 1093/2010 artikli 16 lõike 3 neljandas lõigus on sätestatud, et need asutused on kohustatud üksnes täpselt ja üksikasjalikult aru andma, kas neid suuniseid järgitakse või mitte.

47 Lõpuks tuleb märkida, et EBA antud suunised erinevad selles osas selle asutuse koostatud rakenduslikest tehnilistest standarditest, mis võetakse kõnealuse määruse artikli 15 lõike 4 kohaselt vastu määruse või otsusega.

48 Seega ilmneb, et liidu seadusandja, lubades EBA-l vastu võtta suuniseid ja soovitusi, soovis anda talle algatus- ja veenmisvolitused, mis erinevad siduvate õigusaktide vastuvõtmise volitustest (vt analoogia alusel 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 26).

49 Neil asjaoludel ei saa asuda seisukohale, et vaidlusaluste suuniste eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi käesoleva kohtuotsuse punktis 36 viidatud kohtupraktika tähenduses.

50 Eeltoodut arvestades tuleb esimese küsimuse esimesele osale vastata, et ELTL artiklit 263 tuleb tõlgendada nii, et niisuguste aktide peale nagu vaidlusalused suunised ei saa selle artikli alusel tühistamishagi esitada.

Esimese küsimuse teine osa

51 Arvestades esimese küsimuse esimesele osale antud vastust, ei ole selle küsimuse teisele osale vaja vastata.

Teine küsimus

Teise küsimuse esimene osa

52 Teise küsimuse esimese osaga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et Euroopa Kohus on selle artikli alusel pädev hindama selliste aktide kehtivust nagu vaidlusalused suunised.

53 Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, näevad ELL artikli 19 lõike 3 punkt b ja ELTL artikli 267 esimese lõigu punkt b ette, et Euroopa Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad liidu õiguse tõlgendamist ja liidu institutsioonide poolt vastu võetud õigusaktide kehtivust, ilma et sellest oleks tehtud mingeid erandeid (vt selle kohta 13. detsembri 1989. aasta kohtuotsus Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8, ja 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44).

54 Järelikult, olgugi et ELTL artikkel 263 välistab Euroopa Kohtu kontrolli aktide üle, millel ei ole siduvaid õiguslikke tagajärgi, võib Euroopa Kohus ELTL artikli 267 kohaselt hinnata niisuguste aktide kehtivust eelotsusemenetluses (vt selle kohta 20. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44).

55 Asjaolu, et vaidlusalustel suunistel ei ole siduvaid õiguslikke tagajärgi, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 39–49, ei välista seega Euroopa Kohtu pädevust võtta seisukoht nende kehtivuse suhtes käesolevas kohtuasjas.

56 Euroopa Kohtul on pealegi juba olnud võimalus tunnustada oma pädevust teha eelotsuseid EBA sellise soovituse kehtivuse kohta, millel puuduvad siduvad õiguslikud tagajärjed (vt selle kohta 25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 83).

57 Järelikult tuleb teise küsimuse esimesele osale vastata, et ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et Euroopa Kohus on selle artikli alusel pädev hindama selliste aktide kehtivust nagu vaidlusalused suunised.

Teise küsimuse teine osa

58 Teise küsimuse teise osaga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õigus nõuab, et liidu akti peale esitatud õigusvastasuse vastuväite vastuvõetavus liikmesriigi kohtus sõltuks tingimusest, et see akt puudutaks otseselt ja isiklikult õigussubjekti, kes sellele väitele tugineb.

59 Tuleb märkida, et kuigi ELTL artikli 263 neljandas lõigus on liidu aktide hulgas, mille peale füüsiline või juriidiline isik võib esitada Euroopa Kohtule tühistamishagi, silmas peetud akte, mis puudutavad seda isikut otseselt ja isiklikult, ei ole selle sätte eesmärk kindlaks määrata seda, millistel tingimustel saab liidu õigusakti kehtivust vaidlustada liikmesriigi kohtus.

60 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et EL toimimise leping kehtestab esiteks artiklitega 263 ja 277 ning teiseks artikliga 267 õiguskaitsevahendite ja menetluste tervikliku süsteemi, milles liidu õigusaktide seaduslikkuse kontroll on usaldatud liidu kohtule (vt 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 Tuleb lisada, et liikmesriikide ülesanne on näha ette õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, mis võimaldab tagada, et järgitakse põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsele (vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 100 ja seal viidatud kohtupraktika).

