Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2021 m. liepos 15 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – SESV 263 ir 267 straipsniai – Teisiškai neįpareigojantis Sąjungos aktas – Teisminė kontrolė – Europos bankininkystės institucijos (EBI) priimtos gairės – Mažmeninės bankininkystės produktų valdymo ir priežiūros gairės – Galiojimas – EBI kompetencija“

Byloje C-911/19

dėl *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) 2019 m. gruodžio 4 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2019 m. gruodžio 13 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Fédération bancaire française (FBF)

prieš

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, pirmininko pavaduotoja R. Silva de Lapuerta, kolegijų pirmininkai J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (pranešėjas), A. Kumin ir N. Wahl, teisėjai E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis ir N. Jääskinen,

generalinis advokatas M. Bobek,

posėdžio sekretorė M. Krausenböck, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2020 m. spalio 20 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

– *Fédération bancaire française (FBF)*, atstovaujamos advokato F. Boucard,

– *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, atstovaujamos advokato F. Rocheteau,

– Prancūzijos vyriausybės, atstovaujamos E. de Moustier ir A. Daly,

* Proceso kalba: prancūzų.

– Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna,

– Europos bankininkystės institucijos (EBI), atstovaujamos J. Overett Somnier, C. Carroll ir I. Metin, padedamų QC B. Kennelly ir baristerio R. Mehta,

– Europos Komisijos, atstovaujamos D. Triantafyllou, V. Di Bucci ir W. Mölls,

susipažinęs su 2021 m. balandžio 15 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 263 ir 267 straipsnių išaiškinimo ir dėl 2016 m. kovo 22 d. Europos bankininkystės institucijos (EBI) Mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gairių (ABE/GL/2015/18; toliau – ginčijamos gairės) galiojimo atsižvelgiant į 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB (OL L 331, 2010, p. 12; toliau – Reglamentas Nr. 1093/2010), iš dalies pakeistą 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/2366 (OL L 337, 2015, p. 35).

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Fédération bancaire française* (Prancūzijos bankų federacija; toliau – FBF) ir *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* (Rizikos ribojimu pagrįstos priežiūros ir pertvarkymo institucija; toliau – ACPR) ginčą dėl pastarosios pranešimo, kuriuo paskelbė, kad laikosi ginčijamų gairių.

Teisinis pagrindas

Direktyva 2007/64/EB

3 2007 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2007/64/EB dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje, iš dalies keičiančios direktyvas 97/7/EB, 2002/65/EB, 2005/60/EB ir 2006/48/EB ir panaikinančios Direktyvą 97/5/EB (OL L 319, 2007, p. 1), 10 straipsnio 4 dalyje buvo nustatyta:

„Kompetentingos institucijos išduoda leidimą tik tuo atveju, jei atsižvelgiant į poreikį užtikrinti patikimą ir riziką ribojančiais principais grindžiamą mokėjimo įstaigos valdymą, mokėjimo įstaiga turi tvirtą mokėjimo paslaugų veiklos valdymo tvarką, įskaitant suprantamą organizacinę struktūrą su aiškiai apibrėžtomis, skaidriomis ir nuosekliomis atsakomybės ribomis, rizikos, kurią ji patiria ar gali patirti, nustatymo, valdymo, stebėsenos ir informavimo apie ją veiksmingus procesus bei atitinkamus vidaus kontrolės mechanizmus, įskaitant patikimas administracines ir apskaitos procedūras; ši tvarka, procedūros ir mechanizmai turi būti visapusiai ir proporcingi mokėjimo įstaigos teikiamų mokėjimo paslaugų pobūdžiui, apimčiai ir sudėtingumui.“

Direktyva 2009/110/EB

4 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2009/110/EB dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros, iš dalies keičiančios direktyvas 2005/60/EB ir 2006/48/EB ir panaikinančios Direktyvą 2000/46/EB (OL L 267, 2009, p. 7), 3 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Nepažeidžiant šios direktyvos, Direktyvos [2007/64] 5 straipsnis,
10–15 straipsniai, 17 straipsnio 7 dalis ir 18–25 straipsniai *mutatis mutandis* taikomi elektroninių pinigų įstaigoms.“

Reglamentas Nr. 1093/2010

5 Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2, 3 ir 5 dalyse nustatyta:

„2. [EBĮ] veikia šiuo reglamentu suteiktų įgaliojimų srityje ir [Direktyvos 2009/110], <…> [2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB (OL L 176, 2013, p. 338)] <…>, įskaitant visas tais teisės aktais grindžiamas direktyvas, reglamentus ir sprendimus, taip pat bet kokio tolesnio teisiškai privalomo Sąjungos akto, kuriuo [EBI] pavedamos užduotys, taikymo srityje. <…>

3. [EBI] taip pat veikia kredito įstaigų, finansinių konglomeratų, investicinių įmonių, mokėjimo įstaigų ir elektroninių pinigų įstaigų veiklos srityje, susijusioje su klausimais, kuriems nėra tiesiogiai taikomi 2 dalyje nurodyti aktai, įskaitant įmonių valdymo, audito ir finansinės atskaitomybės klausimais, jei tokie [EBI] veiksmai yra būtini tų aktų veiksmingam ir nuosekliam taikymui užtikrinti.

<…>

5. [EBI] tikslas – apsaugoti viešąjį interesą prisidedant prie trumpalaikio, vidutinės trukmės ir ilgalaikio finansų sistemos stabilumo ir veiksmingumo Sąjungos ekonomikos, jos piliečių ir verslo labui. [EBI] turi padėti:

<…>

e) užtikrinti, kad kredito ėmimas ir kita rizika būtų tinkamai reguliuojami ir prižiūrimi; ir

f) sustiprinti vartotojų apsaugą.

<…>“

6 Šio reglamento 8 straipsnio 1, 1a ir 2 dalyse numatyta:

„1. [EBI] užduotys:

a) prisidėti rengiant aukštos kokybės bendrus reguliavimo ir priežiūros standartus ir praktiką, visų pirma teikiant nuomones Sąjungos institucijoms ir rengiant gaires, rekomendacijas bei techninių reguliavimo standartų ir techninių įgyvendinimo standartų projektus, kurie turi būti grindžiami 1 straipsnio 2 dalyje nurodytais įstatymo galią turinčiais [teisėkūros procedūra priimamais] [Sąjungos] teisės aktais;

<…>

b) padėti nuosekliai taikyti teisiškai privalomus Sąjungos aktus, visų pirma, padedant formuoti bendrą priežiūros kultūrą, užtikrinant nuoseklų, veiksmingą ir efektyvų 1 straipsnio 2 dalyje nurodytų aktų taikymą <…>;

<…>

h) stiprinti indėlininkų ir investuotojų apsaugą;

<…>

1a. Vykdydama savo uždavinius pagal šį reglamentą [EBI]:

a) naudojasi visais turimais įgaliojimais; <…>

<…>

2. Kad galėtų atlikti 1 dalyje nustatytas užduotis, [EBI] suteikiami šiame reglamente nustatyti įgaliojimai, visų pirma:

<…>

c) skelbti gaires ir rekomendacijas, kaip nustatyta 16 straipsnyje.

<…>“

7 To paties reglamento 15 straipsnio 4 dalis suformuluota taip:

„Techniniai įgyvendinimo standartai priimami priimant reglamentus arba sprendimus. <…>“

8 Reglamento Nr. 1093/2010 16 straipsnio 1 ir 3 dalyse nustatyta:

„1. Siekdama nustatyti nuoseklią, veiksmingą ir efektyvią [Europos finansų priežiūros institucijų sistemos (EFPIS)] priežiūros praktiką ir užtikrinti bendrą, vienodą ir nuoseklų Sąjungos teisės taikymą, [EBI] skelbia kompetentingoms institucijoms ar finansų įstaigoms skirtas gaires ir rekomendacijas.

