Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 15 juli 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artiklarna 263 och 267 FEUF – Icke-bindande unionsrättsakt – Domstolsprövning – Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer – Processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter – Giltighet – EBA:s befogenheter”

I mål C-911/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) genom beslut av den 4 december 2019, som inkom till domstolen den 13 december 2019, i målet

Fédération bancaire française (FBF)

mot

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (referent), A. Kumin och N. Wahl samt domarna E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L.S. Rossi, I. Jarukaitis och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 oktober 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

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

* Rättegångsspråk: franska.

– Frankrikes regering, genom E. de Moustier och A. Daly, båda i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Europeiska bankmyndigheten (EBA), genom J. Overett Somnier, C. Carroll och I. Metin, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av B. Kennelly, QC, och R. Mehta, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom D. Triantafyllou, V. Di Bucci och W. Mölls, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 15 april 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 263 och 267 FEUF samt giltigheten, mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 2010, s. 12), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 (EUT L 337, 2015, s. 35) (nedan kallad förordning nr 1093/2010), av Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer av den 22 mars 2016 om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter (EBA/GL/2015/18) (nedan kallade de omtvistade riktlinjerna).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Fédération bancaire française (fransk bankförening) (nedan kallad FBF) och Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (tillsyns- och resolutionsmyndighet) (nedan kallad ACPR). Målet rör ACPR:s meddelande att den redan följer de omtvistade riktlinjerna.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2007/64/EG

3 I artikel 10.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG (EUT L 319, 2007, s. 1) angavs följande:

”De behöriga myndigheterna får bevilja auktorisation endast om betalningsinstitutet, med hänsyn till behovet av att försäkra sig om sund och ansvarsfull ledning av ett betalningsinstitut, har effektiva styrformer för sin betaltjänstverksamhet, bland annat omfattande en tydlig organisationsstruktur med en väl definierad, överblickbar och konsekvent ansvarsfördelning, effektiva förfaranden för att identifiera, hantera, övervaka och rapportera de risker som betalningsinstitutet är, eller skulle kunna bli, exponerat för och tillfredsställande rutiner för intern kontroll, däribland sunda förfaranden för administration och redovisning; styrformerna, metoderna och rutinerna ska omfatta hela

verksamheten och stå i proportion till arten och omfattningen av de betaltjänster som betalningsinstitutet tillhandahåller och till deras komplexitetsgrad.”

Direktiv 2009/110/EG

4 I artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG (EUT L 267, 2009, s. 7) preciseras följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av detta direktiv ska artiklarna 5 och 10–15, artikel 17.7 och artiklarna 18–25 i [direktiv 2007/64] gälla, i tillämpliga delar, för institut för elektroniska pengar.”

Förordning nr 1093/2010

5 I artikel 1.2, 1.3 och 1.5 i förordning nr 1093/2010 föreskrivs följande:

”2. [EBA] ska agera enligt de befogenheter som den tilldelas genom denna förordning och vara verksam inom tillämpningsområdet för … [direktiv 2009/110], … [Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338)] …, inbegripet alla direktiv, förordningar och beslut som grundas på dessa akter och alla framtida rättsligt bindande unionsakter genom vilka [EBA] tilldelas uppgifter. …

3. [EBA] ska också agera inom verksamhetsområdet kreditinstitut, finansiella konglomerat, värdepappersföretag, betalningsinstitut och e-penninginstitut när det gäller frågor som inte direkt omfattas av de akter som avses i punkt 2, inbegripet ärenden som rör företagsstyrning, revision och finansrapportering, förutsatt att det krävs sådana åtgärder av [EBA] för att säkerställa att dessa akter tillämpas på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

…

5. [EBA:s] syfte ska vara att skydda allmänintresset genom att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet på kort, medellång och lång sikt, till förmån för unionens ekonomi, dess medborgare och företag. [EBA] ska bidra till att

…

e) säkerställa att tagandet av kreditrisker och andra risker regleras och övervakas på lämpligt sätt, och

f) stärka konsumentskyddet.

…”

6 I artikel 8.1, 8.1a och 8.2 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. [EBA] ska ha följande uppgifter:

a) Att bidra till upprättandet av gemensamma standarder och praxis av hög kvalitet för reglering och tillsyn, särskilt genom att avge yttranden till unionsinstitutionerna och utarbeta riktlinjer, rekommendationer, förslag till tekniska standarder för tillsyn och genomförande och andra åtgärder som ska grundas på de lagstiftningsakter som avses i artikel 1.2.

…

b) Att bidra till en konsekvent tillämpning av rättsligt bindande unionsakter, särskilt genom att bidra till en gemensam tillsynskultur, säkerställa konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillämpning av de lagstiftningsakter som avses i artikel 1.2, …

…

h) Att främja skyddet av insättare och investerare.

…

1a. När [EBA] utför sina uppgifter i enlighet med denna förordning ska den

a) använda alla sina befogenheter till fullo, …

…

2. För fullgörandet av de uppgifter som anges i punkt 1 ska [EBA] ha de befogenheter som fastställs genom denna förordning, i synnerhet när det gäller att

…

c) utfärda riktlinjer och rekommendationer enligt artikel 16,

…”

7 Artikel 15.4 i samma förordning har följande lydelse:

”Tekniska genomförandestandarder ska antas genom förordningar eller beslut. …”

8 Artikel 16.1 och 16.3 i förordning nr 1093/2010 har följande innehåll:

”1. [EBA] ska, i syfte att upprätta en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillsynspraxis inom [det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS)] och säkerställa en gemensam, enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten, utfärda riktlinjer och rekommendationer riktade till behöriga myndigheter eller finansinstitut.

…

3. De behöriga myndigheterna och finansinstituten ska med alla tillgängliga medel söka följa dessa riktlinjer och rekommendationer.

Inom två månader efter utfärdandet av en riktlinje eller rekommendation, ska varje behörig myndighet bekräfta att den följer eller tänker följa denna riktlinje eller rekommendation. Om en behörig myndighet inte följer eller avser att inte följa riktlinjen eller rekommendationen, ska den informera [EBA] och ange skälen för detta.

…

Om så krävs i en riktlinje eller rekommendation ska finansinstituten på ett klart och detaljerat sätt rapportera om huruvida de följer den berörda riktlinjen eller rekommendationen.”

Direktiv 2013/36

9 I artikel 74.1–74.3 i direktiv 2013/36 preciseras följande:

”1. Instituten ska ha en robust företagsstyrning, i vilket ingår en tydlig organisationsstruktur med väldefinierade, genomlysta och konsekventa ansvarskedjor, effektiva processer för att identifiera, hantera, övervaka och rapportera risker som institutet är eller kan bli exponerat för, tillfredsställande metoder för intern kontroll, inklusive sunda administrations- och redovisningsrutiner, samt ersättningspolicy och ersättningspraxis som är förenliga med och främjar sund och effektiv riskhantering.

