Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

15 päivänä heinäkuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 263 ja SEUT 267 artikla – Sitomaton unionin toimi – Tuomioistuinvalvonta – Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) antamat ohjeet – Vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelyt – Pätevyys – EPV:n toimivalta

Asiassa C-911/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 4.12.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.12.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Fédération bancaire française (FBF)

vastaan

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), A. Kumin ja N. Wahl sekä tuomarit E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.10.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), edustajanaan F. Rocheteau, avocat,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. de Moustier ja A. Daly,

– Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

– Euroopan pankkiviranomainen (EPV), asiamiehinään J. Overett Somnier, C. Carroll ja I. Metin, avustajinaan B. Kennelly, QC, ja R. Mehta, barrister,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Triantafyllou, V. Di Bucci ja W. Mölls,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.4.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 263 ja SEUT 267 artiklan tulkintaa ja vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelystä 22.3.2016 annettujen Euroopan pankkiviranomaisen (jäljempänä EPV) ohjeiden (EPV/GL/2015/18) (jäljempänä riidanalaiset ohjeet) pätevyyttä Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010 (EUVL 2010, L 331, s. 12), sellaisena kuin se on muutettuna 25.11.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/2366 (EUVL 2015, L 337, s. 35) (jäljempänä asetus N:o 1093/2010) kannalta.

2 Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Fédération bancaire française (FBF) ja vastaajana Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ja jossa on kyse jälkimmäisen antamasta lausunnosta, jossa se vahvisti aikovansa noudattaa riidanalaisia ohjeita.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2007/64/EY

3 Maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta 13.11.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/64/EY (EUVL 2007, L 319, s. 1) 10 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaiset viranomaiset myöntävät toimiluvan ainoastaan, jos ottaen huomioon, että on tarpeen varmistaa maksulaitoksen järkevä ja vakaa hoito, maksulaitoksella on maksupalvelutoimintaansa varten toimiva päätöksenteko-, ohjaus- ja valvontajärjestelmä, joka muodostuu selkeästä organisaatiorakenteesta, jossa vastuualueet on määritelty yksityiskohtaisesti, läpinäkyvästi ja kattavasti, tehokkaista prosesseista sellaisten riskien tunnistamiseksi, hallinnoimiseksi, seuraamiseksi ja raportoimiseksi, joille se on tai saattaa olla alttiina, sekä riittävistä sisäisen valvonnan menetelmistä, mukaan lukien luotettavat hallinto- ja laskentamenetelmät. Näiden järjestelyjen, menettelyjen ja mekanismien on oltava kattavia ja suhteutettuja kyseessä olevan maksulaitoksen tarjoamien maksupalvelujen luonteeseen, laajuuteen ja monimuotoisuuteen.”

Direktiivi 2009/110/EY

4 Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/110/EY (EUVL 2009, L 267, s. 7) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksiin sovelletaan direktiivin [2007/64] 5 artiklaa, 10–15 artiklaa, 17 artiklan 7 kohtaa ja 18–25 artiklaa soveltuvin osin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin soveltamista.”

Asetus N:o 1093/2010

5 Asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2, 3 ja 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”2. [EPV] toimii tällä asetuksella uskottujen valtuuksien puitteissa sekä – – [direktiivin 2009/110], – – [oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin] 2013/36/EU [(EUVL 2013, L 176, s. 338)] – – asiaankuuluvien osien soveltamisalalla – –, mukaan lukien kaikki näihin säädöksiin perustuvat direktiivit, asetukset ja päätökset ja mahdolliset muut oikeudellisesti sitovat unionin säädökset, joissa [EPV:lle] annetaan tehtäviä. – –

3. [EPV] toimii luottolaitosten, finanssiryhmittymien, sijoituspalveluyritysten, maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten toimialoilla niissä kysymyksissä, joita 2 kohdassa tarkoitetut säädökset eivät suoraan koske, mukaan luettuina yritysten hyvää hallintotapaa, tilintarkastusta ja tilinpäätösraportointia koskevat kysymykset, ottaen huomioon kestävät liiketoimintamallit sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvät tekijät, edellyttäen, että tällaiset toimet ovat tarpeen mainittujen säädösten tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

– –

5. [EPV] tavoitteena on suojella yleistä etua edistämällä finanssijärjestelmän lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vakautta sekä tehokkuutta unionin talouden ja sen kansalaisten ja yritysten kannalta. [EPV:n] tehtävänä on toimivaltuuksiensa mukaisesti omalta osaltaan:

– –

e) varmistaa, että luottoriskien ja muiden riskien ottoa säännellään ja valvotaan asianmukaisesti,

f) parantaa asiakkaiden ja kuluttajien suojaa,

– –”

6 Saman asetuksen 8 artiklan 1, 1 a ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. [EPV:llä] on seuraavat tehtävät:

a) se auttaa luomaan yhteisiä, laadukkaita sääntely- ja valvontastandardeja ja -käytäntöjä erityisesti antamalla lausuntoja unionin toimielimille ja laatimalla ohjeita, suosituksia sekä teknisten sääntely- ja täytäntöönpanostandardien luonnoksia, jotka perustuvat 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyihin säädöksiin;

– –

b) se myötävaikuttaa oikeudellisesti sitovien unionin säädösten yhdenmukaiseen soveltamiseen erityisesti edistämällä yhteistä valvontakulttuuria, varmistamalla 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen säädösten yhdenmukaisen, tehokkaan ja tosiasiallisen soveltamisen, – –;

– –

h) se parantaa tallettajien ja sijoittajien suojaa;

– –

1 a. Hoitaessaan tehtäviään tämän asetuksen mukaisesti [EPV]:

a) käyttää täysimääräisesti sille annettuja valtuuksia; – –

– –

2. Edellä 1 kohdassa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi [EPV:llä] on tämän asetuksen mukainen toimivalta ja erityisesti toimivalta

– –

c) antaa ohjeita ja suosituksia 16 artiklassa säädetyin tavoin;

– –”

7 Saman asetuksen 15 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tekniset täytäntöönpanostandardit hyväksytään asetuksilla tai päätöksillä. – –”

8 Asetuksen N:o 1093/2010 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. [EPV] antaa toimivaltaisille viranomaisille tai finanssilaitoksille osoitettuja ohjeita ja suosituksia yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi EFVJ:ssä [(Euroopan finanssivalvontajärjestelmä)] sekä unionin oikeuden yhteisen, yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

– –

3. Toimivaltaisten viranomaisten ja finanssilaitosten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita ja suosituksia.

Kunkin toimivaltaisen viranomaisen on kahden kuukauden kuluessa ohjeen tai suosituksen antamisesta vahvistettava, noudattaako tai aikooko se noudattaa kyseistä ohjetta tai suositusta. Jos toimivaltainen viranomainen ei noudata tai aio noudattaa sitä, sen on ilmoitettava asiasta [EPV:lle] ja esitettävä perustelunsa.

– –

Jos ohjeessa tai suosituksessa niin edellytetään, finanssilaitosten on ilmoitettava selkeästi ja yksityiskohtaisesti, noudattavatko ne kyseistä ohjetta tai suositusta.”

Direktiivi 2013/36

9 Direktiivin 2013/36 74 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Laitoksilla on oltava toimivat hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät, jotka muodostuvat selkeästä organisaatiorakenteesta, jossa vastuualueet on määritelty yksityiskohtaisesti, läpinäkyvästi ja johdonmukaisesti, tehokkaista menettelyistä sellaisten riskien tunnistamiseksi, hallitsemiseksi ja seuraamiseksi, joita niihin kohdistuu tai saattaa kohdistua, ja niistä raportoimiseksi, riittävistä sisäisen valvonnan menetelmistä, mukaan luettuina luotettavat hallinto- ja laskentamenetelmät, sekä palkitsemisjärjestelmistä ja -käytännöistä, jotka ovat yhdenmukaisia hyvän ja tehokkaan riskienhallinnan kanssa ja edistävät sitä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen järjestelmien, prosessien ja menetelmien on oltava kattavia ja suhteutettuja laitoksen liiketoimintamalliin ja toimintaan liittyvien riskien luonteeseen, laajuuteen ja monimuotoisuuteen. Jäljempänä 76–95 artiklassa vahvistetut tekniset vaatimukset on otettava huomioon.