<…>

3. Kompetentingos institucijos ir finansų įstaigos deda visas pastangas, siekdamos laikytis tų gairių ir rekomendacijų.

Per du mėnesius po to, kai paskelbiama gairė [paskelbiamos gairės] ar rekomendacija, kiekviena kompetentinga institucija patvirtina, ar ji laikosi, arba, ar ji ketina laikytis tos gairės [tų gairių] ar rekomendacijos. Jei kompetentinga institucija nesilaiko arba neketina laikytis gairės [gairių] ar rekomendacijos, ji apie tai praneša [EBI] ir nurodo priežastis.

<…>

Jei to reikalaujama gairėje [gairėse] ar rekomendacijoje, finansų įstaigos aiškiai ir išsamiai praneša, ar jos laikosi tos gairės [tų gairių] ar rekomendacijos.“

Direktyva 2013/36

9 Direktyvos 2013/36 74 straipsnio 1–3 dalyse nustatyta:

„1. Įstaigose turi būti nustatytos patikimos valdymo priemonės, įskaitant aiškią organizacinę struktūrą su tiksliai apibrėžta, skaidria ir nuoseklia atsakomybe, veiksmingi rizikos, su kuria kredito įstaiga susiduria arba gali susidurti, nustatymo, valdymo, stebėsenos ir pranešimo apie tokią riziką procesai, tinkami vidaus kontrolės mechanizmai, įskaitant patikimas valdymo ir apskaitos procedūras, ir atlygio politika bei praktika, suderinta su patikimu ir veiksmingu rizikos valdymu ir skatinanti tokį valdymą.

2. 1 dalyje nurodyta tvarka, procesai ir mechanizmai yra išsamūs ir proporcingi verslo modeliui ir įstaigos veiklai būdingos rizikos pobūdžiui, mastui bei sudėtingumui. Atsižvelgiama į 76–95 straipsniuose nustatytus techninius kriterijus.

3. Vadovaujantis 2 dalimi, EBI paskelbia gaires dėl 1 dalyje nurodytos tvarkos, procesų ir mechanizmų.“

Direktyva 2014/17/ES

10 2014 m. vasario 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2008/48/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (OL L 60, 2014, p. 34), 7 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės reikalauja, kad rengdami kredito gaminius arba sudarydami, tarpininkaudami arba teikdami su kreditu susijusias konsultacines paslaugas ir, kai taikoma, papildomas paslaugas vartotojams arba vykdydami kredito sutartį, kreditoriai, kredito tarpininkai arba paskirtieji atstovai veiktų garbingai, sąžiningai, skaidriai ir profesionaliai, atsižvelgdami į vartotojų teises ir interesus. Sudarymo, tarpininkavimo ar konsultacinių ir, kai tinkama, papildomų su kreditu susijusių paslaugų teikimo veikla vykdoma remiantis informacija apie vartotojo aplinkybes bei visus konkrečius poreikius, apie kuriuos praneša vartotojas, ir pagrįstomis prielaidomis dėl su vartotojo padėtimi susijusios rizikos kredito sutarties galiojimo laikotarpiu. <…>“

11 Šios direktyvos 29 straipsnio 2 dalies a punkto trečioje pastraipoje numatyta:

„Ne vėliau kaip 2014 m. rugsėjo 21 d. EBI parengia techninių reguliavimo standartų, kuriais nustatoma šio punkto pirmoje pastraipoje nurodyto profesinės civilinės atsakomybės draudimo arba panašios garantijos minimali piniginė suma, projektus, kurie pateikiami Komisijai. Pirmą kartą ne vėliau kaip 2018 m. kovo 21 d., o vėliau kas dvejus metus EBI peržiūri ir prireikus parengia techninių reguliavimo standartų, kuriais iš dalies keičiama šio punkto pirmoje pastraipoje nurodyto profesinės civilinės atsakomybės draudimo arba panašios garantijos minimali piniginė suma, projektus, kurie pateikiami Komisijai.“

12 Minėtos direktyvos 34 straipsnio 2 ir 4 dalyse numatyta:

„2. <…>

Kai buveinės valstybės narės kompetentinga valdžios institucija nepritaria tokiems veiksmams, kurių ėmėsi priimančioji valstybė narė, ji gali perduoti klausimą EBI ir prašyti jos pagalbos pagal Reglamento (ES) Nr. 1093/2010 19 straipsnį. Tokiu atveju EBI gali imtis veiksmų pagal tuo straipsniu jai suteiktus įgaliojimus.

<…>

4. <…>

Kai buveinės valstybės narės kompetentinga valdžios institucija per vieną mėnesį nuo tada, kai ji padarė minėtą išvadą, nesiima jokių veiksmų, arba tais atvejais, kai, nepaisant veiksmų, kurių ėmėsi buveinės valstybės narės kompetentinga valdžios institucija, kredito tarpininkas ir toliau vykdo veiklą akivaizdžiai kenkdamas priimančiosios valstybės narės vartotojų interesams arba tinkamam rinkų veikimui, priimančiosios valstybės narės kompetentinga valdžios institucija:

<…>

b) gali perduoti klausimą EBI ir prašyti jos pagalbos pagal Reglamento (ES) Nr. 1093/2010 19 straipsnį. Tokiu atveju EBI gali imtis veiksmų pagal tuo straipsniu jai suteiktus įgaliojimus.“

13 Tos pačios direktyvos 37 straipsnis suformuluotas taip:

„Kompetentingos valdžios institucijos gali perduoti klausimą EBI, kai prašymas dėl bendradarbiavimo, ypač dėl keitimosi informacija, atmetamas arba į jį neatsižvelgiama per pagrįstą laikotarpį, ir prašyti EBI pagalbos pagal Reglamento (ES) Nr. 1093/2010 19 straipsnį. <…>“

Direktyva 2015/2366

14 Direktyvos 2015/2366 114 straipsnyje nustatyta:

„Direktyva 2007/64/EB panaikinama nuo 2018 m. sausio 13 d.

Nuorodos į panaikintą direktyvą laikomos nuorodomis į šią direktyvą ir skaitomos pagal šios direktyvos II priede pateiktą atitikties lentelę.“

EBI vidaus valdymo gairės

15 2011 m. rugsėjo 27 d. Europos bankininkystės institucijos (EBI) Vidaus valdymo gairių (EBA BS 2011 116 *final*, toliau – EBI vidaus valdymo gairės) 23 gairėje nurodyta, kad atitinkamos įstaigos turi turėti naujų produktų patvirtinimo politiką, ir apibrėžtos šios politikos savybės.

Ginčijamos gairės

16 Ginčijamų gairių 2 punkte numatyta:

„Gairėse išdėstoma EBI nuomonė dėl tinkamos priežiūros praktikos Europos finansų priežiūros institucijų sistemoje arba dėl to, kaip Sąjungos teisė turėtų būti taikoma tam tikroje srityje. <…> kompetentingos institucijos, kurioms taikomos šios gairės, turėtų jų laikytis ir atitinkamai jas įtraukti į savo praktiką (pvz., iš dalies pakeisti savo teisinę sistemą arba priežiūros procesus), įskaitant tuos atvejus, kai gairės pirmiausia yra skiriamos įstaigoms.“

17 Šių gairių 3 punkte numatyta:

„Pagal Reglamento (ES) Nr. 1093/2010 16 straipsnio 3 dalį kompetentingos institucijos <…> privalo EBI pranešti, ar laikosi arba ketina laikytis šių gairių, arba nurodyti nesilaikymo priežastis. <…>“

18 Minėtų gairių 5 punkte nustatyta:

„Šiose gairėse aptariama, kaip gamintojai ir platintojai turėtų reglamentuoti ir įgyvendinti produktų priežiūros ir valdymo procesą, kuris būtų sudėtinė bendrųjų organizacinių reikalavimų, susijusių su įmonių vidaus kontrolės sistemomis, dalis. Gairės taikomos vidaus procesams, funkcijoms ir strategijoms, susijusioms su produktų diegimu, platinimu rinkoje ir jų peržiūra per visą produkto gyvavimo ciklą. Jos nustato procedūras, užtikrinančias, kad būtų atsižvelgiama į tikslinės rinkos interesus, tikslus ir ypatumus. Tačiau šiose gairėse neaptariamas produktų tinkamumas pavieniams vartotojams.“

19 Šių gairių 6 punktas suformuluotas taip:

„Šios gairės taikomos vartotojams siūlomų ir parduodamų produktų gamintojams ir platintojams; jose detalizuojamas produktų priežiūros ir valdymo procesas, atsižvelgiant į:

– Direktyvos [2013/36] 74 straipsnio 1 dalį, Direktyvos [2007/64] 10 straipsnio 4 dalį ir Direktyvos [2009/110] 3 straipsnio 1 dalį, kartu su [Direktyvos 2007/64] 10 straipsnio 4 dalimi;

– Direktyvos [2014/17] 7 straipsnio 1 dalį.“

20 Ginčijamų gairių 11–14 punktuose nurodytos kompetentingos institucijos, kurioms jos yra skirtos.

21 Šių gairių 15 punkte, be kita ko, sąvokos „gamintojas“ ir „produktas“ apibrėžiamos remiantis direktyvomis 2009/110, 2007/64, 2013/36 ir 2014/17.

