



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

15 juli 2021 \*

„Prejudiciële verwijzing – Artikelen 263 en 267 VWEU – Juridisch niet-bindende handeling van de Unie – Rechterlijke toetsing – Richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) – Producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken – Geldigheid – Bevoegdheid van de EBA”

In zaak C-911/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 4 december 2019, ingekomen bij het Hof op 13 december 2019, in de procedure

**Fédération bancaire française (FBF)**

tegen

**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR),**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen (rapporteur), A. Kumin en N. Wahl, kamerpresidenten, E. Juhász, T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting van 20 oktober 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- Fédération bancaire française (FBF), vertegenwoordigd door F. Boucard, avocat,
- Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), vertegenwoordigd door F. Rocheteau, avocat,

\* Procestaal: Frans.

- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en A. Daly als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- Europese Bankautoriteit (EBA), vertegenwoordigd door J. Overett Somnier, C. Carroll en I. Metin als gemachtigden, bijgestaan door B. Kennelly, QC, en R. Mehta, barrister,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou, V. Di Bucci en W. Mölls als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 april 2021,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het prejudiciële verzoek heeft betrekking op de uitlegging van de artikelen 263 en 267 VWEU en de geldigheid van de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) van 22 maart 2016 inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken (EBA/GL/2015/18) (hierna: „litigieuze richtsnoeren”) in het licht van verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van besluit 2009/78/EG van de Commissie (PB 2010, L 331, blz. 12), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 (PB 2015, L 337, blz. 35; hierna: „verordening nr. 1093/2010”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Fédération bancaire française (FBF) en Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) over een kennisgeving van laatstgenoemde autoriteit waarin zij heeft verklaard zich aan de litigieuze richtsnoeren te zullen houden.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Richtlijn 2007/64*

- 3 Artikel 10, lid 4, van richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG (PB 2007, L 319, blz. 1), bepaalde:

„De bevoegde autoriteiten verlenen slechts vergunning indien de betalingsinstelling, gelet op de noodzaak een gezonde en prudente bedrijfsvoering van de betalingsinstelling te garanderen, solide governancesystemen voor het betalingsdienstenbedrijf heeft, waaronder een duidelijke organisatorische structuur met duidelijk omschreven, transparante en samenhangende verantwoordelijkheden, effectieve procedures voor de detectie, het beheer, de bewaking en verslaglegging van de risico's waaraan zij blootstaat of bloot kan komen te staan, en adequate interne controleprocedures, zoals een goede administratieve en boekhoudkundige organisatie; die

maatregelen en procedures zijn gedetailleerd uitgewerkt en staan in verhouding tot de aard, omvang en complexiteit van de werkzaamheden van de betaalinstelling.”

### ***Richtlijn 2009/110***

- 4 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van richtlijn 2000/46/EG (PB 2009, L 267, blz. 7), preciseert:

„Onverminderd deze richtlijn, zijn de artikelen 5 en 10 tot en met 15, artikel 17, lid 7, en de artikelen 18 tot en met 25 van richtlijn [2007/64] van overeenkomstige toepassing op instellingen voor elektronisch geld.”

### ***Verordening nr. 1093/2010***

- 5 Artikel 1, leden 2, 3 en 5, van verordening nr. 1093/2010 bepaalt:

„2. De [EBA] handelt overeenkomstig de haar bij deze verordening toegekende bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied [van richtlijn 2009/110], [...] richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad [van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338)] [...], met inbegrip van alle op deze handelingen gebaseerde richtlijnen, verordeningen en besluiten en alle andere juridisch bindende handelingen van de Unie waarmee taken aan de [EBA] worden toegekend. [...]

3. De [EBA] handelt op het werkkterrein van kredietinstellingen, financiële conglomeraten, beleggingsondernemingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld, eveneens met betrekking tot zaken die niet rechtstreeks onder de in lid 2 bedoelde handelingen vallen, onder meer op het vlak van ondernemingsbestuur, accountantscontrole en financiële verslaglegging, om de effectieve en consistente toepassing van deze handelingen te waarborgen.

[...]