62 Vastavat valdkonda reguleerivate liidu õigusnormide puudumisel tuleb iga liikmesriigi sisemises õiguskorras kindlaks määrata – järgides eelmises punktis viidatud nõuet ning tõhususe põhimõtet ja võrdväärsuse põhimõtet – pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid selliste

õiguskaitsevahendite suhtes, mille eesmärk on tagada õigussubjektidele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse (vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 102 ja seal viidatud kohtupraktika).

63 Kuigi õigussubjektidele peab olema tagatud riigisiseses menetluses õigus vaidlustada kohtus iga sellise nende kohta tehtud riigisisese otsuse või muu akti õiguspärasus, mis on seotud mõne liidu üldakti kohaldamisega nende suhtes (vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 94 ja seal viidatud kohtupraktika), ei tulene ELTL artiklist 267 kuidagi, et sellega on vastuolus see, et riigisisesed normid lubavad õigussubjektidel tugineda kehtetuse vastuväitega liidu üldkohaldatava akti kehtetusele liikmesriigi kohtus väljaspool vaidlust, mis puudutab sellise akti nende suhtes kohaldamist.

64 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb hoopis, et kehtivuse hinnangut käsitlevat eelotsusetaotlust tuleb pidada vastuvõetavaks, kui see on esitatud reaalses vaidluses, milles liidu akti kehtivuse küsimus on kaudselt kerkinud, isegi kui selle akti osas ei ole mingeid rakendusmeetmeid põhikohtuasjas asjasse puutuva õigussubjekti suhtes võetud (vt selle kohta 3. juuni 2008. aasta kohtuotsus Intertanko jt, C-308/06, EU:C:2008:312, punktid 33 ja 34; 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 29, ja 7. veebruari 2018. aasta kohtuotsus American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, punkt 30).

65 Järelikult tuleb teise küsimuse teisele osale vastata, et liidu õigus ei nõua, et liidu akti peale esitatud õigusvastasuse vastuväite vastuvõetavus liikmesriigi kohtus sõltuks tingimusest, et see akt puudutaks otseselt ja isiklikult õigussubjekti, kes sellele väitele tugineb.

Kolmas küsimus

66 Kolmandas küsimuses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt vaidlusaluste suuniste kehtivuse kohta, võttes arvesse määruse nr 1093/2010 sätteid, mis määratlevad EBA pädevuse.

67 Kuna määrusest nr 1093/2010 tuleneb, et liidu seadusandja on EBA suuniste andmise pädevuse objektiivsete kriteeriumide alusel täpselt piiritlenud, peab selle pädevuse teostamist saama nende objektiivsete kriteeriumide suhtes rangelt kohtulikult kontrollida (vt selle kohta 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu, C-270/12, EU:C:2014:18, punktid 41 ja 53).

68 Asjaolu, et vaidlusalused suunised ei tekita siduvaid õiguslikke tagajärgi, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 39–49, ei saa selle kontrolli ulatust mõjutada.

69 Nimelt, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 43 ja 48, on EBA poolt vaidlusaluste suuniste andmise eesmärk teostada pädevate asutuste ja finantsasutuste suhtes algatus- ja veenmisvolitusi, kuna viimased peavad tegema kõik, et neid suuniseid järgida, ning need asutused peavad teatama, kas nad järgivad või kavatsevad neid suuniseid järgida, või vastasel juhul põhjendama oma seisukohta.

70 Eelkõige võivad need suunised viia selleni, et pädevad asutused võtavad samamoodi nagu põhikohtuasjas ACPR vastu riigisiseseid õigusakte, mis ergutavad finantsasutusi oma tegevust oluliselt muutma, või võtavad arvesse – nagu rõhutas kohtujurist oma ettepaneku punktis 51 – EBA suuniste järgimist nende asutuste individuaalse olukorra analüüsimisel.

71 Liikmesriigi kohtud peavad nende menetluses olevate asjade lahendamisel samuti arvesse võtma EBA suuniseid, eriti kui nende suuniste eesmärk – nii nagu vaidlusalustel suunistelgi – on täiendada siduvat laadi liidu õigusnorme (vt selle kohta 13. detsembri 1989. aasta kohtuotsus Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 18, ja 25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 80).