22 Minėtų gairių 1 gairėje nurodyta:

„1.1 Gamintojas turėtų reglamentuoti, įgyvendinti ir peržiūrėti veiksmingą produktų priežiūros ir valdymo procesą. Diegiant ir platinant rinkoje produktus, šis procesas turėtų užtikrinti, kad i) būtų atsižvelgiama į vartotojų interesus, tikslus ir ypatybes, ii) būtų išvengta galimos žalos vartotojams, ir iii) mažinti interesų konfliktus [būtų kuo labiau sumažinta interesų konfliktų].

1.2 Gamintojas produktų priežiūros ir valdymo procesą turėtų reguliariai peržiūrėti ir atlikti reikiamus pakeitimus.

1.3 Prieš pradedant diegti naują produktą, gamintojas turėtų užtikrinti, kad, laikantis EBI vidaus valdymo gairėse <…> nurodytos 23 gairės, į produkto priežiūros ir valdymo procesą būtų atsižvelgiama įgyvendinant naujų produktų tvirtinimo politiką (NPTP) [kai taikomos minėtos gairės].

<…>“

23 Ginčijamų gairių 2 gairėje nustatyta:

„2.1 Gamintojas turėtų užtikrinti, kad produkto priežiūros ir valdymo procesas būtų neatsiejama jo valdymo, rizikos valdymo ir vidaus kontrolės sistemos, aptartos [EBI vidaus valdymo gairėse], jei taikoma, dalis. Šiuo tikslu gamintojo valdymo organas turėtų reglamentuoti procesą ir vėlesnę jo peržiūrą.

2.2 Vyresnioji vadovybė, padedama gamintojo atitikties ir rizikos valdymo funkcijų atstovų, turėtų būti atsakinga už nuolatinę produkto priežiūros ir valdymo proceso atitikties kontrolę. Ji turėtų reguliariai tikrinti, ar produkto priežiūros ir valdymo procesas tebėra tinkamas ir tebeatitinka pirmiau 1.1 gairėje nustatytus tikslus, o priešingu atveju pasiūlyti valdymo organui pakeisti procesą.

2.3 Rizikos kontrolės funkciją ir atitikties funkciją vykdančių asmenų atsakomybė už šio proceso priežiūrą turėtų būti įtraukta į įprastines pareigas, kaip nurodyta [EBI vidaus valdymo gairių] 25, 26 ir 28 gairėse <…>, jei jos taikomos.

2.4 Vyresnioji vadovybė turėtų užtikrinti, kad su produkto diegimu susiję asmenys būtų susipažinę su gamintojo nustatytu produktų priežiūros ir valdymo procesu ir jo laikytųsi, turėtų reikiamą kompetenciją ir žinių, taip pat suvoktų ir žinotų produkto savybes, ypatumus, su juo susijusią riziką.“

24 Ginčijamų gairių 3–8 gairėse nustatyti principai, susiję atitinkamai su tiksline rinka, produktų testavimu, jų stebėsena, taisomaisiais veiksmais, platinimo kanalais ir platintojams teikiama informacija.

25 Ginčijamų gairių 9–12 gairės susijusios su platintojams taikoma produktų priežiūros ir valdymo tvarka.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

26 2017 m. rugsėjo 8 d. ACPR savo interneto svetainėje paskelbė pranešimą, pirma, kad laikosi ginčijamų gairių, ir, antra, patikslino, kad šios gairės taikomos kredito, mokėjimo ir jos kontroliuojamoms elektroninių pinigų įstaigoms.

27 2017 m. lapkričio 8 d. FBF pateikė *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Prancūzija) ieškinį dėl šio pranešimo panaikinimo.

28 Grįsdama savo ieškinį FBF tvirtino, kad minėtas pranešimas buvo pagrįstas ginčijamomis gairėmis ir kad EBI negalėjo priimti šių gairių, neviršydama savo kompetencijos.

29 Konstatavęs, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamas ACPR pranešimas turi būti laikomas FBF nenaudai priimtu aktu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją FBF negali išimties tvarka ginčyti ginčijamų gairių galiojimo tuo atveju, jeigu būtų pripažinta priimtina pagal SESV 263 straipsnį pareikšti ieškinį dėl šių gairių panaikinimo. Taigi jam kyla klausimas, ar šiuo atveju tokia teisių gynimo priemonė galėjo būti suteikta FBF.

30 Tuo atveju, jei Teisingumo Teismas nuspręstų, kad taip nėra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas dėl Teisingumo Teismo kompetencijos vertinti ginčijamų gairių galiojimą pagal SESV 267 straipsnį ir dėl profesinės federacijos, kuri nėra nei tiesiogiai, nei konkrečiai susijusi su šiomis gairėmis, prieštaravimo dėl šių gairių galiojimo išimties tvarka priimtinumo.

31 Jei Teisingumo Teismas nuspręstų, kad FBF iš tikrųjų turėjo teisę nacionaliniame teisme ginčyti ginčijamų gairių galiojimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad turi kreiptis į Teisingumo Teismą su klausimu, ar EBI viršijo savo įgaliojimus, priimdama šias gaires.

32 Šiuo klausimu tas teismas konstatuoja, pirma, kad nė viename iš minėtų gairių 6 punkte nurodytų Sąjungos aktų nėra nuostatos, susijusios su mažmeninės bankininkystės produktų valdymu, išskyrus, kiek tai susiję su vartojimo kredito sutartimis dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto. Be to, nė viename iš šių aktų nėra jokios nuostatos, kuria EBI būtų įgaliota priimti gaires dėl mažmeninės bankininkystės produktų valdymo.

33 Vis dėlto negalima atmesti galimybės, kad EBI kompetencija priimti ginčijamas gaires gali būti grindžiama tikslais, kurie šiai institucijai nustatyti pagal Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 5 dalį, arba minėtai institucijai pagal šio reglamento 9 straipsnio 2 dalį pavesta vykdyti finansinės veiklos priežiūra.

34 Šiomis aplinkybėmis *Conseil d'État* (Valstybės Taryba) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar dėl Europos priežiūros institucijos paskelbtų gairių gali būti pareikštas [SESV] 263 straipsnio nuostatose numatytas ieškinys dėl panaikinimo? Jei taip, ar profesinė federacija turi teisę pareikšti ieškinį dėl panaikinimo ir taip ginčyti savo nariams, kurių interesus ji gina, skirtų, bet su ja nei tiesiogiai, nei konkrečiai nesusijusių gairių galiojimą?

2. Jeigu į vieną iš pirmame [klausime] pateiktų klausimų būtų atsakyta neigiamai, ar dėl Europos priežiūros institucijos paskelbtų gairių gali būti pateiktas [SESV] 267 straipsnio nuostatose numatytas prašymas priimti prejudicinį sprendimą? Jei taip, ar profesinė federacija turi teisę pateikti negaliojimu grindžiamą prieštaravimą ir taip ginčyti savo nariams, kurių interesus ji gina, skirtų, bet su ja nei tiesiogiai, nei konkrečiai nesusijusių gairių galiojimą?