2. De styrformer, processer och metoder som avses i punkt 1 ska vara heltäckande och stå i proportion till karaktären, omfattningen och komplexiteten hos de inneboende riskerna i affärsmodellen och institutets verksamhet. De tekniska kriterier som fastställs i artiklarna 76–95 ska beaktas.

3. EBA ska utfärda riktlinjer för de styrformer, processer och metoder som avses i punkt 1, i enlighet med punkt 2.”

Direktiv 2014/17/EU

10 I artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 60, 2014, s. 34) föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska kräva att kreditgivare, kreditförmedlare eller utsedda representanter när de sätter samman kreditprodukter, beviljar, förmedlar eller tillhandahåller rådgivningstjänster beträffande krediter och, i förekommande fall, kompletterande tjänster, åt konsumenter och när de genomför ett kreditavtal agerar hederligt, rättvist, transparent och professionellt, med beaktande av konsumentens rättigheter och intressen. När det gäller beviljande, förmedling eller tillhandahållande av rådgivningstjänster avseende krediter och i tillämpliga fall sidotjänster ska verksamheten grunda sig på information om konsumentens förhållanden och eventuella särskilda krav som konsumenten framfört samt rimliga antaganden om riskerna för konsumentens situation under kreditavtalets löptid. …”

11 I artikel 29.2 a tredje stycket i direktivet föreskrivs följande:

”EBA ska för fastställande av minimibeloppet för den ansvarsförsäkring eller jämförbara garanti som avses i första stycket i denna punkt utforma utkast till tekniska standarder för tillsyn för

vidarebefordran till kommissionen senast den 21 september 2014. EBA ska se över och vid behov utforma utkast till tekniska tillsynsstandarder för ändringar av minimibeloppet för den ansvarsförsäkring eller jämförbara garanti som avses i första stycket i denna punkt för vidarebefordran till kommissionen första gången senast den 21 mars 2018 och därefter vartannat år.”

12 I artikel 34.2 och 34.4 i direktivet föreskrivs följande:

”2. …

Om den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten har invändningar emot de åtgärder som vidtagits av värdmedlemsstaten kan den hänskjuta ärendet till EBA och begära myndighetens bistånd i enlighet med artikel 19 i förordning (EU) nr 1093/2010. I sådana fall får EBA agera i enlighet med de befogenheter den tilldelas med stöd av den artikeln.

…

4. …

Om den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten underlåter att vidta åtgärder inom en månad från det att undersökningsresultaten mottagits eller om en kreditförmedlare, trots åtgärder vidtagna av den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten fortsätter att agera på ett sätt som klart strider mot värdmedlemsstatens konsumenters intresse eller en väl fungerande marknad [kan] den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten

…

b) … hänskjuta ärendet till EBA och begära dess bistånd i enlighet med artikel 19 i förordning (EU) nr 1093/2010. I sådana fall får EBA agera i enlighet med de befogenheter den tilldelas med stöd av den artikeln.”

13 Artikel 37 i samma direktiv har följande lydelse:

”De behöriga myndigheterna får hänskjuta frågor till EBA, om en begäran om samarbete, särskilt om informationsutbyte, har avslagits eller inte besvarats inom rimlig tid, och begära dess hjälp i enlighet med artikel 19 i förordning (EU) nr 1093/2010. …”

Direktiv 2015/2366

14 I artikel 114 i direktiv 2015/2366 stadgas följande:

”Direktiv 2007/64/EG ska upphöra med verkan den 13 januari 2018.

Hänvisningar till det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till det här direktivet och ska läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga II till det här direktivet.”

EBA:s riktlinjer om intern styrning

15 Riktlinje 23 i Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer av den 27 september 2011 om intern styrning (EBA BS 2011 116 slutlig) (nedan kallade EBA:s riktlinjer om intern styrning) anger att de berörda instituten ska ha en valideringspolitik för nya produkter och definierar de egenskaper som denna politik bör ha.

De omtvistade riktlinjerna

16 I punkt 2 i de omtvistade riktlinjerna anges följande:

”Av riktlinjer framgår Europeiska bankmyndighetens (EBA) syn på lämplig tillsynspraxis inom det europeiska systemet för finansiell tillsyn eller på hur unionslagstiftningen ska tillämpas inom ett särskilt område. Behöriga myndigheter … som berörs av riktlinjerna ska följa dem genom att på lämpligt sätt införliva dem i sin praxis (till exempel genom att ändra sina rättsliga ramar eller tillsynsrutiner), även när riktlinjerna i första hand riktas till finansinstitut.”

17 I punkt 3 i riktlinjerna föreskrivs följande:

”Enligt artikel 16.3 i förordning (EU) nr 1093/2010 måste de behöriga myndigheterna meddela EBA om de följer eller avser att följa dessa riktlinjer, alternativt ange skälen till att de inte gör det …”

18 Punkt 5 i riktlinjerna har följande lydelse:

”Dessa riktlinjer handlar om inrättandet av processer för produktgodkännande för både tillverkare och distributörer som en integrerad del av de allmänna organisatoriska krav som är kopplade till företagssystem för internkontroll. De avser interna processer, funktioner och strategier som används i syfte att utforma produkter, föra ut dem på marknaden och följa upp dem under deras livslängd. Genom riktlinjerna fastställs förfaranden för att säkerställa att målmarknadens intressen, mål och egenskaper tillgodoses. I dessa riktlinjer behandlas emellertid inte produkters lämplighet för enskilda konsumenter.”

19 Punkt 6 i riktlinjerna har följande lydelse:

”Dessa riktlinjer gäller tillverkare och distributörer av produkter som erbjuds och säljs till konsumenter. Riktlinjerna avser processer för produktgodkännande i enlighet med följande:

– Artikel 74.1 i [direktiv 2013/36], artikel 10.4 i [direktiv 2007/64] och artikel 3.1 i [direktiv 2009/110] tillsammans med artikel 10.4 i [direktiv 2007/64], och

– artikel 7.1 i [direktiv 2014/17].”

20 I punkterna 11–14 i de omtvistade riktlinjerna anges vilka behöriga myndigheter som riktlinjerna riktar sig till.

21 I punkt 15 i dessa riktlinjer definieras bland annat begreppen tillverkare och produkt med hänvisning till direktiven 2009/110, 2007/64, 2013/36 och 2014/17.