5. De doelstelling van de [EBA] is de collectieve belangen te beschermen door bij te dragen tot de stabiliteit en doeltreffendheid van het financiële stelsel op de korte, middellange en lange termijn, in het belang van de economie, de burgers en het bedrijfsleven van de Unie. De [EBA] draagt bij tot:

[...]

e) het waarborgen van behoorlijke regulering en toezicht met betrekking tot het aangaan van kredietrisico's en andere risico's, en

f) een betere consumentenbescherming.

[...]”

6 Artikel 8, leden 1, 1 bis en 2, van deze verordening bepaalt:

„1. De [EBA] heeft de volgende taken:

a) bijdragen tot de invoering van kwalitatief hoogstaande gemeenschappelijke regulerings- en toezichtnormen en -praktijken, met name door het verstrekken van adviezen aan de instellingen van de Unie en door het ontwikkelen van richtsnoeren, aanbevelingen en ontwerpen van technische reguleringsnormen en technische uitvoeringsnormen en andere maatregelen gebaseerd op de in artikel 1, lid 2, bedoelde wetgevingshandelingen;

[...]

b) bijdragen tot de consistente toepassing van de juridisch bindende handelingen van de Unie, met name door tot een gemeenschappelijke toezichtpraktijk bij te dragen, de consistente, efficiënte en effectieve toepassing van de in artikel 1, lid 2, genoemde handelingen te verzekeren [...];

[...]

h) bevorderen van de bescherming van depositohouders en beleggers;

[...]

1 bis. Bij de uitoefening van haar taken overeenkomstig deze verordening:

a) maakt de [EBA] volledig gebruik van de haar ter beschikking staande bevoegdheden; [...]

[...]

2. Om de in lid 1 vastgestelde taken uit te voeren, beschikt de [EBA] over de in onderhavige verordening vastgestelde bevoegdheden, met name de bevoegdheid om:

[...]

c) richtsnoeren en aanbevelingen te geven, als vastgesteld in artikel 16;

[...]”

7 Artikel 15, lid 4, van deze verordening luidt als volgt:

„De technische uitvoeringsnormen worden vastgesteld door middel van verordeningen of besluiten.  
[...]”

8 Artikel 16, leden 1 en 3, van verordening nr. 1093/2010 bepaalt:

„1. Met het oog op het invoeren van consistente, efficiënte en effectieve toezichtpraktijken binnen het ESFS [Europees Systeem voor financieel toezicht] en het verzekeren van de gemeenschappelijke, uniforme en consistente toepassing van het Unierecht richt de [EBA] richtsnoeren en aanbevelingen tot bevoegde autoriteiten of financiële instellingen.

[...]

3. Bevoegde autoriteiten en financiële instellingen spannen zich tot het uiterste in om aan die richtsnoeren en aanbevelingen te voldoen.

Binnen twee maanden nadat een richtsnoer of aanbeveling is gegeven, bevestigt elke bevoegde autoriteit of zij aan dat richtsnoer of die aanbeveling voldoet of voornemens is die op te volgen. Wanneer een bevoegde autoriteit daaraan niet voldoet of niet voornemens is die op te volgen, stelt zij de [EBA] daarvan in kennis, met opgave van de redenen.

[...]

Indien zulks in dat richtsnoer of die aanbeveling is voorgeschreven, melden de financiële instellingen op duidelijke en gedetailleerde wijze of zij zich aan dat richtsnoer of die aanbeveling houden.”

### ***Richtlijn 2013/36***

9 Artikel 74, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2013/36 preciseert:

„1. De instellingen beschikken over solide governanceregelingen, waaronder een duidelijke organisatiestructuur met duidelijk omschreven, transparante en samenhangende verantwoordelijkheden, effectieve procedures voor de detectie, het beheer, de bewaking en de rapportage van de risico's waaraan zij blootstaan of bloot kunnen komen te staan, adequate internecontrolemechanismen, zoals degelijke administratieve en boekhoudkundige procedures, en een beloningsbeleid en een beloningscultuur die in overeenstemming zijn met en bijdragen tot een degelijk en doeltreffend risicobeheer.

2. De in lid 1 bedoelde regelingen en processen zijn gedetailleerd uitgewerkt en staan in verhouding tot de aard, schaal en complexiteit van de risico's die inherent zijn aan het bedrijfsmodel en de werkzaamheden van de instelling. De technische criteria vastgelegd in de artikelen 76 tot en met 95 worden in aanmerking genomen.