72 Lisaks, kui nõustuda, et EBA võib vabalt anda suuniseid, sõltumata liidu seadusandja kehtestatud konkreetsest raamistikust, kahjustaks see liidu institutsioonide, organite ja asutuste vahelist pädevuse jaotust.

73 On tõsi, et suuniste andmine EBA poolt ei mõjuta liidu seadusandja pädevust võtta talle esmase õigusega antud pädevuse piires vastu siduvaid õiguslikke tagajärgi tekitavat akti, millega kehtestatakse erinevad normid EBA soovitatud standarditest, mis tähendab, et asjasse puutuvatest suunistest tuleb kõrvale kalduda.

74 See asjaolu ei saa siiski kahtluse alla seada käesoleva kohtuotsuse punktis 67 meenutatud nõuet, et EBA on kohustatud tegutsema vastavalt täpsele raamistikule, mille see seadusandja on objektiivsete kriteeriumide alusel määruses nr 1093/2010 kindlaks määranud.

75 Eeltoodust tuleneb, et EBA on pädev andma suuniseid üksnes liidu seadusandja poolt sõnaselgelt ette nähtud ulatuses ja et Euroopa Kohus peab kolmandale küsimusele vastamiseks kontrollima, kas vaidlusalused suunised kuuluvad EBA pädevusse, nagu seadusandja on selle määratlenud.

76 Selle kontrolli raames tuleb tõdeda, et mis puudutab EBA-le kõnealuse seadusandja antud pädevuse ulatust, siis on määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2 sätestatud, et EBA tegutseb talle selle määrusega antud volituste alusel ja selles sättes loetletud rea õigusaktide reguleerimisala piires ning et nende aktide seas on kõik direktiivid, määrused ja otsused, mis põhinevad kõnealustel õigusaktidel, ning mis tahes õiguslikult siduvad liidu õigusaktid, millega antakse EBA-le ülesandeid.

77 Määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõige 3 näeb ette, et EBA tegevus hõlmab ka krediidiasutuste, finantskonglomeraatide, investeerimisühingute, makseasutuste ja e-raha asutuste tegevusvaldkondi küsimustes, mida selle määruse artikli 1 lõikes 2 osutatud õigusaktid otseselt ei hõlma, sealhulgas äriühingu üldjuhtimine, auditeerimine ja finantsaruandlusega seotud küsimused, eeldusel et EBA tegevus on vajalik selleks, et tagada kõnealuste õigusaktide ühetaoline ja tõhus kohaldamine.

78 Mis puudutab täpsemalt EBA pädevust anda suuniseid, siis on määruse nr 1093/2010 artikli 8 lõike 1 punktis a ette nähtud, et EBA ülesanne on aidata kaasa kõrgekvaliteediliste ühtsete regulatiivsete ja järelevalvestandardite ning -tavade väljatöötamisele, eelkõige koostades selle määruse artikli 1 lõikes 2 osutatud liidu seadusandlikel aktidel põhinevaid suuniseid ja soovitusi.

79 Määruse nr 1093/2010 artikli 8 lõike 2 punktis c on omakorda sätestatud, et EBA-l on selle määruse artikli 8 lõikes 1 sätestatud „ülesannete“ täitmiseks õigus anda välja määruse artikli 16 kohaseid suuniseid ja soovitusi, samas kui nimetatud määruse artikli 8 lõikes 1a on täpsustatud, et määruses sätestatud ülesannete täitmisel kasutab EBA täielikult talle antud volitusi.

80 Selles kontekstis on oluline märkida, et EBA-le antud ülesannete hulgas on teiste seas määruse nr 1093/2010 artikli 8 lõike 1 punktide b ja h kohaselt ülesanne aidata kaasa õiguslikult siduvate liidu õigusaktide ühetaolisele kohaldamisele, edendades eelkõige ühtset järelevalvekultuuri, tagades määruse artikli 1 lõikes 2 osutatud õigusaktide ühetaolise, tõhusa ja tulemusliku kohaldamise, ning samuti tugevdada hoiustajate ja investorite kaitset.