22 I riktlinje 1 i de omtvistade riktlinjerna anges följande:

”1.1. Tillverkaren bör inrätta och genomföra effektiva processer för produktgodkännande och regelbundet följa upp processerna. Målen med dessa processer bör, i samband med att produkter utformas och förs ut på marknaden, vara att i) säkerställa att konsumenternas intressen, mål och egenskaper beaktas, ii) undvika potentiella konsumentskador och iii) minimera intressekonflikter.

1.2 Processerna för produktgodkännande bör regelbundet ses över och uppdateras av tillverkaren.

1.3 Vid lanseringen av en ny produkt bör tillverkaren säkerställa att dessa processer för produktgodkännande beaktas i policyn för godkännande av nya produkter i enlighet med punkt 23 i [EBA:s] riktlinjer för intern styrning … i de fall där [dessa] är [tillämpliga].

…”

23 I riktlinje 2 i de omtvistade riktlinjerna anges följande:

”2.1. Tillverkaren bör i tillämpliga fall säkerställa att processerna för produktgodkännande är en integrerad del av dess ramverk för styrning, riskhantering och internkontroll i enlighet med [EBA:s riktlinjer för intern styrning]. Följaktligen bör tillverkarens ledningsorgan godkänna inrättandet av processerna och efterföljande översyner.

2.2. Verkställande ledning bör med stöd av företrädare för tillverkarens funktion för regelefterlevnad och funktion för riskkontroll ansvara för den fortsatta interna efterlevnaden av processerna för produktgodkännande. De bör regelbundet kontrollera att processerna för produktgodkännande fortfarande är lämpliga och fortsätter att uppfylla målen i riktlinje 1.1 ovan, och bör om så inte längre är fallet föreslå för ledningsorganet att processerna ändras.

2.3. Funktionen för riskkontroll och funktionen för regelefterlevnad ansvarar för övervakningen och kontrollen över denna process och bör i tillämpliga fall införlivas i deras sedvanliga uppgifter enligt beskrivningen i riktlinjerna 25, 26 och 28 i [EBA:s riktlinjer för intern styrning].

2.4. Verkställande ledning bör säkerställa att personal som är delaktig i utformningen av en produkt känner till tillverkarens processer för produktgodkännande, har rätt kompetens och utbildning samt förstår och känner till produktens funktioner, egenskaper och risker.”

24 I riktlinjerna 3–8 i de omtvistade riktlinjerna fastställs principer för målmarknaden, produkttester, produktövervakning, korrigerande åtgärder, distributionskanaler och information för distributörer.

25 Riktlinjerna 9–12 i de omtvistade riktlinjerna avser processer för produktgodkännande för distributörer.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

26 Den 8 september 2017 offentliggjorde ACPR på sin webbplats ett meddelande i vilket den dels förklarade att den följer de omtvistade riktlinjerna, dels preciserade att dessa riktlinjer är tillämpliga på kreditinstitut, betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar som står under ACPR:s tillsyn.

27 FBF väckte den 8 november 2017 talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) och yrkade att detta meddelande skulle ogiltigförklaras.

28 FBF gjorde till stöd för sin talan gällande att meddelandet grundade sig på de omtvistade riktlinjerna och att EBA inte utan att överskrida sin behörighet kunde utfärda sådana riktlinjer.

29 Efter att ha konstaterat att det meddelande från ACPR som är aktuellt i det nationella målet ska anses gå FBF emot, har den hänskjutande domstolen påpekat att det följer av EU-domstolens praxis att FBF inte får framställa en invändning om rättstridighet för att ifrågasätta giltigheten av de omtvistade riktlinjerna för det fall FBF skulle anses behörig att väcka talan om ogiltigförklaring av dessa riktlinjer med stöd av artikel 263 FEUF. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida FBF i det aktuella fallet hade tillgång till ett sådant rättsmedel.

30 För det fall att domstolen skulle finna att så inte var fallet, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida EU-domstolen är behörig att med tillämpning av artikel 267 FEUF pröva giltigheten av de omtvistade riktlinjerna och huruvida en branschorganisations invändning om rättsstridighet, i vilken denna ifrågasätter dessa riktlinjers giltighet, kan tas upp till sakprövning, trots att denna organisation varken direkt eller personligen berörs av dessa riktlinjer.

31 Om domstolen skulle finna att FBF faktiskt hade rätt att vid en nationell domstol bestrida giltigheten av de omtvistade riktlinjerna, anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att begära förhandsavgörande i frågan huruvida EBA har överskridit sin behörighet genom att utfärda dessa riktlinjer.

32 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att ingen av de unionsrättsakter som nämns i punkt 6 i nämnda riktlinjer innehåller någon bestämmelse om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter, utom vad gäller konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet. Inte heller i någon av dessa rättsakter föreskrivs någon bestämmelse som bemyndigar EBA att utfärda riktlinjer för processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter.

33 Det kan emellertid inte uteslutas att EBA:s behörighet att utfärda de omtvistade riktlinjerna kan grunda sig på de mål som denna myndighet anförtrotts att söka uppnå genom artikel 1.5 i förordning nr 1093/2010 eller på myndighetens uppdrag att övervaka finanserna, som anförtrotts densamma i enlighet med artikel 9.2 i förordningen.

34 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Kan en talan om ogiltigförklaring, enligt bestämmelserna i artikel 263 [FEUF], väckas mot riktlinjer utfärdade av en europeisk tillsynsmyndighet? Om svaret på denna fråga är jakande, kan en branschorganisation använda detta rättsmedel för att bestrida giltigheten av riktlinjer riktade till medlemmar vars intressen den tillvaratar och som den varken direkt eller personligen berörs av?

2) Om svaret på den ena av de två frågorna under punkt 1 är nekande, kan riktlinjer utfärdade av en europeisk tillsynsmyndighet bli föremål för en begäran om förhandsavgörande enligt bestämmelserna i artikel 267 [FEUF]? Om svaret på den frågan är jakande, kan en branschorganisation inge en invändning om ogiltighet mot riktlinjer riktade till medlemmar vars intressen den tillvaratar och som den varken direkt eller personligen berörs av?

3) Har, för det fall Fédération bancaire française kan invända mot giltigheten av [de omtvistade riktlinjerna], [EBA] – genom att utfärda dessa riktlinjer – överskridit sina befogenheter enligt [förordning nr 1093/2010]?”

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Den första frågan

Den första grundens första del

35 Genom den första frågans första del önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 263 FEUF ska tolkas så, att sådana rättsakter som de omtvistade riktlinjerna kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt denna artikel.