3. Jeigu *Fédération bancaire française* turi teisę išimties tvarka ginčyti [ginčijamas] gaires, ar paskelbdama gaires [EBI] viršijo savo įgaliojimus, jai suteiktus pagal [Reglamentą Nr. 1093/2010] <…>?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

Dėl pirmojo klausimo pirmos dalies

35 Pirmojo klausimo pirma dalimi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 263 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad dėl aktų, kaip antai ginčijamų gairių, galima pareikšti ieškinį dėl panaikinimo pagal šį straipsnį.

36 Iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad SESV 263 straipsnyje numatytas ieškinys dėl panaikinimo gali būti pareiškiamas dėl Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų priimtų bet kurių nuostatų, neatsižvelgiant į jų formą, galinčių sukelti privalomų teisinių padarinių (šiuo klausimu žr. 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 31 punktą ir 2019 m. kovo 26 d. Sprendimo *Komisija / Italija*, C-621/16 P, EU:C:2019:251, 44 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

37 Be to, SESV 263 straipsnyje numatyta teisminė kontrolė netaikoma visiems Sąjungos aktams, kurie nesukelia privalomų teisinių padarinių (šiuo klausimu žr. 2006 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Reynolds Tobacco ir kt. / Komisija*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 55 punktą ir 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 27 punktą).

38 Siekiant nustatyti, ar aktas sukelia privalomų teisinių padarinių, remiantis Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija reikia remtis šio akto esme ir šiuos padarinius vertinti remiantis objektyviais kriterijais, pavyzdžiui, to akto turiniu, prireikus atsižvelgiant į jo priėmimo aplinkybes ir jį priėmusios Sąjungos institucijos, įstaigos ar organo įgaliojimus (šiuo klausimu žr. 2017 m. spalio 25 d. *Rumunija / Komisija*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, 48 punktą ir 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 32 punktą).

39 Nagrinėjamu atveju, pirma, kalbant apie ginčijamų gairių turinį, iš šių gairių 2 punkto, esančio antraštinėje dalyje „Šių gairių statusas“, matyti, kad jose tik išdėstoma „EBI nuomonė dėl tinkamos priežiūros praktikos [EFPIS] arba dėl to, kaip Sąjungos teisė turėtų būti taikoma tam tikroje srityje“.

40 Antra, reikia pažymėti, kad ginčijamos gairės apskritai nėra suformuluotos imperatyviai.

41 Trečia, nors ginčijamų gairių 11–14 punktuose numatyta, kad subjektai, kuriems jos skirtos, yra tik šiuose punktuose minėtos kompetentingos institucijos, šių gairių 3 punkte, kuriame daroma nuoroda į Reglamento Nr. 1093/2010 16 straipsnio 3 dalį, nurodyta, kad kompetentingos valdžios institucijos turi pranešti EBI, ar laikosi arba ketina laikytis šių gairių, arba nurodyti jų nesilaikymo priežastis.

42 Antra, kiek tai susiję su ginčijamų gairių kontekstu ir jas priėmusios institucijos įgaliojimais, visų pirma reikia konstatuoti, kad EBI pagal Reglamentą Nr. 1093/2010 parengtoms gairėms taikoma tokia pati teisinė tvarka kaip ir EBI parengtoms „rekomendacijoms“, kurios pagal SESV 288 straipsnio penktą pastraipą nėra privalomos subjektams, kuriems jos skirtos, todėl iš principo neturi privalomosios galios (šiuo klausimu žr. 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 30 punktą).

43 Be to, nors šio reglamento 16 straipsnio 3 dalyje iš tiesų numatyta, kad kompetentingos institucijos ir finansų įstaigos imasi visų veiksmų, siekdamos laikytis EBI paskelbtų gairių, šioje nuostatoje vis dėlto patikslinama, kad šios institucijos nurodo, ar laikosi arba ar ketina laikytis šių gairių, o jei ne, informuoja EBI apie pasirinkimą, motyvuodamos savo sprendimą.

44 Taigi iš minėtos nuostatos matyti, kad minėtos valdžios institucijos neprivalo laikytis minėtų gairių, tačiau, kaip pažymėta šio sprendimo 41 punkte, konkrečiai kalbant apie ginčijamas gaires, šios institucijos turi galimybę nuo jų nukrypti, o tokiu atveju jos turi motyvuoti savo poziciją.

45 Taigi EBI parengtos gairės neturi būti laikomos sukeliančiomis privalomų teisinių pasekmių kompetentingoms institucijoms (pagal analogiją žr. 2016 m. rugsėjo 15 d. Sprendimo *Koninklijke KPN ir kt.*, C-28/15, EU:C:2016:692, 34 ir 35 punktus).

46 Be to, EBI priimtos gairės negali būti laikomos sukeliančiomis privalomų padarinių finansų įstaigoms, nes Reglamento Nr. 1093/2010 16 straipsnio 3 dalies ketvirtoje pastraipoje nustatyta, kad jos privalo tik tiksliai ir išsamiai pranešti, ar laikosi šių gairių.

47 Galiausiai reikia pažymėti, kad šiuo klausimu EBI priimtos gairės skiriasi nuo šios institucijos parengtų techninių įgyvendinimo standartų, kurie pagal šio reglamento 15 straipsnio 4 dalį priimami priimant reglamentą ar sprendimą.

48 Taigi atrodo, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, leisdamas EBI priimti gaires ir rekomendacijas, siekė šiai institucijai suteikti skatinimo ir įtikinimo įgaliojimus, kurie skiriasi nuo įgaliojimų priimti privalomus aktus (pagal analogiją žr. 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 26 punktą).

49 Tokiomis aplinkybėmis negalima teigti, kad ginčijamomis gairėmis siekiama sukelti privalomų teisinių padarinių, kaip tai suprantama pagal šio sprendimo 36 punkte primintą jurisprudenciją.

50 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pirmojo klausimo pirmą dalį reikia atsakyti, kad SESV 263 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad dėl aktų, kaip antai ginčijamų gairių, negalima pareikšti ieškinio dėl panaikinimo pagal šį straipsnį.

Dėl pirmojo klausimo antros dalies

51 Atsižvelgiant į atsakymą, pateiktą į pirmojo klausimo pirmą dalį, į šio klausimo antrą dalį atsakyti nereikia.

Dėl antrojo klausimo

Dėl antrojo klausimo pirmos dalies

52 Antrojo klausimo pirma dalimi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 267 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal šį straipsnį Teisingumo Teismas turi jurisdikciją vertinti aktų, kaip antai ginčijamų gairių, galiojimą.

53 Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad ESS 19 straipsnio 3 dalies b punkte ir SESV 267 straipsnio pirmosios pastraipos b punkte numatyta, kad Teisingumo Teismui suteikta kompetencija priimti prejudicinį sprendimą dėl visų be išimties Sąjungos institucijų priimtų aktų galiojimo ir išaiškinimo (šiuo klausimu žr. 1989 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, 8 punktą ir 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44 punktą).

54 Taigi, nors SESV 263 straipsnyje atmesta galimybė Teisingumo Teismo atliekamą kontrolę taikyti privalomų teisinių padarinių nesukeliantiems aktams, jis pagal SESV 267 straipsnį gali vertinti tokių aktų galiojimą, kai priima prejudicinį sprendimą (šiuo klausimu žr. 2018 m. vasario 20 d. Sprendimo *Belgija / Komisija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 44 punktą).

55 Aplinkybė, kad, kaip matyti iš šio sprendimo 39–49 punktų, ginčijamos gairės nesukelia privalomų teisinių padarinių, nereiškia, kad Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos priimti sprendimo dėl jų galiojimo šioje byloje.

56 Be to, Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs savo jurisdikciją priimti prejudicinį sprendimą dėl EBI rekomendacijos, nesukeliančios privalomų teisinių padarinių, galiojimo (šiuo klausimu žr. 2021 m. kovo 25 d. Sprendimo *Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2021:249, 83 punktą).

57 Taigi į antrojo klausimo pirmą dalį reikia atsakyti, kad SESV 267 straipsnis turi būti aiškinamas taip, jog pagal šį straipsnį Teisingumo Teismas turi jurisdikciją vertinti aktų, kaip antai ginčijamų gairių, galiojimą.