81 Lisaks on määruse nr 1093/2010 artikli 16, millele viitab määruse artikli 8 lõike 2 punkt c ja mis on vaidlusaluste suuniste kohaselt nende õiguslik alus, lõikes 1 sätestatud, et ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade kehtestamiseks Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi raames ning liidu õiguse ühtse, ühetaolise ja järjepideva kohaldamise tagamiseks esitab EBA pädevatele asutustele või finantseerimisasutustele suuniseid ja soovitusi.

82 Peale selle on määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõike 5 kohaselt EBA eesmärk kaitsta üldisi huve, edendades finantssüsteemi stabiilsust lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis ning selle tulemuslikkust liidu majanduse, kodanike ja ettevõtete heaks. Selle määruse artikli 1 lõike 5 punktides e ja f on täpsustatud ka, et EBA aitab muu hulgas tagada laenude ja muude riskide võtmise nõuetekohase reguleerimise ja järelevalve ning aitab tugevdada tarbijakaitset.

83 Eeltoodut arvestades tuleb esiteks tõdeda, et EBA antud suuniste kehtivus sõltub nii määruse nr 1093/2010 nende sätete järgimisest, mis reguleerivad konkreetselt EBA suuniste andmise pädevust, kui ka nende suuniste kuulumisest EBA tegevusvaldkonda, mis on selle määruse artikli 1 lõigetes 2 ja 3 määratletud viitega teatud liidu aktide kohaldamisele, mida kinnitab ka asjaolu, et selle määruse artikli 8 lõike 1 punkt a näeb ette, et EBA vastuvõetud suunised peavad põhinema nimetatud määruse artikli 1 lõikes 2 viidatud liidu aktidel.

84 Teiseks, nagu nähtub eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktidest 77 ja 80–82, võib EBA selleks, et tagada liidu õiguse ühtne, ühetaoline ja järjepidev kohaldamine, anda suuniseid asjaomastel asutustel lasuvate usaldatavusnõuete täitmise järelevalve kohustuste kohta, eelkõige selleks, et kaitsta hoiustajate ja investorite huve finantsriskide võtmise sobiva raamistikuga, kuna määruses nr 1093/2010 ei sisaldu midagi sellist, mis võimaldaks järeldada, et selle pädevuse alt jäävad välja meetmed, mis seonduvad toodete kavandamise ja turuletoomisega, kui need meetmed kuuluvad EBA tegevusvaldkonda, nagu on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktis 83.

85 Mis puudutab käesoleval juhul vaidlusaluste suuniste sisu, siis nähtub nende suuniste punktist 5 „Sisu“, et neis käsitletakse toodete järelevalve- ja juhtimiskorra kehtestamist ettevõtjate sisekontrollisüsteemidega seotud üldiste korralduslike nõuete lahutamatu osana, aga ka siseprotsesse, -funktsioone ja -strateegiaid, mille eesmärk on toodete kavandamine, turuletoomine ja läbivaatus kogu olelusringi jooksul. Kõnealuses punktis 5 on samuti täpsustatud, et nende suuniste eesmärk on kehtestada kord, mis võimaldab tagada, et arvestatakse sihtturu huvide, eesmärkide ja omadustega.

86 Selleks on kõigepealt vaidlusaluste suuniste suunises 1 ette nähtud, et toodete järelevalve- ja juhtimiskorra eesmärk peaks olema toodete kavandamisel ja turuletoomisel eelkõige tarbijate huvide, eesmärkide ja omaduste arvestamise tagamine ning tarbijatele võimaliku kahju tekitamise ärahoidmine.

87 See suunis soovitab ka toodete järelevalve- ja juhtimiskorda korrapäraselt läbi vaadata ja ajakohastada ning liita see asjasse puutuvate asutuste uute toodete heakskiitmise poliitikasse, mida EBA suuniste sisejuhtimise kohta suunis 23 käsitleb juhtimisalase nõudena, mille eesmärk on tagada riskide juhtimine.

88 Edasi soovitab vaidlusaluste suuniste suunis 2 neid asutusi laiemalt liitma toodete järelevalve- ja juhtimiskorra nende juhtimis-, riskijuhtimis- ja sisekontrolliraamistikuga. See täpsustab ka rolli, mis tuleb nende asutuste organitele selleks anda, viidates sealjuures EBA suuniste sisejuhtimise kohta erinevatele aspektidele. Suunises 2.4 on eelkõige täpsustatud, et kõrgem juhtkond peaks tagama selle, et toote kavandamisse kaasatud töötajad on kursis tootja toodete järelevalve- ja juhtimiskorraga ja järgivad seda, on pädevad ja nõuetekohaselt koolitatud ning mõistavad ja tunnevad toote tunnuseid, omadusi ja sellega kaasnevaid riske.