3. EPV antaa 2 kohdan mukaisesti ohjeet, joissa täsmennetään 1 kohdassa tarkoitetut järjestelmät, prosessit ja menetelmät.”

Direktiivi 2014/17/EU

10 Kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 4.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/17/EU (EUVL 2014, L 60, s. 34) 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että luotonantaja, luotonvälittäjä ja nimetty edustaja toimivat rehellisesti, tasapuolisesti, avoimesti ja ammattimaisesti ja ottavat huomioon kuluttajan oikeudet ja edut kehittäessään luottotuotteita, myöntäessään taikka välittäessään näitä luottoja tai tarjotessaan kuluttajille luottoihin liittyviä neuvontapalveluja ja mahdollisia lisäpalveluja sekä toimeenpannessaan luottosopimusta. Luottojen myöntämisen tai välittämisen sekä neuvontapalvelujen ja mahdollisten lisäpalvelujen tarjoamisen on perustuttava kuluttajan olosuhteita koskeviin tietoihin ja tämän mahdollisesti ilmoittamiin erityisvaatimuksiin sekä kohtuullisiin oletuksiin kuluttajan tilanteeseen kohdistuvista riskeistä luottosopimuksen voimassaoloaikana. – –”

11 Kyseisen direktiivin 29 artiklan 2 kohdan a alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

”EPV laatii teknisten sääntelystandardien luonnokset, joissa määrätään tämän alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun ammatillisen vastuuvakuutuksen tai vastaavan vakuuden rahallinen vähimmäismäärä ja jotka on toimitettava komissiolle viimeistään 21 päivänä syyskuuta 2014. EPV tarkastelee hyväksyttyjä standardeja uudelleen ja laatii tarvittaessa tämän alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun ammatillisen vastuuvakuutuksen tai vastaavan vakuuden rahallisen vähimmäismäärän muuttamista koskevien teknisten sääntelystandardien luonnokset, jotka on toimitettava komissiolle ensimmäisen kerran viimeistään 21 päivänä maaliskuuta 2018 ja sen jälkeen kahden vuoden välein.”

12 Kyseisen direktiivin 34 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. – –

Jos kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ei hyväksy vastaanottavan jäsenvaltion toteuttamia toimia, se voi saattaa asian EPV:n käsiteltäväksi ja pyytää siltä apua asetuksen (EU) N:o 1093/2010 19 artiklan mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa EPV voi toimia sille kyseisellä artiklalla annettujen valtuuksien mukaisesti.

– –

4. – –

Jos vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on selkeät ja todennettavissa olevat perusteet olettaa, että sen alueella palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella toimiva luotonvälittäjä ei noudata tämän direktiivin nojalla hyväksytyistä säännöksistä johtuvia velvoitteita tai että luotonvälittäjä, jolla on sivuliike sen alueella, ei noudata muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja, tämän direktiivin nojalla hyväksytyistä säännöksistä johtuvia velvoitteita, sen on ilmoitettava tällaiset tiedot kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka on toteutettava asianmukaiset toimet:

– –

b) voi saattaa asian EPV:n käsiteltäväksi ja pyytää siltä apua asetuksen (EU) N:o 1093/2010 19 artiklan mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa EPV voi toimia sille kyseisellä artiklalla annettujen valtuuksien mukaisesti.”

13 Kyseisen direktiivin 37 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos erityisesti tietojenvaihtoa koskeva yhteistyöpyyntö on hylätty tai pyyntöön ei ole vastattu kohtuullisessa ajassa, toimivaltaiset viranomaiset voivat saattaa asian EPV:n käsiteltäväksi ja pyytää EPV:n apua asetuksen (EU) N:o 1093/2010 19 artiklan mukaisesti. – –”

Direktiivi 2015/2366

14 Direktiivin 2015/2366 114 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kumotaan direktiivi 2007/64/EY 13 päivästä tammikuuta 2018.

Viittauksia kumottuun direktiiviin pidetään viittauksina tähän direktiiviin tämän direktiivin liitteessä II olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.”

Sisäisen hallinnon järjestämistä koskevat EPV:n ohjeet

15 Sisäisen hallinnon järjestämisestä 27.9.2011 annettujen Euroopan pankkiviranomaisen ohjeiden (EBA BS 2011 116 final, jäljempänä sisäisen hallinnon järjestämistä koskevat EPV:n ohjeet) 23 kohdassa täsmennetään, että asianomaisilla laitoksilla on oltava uusien tuotteiden hyväksymistä koskevat periaatteet, ja määritellään näiden periaatteiden erityispiirteet.

Riidanalaiset ohjeet

16 Riidanalaisten ohjeiden 2 kohdasta ilmenee seuraavaa:

”Ohjeissa esitetään [EPV:n] näkemys Euroopan finanssivalvojien järjestelmässä toteutettavista asianmukaisista valvontakäytännöistä tai siitä, miten unionin lainsäädäntöä on sovellettava tietyllä alalla. – – toimivaltaisten viranomaisten, joihin näitä ohjeita sovelletaan, on noudatettava ohjeita sisällyttämällä ne asianmukaisesti valvontakäytäntöihinsä (esim. muuttamalla lainsäädäntöään tai valvontamenettelyjään). Tämä koskee myös ohjeita, jotka on suunnattu ensisijaisesti laitoksille.”

17 Kyseisten ohjeiden 3 kohdasta ilmenee seuraavaa:

”Asetuksen (EU) N:o 1093/2010 16 artiklan 3 kohdan nojalla toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava Euroopan pankkiviranomaiselle – –, noudattavatko ne tai aikovatko ne noudattaa näitä ohjeita, sekä syyt niiden noudattamatta jättämiseen. – –”

18 Kyseisen ohjeiden 5 kohdasta ilmenee seuraavaa:

”Nämä ohjeet koskevat sitä, miten sekä kehittäjien että jakelijoiden on järjestettävä tuotehallintamenettely olennaisena osana yritysten sisäisiin valvontajärjestelmiin liittyviä yleisiä organisatorisia vaatimuksia. Ohjeissa viitataan sisäisiin prosesseihin, toimintoihin ja strategioihin, joiden avulla tuotteita suunnitellaan, saatetaan markkinoille ja tarkistetaan niiden käyttöiän aikana. Niissä vahvistetaan asiaankuuluvat menettelyt sen varmistamiseksi, että tuotteet vastaavat kohdemarkkinoiden etuja, tavoitteita ja ominaispiirteitä. Näissä ohjeissa ei kuitenkaan käsitellä tuotteiden soveltuvuutta yksittäisille kuluttajille.”

19 Kyseisten ohjeiden 6 kohdasta ilmenee seuraavaa:

”Nämä ohjeet koskevat kuluttajille tarjottavien ja myytävien tuotteiden kehittäjiä ja jakelijoita, ja niissä täsmennetään, miten tuotehallintamenettely on järjestettävä seuraavat säännökset huomioon ottaen:

– direktiivin [2013/36] 74 artiklan 1 kohta, direktiivin [2007/64] 10 artiklan 4 kohta ja direktiivin [2009/110] 3 artiklan 1 kohta yhdessä direktiivin [2007/64] 10 artiklan 4 kohdan kanssa ja

– direktiivin [2014/17] 7 artiklan 1 kohta.”