36 Det framgår av domstolens fasta praxis att en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF kan väckas avseende alla åtgärder – oavsett slag eller form – som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 31, och dom av den 26 mars 2019, kommissionen/Italien, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

37 Unionsakter som inte har bindande rättsverkningar omfattas däremot inte av den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 55, och dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 27).

38 För att avgöra huruvida en rättsakt har bindande rättsverkningar är det enligt domstolens fasta praxis nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande unionsinstitutionens befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, Rumänien/kommissionen, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 48 och där angiven rättspraxis, och dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 32).

39 Vad för det första gäller innehållet i de omtvistade riktlinjerna framgår det för det första av lydelsen i punkt 2 i dessa riktlinjer, som återfinns under rubriken ”Riktlinjernas status”, att dessa endast upplyser om ”[EBA:s] syn på lämplig tillsynspraxis inom [ESFS] eller på hur unionslagstiftningen ska tillämpas inom ett särskilt område”.

40 För det andra är de omtvistade riktlinjerna allmänt formulerade i icke-bindande ordalag.

41 För det tredje preciseras i punkterna 11–14 i de omtvistade riktlinjerna att de endast riktar sig till de behöriga myndigheter som nämns i dessa punkter, medan det i punkt 3 i riktlinjerna, som avser artikel 16.3 i förordning nr 1093/2010, anges att de behöriga myndigheterna måste meddela EBA om de följer eller avser att följa dessa riktlinjer, alternativt ange skälen till att de inte gör det.

42 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket de omtvistade riktlinjerna ingår och befogenheterna för det organ som utfärdat dem, konstaterar domstolen för det första att de riktlinjer som EBA har utfärdat, med tillämpning av förordning nr 1093/2010, omfattas av samma regelverk som de ”rekommendationer” som EBA utfärdar, vilka inte är bindande för dem till vilka de riktar sig, i enlighet med artikel 288 femte stycket FEUF, och således i princip saknar bindande verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 30).

43 Även om det i artikel 16.3 i denna förordning visserligen föreskrivs att de behöriga myndigheterna och finansinstituten med alla tillgängliga medel ska söka följa de riktlinjer och rekommendationer som utfärdas av EBA, preciseras det i denna bestämmelse emellertid att dessa myndigheter ska ange om de följer eller avser att följa dessa riktlinjer och, om så inte är fallet, informera EBA om sitt val och motivera sitt beslut.

44 Det följer således av nämnda bestämmelse att nämnda myndigheter inte är skyldiga att följa riktlinjerna, utan att dessa myndigheter, såsom har påpekats i punkt 41 ovan, vad specifikt gäller de omtvistade riktlinjerna, har möjlighet att avvika från dessa riktlinjer, i vilket fall de ska motivera sin ståndpunkt.

45 EBA:s riktlinjer kan följaktligen inte anses ha bindande rättsverkningar för de behöriga myndigheterna (se, analogt, dom av den 15 september 2016, Koninklijke KPN m.fl., C-28/15, EU:C:2016:692, punkterna 34 och 35).

46 EBA:s riktlinjer kan inte heller, i sig, anses ha bindande rättsverkningar för finansinstitut, eftersom det i artikel 16.3 fjärde stycket i förordning nr 1093/2010 föreskrivs att dessa endast är skyldiga att på ett klart och detaljerat sätt rapportera huruvida de följer dessa riktlinjer.

47 Slutligen ska det påpekas att EBA:s riktlinjer i detta avseende skiljer sig från de tekniska standarder för genomförande som utarbetas av denna myndighet och som, i enlighet med artikel 15.4 i förordningen, antas genom en förordning eller ett beslut.

48 Unionslagstiftaren har således, genom att ge EBA rätt att utfärda riktlinjer och rekommendationer, haft för avsikt att ge denna myndighet en möjlighet att motivera och övertyga, som skiljer sig från möjligheten att anta rättsakter med bindande verkan (se, analogt, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 26).

49 Under dessa omständigheter kan de omtvistade riktlinjerna inte anses ha bindande rättsverkningar, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 36 i förevarande dom.

50 Mot denna bakgrund ska den första frågans första del besvaras enligt följande. Artikel 263 FEUF ska tolkas så, att sådana rättsakter som de omtvistade riktlinjerna inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt denna artikel.

Den första frågans andra del

51 Med hänsyn till svaret på den första frågans första del saknas anledning att besvara denna frågas andra del.

Den andra frågan

Den andra frågans första del

52 Genom den andra frågans första del önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 267 FEUF ska tolkas så, att EU-domstolen enligt denna artikel är behörig att pröva giltigheten av sådana rättsakter som de omtvistade riktlinjerna.

53 Såsom domstolen redan har slagit fast föreskrivs det i artikel 19.3 b FEU och artikel 267 första stycket b FEUF att domstolen utan undantag är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen och giltigheten av rättsakter som beslutats av unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8, och dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44).

54 Även om artikel 263 FEUF utesluter domstolens prövning av rättsakter som saknar bindande rättsverkningar, kan domstolen följaktligen, med tillämpning av artikel 267 FEUF, pröva giltigheten av sådana rättsakter när den prövar en begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2018, Belgien/kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punkt 44).

55 Den omständigheten att de omtvistade riktlinjerna, såsom framgår av punkterna 39–49 ovan, saknar bindande rättsverkningar innebär således inte att domstolen saknar behörighet att uttala sig om deras giltighet inom ramen för förevarande mål.

56 Domstolen har för övrigt redan slagit fast att den är behörig att meddela förhandsavgöranden angående giltigheten av en rekommendation från EBA som saknar bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 83).

57 Den andra frågans första del ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 267 FEUF ska tolkas så, att domstolen enligt denna artikel är behörig att pröva giltigheten av sådana rättsakter som de omtvistade riktlinjerna.

Den andra frågans andra del

58 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra delen av den andra frågan för att få klarhet i huruvida det enligt unionsrätten krävs, för att en invändning om rättsstridighet mot en unionsrättsakt ska kunna tas upp till sakprövning vid en nationell domstol, att rättsakten direkt och personligen berör den enskilde som anför denna invändning.

59 Det ska påpekas att även om artikel 263 fjärde stycket FEUF, bland de unionsrättsakter som en fysisk eller juridisk person kan väcka talan om ogiltigförklaring av vid domstolen, avser akter som direkt och personligen berör denna person, så syftar denna bestämmelse inte till att fastställa under vilka villkor en unionsakts giltighet kan bestridas vid de nationella domstolarna.