3. De EBA geeft richtsnoeren af betreffende de in lid 1 bedoelde regelingen, processen en mechanismen, in overeenstemming met lid 2.”

### ***Richtlijn 2014/17***

10 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 60, blz. 34), bepaalt:

„De lidstaten schrijven voor dat de kredietgever, kredietbemiddelaar of aangestelde vertegenwoordigers bij het opstellen van kredietproducten of bij het toekennen van, bij het bemiddelen bij of bij het verlenen van adviesdiensten inzake krediet en, in voorkomend geval, bij nevendiensten aan consumenten, of bij het uitvoeren van een kredietovereenkomst, op een eerlijke, billijke, transparante en professionele wijze optreden en rekening houden met de rechten en belangen van de consument. De activiteiten met betrekking tot de toekenning, bemiddeling of verlening van adviesdiensten aangaande kredietverstrekking of, in voorkomend geval, nevendiensten, worden gebaseerd op informatie over de omstandigheden van de consument en elke specifieke eis die de

consument heeft medegedeeld, en op redelijke veronderstellingen aangaande de risico's gerelateerd aan de situatie van de consument gedurende de looptijd van de kredietovereenkomst. [...]"

- 11 Artikel 29, lid 2, onder a), derde alinea, van deze richtlijn bepaalt:

„De EBA stelt een ontwerp van technische reguleringsnormen tot bepaling van het minimumbedrag van de in de eerste alinea van dit punt bedoelde beroepsaansprakelijkheidsverzekering of vergelijkbare garantie op, dat vóór 21 september 2014 aan de Commissie wordt voorgelegd. [De] EBA herziet, en indien nodig, stelt ontwerp-technische reguleringsnormen op om het minimumgeldbedrag van de in de eerste alinea bedoelde beroepsaansprakelijkheidsverzekering of vergelijkbare garantie te wijzigen, ter voorlegging aan de Commissie voor het eerst vóór 21 maart 2018 en vervolgens om de twee jaar.”

- 12 Volgens artikel 34, leden 2 en 4, van deze richtlijn:

„2. [...]

Indien de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst dergelijke acties van de lidstaat van ontvangst niet aanvaardt, kan zij overeenkomstig artikel 19 van verordening (EU) nr. 1093/2010 de zaak verwijzen naar de EBA en haar om assistentie verzoeken. In dat geval kan de EBA handelen overeenkomstig de haar bij dat artikel verleende bevoegdheden.

[...]

4. [...]

Indien de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst niet binnen één maand na ontvangst van de bevindingen acties onderneemt of indien, in weerwil van de door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst ondernomen acties, een kredietbemiddelaar blijft handelen op een wijze die duidelijk afbreuk doet aan het belang van de consument in de lidstaat van ontvangst of aan het behoorlijk functioneren van de markt:

[...]

b) kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst overeenkomstig artikel 19 van verordening (EU) nr. 1093/2010 de zaak naar de EBA verwijzen en haar om assistentie verzoeken. In dat geval kan de EBA handelen overeenkomstig de haar bij dat artikel verleende bevoegdheden.”

- 13 Artikel 37 van deze richtlijn luidt als volgt:

„De bevoegde autoriteiten kunnen, indien een verzoek tot samenwerking, met name tot uitwisseling van informatie, is afgewezen of niet binnen een redelijke termijn gevolg heeft gekregen, de zaak verwijzen naar de EBA en haar overeenkomstig artikel 19 van verordening (EU) nr. 1093/2010 om assistentie verzoeken. [...]"

### ***Richtlijn 2015/2366***

- 14 Artikel 114 van richtlijn 2015/2366 bepaalt:

„Richtlijn 2007/64/EG wordt ingetrokken met ingang van 13 januari 2018.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage II bij deze richtlijn.”

### ***EBA-richtsnoeren inzake interne governance***

- 15 Richtsnoer 23 van de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) van 27 september 2011 inzake interne governance (EBA BS 2011 116 final; hierna: „EBA-richtsnoeren inzake interne governance”) preciseert dat de betrokken instellingen over een beleid voor de goedkeuring van nieuwe producten moeten beschikken en omschrijft de kenmerken waaraan een dergelijk beleid moet voldoen.