20 Riidanalaisten ohjeiden 11–14 kohdassa nimetään toimivaltaiset viranomaiset, joille ohjeet on osoitettu.

21 Kyseisten ohjeiden 15 kohdassa määritellään muun muassa kehittäjän ja tuotteen käsitteet viitaten direktiiveihin 2009/110, 2007/64, 2013/36 ja 2014/17.

22 Riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvästä ohjeesta 1 ilmenee seuraavaa:

”1.1 Kehittäjien tulisi perustaa, ottaa käyttöön, arvioida ja tarkistaa tehokas tuotehallintamenettely. Menettelyllä pitäisi pyrkiä tuotteen suunnittelun ja markkinoille saattamisen yhteydessä (i) varmistamaan, että kuluttajien edut, tavoitteet ja ominaispiirteet otetaan huomioon; (ii) välttämään kuluttajille mahdollisesti aiheutuvat haitat ja (iii) minimoimaan eturistiriidat.

1.2 Kehittäjän tulisi tarkistaa ja päivittää tuotehallintamenettely säännöllisesti.

1.3 Saattaessaan uuden tuotteen markkinoille kehittäjän tulisi varmistaa, että tuotehallintamenettely otetaan huomioon uusien tuotteiden hyväksymistä koskevissa periaatteissa sisäisen hallinnon järjestämistä koskevien EPV:n ohjeiden – – 23 kohdan mukaisesti niissä tapauksissa, kun kyseisiä ohjeita sovelletaan.

– –”

23 Riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvässä ohjeessa 2 täsmennetään seuraavaa:

”2.1 Kehittäjän tulisi varmistaa, että tuotehallintamenettely on olennainen osa [sisäisen hallinnon järjestämistä koskevissa EPV:n ohjeissa] tarkoitettua sisäisen hallinnon, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan kehystä. Tätä varten kehittäjän hallituksen tulisi hyväksyä menettelyn perustaminen ja myöhemmät tarkistukset.

2.2 Toimivan johdon tulisi vastata tuotehallintamenettelyn jatkuvasta noudattamisesta. Tämä tulisi tapahtua kehittäjän säännösten ja sisäisten toimintaperiaatteiden noudattamista valvovan toiminnon ja riskienvalvontatoiminnon edustajien tuella. Edellä mainittujen tulisi tarkistaa säännöllisin väliajoin, että tuotehallintamenettely on edelleen asianmukainen ja täyttää edelleen edellä 1.1 kohdassa asetetut tavoitteet, ja mikäli näin ei enää ole, niiden tulisi ehdottaa hallitukselle menettelyn muuttamista.

2.3 Riskienvalvontatoiminnon ja säännösten ja sisäisten toimintaperiaatteiden noudattamista valvovan toiminnon tulisi yhdistää tämän prosessin valvonta niiden normaaliin tehtävänkuvaan [sisäisen hallinnon järjestämistä koskevien EPV:n ohjeiden] 25, 26 ja 28 kohtien mukaisesti.

2.4 Toimivan johdon tulisi varmistaa, että tuotteen suunnitteluun osallistuva henkilöstö tuntee kehittäjän tuotehallintamenettelyn ja noudattaa sitä ja että henkilöstö on pätevää ja asianmukaisesti koulutettua ja ymmärtää ja tuntee tuotteen ominaisuudet, ominaispiirteet ja riskit.”

24 Riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvissä ohjeissa 3–8 vahvistetaan kohdemarkkinoita, tuotetestausta, tuotevalvontaa, korjaavia toimia, jakelukanavia ja jakelijoille annettavia tietoja koskevia periaatteita.

25 Riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvät ohjeet 9–12 liittyvät jakelijoiden tuotehallintamenettelyihin.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

26 ACPR julkaisi 8.9.2017 internetsivustollaan lausunnon, jossa se yhtäältä vahvisti aikovansa noudattaa riidanalaisia ohjeita ja toisaalta täsmensi, että niitä sovelletaan sen valvonnassa oleviin luottolaitoksiin, maksulaitoksiin ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksiin.

27 FBF nosti 8.11.2017 Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) kanteen, jossa se vaati kyseisen lausunnon kumoamista.

28 Kanteensa tueksi FBF väitti, että lausunto perustuu riidanalaisiin ohjeisiin ja ettei EPV voinut antaa tällaisia ohjeita ylittämättä toimivaltansa rajoja.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä olevaa ACPR:n lausuntoa on pidettävä FBF:lle vastaisena toimena, ja korostaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan FBF ei voi riitauttaa riidanalaisia ohjeita pätemättömyysväitteellä, jos se olisi voinut nostaa näistä ohjeista SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, olisiko FBF:llä käsiteltävässä asiassa ollut oikeus jälkimmäiseen muutoksenhakukeinoon.

30 Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että näin ei ole, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen arvioimaan riidanalaisten ohjeiden pätevyyden SEUT 267 artiklan mukaisesti ja voiko toimialaliitto riitauttaa nämä ohjeet pätemättömyysväitteellä, jos ne eivät koske sitä suoraan eivätkä erikseen.

31 Jos unionin tuomioistuin toteaa, että FBF:llä oli todellakin oikeus riitauttaa riidanalaisten ohjeiden pätevyys kansallisessa tuomioistuimessa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää unionin tuomioistuimelta, ylittikö EPV toimivaltansa rajat antaessaan nämä ohjeet.

32 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että yhteenkään riidanalaisten ohjeiden 6 kohdassa mainituista unionin säädöksistä ei sisälly vähittäispankkituotteiden tuotehallintamenettelyä koskevia säännöksiä, paitsi siltä osin kuin on kyse kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista. Yhteenkään näistä säädöksistä ei sisälly myöskään säännöksiä, joilla EPV valtuutettaisiin antamaan ohjeita vähittäispankkituotteiden tuotehallinnasta.

33 Saattaa kuitenkin olla, että EPV:n toimivalta antaa riidanalaiset ohjeet voisi perustua kyseiselle viranomaiselle asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 5 kohdassa asetettuihin tavoitteisiin tai sille saman asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti annettuun finanssitoimien valvontatehtävään.

34 Tässä tilanteessa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko eurooppalaisen valvontaviranomaisen antamista ohjeista nostaa [SEUT] 263 artiklan määräyksissä tarkoitettu kumoamiskanne? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko toimialaliitto riitauttaa kumoamiskanteella jäsenilleen, joiden etuja se puolustaa, tarkoitettujen ohjeiden, jotka eivät koske kyseistä liittoa suoraan eivätkä erikseen, pätevyyden?

2) Jos jompaankumpaan ensimmäisessä [kysymyksessä] esitetyistä kahdesta kysymyksestä vastataan kieltävästi, voidaanko eurooppalaisen valvontaviranomaisen antamista ohjeista esittää [SEUT] 267 artiklan määräyksissä tarkoitettu ennakkoratkaisupyyntö? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko toimialaliitto riitauttaa pätemättömyysväitteellä jäsenilleen, joiden etuja se puolustaa, tarkoitettujen ohjeiden, jotka eivät koske kyseistä liittoa suoraan eivätkä erikseen, pätevyyden?

3) Siinä tapauksessa, että Fédération bancaire française voi riitauttaa pätemättömyysväitteellä [riidanalaiset] ohjeet, onko [EPV] nämä ohjeet antaessaan ylittänyt toimivallan, joka sille on annettu – – asetuksessa N:o 1093/2010?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa

35 Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko SEUT 263 artiklaa tulkittava siten, että riidanalaisten ohjeiden kaltaisista toimista voidaan nostaa kyseisessä artiklassa tarkoitettu kumoamiskanne.