60 Det framgår dessutom av domstolens fasta praxis att det i EUF-fördraget, genom dels artikel 263 FEUF och artikel 277 FEUF, dels artikel 267 FEUF, har inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden som utformats för att säkerställa domstolsprövning av lagenligheten

av unionsakter, och att unionsdomstolarna anförtrotts denna prövning (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

61 Det ska tilläggas att det ankommer på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsmedel och förfaranden som gör det möjligt att säkerställa den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

62 I avsaknad av unionsbestämmelser på området ankommer det således på varje medlemsstat att, med iakttagande av det krav som angetts i föregående punkt, i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har till följd av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

63 Även om enskilda inom ramen för ett inhemskt förfarande har rätt att få till stånd en prövning vid domstol av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en unionsakt med allmän giltighet, (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 94 och där angiven rättspraxis), följer det inte på något sätt av artikel 267 FEUF att denna artikel utgör hinder för att nationella bestämmelser gör det möjligt för enskilda att genom en invändning om rättsstridighet göra gällande att en unionsrättsakt med allmän giltighet är ogiltig vid en nationell domstol utanför ramen för en tvist om tillämpningen av en sådan rättsakt på dem.

64 Det framgår tvärtom av domstolens praxis att en begäran om förhandsavgörande avseende giltighetsfrågor ska anses kunna tas upp till sakprövning när den har framställts i samband med en verklig tvist där en fråga om en unionsrättsakts giltighet uppkommer i förbigående, även om denna rättsakt inte har varit föremål för någon tillämpningsåtgärd i förhållande till den enskilde som berörs av det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 33 och 34, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 29, och dom av den 7 februari 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, punkt 30).

65 Den andra frågans andra del ska således besvaras enligt följande. Unionsrätten kräver inte, för att en invändning om rättsstridighet mot en unionsrättsakt ska kunna tas upp till sakprövning vid en nationell domstol, att rättsakten direkt och personligen berör den enskilde som åberopar denna invändning.

Den tredje frågan

66 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida de omtvistade riktlinjerna är giltiga mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 1093/2010 om EBA:s behörighet.

67 Eftersom det framgår av förordning nr 1093/2010 att unionslagstiftaren har inskränkt EBA:s befogenhet till att utfärda tydliga riktlinjer utifrån objektiva kriterier, måste utövandet av denna befogenhet kunna bli föremål för en strikt domstolsprövning med avseende på dessa objektiva kriterier (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 41 och 53).

68 Den omständigheten att de omtvistade riktlinjerna inte har bindande rättsverkningar, såsom framgår av punkterna 39–49 i förevarande dom, påverkar inte omfattningen av denna prövning.

69 Såsom det har erinrats om i punkterna 43 och 48 i förevarande dom är EBA:s syfte med att utfärda de omtvistade riktlinjerna att ge de behöriga myndigheterna och finansinstituten en möjlighet att motivera och övertyga, varvid finansinstituten med alla tillgängliga medel ska söka följa dessa riktlinjer och dessa myndigheter ska ange om de följer eller avser att följa dessa riktlinjer och, om så inte är fallet, informera EBA om sitt val och motivera sitt beslut.

70 Sådana riktlinjer kan i synnerhet leda till att de behöriga myndigheterna, i likhet med APCR i det nationella målet, antar nationella rättsakter som ger finansinstitut incitament att i betydande omfattning ändra sin praxis eller att, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 51 i sitt förslag till avgörande, beakta huruvida EBA:s riktlinjer har följts vid prövningen av institutens individuella situation.

71 Det ankommer även på de nationella domstolarna att beakta EBA:s riktlinjer för att lösa tvister som anhängiggjorts vid dem, särskilt när dessa riktlinjer, i likhet med de omtvistade riktlinjerna, syftar till att komplettera tvingande unionsrättsliga bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 18, och dom av den 25 mars 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 80).

72 Utgångspunkten att EBA fritt kan utfärda riktlinjer, oberoende av den specifika ram som fastställts av unionslagstiftaren, skulle dessutom kunna rubba befogenhetsfördelningen mellan unionens institutioner, organ och byråer.

73 Att EBA utfärdar riktlinjer påverkar visserligen inte unionslagstiftarens möjlighet att, inom ramen för de befogenheter som denne tilldelats genom primärrätten, anta en rättsakt med bindande rättsverkningar som föreskriver andra normer än de standarder som EBA har rekommenderat, vilket skulle innebära att de berörda riktlinjerna inte får tillämpas.

74 Denna omständighet kan emellertid inte påverka det ovan i punkt 67 angivna kravet på att EBA ska agera i enlighet med den precisa ram som lagstiftaren har fastställt på grundval av objektiva kriterier i förordning nr 1093/2010.

75 Av det ovan anförda följer att EBA endast är behörig att utfärda riktlinjer i den utsträckning som unionslagstiftaren uttryckligen har föreskrivit en sådan möjlighet och att det ankommer på EU-domstolen att, för att besvara den tredje frågan, pröva huruvida de omtvistade riktlinjerna omfattas av EBA:s befogenheter, såsom de fastställts av denna lagstiftare.

76 Domstolen konstaterar, vad gäller omfattningen av den behörighet som lagstiftaren har tilldelat EBA, att det i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010 föreskrivs att EBA ska agera i enlighet med de befogenheter som den tilldelas genom denna förordning och inom ramen för

tillämpningsområdet för en rad rättsakter som räknas upp i denna bestämmelse, inbegripet alla direktiv, förordningar och beslut som grundar sig på dessa akter och andra framtida rättsligt bindande akter avseende EBA:s uppgifter.

77 I artikel 1.3 i förordning nr 1093/2010 föreskrivs att EBA dessutom ska agera när det gäller verksamhetsområdet för kreditinstitut, finansiella konglomerat, värdepappersföretag, betalningsinstitut och e-penninginstitut när det gäller frågor som inte direkt omfattas av de akter som avses i artikel 1.2 i förordningen, inbegripet ärenden som rör företagsstyrning, revision och finansrapportering, förutsatt att det krävs sådana åtgärder av EBA för att säkerställa att dessa akter tillämpas på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

78 När det närmare bestämt gäller EBA:s befogenhet att utfärda riktlinjer föreskrivs det i artikel 8.1 a i förordning nr 1093/2010 att ABE ska ha till uppgift att bidra till upprättandet av gemensamma standarder och praxis av hög kvalitet för reglering och tillsyn, särskilt genom att utarbeta riktlinjer och rekommendationer som ska grundas på de lagstiftningsakter som avses i artikel 1.2 i denna förordning.

79 I artikel 8.2 c i förordning nr 1093/2010 föreskrivs att EBA, för fullgörandet av de ”uppgifter” som anges i artikel 8.1 i samma förordning, har befogenhet att utfärda riktlinjer och rekommendationer enligt artikel 16 i förordningen, medan det i artikel 8.1a i förordningen preciseras att när EBA utför sina uppgifter i enlighet med nämnda förordning ska den använda alla sina befogenheter till fullo.