### ***Litigieuze richtsnoeren***

- 16 Punt 2 van de litigieuze richtsnoeren luidt als volgt:

„Richtsnoeren geven weer wat in de opvatting van de EBA passende toezichtpraktijken binnen het Europees Stelsel voor financieel toezicht zijn en hoe het recht van de Unie op een specifiek gebied dient te worden toegepast. Bevoegde autoriteiten [...] voor wie richtsnoeren gelden, dienen hieraan te voldoen door deze op passende wijze in hun praktijken te integreren (bijvoorbeeld door hun wettelijk kader of hun toezichtprocessen aan te passen), ook wanneer richtsnoeren primair tot instellingen zijn gericht.”

- 17 Punt 3 van deze richtsnoeren bepaalt:

„Overeenkomstig artikel 16, lid 3, van verordening (EU) nr. 1093/2010 stellen bevoegde autoriteiten EBA [...] ervan in kennis of zij aan deze richtsnoeren voldoen of voornemens zijn deze op te volgen, of, indien dit niet het geval is, wat de redenen van de niet-naleving zijn. [...]”

- 18 Volgens punt 5 van deze richtsnoeren:

„Deze richtsnoeren hebben betrekking op de vaststelling van producttoezicht- en -governanceregelingen voor zowel initiators als distributeurs, als integraal onderdeel van de algemene organisatorische eisen in verband met de interne controlesystemen van het bedrijf. Ze hebben betrekking op de interne processen, functies en strategieën voor het ontwerpen van producten, het op de markt brengen ervan en de evaluatie ervan gedurende hun levenscyclus. De richtsnoeren stellen procedures vast die relevant zijn voor het waarborgen van de belangen, doelstellingen en kenmerken van de doelgroep. In deze richtsnoeren wordt echter niet ingegaan op de geschiktheid van producten voor individuele consumenten.”

19 Punt 6 van deze richtsnoeren luidt als volgt:

„Deze richtsnoeren zijn van toepassing op initiators en distributeurs van aan consumenten aangeboden en verkochte producten en specificeren producttoezicht- en -governanceregelingen in verband met:

- artikel 74, lid 1, van richtlijn [2013/36], artikel 10, lid 4, van richtlijn [2007/64] en artikel 3, lid 1, van richtlijn [2009/110], in samenhang met artikel 10, lid 4, van [richtlijn 2007/64], en
- artikel 7, lid 1, van richtlijn [2014/17].”

20 In de punten 11 tot en met 14 van de litigieuze richtsnoeren worden de bevoegde autoriteiten vermeld die de adressaten van de richtsnoeren zijn.

21 Punt 15 van deze richtsnoeren omschrijft onder meer de begrippen „initiator” en „product”, aan de hand van een verwijzing naar de richtlijnen 2009/110, 2007/64, 2013/36 en 2014/17.

22 Richtsnoer 1 van deze richtsnoeren bepaalt:

„1.1 De initiator moet doeltreffende producttoezicht- en -governanceregelingen vaststellen, ten uitvoer leggen en evalueren. De regelingen zijn erop gericht dat bij het ontwerp en de marktintroductie van het product i) de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten in aanmerking worden genomen, ii) mogelijke schade voor de consument wordt voorkomen en iii) belangenconflicten tot een minimum worden beperkt.

1.2 De producttoezicht- en -governanceregelingen worden door de initiator regelmatig geëvalueerd en bijgewerkt.

1.3 Bij het lanceren van een nieuw product zorgt de initiator ervoor dat de producttoezicht- en -governanceregelingen in aanmerking worden genomen in het beleid voor de goedkeuring van nieuwe producten, in overeenstemming met richtsnoer 23 van de EBA-richtsnoeren inzake interne governance (in gevallen waarin [deze richtsnoeren] van toepassing [zijn]).

[...]”

23 Richtsnoer 2 van de litigieuze richtsnoeren preciseert:

„2.1 De initiator zorgt ervoor dat de producttoezicht- en -governanceregelingen integraal deel uitmaken van zijn kader voor governance, risicobeheer en interne controle als bedoeld in [de EBA-richtsnoeren inzake interne governance], indien van toepassing. Daartoe bekrachtigt het leidinggevend orgaan de vaststelling van de regelingen en daaropvolgende evaluaties.