36 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 263 artiklassa määrätyn kumoamiskanteen kohteena voivat olla muodostaan riippumatta kaikki sellaiset unionin toimielinten, elinten ja laitosten toteuttamat toimenpiteet, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 31 kohta ja tuomio 26.3.2019, komissio v. Italia, C-621/16 P, EU:C:2019:251, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Sitä vastoin SEUT 263 artiklassa määrätyn tuomioistuinten harjoittaman valvonnan ulkopuolelle jäävät kaikki unionin toimet, joilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2006, Reynolds Tobacco ym. v. komissio, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 55 kohta ja tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 27 kohta).

38 Sen määrittämiseksi, onko toimella sitovia oikeusvaikutuksia, on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarkasteltava toimen sisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia objektiivisten arviointiperusteiden, kuten toimen sisällön, perusteella ja siten, että huomioon otetaan tarvittaessa toimen toteuttamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen, elimen tai laitoksen toimivalta (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2017, Romania v. komissio, C-599/15 P, EU:C:2017:801, 48 kohta ja tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 32 kohta).

39 Ensinnäkin siltä osin kuin on kyse riidanalaisten ohjeiden sisällöstä, on aluksi todettava, että kyseisten ohjeiden 2 kohdasta, jonka otsikko on ”Näiden ohjeiden asema”, ilmenee, että ohjeissa ainoastaan ”esitetään [EPV:n] näkemys [EFVJ:ssä] toteutettavista asianmukaisista valvontakäytännöistä tai siitä, miten unionin lainsäädäntöä on sovellettava tietyllä alalla”.

40 Toiseksi on todettava, että riidanalaisten ohjeiden sanamuoto ei yleisesti ottaen ole pakottava.

41 Kolmanneksi on todettava, että riidanalaisten ohjeiden 11–14 kohdassa täsmennetään, että ne on osoitettu ainoastaan kyseisissä kohdissa mainituille toimivaltaisille viranomaisille, kun taas riidanalaisten ohjeiden 3 kohdassa mainitaan asetuksen N:o 1093/2010 16 artiklan 3 kohtaan viitaten, että toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava EPV:lle, noudattavatko ne tai aikovatko ne noudattaa näitä ohjeita, sekä syyt niiden noudattamatta jättämiseen.

42 Toiseksi siltä osin kuin on kyse riidanalaisten ohjeiden asiayhteydestä ja ne laatineen laitoksen toimivallasta, on aluksi todettava, että EPV:n antamat ohjeet kuuluvat asetuksen N:o 1093/2010 mukaan samaan oikeudelliseen järjestelmään kuin EPV:n antamat suositukset, jotka SEUT 288 artiklan viidennen kohdan mukaan eivät velvoita niitä, joille ne on osoitettu, eivätkä ne siten ole oikeudellisesti sitovia (ks. vastaavasti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 30 kohta).

43 Vaikka mainitun asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten ja finanssilaitosten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan EPV:n antamia ohjeita ja suosituksia, siinä kuitenkin täsmennetään, että kunkin toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava, noudattaako tai aikooko se noudattaa kyseistä ohjetta tai suositusta, ja jos se ei noudata tai aio noudattaa sitä, sen on ilmoitettava asiasta EPV:lle ja esitettävä perustelunsa.

44 Kyseisestä säännöksestä siis seuraa, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole velvollisia noudattamaan kyseisiä ohjeita vaan, kuten edellä tämän tuomion 41 kohdassa todettiin erityisesti riidanalaisista ohjeista, nämä viranomaiset voivat poiketa kyseisistä ohjeista, jolloin niiden on perusteltava näkemyksensä.

45 Näin ollen EPV:n antamilla ohjeilla ei lähtökohtaisesti voida katsoa olevan sitovia oikeusvaikutuksia suhteessa toimivaltaisiin viranomaisiin (ks. analogisesti tuomio 15.9.2016, Koninklijke KPN ym., C-28/15, EU:C:2016:692, 34 ja 35 kohta).

46 EPV:n antamilla ohjeilla ei myöskään sinänsä voida katsoa olevan sitovia oikeusvaikutuksia suhteessa finanssilaitoksiin, koska asetuksen N:o 1093/2010 16 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa ainoastaan säädetään, että finanssilaitosten on ilmoitettava selkeästi ja yksityiskohtaisesti, noudattavatko ne kyseisiä ohjeita.

47 Lisäksi on todettava, että EPV:n antamat ohjeet eroavat tältä osin saman viranomaisen laatimista teknisistä täytäntöönpanostandardeista, jotka kyseisen asetuksen 15 artiklan 4 kohdan mukaan hyväksytään asetuksilla tai päätöksillä.

48 Siten on ilmeistä, että kun unionin lainsäätäjä valtuutti EPV:n antamaan ohjeita ja suosituksia, sen tarkoituksena oli antaa kyseiselle viranomaiselle sitovien toimien antamisvallasta erillinen valta kannustaa ja suostutella (ks. analogisesti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 26 kohta).

49 Näin ollen ei voida katsoa, että riidanalaisilla ohjeilla on tarkoitus aikaansaada edellä tämän tuomion 36 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja sitovia oikeusvaikutuksia.

50 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että SEUT 263 artiklaa on tulkittava siten, että riidanalaisten ohjeiden kaltaisista toimista ei voida nostaa kyseisen artiklan mukaista kumoamiskannetta.

Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa

51 Kun otetaan huomioon ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisen osaan annettu vastaus, sen toiseen osaan ei ole tarpeen vastata.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa

52 Toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, onko SEUT 267 artiklaa tulkittava siten, että unionin tuomioistuin on kyseisen artiklan mukaan toimivaltainen arvioimaan riidanalaisten ohjeiden kaltaisten toimien pätevyyden.

53 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, SEU 19 artiklan 3 kohdan b alakohdassa ja SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu unionin oikeuden tulkinnasta ja unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toteuttamien toimien pätevyydestä ilman poikkeuksia (ks. vastaavasti tuomio 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, 8 kohta ja tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44 kohta).

54 Vaikka toimet, joilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, suljetaan SEUT 263 artiklassa unionin tuomioistuimen valvonnan ulkopuolelle, unionin tuomioistuin voi siten SEUT 267 artiklan nojalla arvioida tällaisten toimien pätevyyden ennakkoratkaisumenettelyssä (ks. vastaavasti tuomio 20.2.2018, Belgia v. komissio, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44 kohta).

55 Se, että riidanalaisilla ohjeilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, kuten edellä tämän tuomion 39–49 kohdasta ilmenee, ei siten sulje pois unionin tuomioistuimen toimivaltaa lausua näiden ohjeiden pätevyydestä nyt käsiteltävässä asiassa.

56 Unionin tuomioistuin on sitä paitsi jo todennut olevansa toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun siitä, onko EPV:n suositus, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, pätevä (ks. vastaavasti tuomio 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, 83 kohta).

57 Näin ollen toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että SEUT 267 artiklaa on tulkittava siten, että unionin tuomioistuin on kyseisen artiklan nojalla toimivaltainen arvioimaan riidanalaisten ohjeiden kaltaisten toimien pätevyyden.

Toisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa

58 Toisen ennakkoratkaisukysymyksensä toisessa osassa kansallinen tuomioistuin lähinnä tiedustelee, edellyttääkö unionin toimesta esitetyn lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottaminen kansallisessa tuomioistuimessa unionin oikeuden mukaan sitä, että kyseinen toimi koskee suoraan ja erikseen sitä yksityistä, joka kyseiseen väitteeseen on vedonnut.

59 On korostettava, että vaikka SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa mainittuihin unionin toimiin, joista luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kumoamiskanteen unionin tuomioistuimessa, kuuluvat toimet, jotka koskevat tätä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan ja erikseen, kyseisen määräyksen tarkoituksena ei suinkaan ole määrittää, millä edellytyksillä unionin toimen pätevyys voidaan riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa.