80 Det ska i detta sammanhang påpekas att bland de uppgifter som EBA tilldelats, enligt artikel 8.1 b och h i förordning nr 1093/2010, återfinns bland annat skyldigheten att bidra till en konsekvent tillämpning av rättsligt bindande unionsakter, särskilt genom att bidra till en gemensam tillsynskultur, säkerställa konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillämpning av de lagstiftningsakter som avses i artikel 1.2 i förordningen samt att främja skyddet av insättare och investerare.

81 I artikel 16 i förordning nr 1093/2010, till vilken det hänvisas i artikel 8.2 c i samma förordning och som i de omtvistade riktlinjerna anges som rättslig grund, föreskrivs dessutom att EBA, i syfte att upprätta en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillsynspraxis inom ESFS och säkerställa en gemensam, enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten, ska utfärda riktlinjer och rekommendationer riktade till behöriga myndigheter eller finansinstitut.

82 Enligt artikel 1.5 i förordning nr 1093/2010 har EBA till syfte att skydda allmänintresset genom att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet på kort, medellång och lång sikt, till förmån för unionens ekonomi, dess medborgare och företag. I artikel 1.5 e och f i förordningen anges även att EBA bland annat ska bidra till att säkerställa att tagandet av kreditrisker och andra risker regleras och övervakas på lämpligt sätt, samt stärka konsumentskyddet.

83 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att giltigheten av de riktlinjer som EBA har utfärdat villkoras av iakttagande av de bestämmelser i förordning nr 1093/2010 som specifikt reglerar EBA:s befogenhet att utfärda riktlinjer, men även av att dessa riktlinjer omfattas av EBA:s behörighetsområde, vilka i artikel 1.2 och 1.3 i förordningen definieras med hänvisning till tillämpningen av vissa unionsrättsakter, vilket för övrigt bekräftas av den omständigheten att det i artikel 8.1 a i denna förordning föreskrivs att de riktlinjer som antas av EBA ska grundas på de unionsrättsakter som avses i artikel 1.2 i denna förordning.

84 Vidare kan EBA, såsom framgår särskilt av punkterna 77 och 80–82 i förevarande dom, för att säkerställa en gemensam, enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten, utfärda riktlinjer för de berörda institutens tillsynsskyldigheter, bland annat för att skydda insättares och investerares intressen genom ett lämpligt ramverk för finansiella risktaganden, men det finns inget i förordning nr 1093/2010 som gör det möjligt att anse att åtgärder avseende utformningen och marknadsföringen av produkter är undantagna från denna befogenhet, förutsatt att dessa åtgärder omfattas av EBA:s behörighetsområde, såsom detta preciserats i punkt 83 i förevarande dom.

85 När det i förevarande fall gäller innehållet i de omtvistade riktlinjerna framgår det av punkt 5 i riktlinjerna, med rubriken ”Syfte”, att dessa handlar om inrättandet av processer för produktgodkännande, såsom en integrerad del av de organisatoriska krav som är knutna till företagens interna kontrollsystem, samt interna processer, funktioner och strategier som används i syfte att utforma produkter, föra ut dem på marknaden och följa upp dem under deras livslängd. I denna punkt 5 preciseras även att syftet med dessa riktlinjer är att fastställa förfaranden för att säkerställa att målmarknadens intressen, mål och egenskaper tillgodoses.

86 I detta syfte föreskrivs i riktlinje 1 i de omtvistade riktlinjerna att de närmare bestämmelserna om styrning och övervakning av de införda produkterna bör vara att, i samband med att produkter utformas och förs ut på marknaden, säkerställa att konsumenternas intressen, mål och egenskaper beaktas, undvika potentiella konsumentskador och minimera intressekonflikter.

87 I denna riktlinje rekommenderas även översyn och regelbunden uppdatering av processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter samt deras införlivande i policyn för godkännande av de berörda institutens nya produkter, vilken är föremål för riktlinje 23 i EBA:s riktlinjer om intern styrning, såsom ett krav avseende denna styrning i syfte att säkerställa riskhanteringen.

88 Vidare uppmuntras dessa institut, i riktlinje 2 i de omtvistade riktlinjerna, rent allmänt att inrätta processer för produktgodkännande i deras ramverk för styrning, riskhantering och internkontroll. Den hänskjutande domstolen har även preciserat vilken roll olika organ vid dessa institut ska ha för detta ändamål, med hänvisning till olika aspekter av EBA:s riktlinjer om intern styrning. I riktlinje 2.4 anges särskilt att verkställande ledning bör säkerställa att personal som är delaktig i utformningen av en produkt känner till tillverkarens processer för produktgodkännande, har rätt kompetens och utbildning samt förstår och känner till produktens funktioner, egenskaper och risker.

89 I detta sammanhang klargörs slutligen i riktlinjerna 3–8 i de omtvistade riktlinjerna de processer för produktgodkännande som enligt dessa riktlinjer ska integreras i de berörda institutens interna styrning.

90 Riktlinjerna 3–8 uppmuntrar närmare bestämt till att vidta olika åtgärder för att säkerställa att utformningen av en produkt och dess marknadsföring är lämplig för den relevanta målmarknaden, att denna produkt testas, övervakas, korrigeras, distribueras genom lämpliga kanaler och åtföljs av information till distributörerna. I riktlinje 3.3 preciseras således att tillverkaren endast bör utforma och föra ut produkter på marknaden om produkternas funktioner, kostnad och risker tillgodoser intressen, mål och egenskaper på den specifika målmarknad som har identifierats för produkten och gynnar den särskilda målmarknaden för produkten.

91 I nämnda riktlinjer 3–8 preciseras således olika aspekter av de förfaranden som ska inrättas vid de berörda instituten för att säkerställa en tillräcklig kontroll av utformningen och marknadsföring av produkterna och därmed hantera de risker som detta medför.

92 Vidare anges i riktlinjerna 9–12 i de omtvistade riktlinjerna, vad gäller distributörerna, processer som är jämförbara med dem som anges i riktlinjerna 3–8 i de omtvistade riktlinjerna vad beträffar producenterna.

93 Mot denna bakgrund ska det för det första prövas huruvida de omtvistade riktlinjerna omfattas av EBA:s behörighetsområde, såsom det definieras i artikel 1.2 och 1.3 i förordning nr 1093/2010.