Dėl antrojo klausimo antros dalies

58 Antrojo klausimo antra dalimi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar pagal Sąjungos teisę reikalaujama, kad prieštaravimo dėl Sąjungos akto teisėtumo priimtinumas nacionaliniame teisme priklausytų nuo sąlygos, kad šis aktas būtų tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su teisės subjektu, kuris remiasi šiuo prieštaravimu.

59 Reikia pažymėti, kad nors SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa Sąjungos teisės aktų, dėl kurių fizinis ar juridinis asmuo gali pareikšti Teisingumo Teisme ieškinį dėl panaikinimo, apima aktus, kurie tiesiogiai ir konkrečiai su juo susiję, šia nuostata nesiekiama nustatyti, kokiomis sąlygomis Sąjungos teisės akto galiojimas gali būti ginčijamas nacionaliniuose teismuose.

60 Be to, iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad, viena vertus, SESV 263 ir 277 straipsniuose ir, kita vertus, jos 267 straipsnyje nustatyta išsami teisių gynimo priemonių ir procedūrų sistema, skirta užtikrinti Sąjungos aktų teisėtumo kontrolei, kuri patikėta Sąjungos teismui (2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

61 Reikia pridurti, kad teisminės gynybos priemonių ir procedūrų, leidžiančių užtikrinti pagrindinę teisę į veiksmingą teisminę gynybą, sistemą turi nustatyti valstybės narės (2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 100 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

62 Nesant šią sritį reguliuojančių Sąjungos teisės normų, kiekviena valstybė narė, laikydamasi ankstesniame punkte minėto reikalavimo ir veiksmingumo bei lygiavertiškumo principų, savo nacionalinės teisės sistemoje turi paskirti kompetentingus teismus ir nustatyti išsamias ieškinių, skirtų užtikrinti pagal Sąjungos teisę teisės subjektams suteiktų teisių apsaugai, pareiškimo procesines taisykles (šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 102 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

63 Nors šiuo aspektu teisės subjektams nacionaliniame procese turi būti užtikrinta teisė teisme užginčyti bet kokio sprendimo ar bet kurio kito nacionalinės teisės akto dėl visuotinai taikomo Sąjungos akto jų atžvilgiu teisėtumą (šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 94 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją), iš SESV 267 straipsnio visiškai negalima daryti išvados, kad pagal jį draudžiama nacionalinės teisės normose leisti teisės subjektams išimties tvarka remtis visuotinai taikomo Sąjungos teisės akto negaliojimu nacionaliniame teisme, jei tai nesusiję su ginču dėl tokio akto taikymo jų atžvilgiu.

64 Priešingai, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo įvertinimo turi būti laikomas priimtinu, jeigu jis pateiktas nagrinėjant realią bylą, kurioje netiesiogiai kyla klausimas dėl Sąjungos akto galiojimo, net jei dėl šio akto nebuvo imtasi jokių taikymo priemonių asmeniui, su kuriuo susijusi pagrindinė byla (šiuo klausimu žr. 2008 m. birželio 3 d. Sprendimo *Intertanko ir kt.*, C-308/06, EU:C:2008:312, 33 ir 34 punktus; 2015 m. birželio 16 d. Sprendimo *Gauweiler ir kt.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 29 punktą ir 2018 m. vasario 7 d. Sprendimo *American Express*, C-643/16, EU:C:2018:67, 30 punktą).

65 Taigi į antrojo klausimo antrą dalį reikia atsakyti taip: pagal Sąjungos teisę nereikalaujama, kad prieštaravimo dėl Sąjungos akto teisėtumo priimtinumas nacionaliniame teisme priklausytų nuo sąlygos, kad šis aktas būtų tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su teisės subjektu, kuris remiasi šiuo prieštaravimu.

Dėl trečiojo klausimo

66 Trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti dėl ginčijamų gairių galiojimo atsižvelgiant į Reglamento Nr. 1093/2010 nuostatas, kuriose apibrėžiama EBI kompetencija.

67 Kadangi iš Reglamento Nr. 1093/2010 matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas EBI įgaliojimus priimti gaires aiškiai apibrėžė remdamasis objektyviais kriterijais, įgyvendinant šiuos įgaliojimus turi būti galima taikyti griežtą teisminę kontrolę šių objektyvių kriterijų atžvilgiu (šiuo klausimu žr. 2014 m. sausio 22 d. Sprendimo *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba*, C-270/12, EU:C:2014:18, 41 ir 53 punktus).

68 Aplinkybė, kad ginčijamos gairės nesukelia privalomų teisinių padarinių, kaip matyti iš šio sprendimo 39–49 punktų, negali turėti įtakos šios kontrolės apimčiai.

69 Iš tiesų, kaip priminta šio sprendimo 43 ir 48 punktuose, EBI priimtomis ginčijamomis gairėmis siekiama kompetentingų valdžios institucijų ir finansų įstaigų atžvilgiu įgyvendinti skatinimo ir įtikinimo įgaliojimus, o jos turi imtis visų veiksmų, kad laikytųsi šių gairių, ir nurodyti, ar laikosi arba ar ketina jų laikytis, o jei ne, – motyvuoti savo poziciją.

70 Konkrečiai kalbant, tokios gairės gali lemti tai, kad kompetentingos valdžios institucijos, kaip ir pagrindinėje byloje nagrinėjama ACPR, gali priimti nacionalinės teisės aktus, skatinančius finansų įstaigas iš esmės pakeisti savo praktiką arba, kaip savo išvados 51 punkte pažymėjo generalinis advokatas, atsižvelgti į EBI gairių laikymąsi nagrinėjant šių įstaigų individualią padėtį.

71 Taip pat nacionaliniai teismai privalo atsižvelgti į EBI gaires, kai nagrinėja jiems pateiktus ginčus, be kita ko, tuomet, kai jomis, kaip ir ginčijamomis gairėmis, siekiama papildyti privalomąsias Sąjungos teisės nuostatas (šiuo klausimu žr. 1989 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 punktą ir 2021 m. kovo 25 d. Sprendimo *Balgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2021:249, 80 punktą).

72 Be to, pripažinus, kad EBI gali laisvai priimti gaires, neatsižvelgiant į konkrečią Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytą sistemą, galėtų būti pakenkta kompetencijos paskirstymui tarp Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų.

73 Žinoma, EBI gairių priėmimas neturi įtakos Sąjungos teisės aktų leidėjo teisei, neperžengiant pirminės teisės jam suteiktų įgaliojimų, priimti aktą, sukeliantį privalomų teisinių padarinių, įtvirtinančių normas, besiskiriančias nuo EBI rekomenduojamų standartų, o tai reikštų, kad atitinkamos gairės turi būti netaikomos.

74 Vis dėlto ši aplinkybė negali paneigti šio sprendimo 67 punkte priminto reikalavimo, kad EBI privalo veikti vadovaudamasi tikslia sistema, kurią, remdamasis objektyviais kriterijais, šis teisės aktų leidėjas įtvirtino Reglamente Nr. 1093/2010.

75 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad EBI turi kompetenciją priimti gaires tik tiek, kiek tai aiškiai numatyta Sąjungos teisės aktų leidėjo, ir kad Teisingumo Teismas, siekdamas atsakyti į trečiąjį klausimą, turi patikrinti, ar ginčijamos gairės priskirtinos EBI kompetencijai, kaip ją apibrėžė šis teisės aktų leidėjas.

76 Atsižvelgiant į tai reikia konstatuoti, kiek tai susiję su teisės aktų leidėjo EBI suteiktos kompetencijos apimtimi, kad Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog EBI veikia pagal šį reglamentą suteiktų įgaliojimų srityje ir taikydama įvairius šioje nuostatoje nurodytus aktus, įskaitant visas tais teisės aktais grindžiamas direktyvas, reglamentus ir sprendimus, taip pat bet kokius kitus teisiškai privalomus Sąjungos aktus, kuriais EBI pavedamos užduotys.