89 Lõpuks on selles kontekstis esiteks täpsustatud vaidlusaluste suuniste suunistes 3–8 järelevalve- ja juhtimiskorda, mis tuleks nende suuniste kohaselt liita asjasse puutuvate asutuste sisemise juhtimise süsteemi.

90 Täpsemalt innustavad need suunised 3–8 võtma erinevaid meetmeid tagamaks, et toote kavandamine ja turuletoomine on asjaomase sihtturu seisukohast sobiv, et seda toodet katsetatakse, selle üle tehakse järelevalvet, seda parandatakse ja levitatakse kohaste kanalite kaudu ja et sellega oleks kaasas levitajatele mõeldud teave. Nii täpsustabki suunis 3.3, et tootja peaks kavandama ja tooma turule üksnes selliste tunnuste, kulude ja riskidega tooted, mis vastavad toote konkreetse sihtturu huvidele, eesmärkidele ja omadustele ning millest on sihtturule kasu.

91 Kõnealustes suunistes 3–8 on seega täpsustatud nende kordade erinevaid aspekte, mis tuleb asjaomastes asutustes kehtestada, et tagada piisav kontroll toodete kavandamise ja turuletoomise üle ning juhtida seeläbi sellest tulenevaid riske.

92 Teiseks määratlevad vaidlusaluste suuniste suunised 9–12 levitajatele mõeldud standardid, mis on võrreldavad nendega, mis on ette nähtud vaidlusaluste suuniste suunistes 3–8 tootjate suhtes.

93 Sellest lähtuvalt tuleb esimesena hinnata, kas vaidlusalused suunised kuuluvad EBA tegevusvaldkonda, nagu see on määratletud määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõigetes 2 ja 3.

94 Selle kohta nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 76, 77 ja 83, et EBA antud niisuguste suuniste kehtivuse suhtes, mis samamoodi vaidlusaluste suunistega puudutavad ettevõtja juhtimisega seotud küsimusi, kehtib tingimus, et need suunised kuuluvad vähemalt ühe määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2 osutatud õigusakti reguleerimisalasse või et need on vajalikud sellise akti ühetaolise ja tõhusa kohaldamise tagamiseks.

95 Vaidlusaluste suuniste punktist 6 nähtub, et neis täpsustatakse toodete järelevalve- ja juhtimiskorda, arvestades direktiivi 2013/36 artikli 74 lõiget 1, direktiivi 2007/64 artikli 10 lõiget 4, direktiivi 2009/110 artikli 3 lõiget 1 ja direktiivi 2014/17 artikli 7 lõiget 1.

96 Kõiki neid direktiive tuleb aga pidada määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2 viidatud aktideks.

97 Kõigepealt on selles sättes sõnaselgelt mainitud direktiive 2013/36 ja 2009/110.

98 Edasi, kuigi direktiivile 2007/64 ei olnud viidatud määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõike 2 selles redaktsioonis, mis oli kohaldatav vaidlusaluste suuniste andmise kuupäeval, tuleb rõhutada esiteks, et selle sätte selles redaktsioonis oli viidatud direktiivile 2015/2366, mis järgnes direktiivile 2007/64, ja teiseks oli viimati nimetatud direktiivi nimetatud selle sätte enne 12. jaanuarit 2016 kehtinud redaktsioonis.

99 Seega ilmneb, et sisulise vea tõttu viitas liidu seadusandja direktiivi 2015/2366 asemel direktiivile 2007/64, võtmata arvesse asjaolu, et esimene neist direktiividest tühistas oma artiklis 114 teise neist direktiividest alles alates 13. jaanuarist 2018.

100 Neil asjaoludel tuleb viidet direktiivile 2015/2366, mis sisaldus määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2 vaidlusaluste suuniste andmise kuupäeval, tõlgendada nii, et sellel kuupäeval viidatakse direktiivile 2007/64.