94 Det framgår av punkterna 76, 77 och 83 ovan att giltigheten av de riktlinjer som EBA har utfärdat, vilka i likhet med de omtvistade riktlinjerna avser ärenden som rör företagsstyrning, villkoras av att de omfattas av tillämpningsområdet för åtminstone en av de rättsakter som avses i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010 eller att de är nödvändiga för att säkerställa att en sådan rättsakt tillämpas på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

95 Det framgår av punkt 6 i de omtvistade riktlinjerna att de anger processer för produktgodkännande enligt artikel 74.1 i direktiv 2013/36, artikel 10.4 i direktiv 2007/64, artikel 3.1 i direktiv 2009/110 och artikel 7.1 i direktiv 2014/17.

96 Samtliga dessa direktiv ska anses utgöra sådana akter som avses i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010.

97 Till att börja med omnämns direktiven 2013/36 och 2009/110 uttryckligen i denna bestämmelse.

98 Även om direktiv 2007/64 däremot inte nämndes i den version av artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010 som var tillämplig vid tidpunkten för utfärdandet av de omtvistade riktlinjerna, ska det vidare påpekas dels att direktiv 2015/2366, som ersatte direktiv 2007/64, omfattades av denna bestämmelse, dels att sistnämnda direktiv nämndes i den version av nämnda bestämmelse som var tillämplig före den 12 januari 2016.

99 Det framgår således att unionslagstiftaren, till följd av ett skrivfel, har ersatt en hänvisning till direktiv 2015/2366 med en hänvisning till direktiv 2007/64, utan att ta hänsyn till att det första av dessa direktiv, i enlighet med dess artikel 114, skulle upphäva det sistnämnda direktivet först från och med den 13 januari 2018.

100 Under dessa omständigheter ska hänvisningen till direktiv 2015/2366 i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010 vid den tidpunkt då de omtvistade riktlinjerna utfärdades tolkas som en hänvisning till direktiv 2007/64 vid samma tidpunkt.

101 Domstolen påpekar slutligen att även om direktiv 2014/17 inte heller nämns i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010, föreskrivs det i artikel 29.2 a, artikel 34.2 och 34.4 samt artikel 37 i ovannämnda direktiv att EBA ska vidta olika åtgärder för att säkerställa genomförandet av detta direktiv, vilket innebär att direktivet, i den del EBA tilldelas uppgifter, ska betraktas som en sådan åtgärd som avses i artikel 1.2 i förordning nr 1093/2010.

102 För att besvara den tredje frågan ankommer det följaktligen på domstolen att pröva huruvida de omtvistade riktlinjerna verkligen omfattas av tillämpningsområdet för de direktiv som avses i punkt 6 i samma riktlinjer eller om de är nödvändiga för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning av dessa direktiv.

103 Vad för det första gäller direktiv 2013/36 föreskrivs i artikel 74.1 i samma direktiv att de institut som avses i direktivet ska ha en robust företagsstyrning, i vilket ingår en tydlig organisationsstruktur med väldefinierade, genomlysta och konsekventa ansvarskedjor, effektiva processer för att identifiera, hantera, övervaka och rapportera risker som institutet är eller kan bli exponerat för, tillfredsställande metoder för intern kontroll, inklusive sunda administrations- och redovisningsrutiner, samt ersättningspolicy och ersättningspraxis som är förenliga med och främjar sund och effektiv riskhantering.

104 Såsom EBA och APCR har gjort gällande kan finansinstitutens utsläppande på marknaden av bankprodukter som utformats och saluförts utan att hänsyn tas till de berörda marknadernas särdrag och de berörda konsumenternas egenskaper medföra betydande risker för dessa institut, i synnerhet genom att dessa utsätts för avsevärda kostnader i samband med att de ådrar sig ansvar och att de åläggs sanktioner.

105 Detta konstaterande återspeglas för övrigt i EBA:s slutrapport av den 15 juli 2015 om de omtvistade riktlinjerna, i vilken det dessutom framhålls att finansinstitutens verksamhet, inklusive försäljning till konsumenter, berör tillsynsmyndigheterna inte bara vad gäller konsumentskydd, utan även i ett tillsynsperspektiv och i samband med målet att främja marknadens förtroende, finansiell stabilitet och det finansiella systemets integritet på nationell och europeisk nivå.

106 Eftersom de omtvistade riktlinjerna, såsom framgår av punkterna 86–92 i förevarande dom, syftar till att fastställa på vilket sätt de berörda instituten ska låta processer för produktgodkännande, som är avsedda att säkerställa att de berörda marknadernas särdrag och de berörda konsumenternas egenskaper beaktas, ingå i deras interna strukturer och förfaranden, ska dessa riktlinjer anses fastställa principer för att säkerställa effektiva processer för att identifiera, hantera, övervaka och rapportera risker samt tillfredsställande rutiner för intern kontroll, i den mening som avses i artikel 74.1 i direktiv 2013/36, i syfte att garantera att det upprätthålls en robust företagsstyrning, såsom krävs i denna bestämmelse.

107 Eftersom det i artikel 74.3 i direktivet uttryckligen föreskrivs att EBA ska följa artikel 74.2 i direktivet när den utfärdar riktlinjer för de styrformer, processer och metoder som avses i artikel 74.1 i direktivet, ska det dessutom understrykas att integreringen av faktorer som syftar till att beakta situationen på målmarknaderna i dessa processer och mekanismer ska anses bidra till den anpassning som krävs enligt artikel 74.2 i samma direktiv av nämnda processer och mekanismer i förhållande till komplexiteten hos de inneboende riskerna i affärsmodellen och institutets verksamhet.

108 Dessa konstateranden påverkas varken av den omständigheten att de omtvistade riktlinjerna specifikt avser processer för produktgodkännande eller av den särskilda roll som dessa riktlinjer ger konsumenternas intressen, mål och egenskaper, även om dessa faktorer inte nämns direkt i artikel 74 i direktiv 2013/36.

109 Såsom understryks i punkt 5 i de omtvistade riktlinjerna rör dessa inte produkters lämplighet för enskilda konsumenter.

110 Det framgår tvärtom av punkterna 86–92 i förevarande dom att dessa riktlinjer endast hänvisar till konsumenternas intressen, mål och egenskaper för att säkerställa att dessa intressen, mål och egenskaper beaktas i de berörda institutetens förfaranden för riskhantering och intern kontroll.

111 Det ska vidare påpekas att de tekniska kriterier som definieras i artiklarna 76–95 i direktiv 2013/36, till vilka det hänvisas i artikel 74.2 i samma direktiv, visserligen inte specifikt avser processer för produktgodkännande eller konsumenternas intressen, mål och egenskaper.