77 Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad EBI taip pat veikia kredito įstaigų, finansinių konglomeratų, investicinių įmonių, mokėjimo įstaigų ir elektroninių pinigų įstaigų veiklos srityje, susijusioje su klausimais, kuriems nėra tiesiogiai taikomi šio reglamento 1 straipsnio 2 dalyje nurodyti aktai, įskaitant įmonių valdymo, audito ir finansinės atskaitomybės klausimais, jei tokie EBI veiksmai yra būtini tų aktų veiksmingam ir nuosekliam taikymui užtikrinti.

78 Konkrečiau kalbant apie EBI įgaliojimus priimti gaires, Reglamento Nr. 1093/2010 8 straipsnio 1 dalies a punkte numatyta, kad EBI turi prisidėti kuriant aukštos kokybės bendrus reguliavimo ir priežiūros standartus ir praktiką, visų pirma rengiant gaires ir rekomendacijas, kurie turi būti grindžiami šio reglamento 1 straipsnio 2 dalyje nurodytais teisėkūros procedūra priimamais Sąjungos teisės aktais.

79 Reglamento Nr. 1093/2010 8 straipsnio 2 dalies c punkte nustatyta, kad tam, kad galėtų atlikti jo 8 straipsnio 1 dalyje nustatytas „užduotis“, EBI suteikiami įgaliojimai skelbti gaires ir rekomendacijas, kaip nustatyta šio reglamento 16 straipsnyje, o minėto reglamento 8 straipsnio 1a dalyje patikslinta, kad vykdydama savo uždavinius pagal šį reglamentą EBI naudojasi visais turimais įgaliojimais.

80 Šiomis aplinkybėmis svarbu pažymėti, kad tarp EBI pavestų uždavinių, be kita ko, pagal Reglamento Nr. 1093/2010 8 straipsnio 1 dalies b ir h punktus, yra padėti nuosekliai taikyti teisiškai privalomus Sąjungos aktus, visų pirma padedant formuoti bendrą priežiūros praktiką, užtikrinant nuoseklų, veiksmingą ir efektyvų šio reglamento 1 straipsnio 2 dalyje nurodytų aktų taikymą, taip pat stiprinti indėlininkų ir investuotojų apsaugą.

81 Be to, Reglamento Nr. 1093/2010 16 straipsnio, į kurį daroma nuoroda jo 8 straipsnio 2 dalies c punkte ir kuris ginčijamose gairėse minimas kaip jų teisinis pagrindas, 1 dalyje numatyta, kad siekdama nustatyti nuoseklią, veiksmingą ir efektyvią EFPIS priežiūros praktiką ir užtikrinti bendrą, vienodą ir nuoseklų Sąjungos teisės taikymą EBI skelbia kompetentingoms institucijoms arba finansų įstaigoms skirtas gaires ir rekomendacijas.

82 Beje, pagal Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 5 dalį EBI tikslas – apsaugoti viešąjį interesą prisidedant prie trumpalaikio, vidutinio laikotarpio ir ilgalaikio finansų sistemos stabilumo ir veiksmingumo Sąjungos ekonomikos, jos piliečių ir verslo labui. Šio reglamento 1 straipsnio 5 dalies e ir f punktuose taip pat patikslinta, kad EBI padeda užtikrinti, kad kredito ir kitos rizikos prisiėmimas būtų tinkamai reguliuojamas ir prižiūrimas, taip pat būtų stiprinama vartotojų apsauga.

83 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad, pirma, EBI priimtų gairių galiojimas priklauso nuo to, ar laikomasi Reglamento Nr. 1093/2010 nuostatų, kuriomis konkrečiai reglamentuojami EBI įgaliojimai priimti gaires, taip pat nuo šių gairių patekimo į EBI veiklos sritį, kuri šio reglamento 1 straipsnio 2 ir 3 dalyse apibrėžiama darant nuorodą į tam tikrų Sąjungos teisės aktų taikymą, kaip patvirtina ir tai, kad šio reglamento 8 straipsnio 1 dalies a punkte numatyta, jog EBI priimtos gairės turi būti grindžiamos minėto reglamento 1 straipsnio 2 dalyje nurodytais Sąjungos teisės aktais.

84 Antra, kaip visų pirma matyti iš šio sprendimo 77 ir 80–82 punktų, siekdama užtikrinti bendrą, vienodą ir darnų Sąjungos teisės taikymą EBI gali priimti gaires, susijusias su atitinkamų įstaigų rizikos ribojimu pagrįstos priežiūros pareigomis, be kita ko, siekdama apsaugoti indėlininkų ir investuotojų interesus, tinkamai apibrėždama finansinės rizikos prisiėmimą, nes Reglamente Nr. 1093/2010 nėra jokios nuostatos, leidžiančios manyti, kad šie įgaliojimai neapima priemonių, susijusių su produktų diegimu ir platinimu, jei šios priemonės priskirtinos EBI veiksmų sričiai, patikslintai šio sprendimo 83 punkte.

85 Šiuo atveju, kalbant apie ginčijamų gairių turinį, iš jų 5 punkto „Dalykas“ matyti, kad jos susijusios su produktų valdymo ir priežiūros procesu, kuris yra sudėtinė bendrųjų organizacinių reikalavimų, skirtų įmonių vidaus kontrolės sistemoms, dalis ir su procesais, funkcijomis ir

strategijomis dėl produktų diegimo, platinimo rinkoje ir peržiūra per visą jų gyvavimo ciklą. Šiame 5 punkte taip pat patikslinama, kad šių gairių tikslas – nustatyti procedūras, užtikrinančias, kad būtų atsižvelgiama į tikslinės rinkos interesus, tikslus ir ypatumus.

86 Šiuo tikslu visų pirma ginčijamų gairių 1 gairėje numatyta, kad diegiant ir platinant rinkoje produktus priežiūros ir valdymo procesas turėtų užtikrinti, be kita ko, kad būtų atsižvelgiama į vartotojų interesus, tikslus ir ypatybes ir išvengta galimos žalos vartotojams.

87 Šioje gairėje taip pat rekomenduojama reguliariai persvarstyti ir atnaujinti produktų valdymo ir priežiūros tvarką, įtraukti ją į atitinkamų įmonių naujų produktų patvirtinimo politiką, kuri reglamentuojama EBI vidaus valdymo gairių 23 gairėje, kaip reikalavimą, susijusį su šiuo valdymu, kuriuo siekiama užtikrinti rizikos valdymą.

88 Be to, ginčijamų gairių 2 gairėje šios įmonės apskritai skatinamos įtraukti produktų valdymo ir priežiūros tvarką į jų vidaus valdymo, rizikos valdymo ir vidaus kontrolės sistemas. Joje taip pat patikslinama, kokį vaidmenį šiuo tikslu reikėtų suteikti įvairiems minėtų įstaigų organams, taip pat darant nuorodą į įvairius EBI vidaus valdymo gairių aspektus. Konkrečiai kalbant, 2.4 gairėje patikslinta, kad vyresnioji vadovybė turėtų užtikrinti, kad su produkto diegimu susiję asmenys būtų susipažinę su gamintojo nustatytu produktų priežiūros ir valdymo procesu ir jo laikytųsi, turėtų reikiamą kompetenciją ir žinių, taip pat suvoktų ir žinotų produkto savybes, ypatumus ir su juo susijusią riziką.

89 Galiausiai šiomis aplinkybėmis, pirma, ginčijamų gairių 3–8 gairėse sukonkretinta valdymo ir priežiūros tvarka, kuri pagal šias gaires turi būti įtraukta į atitinkamų įstaigų vidaus valdymą.

90 Konkrečiau kalbant, šiose 3–8 gairėse skatinama imtis įvairių priemonių siekiant užtikrinti, kad produkto diegimas ir platinimas būtų tinkami atitinkamos tikslinės rinkos atžvilgiu, kad šis produktas būtų išbandytas, vykdoma jo stebėsena, platinamas tinkamais kanalais ir kartu su juo būtų pateikiama informacija platintojams. Pavyzdžiui, 3.3 gairėje nurodyta, kad gamintojas turėtų diegti ir pateikti rinkai tik tokius produktus, kurių savybės, sąnaudos ir rizika atitiktų konkrečios nustatytos tikslinės produkto rinkos interesus, tikslus ir ypatumus ir būtų naudingi šiai rinkai.