101 Lõpuks, kuigi direktiivi 2014/17 ei ole nimetatud ka määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2, on selle direktiivi artikli 29 lõike 2 punktis a, artikli 34 lõigetes 2 ja 4 ning artiklis 37 ette nähtud, et EBA peab võtma erinevaid meetmeid, et tagada selle direktiivi rakendamine, mistõttu tuleb seda direktiivi kui EBA-le ülesandeid andvat direktiivi käsitada määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõikes 2 osutatud aktina.

102 Järelikult peab Euroopa Kohus kolmandale küsimusele vastamiseks veel kontrollima, kas vaidlusalused suunised kuuluvad ikka suuniste punktis 6 nimetatud direktiivide kohaldamisalasse või kas need on vajalikud nende direktiivide ühetaolise ja tõhusa kohaldamise tagamiseks.

103 Mis puudutab esiteks direktiivi 2013/36, siis selle artikli 74 lõikes 1 on ette nähtud, et selles viidatud asutustel peab olema kindel äriühingu juhtimise korraldus, mis hõlmab selget organisatsioonilist ülesehitust, mille puhul vastutusalad on selgesti määratletud, läbipaistvad ja järjepidevad, tõhusaid protseduure riskide või võimalike riskide kindlaksmääramiseks, juhtimiseks, jälgimiseks ja nendest teatamiseks, piisavat sisekontrollikorda, sealhulgas usaldusväärset juhtimis- ja raamatupidamiskorda, ning tasustamispoliitikat ja --tavasid, mis on kooskõlas usaldusväärse ja tõhusa riskijuhtimisega ja edendavad seda.

104 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu väitsid EBA ja ACPR, võib finantsasutuste poolt kavandatud ja turustatud pangatoodete turule toomine nii, et ei võeta arvesse ei asjaomaste turgude ega asjaomaste tarbijate omadusi, tekitada neile asutustele märkimisväärseid riske, eelkõige tekitades neile märkimisväärseid kulutusi, mis on seotud nende vastutuse kohaldamise ja neile sanktsioonide määramisega.

105 See järeldus kajastub pealegi EBA 15. juuli 2015. aasta lõpparuandes vaidlusaluste suuniste kohta, milles on lisaks rõhutatud, et finantsasutuste tegevus, sealhulgas jaemüügialane tegevus, ei puuduta reguleerivate asutuste tegevust mitte ainult tarbijakaitse eesmärgil, vaid ka usaldatavust silmas pidades ja seoses eesmärgiga edendada turgude usaldusväärsust, finantsstabiilsust ja finantssüsteemi terviklikkust riigisisesel ja Euroopa tasandil.

106 Kuna vaidlusaluste suuniste eesmärk on – nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 86–92 – määrata kindlaks, millisel viisil peavad asjaomased asutused lisama toodete juhtimis- ja järelevalvekorra, mille eesmärk on tagada asjaomaste turgude ning asjaomaste tarbijate omaduste arvessevõtmine, nende sisemistesse struktuuridesse ja menetlustesse, siis tuleb neid suuniseid käsitada nii, et need kehtestavad põhimõtted, mille eesmärk on tagada tõhusad protseduurid riskide kindlaksmääramiseks, juhtimiseks ja jälgimiseks ning piisav sisekontrollikord direktiivi 2013/36 artikli 74 lõike 1 tähenduses, et oleks tagatud selles sättes nõutud kindel äriühingu juhtimise korraldus.

107 Lisaks, kuna selle direktiivi artikli 74 lõikes 3 on sõnaselgelt ette nähtud, et EBA annab välja suunised sama artikli lõikes 1 osutatud korralduse, protseduuride ja korra kohta, võttes arvesse selle artikli lõiget 2, siis tuleb rõhutada, et neisse protseduuridesse ja sellesse korda niisuguste

elementide lisamist, mille eesmärk on võtta arvesse olukorda sihtturgudel, tuleb pidada meetmeks, millega muudetakse nimetatud protseduurid ja kord proportsionaalseks ärimudelis ja finantsinstitutsiooni tegevuses peituvate riskide laadi, ulatuse ja keerukusega, nagu on nõutud selle direktiivi artikli 74 lõikes 2.