60 Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhtäältä SEUT 263 ja SEUT 277 artiklalla sekä toisaalta SEUT 267 artiklalla on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta antamalla se unionin tuomioistuimien tehtäväksi (tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Tähän on lisättävä, että jäsenvaltioiden on luotava sellainen oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan taata perusoikeus tehokkaaseen oikeussuojaan (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää tämän tuomion edellisestä kohdasta sekä tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteesta ilmeneviä vaatimuksia noudattaen toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Vaikka yksityisille on tällä perusteella taattava kansallisen oikeudenkäynnin yhteydessä oikeus riitauttaa tuomioistuimissa minkä tahansa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuus, joka liittyy yleisesti sovellettavan unionin toimen soveltamiseen niiden osalta (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), SEUT 267 artiklasta ei kuitenkaan voida millään tavoin päätellä, että se on esteenä sille, että kansallisissa säännöksissä annetaan yksityisille mahdollisuus riitauttaa yleisesti sovellettava unionin toimi pätemättömyysväitteellä kansallisessa tuomioistuimessa erillään riita-asiasta, joka koskee kyseisen toimen soveltamista näihin yksityisiin.

64 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä päinvastoin ilmenee, että pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi, kun se on esitetty kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa todellisessa oikeudenkäyntiasiassa, jossa tulee liitännäisesti esille kysymys unionin toimen pätevyydestä, vaikka kyseisen toimen johdosta ei olisi toteutettu täytäntöönpanotoimia siihen yksityiseen nähden, jota pääasia koskee (ks. vastaavasti tuomio 3.6.2008, Intertanko ym., C-308/06, EU:C:2008:312, 33 ja 34 kohta; tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 29 kohta ja tuomio 7.2.2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, 30 kohta).

65 Näin ollen toisen ennakkoratkaisukysymyksen toiseen osaan on vastattava, että unionin toimesta esitetyn lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottaminen kansallisessa tuomioistuimessa ei unionin oikeuden mukaan edellytä sitä, että kyseinen toimi koskee suoraan ja erikseen sitä yksityistä, joka on esittänyt kyseisen väitteen.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

66 Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, ovatko riidanalaiset ohjeet päteviä, kun niitä tarkastellaan EPV:n toimivaltaa koskevien asetuksen N:o 1093/2010 säännösten kannalta.

67 Koska asetuksesta N:o 1093/2010 ilmenee, että unionin lainsäätäjä on täsmällisesti ja objektiivisin perustein rajannut EPV:n toimivallan antaa ohjeita, tämän toimivallan käyttöön on voitava kohdistaa tiukkaa tuomioistuinvalvontaa, jossa otetaan huomioon nämä objektiiviset perusteet (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 41 ja 53 kohta).

68 Se, ettei riidanalaisilla ohjeilla ole sitovia oikeusvaikutuksia, kuten edellä tämän tuomion 39–49 kohdasta ilmenee, ei voi vaikuttaa tämän valvonnan laajuuteen.

69 Kuten nimittäin edellä tämän tuomion 43 ja 48 kohdassa muistutettiin, EPV antoi riidanalaiset ohjeet tarkoituksenaan käyttää valtaansa kannustaa ja suostutella toimivaltaisia viranomaisia ja finanssilaitoksia, joiden on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita, ja toimivaltaisten viranomaisten on lisäksi vahvistettava, noudattavatko ne tai aikovatko ne noudattaa kyseisiä ohjeita, ja jos näin ei ole, esitettävä perustelunsa.

70 Tällaisten ohjeiden perusteella toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa, kuten ACPR teki pääsiassa, erityisesti sellaisia kansallisen oikeuden alaan kuuluvia toimia, joilla kannustetaan finanssilaitoksia muuttamaan merkittävästi käytäntöjään, tai ne voivat, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 51 kohdassa, kunkin laitoksen yksilöllistä tilannetta tarkastellessaan ottaa huomioon, onko EPV:n ohjeita noudatettu.

71 Myös kansallisten tuomioistuinten on otettava EPV:n ohjeet huomioon ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun ohjeiden tarkoituksena on riidanalaisten ohjeiden tapaan täydentää unionin sitovia säännöksiä (ks. vastaavasti tuomio 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 kohta ja tuomio 25.3.2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, 80 kohta).

72 Se, että katsottaisiin, että EPV voi antaa ohjeita vapaasti ja unionin lainsäätäjän määrittämistä erityisistä puitteista riippumatta, merkitsisi puuttumista toimivallan jakoon unionin toimielinten, elinten ja laitosten välillä.

73 EPV:n antamilla ohjeilla ei tietenkään rajoiteta unionin lainsäätäjän oikeutta antaa sille primaarioikeudessa myönnetyn toimivallan rajoissa toimia, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia ja joissa vahvistetaan EPV:n suosittelemista standardeista poikkeavia sääntöjä, jolloin kyseisiä ohjeita on jätettävä noudattamatta.

74 Tämä seikka ei kuitenkaan voi kyseenalaistaa edellä tämän tuomion 67 kohdassa mainittua vaatimusta, jonka mukaan EPV:n on toimittava niissä puitteissa, jotka unionin lainsäätäjä on täsmällisesti ja objektiivisin perustein vahvistanut asetuksessa N:o 1093/2010.

75 Edellä esitetystä seuraa, että EPV on toimivaltainen antamaan ohjeita vain unionin lainsäätäjän nimenomaisesti säätämässä laajuudessa ja että voidakseen vastata kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen unionin tuomioistuimen on tarkastettava, kuuluvatko riidanalaiset ohjeet EPV:n toimivaltaan, sellaisena kuin unionin lainsäätäjä on sen määrittänyt.

76 Unionin lainsäätäjän EPV:lle antaman toimivallan laajuudesta on todettava, että asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että EPV toimii kyseisellä asetuksella uskottujen valtuuksien puitteissa sekä useiden kyseisessä säännöksessä lueteltujen säädösten soveltamisalalla, mukaan lukien kaikki näihin säädöksiin perustuvat direktiivit, asetukset ja päätökset ja mahdolliset muut oikeudellisesti sitovat unionin säädökset, joissa EPV:lle annetaan tehtäviä.

77 Asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että EPV toimii luottolaitosten, finanssiryhmittymien, sijoituspalveluyritysten, maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten toimialoilla niissä kysymyksissä, joita kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut säädökset eivät suoraan koske, mukaan luettuina yritysten hyvää hallintotapaa, tilintarkastusta ja tilinpäätösraportointia koskevat kysymykset, kunhan tällaiset toimet ovat tarpeen mainittujen säädösten tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

78 Siltä osin kuin on kyse erityisesti EPV:n valtuuksista antaa ohjeita, asetuksen N:o 1093/2010 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että EPV:n tehtävänä on auttaa luomaan yhteisiä, laadukkaita sääntely- ja valvontastandardeja ja -käytäntöjä erityisesti laatimalla ohjeita ja suosituksia, jotka perustuvat 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyihin säädöksiin.

79 Asetuksen N:o 1093/2010 8 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään, että 8 artiklan 1 kohdassa mainittujen tehtävien suorittamiseksi EPV:llä on toimivalta antaa ohjeita ja suosituksia saman asetuksen 16 artiklassa säädetyin tavoin, kun taas sen 8 artiklan 1 a kohdassa täsmennetään, että hoitaessaan tehtäviään tämän asetuksen mukaisesti EPV käyttää täysimääräisesti sille annettuja valtuuksia.