91 Taigi minėtose 3–8 gairėse patikslinami įvairūs procedūrų, kurios turi būti nustatytos atitinkamose įstaigose, siekiant užtikrinti pakankamą produktų diegimo ir platinimo kontrolę ir taip kontroliuoti iš jų kylančią riziką, aspektai.

92 Antra, ginčijamų gairių 9–12 gairėse apibrėžiami platintojams taikomi standartai, panašūs į gamintojams nustatytuosius ginčijamų gairių 3–8 gairėse.

93 Tuo remiantis reikia įvertinti, pirma, ar ginčijamos gairės patenka į EBI veiklos sritį, apibrėžtą Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 ir 3 dalyse.

94 Šiuo klausimu iš šio sprendimo 76, 77 ir 83 punktų matyti, kad EBI priimtų gairių, kurios, kaip ir ginčijamos gairės, susijusios su klausimais dėl įmonės valdymo, galiojimas siejamas su sąlyga, kad jos patenka bent į vieno iš Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje nurodytų teisės aktų taikymo sritį arba yra būtinos siekiant užtikrinti nuoseklų ir veiksmingą tokio akto taikymą.

95 Iš ginčijamų gairių 6 punkto matyti, kad jose nustatyta produktų valdymo ir priežiūros tvarka atsižvelgiant į Direktyvos 2013/36 74 straipsnio 1 dalį, Direktyvos 2007/64 10 straipsnio 4 dalį, Direktyvos 2009/110 3 straipsnio 1 dalį ir Direktyvos 2014/17 7 straipsnio 1 dalį.

96 Visos šios direktyvos turi būti laikomos Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje nurodytais teisės aktais.

97 Pirmiausia direktyvose 2013/36 ir 2009/110 aiškiai minimos šioje nuostatoje.

98 Be to, nors Direktyva 2007/64 nebuvo nurodyta Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalies redakcijoje, galiojusioje ginčijamų gairių paskelbimo dieną, reikia pažymėti, pirma, kad šioje šios nuostatos redakcijoje buvo nurodyta Direktyva 2015/2366, kuri pakeitė Direktyvą 2007/64, ir, antra, kad pastaroji direktyva buvo paminėta minėtos nuostatos redakcijoje, taikytoje iki 2016 m. sausio 12 d.

99 Taigi atrodo, kad dėl redakcinės klaidos Sąjungos teisės aktų leidėjas nuorodą į Direktyvą 2015/2366 pakeitė nuoroda į Direktyvą 2007/64, neatsižvelgdamas į tai, kad pirmoji iš šių direktyvų pagal jos 114 straipsnį panaikino antrąją iš jų tik nuo 2018 m. sausio 13 d.

100 Šiomis aplinkybėmis nuorodą į Direktyvą 2015/2366, kuri buvo pateikta Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje ginčijamų gairių paskelbimo dieną, reikia aiškinti taip, kad tą dieną daroma nuoroda į Direktyvą 2007/64.

101 Galiausiai, nors Direktyva 2014/17 taip pat nenurodyta Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje, jos 29 straipsnio 2 dalies a punkte, 34 straipsnio 2 ir 4 dalyse bei 37 straipsnyje numatyta, kad EBI turi imtis įvairių priemonių, kad užtikrintų šios direktyvos įgyvendinimą, todėl ši direktyva, kiek ja pavedami uždaviniai EBI, turi būti laikoma Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 dalyje nurodytu aktu.

102 Taigi Teisingumo Teismas, siekdamas atsakyti į trečiąjį klausimą, dar turi patikrinti, ar ginčijamos gairės tikrai patenka į šių gairių 6 punkte nurodytų direktyvų taikymo sritį arba ar jos būtinos siekiant užtikrinti nuoseklų ir veiksmingą šių direktyvų taikymą.

103 Visų pirma dėl Direktyvos 2013/36 reikia pažymėti, kad jos 74 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad joje nurodytose įstaigose turi būti nustatytos patikimos valdymo priemonės, įskaitant aiškią organizacinę struktūrą su tiksliai apibrėžta, skaidria ir nuoseklia atsakomybe, veiksmingi rizikos, su kuria jos susiduria arba gali susidurti, nustatymo, valdymo, stebėsenos ir pranešimo apie tokią riziką procesai, tinkami vidaus kontrolės mechanizmai, įskaitant patikimas valdymo ir apskaitos procedūras, ir atlygio politika bei praktika, suderinta su patikimu ir veiksmingu rizikos valdymu, taip pat skatinanti tokį valdymą.

104 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad, kaip teigia EBI ir ACPR, finansų įstaigų atliekamas įdiegtų ir platinamų bankininkystės produktų pateikimas rinkai, neatsižvelgiant į atitinkamų rinkų ir vartotojų savybes, gali sukelti šioms įstaigoms didelę riziką, visų pirma dėl to, kad jos gali patirti didelių išlaidų, susijusių su jų atsakomybės atsiradimu ir sankcijų joms skyrimu.

105 Be to, ši išvada atsispindi 2015 m. liepos 15 d. EBI galutinėje ataskaitoje dėl ginčijamų gairių; joje, be kita ko, pažymima, kad finansų įstaigų elgesys, įskaitant dėl mažmeninės prekybos, susijęs su reguliavimo institucijomis ne tik vartotojų apsaugos požiūriu, bet ir rizikos ribojimu pagrįstos perspektyvos požiūriu, taip pat atsižvelgiant į tikslą skatinti rinkų pasitikėjimą, finansinį stabilumą ir finansų sistemos vientisumą nacionaliniu ir Europos lygiais.

106 Kadangi, kaip matyti iš šio sprendimo 86–92 punktų, ginčijamomis gairėmis siekiama apibrėžti, kaip atitinkamos įstaigos turėtų taikyti produktų valdymo ir priežiūros būdus, skirtus užtikrinti, kad būtų atsižvelgta į atitinkamų rinkų ir vartotojų savybes jų struktūrose ir vidaus procedūrose, šios gairės turi būti laikomos įtvirtinančiomis principus, skirtus užtikrinti veiksmingiems rizikos nustatymo, valdymo ir stebėsenos procesams, taip pat tinkamiems vidaus kontrolės mechanizmams, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/36 74 straipsnio 1 dalį, siekiant, kad būtų nustatytos patikimos valdymo priemonės, kaip reikalaujama toje nuostatoje.

107 Be to, kadangi šios direktyvos 74 straipsnio 3 dalyje aiškiai numatyta, kad paskelbdama gaires dėl minėto straipsnio 1 dalyje nurodytos tvarkos, procesų ir mechanizmų EBI turi laikytis šio straipsnio 2 dalies, reikia pabrėžti, kad elementų, skirtų atsižvelgti į padėtį tikslinėse rinkose, integravimas į šiuos procesus ir mechanizmus turi būti laikomas šios direktyvos 74 straipsnio 2 dalyje reikalaujamo minėtų procesų ir mechanizmų pritaikymo verslo modeliui ir įstaigos veiklai proceso dalimi.

108 Šių išvadų nepaneigia nei aplinkybė, kad ginčijamos gairės konkrečiai susijusios su produktų valdymu ir priežiūra, nei ypatinga reikšmė, kurią šios gairės teikia vartotojų interesams, tikslams ir ypatybėms, net jei šie elementai nėra tiesiogiai paminėti Direktyvos 2013/36 74 straipsnyje.

109 Viena vertus, kaip pažymėta ginčijamų gairių 5 punkte, jose neaptariamas produktų tinkamumas pavieniams vartotojams.

110 Priešingai, iš šio sprendimo 86–92 punktų matyti, kad šiose gairėse vartotojų interesai, tikslai ir ypatybės nurodomi tik siekiant užtikrinti, kad būtų atsižvelgta į šiuos interesus, tikslus ir ypatybes rizikos valdymo procese ir atitinkamų įstaigų vidaus valdymo mechanizmuose.

111 Kita vertus, žinoma, reikia pažymėti, kad Direktyvos 2013/36 76–95 straipsniuose apibrėžti techniniai kriterijai, į kuriuos daroma nuoroda jos 74 straipsnio 2 dalyje, konkrečiai nesusiję nei su produktų valdymu ir priežiūra, nei su vartotojų interesais, tikslais ir ypatybėmis.