108 Neid järeldusi ei lükka ümber asjaolu, et vaidlusalused suunised puudutavad konkreetselt toodete juhtimis- ja järelevalvekorda, ega eriline tähtsus, mille need suunised annavad tarbijate huvidele, eesmärkidele ja omadustele, isegi kui neid elemente ei ole direktiivi 2013/36 artiklis 74 otseselt mainitud.

109 Ühelt poolt, nagu on rõhutatud vaidlusaluste suuniste punktis 5, ei käsitleta neis toodete sobivust üksiktarbijatele.

110 Käesoleva kohtuotsuse punktidest 86–92 nähtub seevastu, et need suunised viitavad tarbijate huvidele, eesmärkidele ja omadustele üksnes selleks, et tagada nende huvide, eesmärkide ja omaduste arvessevõtmine asjaomaste asutuste riskide juhtimise protseduurides sisekontrollikorras.

111 Teiselt poolt tuleb tõepoolest märkida, et direktiivi 2013/36 artiklites 76–95 määratletud tehnilised kriteeriumid, millele viitab selle direktiivi artikli 74 lõige 2, ei viita konkreetselt ei toodete juhtimis- ja järelevalvekorrale ega tarbija huvidele, eesmärkidele ja omadustele.

112 Kuid asjaolu, et artikli 74 lõike 2 kohaselt tuleb neid tehnilisi kriteeriume arvesse võtta, ei tähenda, et selle direktiivi artikli 74 lõikes 1 osutatud kindel äriühingu juhtimise korraldus tuleb määratleda üksnes nende tehniliste kriteeriumide alusel.

113 Sellest järeldub, et vaidlusaluseid suuniseid võib pidada vajalikuks, et tagada direktiivi 2013/36 artikli 74 lõike 1 järjekindel ja tõhus kohaldamine.

114 Teiseks on direktiivi 2007/64 artikli 10 lõikes 4 makseteenuseid osutada soovivatele asutustele kehtestatud kohustused sõnastatud samamoodi nagu direktiivi 2013/36 artikli 74 lõikes 1.

115 Seega tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 103–110 esitatud kaalutlustest, et vaidlusaluseid suuniseid, mis hõlmavad muu hulgas makseteenuste tooteid, võib pidada vajalikuks, et tagada direktiivi 2007/64 artikli 10 lõike 4 järjekindel ja tõhus kohaldamine.

116 Kolmandaks kehtib sama direktiivi 2009/110 artikli 3 lõike 1 kohta, kuna see säte näeb ette üksnes direktiivi 2007/64 teatavate artiklite, sealhulgas artikli 10 kohaldamise e-raha asutuste suhtes.

117 Neljandaks on direktiivi 2014/17 artikli 7 lõikes 1 muu hulgas sätestatud, et tarbijatele elamukinnisvaraga seotud krediiditoodete kavandamisel, krediidi andmisel, vahendamisel ja nõustamisteenuste osutamisel tegutseb krediidiandja, -vahendaja või määratud esindaja ausalt, õiglaselt, läbipaistvalt ja professionaalselt, võttes arvesse tarbija õigusi ja huve.

118 Selles sättes on ka täpsustatud, et sellise krediidi andmine, vahendamine või seda puudutavate nõustamisteenuste osutamine põhineb tarbija seisundit käsitleval teabel ja mis tahes konkreetsel nõudel, mille tarbija on esitanud, ning mõistlikel eeldustel tarbija seisundit ohustavate riskide kohta krediidilepingu kestuse jooksul.

119 Kõigepealt tuleb aga meenutada, et vaidlusaluste suuniste suunises 1 on täpsustatud, et kirjeldatud toodete kavandamisel ja turuletoomisel peaks nende toodete järelevalve- ja juhtimiskorra eesmärk olema tarbijate huvide, eesmärkide ja omaduste arvestamise tagamine ja tarbijatele võimaliku kahju tekitamise ärahoidmine.

120 Järgmiseks eeldab sihtturu või sihtturgude huvide, eesmärkide ja omaduste arvessevõtmine, mida käsitlevad vaidlusaluste suuniste suunised 3 ja 11, et nendel turgudel tegutsevate tarbijate olukord määratakse kindlaks ja seejärel lisatakse see otsustusprotsessi.

121 Lõpuks tuleb rõhutada, et suunistes 4, 5, 7, 9 ja 12 nimetatud konkreetsed meetmed on määratletud sõnaselge viitega sellele, et kõnealuste toodete kavandamise ja turuletoomise erinevatel etappidel võetakse arvesse tarbijate huve, eesmärke ja omadusi.