80 Tässä yhteydessä on korostettava, että EPV:n tehtävänä on asetuksen N:o 1093/2010 8 artiklan 1 kohdan b ja h alakohdan mukaan muun muassa myötävaikuttaa oikeudellisesti sitovien unionin säädösten yhdenmukaiseen soveltamiseen erityisesti edistämällä yhteistä valvontakulttuuria ja varmistamalla 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen säädösten yhdenmukainen, tehokas ja tosiasiallinen soveltaminen sekä parantaa tallettajien ja sijoittajien suojaa.

81 Lisäksi asetuksen N:o 1093/2010 16 artiklan, johon sen 8 artiklan 2 kohdan c alakohdassa viitataan ja joka riidanalaisissa ohjeissa nimetään kyseisten ohjeiden oikeusperustaksi, 1 kohdassa säädetään, että EPV antaa toimivaltaisille viranomaisille tai finanssilaitoksille osoitettuja ohjeita yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi EFVJ:ssä sekä unionin oikeuden yhteisen, yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

82 Asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 5 kohdan mukaan EPV:n tavoitteena on lisäksi suojella yleistä etua edistämällä finanssijärjestelmän lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vakautta ja tehokkuutta unionin talouden ja sen kansalaisten ja yritysten kannalta. Saman asetuksen 1 artiklan 5 kohdan e ja f alakohdassa myös täsmennetään, että EPV:n tehtävänä on omalta osaltaan muun muassa varmistaa, että luottoriskien ja muiden riskien ottoa säännellään ja valvotaan asianmukaisesti, sekä parantaa kuluttajien suojaa.

83 Edellä esitetyn perusteella on todettava yhtäältä, että EPV:n antamien ohjeiden toteaminen päteviksi edellyttää niiden asetuksen N:o 1093/2010 säännösten noudattamista, joissa paitsi annetaan erityiset säännökset EPV:n vallasta antaa ohjeita myös säädetään näiden ohjeiden

kuulumisesta EPV:n toiminta-alaan, joka puolestaan määritellään saman asetuksen 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa viittaamalla tiettyjen unionin säädösten soveltamiseen, minkä vahvistaa se, että kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan EPV:n antamien ohjeiden on perustuttava saman asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin unionin säädöksiin.

84 Toisaalta, kuten erityisesti edellä tämän tuomion 77 ja 80–82 kohdasta ilmenee, EPV voi unionin oikeuden yhteisen, yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi antaa kyseisille laitoksille asetettuihin vakavaraisuuden valvontavelvoitteisiin liittyviä ohjeita erityisesti tallettajien ja sijoittajien etujen suojaamiseksi rajoittamalla asianmukaisesti taloudellista riskinottoa, eikä asetuksessa N:o 1093/2010 ole mitään, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että tuotteiden suunnitteluun ja markkinoille saattamiseen liittyvät toimenpiteet eivät kuulu EPV:n valtuuksiin, kunhan ne sisältyvät EPV:n toiminta-alaan, sellaisena kuin se täsmennettiin edellä tämän tuomion 83 kohdassa.

85 Käsiteltävässä asiassa on todettava riidanalaisten ohjeiden sisällöstä, että kyseisten ohjeiden 5 kohdasta, jonka otsikko on ”Aihe”, ilmenee, että ne koskevat sitä, miten sekä kehittäjien että jakelijoiden on järjestettävä tuotehallintamenettely olennaisena osana yritysten sisäisiin valvontajärjestelmiin liittyviä yleisiä organisatorisia vaatimuksia, ja että kyseisissä ohjeissa viitataan sisäisiin prosesseihin, toimintoihin ja strategioihin, joiden avulla tuotteita suunnitellaan, saatetaan markkinoille ja tarkistetaan niiden käyttöiän aikana. Samassa kohdassa täsmennetään, että ohjeissa on tarkoitus vahvistaa asiaankuuluvat menettelyt sen varmistamiseksi, että tuotteet vastaavat kohdemarkkinoiden etuja, tavoitteita ja ominaispiirteitä.

86 Tässä tarkoituksessa riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvässä ohjeessa 1 ensinnäkin todetaan, että käyttöön otetulla tuotehallintamenettelyllä pitäisi pyrkiä tuotteen suunnittelun ja markkinoille saattamisen yhteydessä varmistamaan, että kuluttajien edut, tavoitteet ja ominaispiirteet otetaan huomioon, sekä välttämään kuluttajille mahdollisesti aiheutuvat haitat.

87 Kyseisissä ohjeissa myös suositellaan, että tuotehallintamenettelyjä tarkistetaan ja päivitetään säännöllisesti ja että tuotehallintamenettelyt otetaan huomioon kyseisten laitosten uusien tuotteiden hyväksymistä koskevissa periaatteissa, joita käsitellään sisäisen hallinnon järjestämistä koskevien EPV:n ohjeiden 23 kohdassa, sisäisen hallinnon riskienhallintaan liittyvänä vaatimuksena.

88 Tämän jälkeen riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvässä ohjeessa 2 kehotetaan laajemmin laitoksia varmistamaan, että tuotehallintamenettelyt ovat olennainen osa niiden sisäisen hallinnon, riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan kehystä. Ohjeessa myös täsmennetään laitosten eri yksiköille tässä tarkoituksessa annettavat tehtävät ja viitataan jälleen sisäisen hallinnon järjestämistä koskevien EPV:n ohjeiden eri näkökohtiin. Erityisesti ohjeessa 2.4 täsmennetään, että toimivan johdon tulisi varmistaa, että tuotteen suunnitteluun osallistuva henkilöstö tuntee kehittäjän tuotehallintamenettelyn ja noudattaa sitä ja että henkilöstö on pätevää ja asianmukaisesti koulutettua ja ymmärtää ja tuntee tuotteen ominaisuudet, ominaispiirteet ja riskit.

89 Tässä yhteydessä riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvissä ohjeissa 3–8 yhtäältä määritetään konkreettisesti ne hallinta- ja valvontajärjestelyt, jotka kyseisten laitosten olisi ohjeiden mukaan sisällytettävä omiin tuotehallintamenettelyihinsä.

90 Tarkemmin sanottuna ohjeissa 3–8 kannustetaan toteuttamaan erilaisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tuotteen suunnittelu ja markkinoille saattaminen ovat kyseisiin kohdemarkkinoihin nähden asianmukaisia, että tuotetta testataan ja sitä valvotaan ja korjataan, että sitä jaellaan markkinoille soveltuvilla jakelukanavilla ja että siitä annetaan tietoja jakelijoille. Ohjeessa 3.3 täsmennetään, että kehittäjän tulisi suunnitella ja saattaa markkinoille ainoastaan sellaisia tuotteita, joiden ominaisuudet, maksut ja riskit vastaavat tuotteelle määritettyjen kohdemarkkinoiden etuja, tavoitteita ja ominaispiirteitä ja ovat tuotteelle määriteltyjen tavoitemarkkinoiden eduksi.

91 Ohjeissa 3–8 siis täsmennetään laitoksissa käyttöön otettavien tuotehallintamenettelyjen eri näkökohtia sen varmistamiseksi, että tuotteiden suunnittelua ja markkinoille saattamista valvotaan asianmukaisesti ja että niistä aiheutuvat riskit hallitaan.

92 Toisaalta riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvissä ohjeissa 9–12 määritellään jakelijoille standardeja, jotka ovat samankaltaisia kuin ne, joita ohjeissa 3–8 määriteltiin kehittäjille.

93 Tästä lähtökohdasta käsin on aluksi arvioitava, kuuluvatko riidanalaiset ohjeet EPV:n toiminta-alaan, sellaisena kuin se on määritelty asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa.