112 Vis dėlto tai, kad pagal 74 straipsnio 2 dalį reikia atsižvelgti į šiuos techninius kriterijus, nereiškia, kad šios direktyvos 74 straipsnio 1 dalyje nurodytos patikimos valdymo priemonės turi būti apibrėžtos remiantis tik minėtais techniniais kriterijais.

113 Darytina išvada, kad ginčijamos gairės gali būti laikomos būtinomis siekiant užtikrinti nuoseklų ir veiksmingą Direktyvos 2013/36 74 straipsnio 1 dalies taikymą.

114 Antra, Direktyvos 2007/64 10 straipsnio 4 dalyje, kiek tai susiję su mokėjimo paslaugas teikiančiomis įstaigomis, nustatytos pareigos, suformuluotos taip pat, kaip nurodytosios Direktyvos 2013/36 74 straipsnio 1 dalyje.

115 Taigi iš šio sprendimo 103–110 punktuose pateiktų argumentų matyti, kad ginčijamos gairės, kurios, be kitų produktų, apima mokėjimo paslaugas, gali būti laikomos būtinomis siekiant užtikrinti nuoseklų ir veiksmingą Direktyvos 2007/64 10 straipsnio 4 dalies taikymą.

116 Trečia, tas pats pasakytina apie Direktyvos 2009/110 3 straipsnio 1 dalį, nes šioje nuostatoje numatyta elektroninių pinigų įstaigoms taikyti tik tam tikrus Direktyvos 2007/64 straipsnius, tarp kurių yra jos 10 straipsnis.

117 Ketvirta, Direktyvos 2014/17 7 straipsnio 1 dalyje numatyta, be kita ko, kad rengdami kredito produktus arba sudarydami, tarpininkaudami arba teikdami su kreditu susijusias konsultacines paslaugas vartotojams, susijusias su gyvenamosios paskirties nekilnojamuoju turtu, kredito tarpininkai arba paskirtieji atstovai turi veikti garbingai, sąžiningai, skaidriai ir profesionaliai, atsižvelgdami į vartotojų teises ir interesus.

118 Šioje nuostatoje taip pat numatyta, kad sudarymo, tarpininkavimo ar konsultacinių su tokiais kreditais susijusių paslaugų teikimo veikla vykdoma remiantis informacija apie vartotojo padėtį ir visus konkrečius poreikius, apie kuriuos jis praneša, taip pat pagrįstomis prielaidomis dėl su vartotojo padėtimi susijusios rizikos kredito sutarties galiojimo laikotarpiu.

119 Visų pirma reikia priminti, kad ginčijamų gairių 1 gairėje nurodyta, jog aprašytų produktų valdymo ir priežiūros tvarka turėtų būti siekiama užtikrinti, kad diegiant ir platinant rinkoje produktus būtų atsižvelgiama į vartotojų interesus, tikslus ir ypatybes, taip pat, kad būtų išvengta galimos žalos vartotojams.

120 Be to, norint atsižvelgti į tikslinės rinkos ar rinkų interesus, tikslus ir ypatybes, kurie yra ginčijamų gairių 3 ir 11 gairių dalykas, reikia nustatyti, paskui sprendimo priėmimo procese atsižvelgti į šiose rinkose esančių vartotojų padėtį.

121 Galiausiai reikia pabrėžti, kad 4, 5, 7, 9 ir 12 gairėse nurodytos konkrečios priemonės apibrėžtos aiškiai nurodant, kad įvairiuose nagrinėjamų produktų diegimo ir platinimo etapuose atsižvelgiama į vartotojų interesus, tikslus ir ypatybes.

122 Taigi ginčijamos gairės gali būti laikomos būtinomis siekiant užtikrinti nuoseklų ir veiksmingą Direktyvos 2014/17 7 straipsnio 1 dalies taikymą.

123 Atsižvelgiant į tai ginčijamos gairės turi būti laikomos patenkančiomis į EBI veiklos sritį, kuri bendrai apibrėžta Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 2 ir 3 dalyse.

124 Antra, reikia nustatyti, ar ginčijamos gairės patenka į Sąjungos teisės aktų leidėjo patvirtintą specifinę EBI įgaliojimų priimti gaires įgyvendinimo sritį.

125 Šiuo klausimu, atsižvelgiant į šio sprendimo 119–121 punktuose išdėstytas aplinkybes, matyti, kad ginčijamų gairių tikslas – prisidėti prie vartotojų, indėlininkų ir investuotojų apsaugos, numatytos Reglamento Nr. 1093/2010 1 straipsnio 5 dalies f punkte ir 8 straipsnio 1 dalies h punkte.

126 Antra, atsižvelgiant į šio sprendimo 104 ir 110 punktuose išdėstytus argumentus, ginčijamos gairės taip pat turi būti siejamos su EBI pagal 1 straipsnio 5 dalies e punktą suteiktomis funkcijomis, kiek tai susiję su finansų įstaigų rizikos prisiėmimo ribojimu.

127 Trečia, ginčijamos gairės turi būti laikomos padedančiomis sukurti nuoseklią, veiksmingą ir efektyvią priežiūros praktiką EFPIS, į kurią daroma nuoroda Reglamento Nr. 1093/2010 8 straipsnio 1 dalies b punkte ir 16 straipsnio 1 dalyje.

128 Iš tiesų šiomis gairėmis tiesiogiai įgyvendinami principai, nustatyti Europos priežiūros institucijų bendrojoje pozicijoje dėl gamintojų produktų valdymo ir priežiūros (JC-2013-77), kurią priėmė Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija, EBI ir Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija.

129 Visų pirma reikia pabrėžti, kad šioje bendrojoje pozicijoje, kuria siekiama sustiprinti vartotojų apsaugą ir užtikrinti finansų rinkų stabilumą, veiksmingumą ir vientisumą, aiškiai numatyta, kad EBI įgyvendins šioje bendrojoje pozicijoje nustatytus principus, kuriais siekiama plėtoti išsamesnius reikalavimus dėl banko produktų valdymo ir priežiūros.

130 Taigi reikia konstatuoti, kad ginčijamos gairės priskirtinos Sąjungos teisės aktų leidėjo patvirtintai specialiai EBI diskrecijai priimti gaires, išplaukiančiai iš Reglamento Nr. 1093/2010 8 straipsnio 1 ir 2 dalių ir 16 straipsnio 1 dalies, siejamų su jo 1 straipsnio 5 dalimi.

131 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad ginčijamos gairės priskirtinos EBI kompetencijai, kaip ją apibrėžė šis teisės aktų leidėjas.

132 Taigi reikia konstatuoti, kad išnagrinėjus trečiąjį klausimą nepaaiškėjo nieko, kas galėtų turėtų įtakos ginčijamų gairių galiojimui.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

133 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

1. **SESV 263 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad dėl aktų, kaip antai 2016 m. kovo 22 d. Europos bankininkystės institucijos (EBI) Mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gairių (ABE/GL/2015/18), negalima pareikšti ieškinio dėl panaikinimo pagal šį straipsnį.**

2. **SESV 267 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal šį straipsnį Teisingumo Teismas turi jurisdikciją vertinti aktų, kaip antai 2016 m. kovo 22 d. Europos bankininkystės institucijos (EBI) Mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gairių (ABE/GL/2015/18), galiojimą.**

3. **Pagal Sąjungos teisę nereikalaujama, kad prieštaravimo dėl Sąjungos akto teisėtumo priimtinumas nacionaliniame teisme priklausytų nuo sąlygos, kad šis aktas būtų tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su teisės subjektu, kuris remiasi šiuo prieštaravimu.**

4. **Išnagrinėjus trečiąjį prejudicinį klausimą nepaaiškėjo nieko, kas galėtų turėti įtakos 2016 m. kovo 22 d. Europos bankininkystės institucijos Mažmeninės bankininkystės produktų priežiūros ir valdymo gairių (ABE/GL/2015/18) galiojimui.**

Parašai.