112 Den omständigheten att dessa tekniska kriterier enligt artikel 74.2 ska beaktas innebär emellertid inte att den robusta företagsstyrning som avses i artikel 74.1 i direktivet uteslutande ska definieras på grundval av nämnda tekniska kriterier.

113 Härav följer att de omtvistade riktlinjerna kan anses nödvändiga för att säkerställa att artikel 74.1 i direktiv 2013/36 tillämpas på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

114 För det andra föreskrivs i artikel 10.4 i direktiv 2007/64, när det gäller institut som avser att tillhandahålla betaltjänster, skyldigheter som formuleras på samma sätt som dem som anges i artikel 74.1 i direktiv 2013/36.

115 Det följer således av övervägandena i punkterna 103–110 ovan att de omtvistade riktlinjerna, som bland annat omfattar betaltjänster, kan anses vara nödvändiga för att säkerställa att artikel 10.4 i direktiv 2007/64 tillämpas på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

116 Detsamma gäller, för det tredje, artikel 3.1 i direktiv 2009/110, eftersom det i denna bestämmelse endast föreskrivs att vissa artiklar i direktiv 2007/64, däribland artikel 10 i samma direktiv, ska tillämpas på institut för elektroniska pengar.

117 För det fjärde föreskrivs det i artikel 7.1 i direktiv 2014/17 bland annat att kreditgivare, kreditförmedlare eller utsedda representanter när de sätter samman kreditprodukter, beviljar, förmedlar eller tillhandahåller rådgivningstjänster beträffande kreditavtal med säkerhet i bostadsfastigheter åt konsumenter ska agera hederligt, rättvist, transparent och professionellt, med beaktande av konsumentens rättigheter och intressen.

118 I denna bestämmelse preciseras även att när det gäller beviljande, förmedling eller tillhandahållande av rådgivningstjänster avseende sådana krediter ska verksamheten grunda sig på information om konsumentens förhållanden och eventuella särskilda krav som konsumenten framfört samt rimliga antaganden om riskerna för konsumentens situation under kreditavtalets löptid.

119 Det ska inledningsvis erinras om att det i riktlinje 1 i de omtvistade riktlinjerna preciseras att styrnings- och övervakningsformerna för de beskrivna varorna ska syfta till att säkerställa att hänsyn tas till konsumenternas intressen, mål och egenskaper när produkter utformas och marknadsförs, samt att undvika varje potentiell nackdel för konsumenterna.

120 Beaktandet av målmarknadernas intressen, mål och egenskaper, som är föremål för riktlinjerna 3 och 11 i de omtvistade riktlinjerna, förutsätter slutligen att situationen för de konsumenter som finns på dessa marknader fastställs och att denna information därefter integreras i beslutsprocessen.

121 Slutligen ska det understrykas att de konkreta åtgärder som nämns i riktlinjerna 4, 5, 7, 9 och 12 har utformats med uttrycklig hänvisning till att konsumenternas intressen, mål och egenskaper beaktas i olika skeden av utformningen och marknadsföringen av de aktuella produkterna.

122 Härav följer att de omtvistade riktlinjerna kan anses nödvändiga för att säkerställa att artikel 7.1 i direktiv 2014/17 tillämpas på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt.

123 De omtvistade riktlinjerna ska följaktligen anses omfattas av EBA:s behörighetsområde, såsom det definieras på ett allmänt sätt i artikel 1.2 och 1.3 i förordning nr 1093/2010.

124 För det andra ska det fastställas huruvida de omtvistade riktlinjerna omfattas av den specifika ram som fastställts av unionslagstiftaren för utövandet av EBA:s befogenhet att utfärda riktlinjer.

125 I detta avseende framgår det, för det första, mot bakgrund av bland annat de omständigheter som anges i punkterna 119–121 i förevarande dom, att de omtvistade riktlinjerna har till syfte att bidra till skyddet av konsumenter och insättare och investerare, vilket avses i artikel 1.5 f och artikel 8.1 h i förordning nr 1093/2010.

126 För det andra ska de omtvistade riktlinjerna, mot bakgrund av övervägandena i punkterna 104 och 110 i förevarande dom, även hänföras till de funktioner som EBA tilldelats, i enlighet med artikel 1.5 e, vad gäller att reglera finansinstitutens risktagande.

127 För det tredje ska de omtvistade riktlinjerna anses bidra till att inrätta en konsekvent, ändamålsenlig och effektiv tillsynspraxis inom ESFS, till vilket det hänvisas i artikel 8.1 b och artikel 16.1 i förordning nr 1093/2010.

128 Dessa riktlinjer genomför nämligen direkt de principer som fastställs i de europeiska tillsynsmyndigheternas gemensamma ståndpunkt om producenternas processer för produktgodkännande (JC-2013–77), vilken antagits av Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, EBA och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.

129 Det ska särskilt understrykas att det i denna gemensamma ståndpunkt, i vilken det anges att den syftar till att stärka konsumentskyddet och att säkerställa finansmarknadernas stabilitet, effektivitet och integritet, uttryckligen föreskrivs att EBA ska använda de principer som fastställs i den gemensamma ståndpunkten för att utveckla mer detaljerade krav på styrning och tillsyn av bankprodukter.

130 De omtvistade riktlinjerna omfattas följaktligen av den specifika ram som fastställts av unionslagstiftaren för utövandet av EBA:s befogenhet att utfärda riktlinjer, såsom följer av artikel 8.1 och 8.2 samt artikel 16.1 i förordning nr 1093/2010, jämförda med artikel 1.5 i samma förordning.

131 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att de omtvistade riktlinjerna omfattas av EBA:s befogenheter, såsom de definierats av denna lagstiftare.

132 Det framgår således att det vid prövningen av den tredje frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av de omtvistade riktlinjerna.

Rättegångskostnader

133 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 263 FEUF ska tolkas så, att Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer av den 22 mars 2016 om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter (EBA/GL/2015/18) inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt denna artikel.**

2) **Artikel 267 FEUF ska tolkas så, att domstolen enligt denna artikel är behörig att pröva giltigheten av sådana rättsakter som Europeiska bankmyndighetens (EBA) riktlinjer av den 22 mars 2016 om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter (EBA/GL/2015/18).**

3) **Unionsrätten kräver inte, för att en invändning om rättsstridighet mot en unionsrättsakt ska kunna tas upp till sakprövning vid en nationell domstol, att rättsakten direkt och personligen berör den enskilde som åberopar denna invändning.**

4) **Vid prövningen av den tredje frågan har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av Europeiska bankmyndighetens riktlinjer av den 22 mars 2016 om processer för produktgodkännande i fråga om bankprodukter för konsumenter (EBA/GL/2015/18).**

Underskrifter