94 Tältä osin edellä tämän tuomion 76, 77 ja 83 kohdasta ilmenee, että EPV:n antamat ohjeet, jotka riidanalaisten ohjeiden tapaan koskevat yritysten hyvään hallintotapaan liittyviä kysymyksiä, ovat päteviä sillä edellytyksellä, että ne kuuluvat vähintään yhden asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdassa mainitun säädöksen soveltamisalaan tai että ne ovat tarpeen mainittujen säädösten tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

95 Riidanalaisten ohjeiden 6 kohdasta ilmenee, että niissä täsmennetään, miten tuotehallintamenettely on järjestettävä direktiivin 2013/36 74 artiklan 1 kohta, direktiivin 2007/64 10 artiklan 4 kohta, direktiivin 2009/110 3 artiklan 1 kohta ja direktiivin 2014/17 7 artiklan 1 kohta huomioon ottaen.

96 Kaikkia näitä direktiivejä on pidettävä asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina säädöksinä.

97 Ensinnäkin direktiivit 2013/36 ja 2009/110 mainitaan kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti.

98 Vaikka sitä vastoin asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdan siinä versiossa, jota riidanalaisten ohjeiden antamisajankohtana sovellettiin, ei mainittu direktiiviä 2007/64, on korostettava yhtäältä, että 1 artiklan 2 kohdan kyseisessä versiossa viitattiin direktiiviin 2015/2366, joka korvasi direktiivin 2007/64, ja toisaalta, että jälkimmäinen direktiivi mainittiin tämän säännöksen siinä versiossa, jota sovellettiin ennen 12.1.2016.

99 Näin ollen on ilmeistä, että unionin lainsäätäjä on ilmeisen asiavirheen vuoksi korvannut viittauksen direktiiviin 2007/64 viittauksella direktiiviin 2015/2366 ottamatta huomioon, että direktiivin 2015/2366 114 artiklan mukaan direktiivi 2007/64 kumottiin sillä vasta 13.1.2018 lukien.

100 Tässä tilanteessa asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohtaan riidanalaisten ohjeiden antamisajankohtana sisältynyttä viittausta direktiiviin 2015/2366 on tulkittava siten, että kyseisenä ajankohtana sillä viitattiin direktiiviin 2007/64.

101 Vaikka asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdassa ei mainita myöskään direktiiviä 2014/17, tämän direktiivin 29 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, 34 artiklan 2 ja 4 kohdassa ja 37 artiklassa säädetään, että EPV:n on toteutettava erilaisia toimenpiteitä kyseisen direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi, joten kyseistä direktiiviä on, siltä osin kuin siinä annetaan EPV:lle tehtäviä, pidettävä asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna säädöksenä.

102 Voidakseen vastata kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen unionin tuomioistuimen on näin ollen vielä selvitettävä, kuuluvatko riidanalaiset ohjeet todellakin kyseisten ohjeiden 6 kohdassa mainittujen direktiivien soveltamisalaan tai ovatko ne tarpeen mainittujen säädösten tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

103 Ensinnäkin on todettava direktiivistä 2013/36, että sen 74 artiklan 1 kohdassa säädetään, että siinä tarkoitetuilla laitoksilla on oltava toimivat hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät, jotka muodostuvat erityisesti selkeästä organisaatiorakenteesta, jossa vastuualueet on määritelty yksityiskohtaisesti, läpinäkyvästi ja johdonmukaisesti, tehokkaista menettelyistä sellaisten riskien tunnistamiseksi, hallitsemiseksi ja seuraamiseksi, joita niihin kohdistuu tai saattaa kohdistua, ja niistä raportoimiseksi, riittävistä sisäisen valvonnan menetelmistä, mukaan luettuina luotettavat hallinto- ja laskentamenetelmät, sekä palkitsemisjärjestelmistä ja -käytännöistä, jotka ovat yhdenmukaisia hyvän ja tehokkaan riskienhallinnan kanssa ja edistävät sitä.

104 Tältä osin on tuotava esille, kuten EPV ja ACPR väittävät, että se, että finanssilaitokset saattavat markkinoille pankkituotteita, jotka suunnitellaan ja joita markkinoidaan ottamatta huomioon kohdemarkkinoiden ja kuluttajien erityispiirteitä, voi merkitä näille laitoksille huomattavaa riskiä etenkin, koska siitä saattaa aiheutua niille merkittäviä kustannuksia, jotka liittyvät korvausvastuun syntymiseen ja seuraamusten määräämiseen.

105 Samaa todetaan riidanalaisista ohjeista 15.7.2015 julkaistussa EPV:n loppuraportissa, jossa myös korostetaan, että finanssilaitosten menettelyt, vähittäismyyntiin liittyvät menettelyt mukaan luettuina, koskevat sääntelyviranomaisia paitsi kuluttajansuojan myös vakavaraisuuden valvonnan kannalta, kun otetaan huomioon, että tavoitteena on ollut edistää markkinoiden luottamusta, rahoitusvakautta ja finanssijärjestelmän eheyttä sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla.

106 Koska riidanalaisten ohjeiden tarkoituksena on, kuten edellä tämän tuomion 86–92 kohdasta ilmenee, määrittää, miten kyseisten laitosten olisi sisällytettävä sisäisiin rakenteisiinsa ja menettelyihinsä tuotehallintamenettelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että tuotteissa otetaan huomioon kohdemarkkinoiden ja kuluttajien ominaispiirteet, on todettava, että kyseisissä ohjeissa vahvistetaan periaatteet, joiden tarkoituksena on taata direktiivin 2013/36 74 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tehokkaat menettelyt riskien tunnistamiseksi, hallitsemiseksi ja seuraamiseksi ja riittävät sisäisen valvonnan menetelmät sen varmistamiseksi, että käytössä on kyseisessä säännöksessä edellytetty toimiva hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä.

107 Koska kyseisen direktiivin 74 artiklan 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että EPV:n on noudatettava saman artiklan 2 kohtaa, kun se antaa ohjeita, joissa täsmennetään 74 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut järjestelmät, prosessit ja menetelmät, on korostettava, että sen, että näihin prosesseihin ja menetelmiin sisällytetään järjestelyjä kohdemarkkinoiden tilanteen huomioon ottamiseksi, on katsottava osaltaan edistävän saman direktiivin 74 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kyseisten prosessien ja menetelmien mukauttamista niiden riskien monitahoisuuteen, jotka liittyvät olennaisesti liiketoimintamalliin ja laitoksen toimintaan.

108 Näitä päätelmiä ei kyseenalaista se, että riidanalaiset ohjeet liittyvät nimenomaan tuotehallintaan ja -valvontaan, eikä se, että kuluttajien eduille, tavoitteille ja ominaispiirteille annetaan kyseisissä ohjeissa erityinen merkitys, vaikka näitä seikkoja ei suoraan mainitakaan direktiivin 2013/36 74 artiklassa.

109 Yhtäältä, kuten riidanalaisten ohjeiden 5 kohdassa korostetaan, nämä ohjeet eivät koske tuotteiden soveltuvuutta yksittäisille kuluttajille.

110 Edellä tämän tuomion 86–92 kohdasta päinvastoin ilmenee, että kyseisissä ohjeissa viitataan kuluttajien etuihin, tavoitteisiin ja ominaispiirteisiin vain sen varmistamiseksi, että nämä edut, tavoitteet ja ominaispiirteet otetaan huomioon laitosten riskienhallintaprosesseissa ja sisäisen hallinnon menettelyissä.

111 Toisaalta on korostettava, että direktiivin 2013/36 76–95 artiklassa määritellyt tekniset vaatimukset, joihin sen 74 artiklan 2 kohdassa viitataan, eivät liity nimenomaan tuotehallintaan ja -valvontaan eivätkä kuluttajien etuihin, tavoitteisiin ja ominaispiirteisiin.