122 Seega võib vaidlusaluseid suuniseid pidada vajalikuks, et tagada direktiivi 2014/17 artikli 7 lõike 1 järjekindel ja tõhus kohaldamine.

123 Järelikult tuleb vaidlusaluseid suuniseid pidada kuuluvaks EBA tegevusvaldkonda, nagu see on üldiselt määratletud määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõigetes 2 ja 3.

124 Teisena tuleb kindlaks teha, kas vaidlusalused suunised kuuluvad liidu seadusandja kehtestatud spetsiifilisse raamistikku, mis lubab EBA-l teostada suuniste andmise pädevust.

125 Sellega seoses ilmneb esiteks, arvestades eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktides 119–121 esitatud asjaolusid, et vaidlusaluste suuniste eesmärk on aidata kaasa määruse nr 1093/2010 artikli 1 lõike 5 punktis f ja artikli 8 lõike 1 punktis h viidatud tarbijate, hoiustajate ja investorite kaitsele.

126 Teiseks, arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 104 ja 110 esitatud kaalutlusi, tuleb vaidlusaluseid suuniseid siduda ka EBA-le vastavalt artikli 1 lõike 5 punktile e antud ülesannetega osas, mis puudutab finantsasutuste riski võtmise piiritlemist.

127 Kolmandaks tuleb vaidlusaluseid suuniseid käsitada nii, et need aitavad kaasa ühtsete, tõhusate ja tulemuslike järelevalvetavade kehtestamisele Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis, millele viitavad määruse nr 1093/2010 artikli 8 lõike 1 punkt b ja artikli 16 lõige 1.

128 Nimelt rakendatakse nende suunistega otseselt põhimõtteid, mis on määratletud Euroopa järelevalveasutuste ühises seisukohas tootjate toodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta (JC-2013-77), mille võtsid vastu Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve, EBA ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve.

129 Eelkõige tuleb rõhutada, et selles ühises seisukohas, mille eesmärk on tugevdada tarbijakaitset ning tagada finantsturgude stabiilsus, tõhusus ja terviklikkus, on sõnaselgelt ette nähtud, et EBA kasutab põhimõtteid, mis on nimetatud ühises seisukohas määratletud, et arendada pangandustoodete juhtimis- ja järelevalvekorra üksikasjalikumaid nõudeid.

130 Järelikult tuleb tõdeda, et vaidlusalused suunised kuuluvad liidu seadusandja kehtestatud spetsiifilisse raamistikku, mis võimaldab EBA-l teostada suuniste andmise pädevust, nagu see tuleneb määruse nr 1093/2010 artikli 8 lõigetest 1 ja 2 ning artikli 16 lõikest 1 koostoimes sama määruse artikli 1 lõikega 5.

131 Eeltoodut arvestades tuleb asuda seisukohale, et vaidlusalused suunised kuuluvad EBA pädevusse, nii nagu asjaomane seadusandja selle on määratlenud.

132 Järelikult nähtub, et kolmanda küsimuse analüüsi käigus ei ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid vaidlusaluste suuniste kehtivust.

Kohtukulud

133 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **ELTL artiklit 263 tuleb tõlgendada nii, et niisuguste aktide peale nagu Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 22. märtsi 2016. aasta suunised jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta (EBA/GL/2015/18) ei saa selle artikli alusel tühistamishagi esitada.**

2. **ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et Euroopa Kohus on selle artikli alusel pädev hindama selliste aktide kehtivust nagu Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 22. märtsi 2016. aasta suunised jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta (EBA/GL/2015/18).**

3. **Liidu õigus ei nõua, et liidu akti peale esitatud õigusvastasuse vastuväite vastuvõetavus liikmesriigi kohtus sõltuks tingimusest, et see akt puudutaks otseselt ja isiklikult õigussubjekti, kes sellele väitele tugineb.**

4. **Kolmanda küsimuse analüüsi käigus ei ilmnenud asjaolusid, mis mõjutaksid Euroopa Pangandusjärelevalve 22. märtsi 2016. aasta suuniste jaepangandustoodete järelevalve- ja juhtimiskorra kohta (EBA/GL/2015/18) kehtivust.**

Allkirjad