112 Se, että nämä tekniset vaatimukset on kyseisen direktiivin 74 artiklan 2 artiklan mukaan otettava huomioon, ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että saman direktiivin 74 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimiva hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä on määritettävä yksinomaan näiden teknisten vaatimusten perusteella.

113 Näin ollen voidaan katsoa, että riidanalaiset ohjeet ovat tarpeen direktiivin 2013/36 74 artiklan 1 kohdan tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

114 Toiseksi direktiivin 2007/64 10 artiklan 4 kohdassa asetetaan laitoksille, jotka aikovat tarjota maksupalveluja, velvoitteita, joiden sanamuoto on sama kuin direktiivin 2013/36 74 artiklan 1 kohdassa asetettujen velvoitteiden.

115 Näin ollen edellä tämän tuomion 103–110 kohdassa esitetyistä päätelmistä seuraa, että riidanalaisten ohjeiden, jotka koskevat muun muassa maksupalvelutuotteita, voidaan katsoa olevan tarpeen direktiivin 2007/64 10 artiklan 4 kohdan tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

116 Kolmanneksi sama pätee direktiivin 2009/110 3 artiklan 1 kohtaan, koska kyseisessä säännöksessä ainoastaan säädetään, että sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksiin sovelletaan tiettyjä direktiivin 2007/64 artikloja, muun muassa 10 artiklaa.

117 Neljänneksi direktiivin 2014/17 7 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että luotonantaja, luotonvälittäjä ja nimetty edustaja toimivat rehellisesti, tasapuolisesti, avoimesti ja ammattimaisesti ja ottavat huomioon kuluttajan oikeudet ja edut kehittäessään kuluttajille tarkoitettuja kiinteää asunto-omaisuutta koskevia luottotuotteita, myöntäessään taikka välittäessään näitä luottoja tai tarjotessaan kuluttajille luottoihin liittyviä neuvontapalveluja.

118 Kyseisessä säännöksessä myös täsmennetään, että tällaisten luottojen myöntämisen tai välittämisen sekä neuvontapalvelujen tarjoamisen on perustuttava kuluttajan olosuhteita koskeviin tietoihin ja tämän mahdollisesti ilmoittamiin erityisvaatimuksiin sekä kohtuullisiin oletuksiin kuluttajan tilanteeseen kohdistuvista riskeistä luottosopimuksen voimassaoloaikana.

119 Tästä on ensinnäkin muistutettava, että riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvässä ohjeessa 1 täsmennetään, että tuotevalvontamenettelyillä pitäisi pyrkiä tuotteen suunnittelun ja markkinoille saattamisen yhteydessä varmistamaan, että kuluttajien edut, tavoitteet ja ominaispiirteet otetaan huomioon, ja välttämään kuluttajille mahdollisesti aiheutuvat haitat.

120 Kohdemarkkinoiden etujen, tavoitteiden ja ominaispiirteiden huomioon ottaminen, jota riidanalaisiin ohjeisiin sisältyvissä ohjeissa 3 ja 11 tarkastellaan, edellyttää markkinoilla olevien kuluttajien tilanteen määrittämistä ja sen huomioon ottamista päätöksentekomenettelyissä.

121 Lisäksi on korostettava, että ohjeissa 4, 5, 7, 9 ja 12 mainitut konkreettiset toimenpiteet on määritelty viittaamalla nimenomaisesti kuluttajien etujen, tavoitteiden ja ominaispiirteiden huomioon ottamiseen kyseisten tuotteiden suunnittelun ja markkinoille saattamisen eri vaiheissa.

122 Riidanalaisten ohjeiden voidaan siten katsoa olevan tarpeen direktiivin 2014/17 7 artiklan 1 kohdan tehokkaan ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

123 Näin ollen on todettava, että riidanalaiset ohjeet kuuluvat EPV:n toiminta-alaan, sellaisena kuin se on määritelty yleisesti asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa.

124 Toiseksi on selvitettävä, kuuluvatko riidanalaiset ohjeet niihin unionin lainsäätäjän vahvistamiin erityisiin puitteisiin, joissa EPV voi käyttää toimivaltaansa antaa ohjeita.

125 Ensinnäkin on ilmeistä, kun otetaan huomioon erityisesti edellä tämän tuomion 119–121 kohdassa esitetyt toteamukset, että riidanalaisten ohjeiden tavoitteena on edistää asetuksen N:o 1093/2010 1 artiklan 5 kohdan f alakohdassa tarkoitettua kuluttajansuojaa ja 8 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettua tallettajien ja sijoittajien suojelua.

126 Toiseksi, kun otetaan huomion edellä tämän tuomion 104 ja 110 kohdassa esitetyt päätelmät, riidanalaisten ohjeiden on liityttävä myös EPV:lle 1 artiklan 5 kohdan e alakohdan mukaisesti annettuihin tehtäviin siltä osin kuin on kyse finanssilaitosten riskinoton sääntelystä.

127 Kolmanneksi on katsottava, että riidanalaiset ohjeet omalta osaltaan myötävaikuttavat yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseen EFVJ:ssä, mihin viitataan asetuksen N:o 1093/2010 8 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 16 artiklan 1 kohdassa.

128 Kyseisillä ohjeilla nimittäin pannaan suoraan täytäntöön Euroopan valvontaviranomaisten yhteisessä kannassa ”Manufacturers’ Product Oversight and Governance Processes” (JC-2013-77), jonka Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA), EPV ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) ovat hyväksyneet, vahvistetut periaatteet.

129 Erityisesti on korostettava, että tässä yhteisessä kannassa, jonka tarkoituksena on parantaa kuluttajansuojaa ja varmistaa finanssimarkkinoiden vakaus, tehokkuus ja eheys, mainitaan nimenomaisesti, että EPV noudattaa yhteisessä kannassa määriteltyjä periaatteita kehittääkseen yksityiskohtaisempia vaatimuksia pankkituotteiden tuotehallinnan ja -valvonnan alalla.

130 Näin ollen on todettava, että riidanalaiset ohjeet kuuluvat niihin unionin lainsäätäjän vahvistamiin erityisiin puitteisiin, joissa EPV voi käyttää valtaansa antaa ohjeita, sellaisena kuin se ilmenee asetuksen N:o 1093/2010 8 artiklan 1 ja 2 kohdasta ja 16 artiklan 1 kohdasta, luettuina yhdessä saman asetuksen 1 artiklan 5 kohdan kanssa.

131 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalaiset ohjeet kuuluvat EPV:n toimivaltaan, sellaisena kuin unionin lainsäätäjä on sen määritellyt.

132 Näin ollen kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa riidanalaisten ohjeiden pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

133 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **SEUT 263 artiklaa on tulkittava siten, että vähittäispankkituotteiden tuotevalvontamenettelystä 22.3.2016 annettujen Euroopan pankkiviranomaisen ohjeiden (EPV/GL/2015/18) kaltaisista toimista ei voida nostaa kyseisessä artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta.**

2) **SEUT 267 artiklaa on tulkittava siten, että unionin tuomioistuin on kyseisen artiklan nojalla toimivaltainen arvioimaan vähittäispankkituotteiden tuotevalvontamenettelystä 22.3.2016 annettujen Euroopan pankkiviranomaisen ohjeiden (EPV/GL/2015/18) kaltaisten toimien pätevyyden.**

3) **Unionin toimesta esitetyn lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottaminen kansallisessa tuomioistuimessa ei unionin oikeuden mukaan edellytä sitä, että kyseinen toimi koskee suoraan ja erikseen sitä yksityistä, joka on esittänyt kyseisen väitteen.**

4) **Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa vähittäispankkituotteiden tuotevalvontamenettelystä 22.3.2016 annettujen Euroopan pankkiviranomaisen ohjeiden (EPV/GL/2015/18) pätevyyteen.**

Allekirjoitukset