2.2 De directie, met steun van vertegenwoordigers van de nalevings- en risicobeheerfuncties van de initiator, is verantwoordelijk voor permanente interne naleving van de producttoezicht- en -governanceregelingen. Zij controleert periodiek dat de producttoezicht- en -governanceregelingen passend en in overeenstemming zijn met de doelstellingen als beschreven in richtsnoer 1.1 hierboven, en doet het leidinggevend orgaan voorstellen de regelingen te wijzigen als dit niet langer het geval is.



2.3 De verantwoordelijkheden voor het toezicht op dit proces door de functies risicobeheer en naleving worden geïntegreerd in de normale activiteiten, zoals beschreven in de richtsnoeren 25, 26 en 28 van [de EBA-richtsnoeren inzake interne governance], indien van toepassing.

2.4 De directie zorgt ervoor dat personeelsleden die betrokken zijn bij het ontwerpen van het product, bekend zijn met de producttoezicht- en -governanceregelingen van de initiator en deze opvolgen, dat zij competent en naar behoren opgeleid zijn, en bekend zijn met de eigenschappen, kenmerken en risico's van het product en deze begrijpen.”

- 24 In de richtsnoeren 3 tot en met 8 van de litigieuze richtsnoeren worden beginselen geformuleerd met betrekking tot respectievelijk de doelgroep, het testen van producten, productmonitoring, corrigerende maatregelen, distributiekkanalen en informatie voor distributeurs.
- 25 De richtsnoeren 9 tot en met 12 van de litigieuze richtsnoeren hebben betrekking op de regelingen voor producttoezicht en -governance door distributeurs.

### **Hoofdinging en prejudiciële vragen**

- 26 Op 8 september 2017 heeft ACPR een kennisgeving op haar website gepubliceerd waarbij zij verklaarde zich aan de litigieuze richtsnoeren te zullen houden en voorts preciseerde dat deze richtsnoeren van toepassing waren op de aan haar toezicht onderworpen kredietinstellingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld.
- 27 Op 8 november 2017 heeft FBF bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) een verzoekschrift strekkend tot nietigverklaring van deze kennisgeving ingediend.
- 28 Ter onderbouwing van haar verzoekschrift voerde FBF aan dat voornoemde kennisgeving was gebaseerd op de litigieuze richtsnoeren en dat de EBA deze richtsnoeren niet kon vaststellen zonder daarbij haar bevoegdheid te overschrijden.
- 29 Na te hebben vastgesteld dat de in het hoofdinging aan de orde zijnde kennisgeving van ACPR als bezwarend voor FBF moet worden aangemerkt, merkt de verwijzende rechter op dat FBF volgens de rechtspraak van het Hof de geldigheid van de litigieuze richtsnoeren niet kan betwisten door een exceptie op te werpen, indien zij een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU tegen die richtsnoeren had kunnen instellen. De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af of deze beroepsmogelijkheid in casu openstond voor FBF.
- 30 Voor zover het Hof mocht concluderen dat dit niet het geval was, vraagt de verwijzende rechter zich af of het Hof krachtens artikel 267 VWEU bevoegd is om de geldigheid van de litigieuze richtsnoeren te beoordelen en of een beroepsfederatie die rechtstreeks noch individueel door deze richtsnoeren wordt geraakt, de geldigheid van deze richtsnoeren kan betwisten door dienaangaande een exceptie op te werpen.
- 31 Voor zover het Hof mocht oordelen dat FBF de geldigheid van de litigieuze richtsnoeren daadwerkelijk bij een nationale rechter kon betwisten, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om het Hof de vraag te stellen of de EBA haar bevoegdheden heeft overschreden door deze richtsnoeren uit te vaardigen.

- 32 In dit verband wijst de verwijzende rechter erop dat geen van de in punt 6 van deze richtsnoeren genoemde Uniehandelingen bepalingen inzake de governance van retailbankingproducten bevat, behoudens voor zover het gaat om kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen. Bovendien bevat geen van deze handelingen een bepaling die de EBA machtigt om richtsnoeren inzake de governance van retailbankingproducten vast te stellen.
- 33 Evenwel kan niet worden uitgesloten dat de bevoegdheid van de EBA om de litigieuze richtsnoeren vast te stellen kan worden gebaseerd op de doelstellingen die haar bij artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1093/2010 zijn opgedragen of op de haar bij artikel 9, lid 2, van die verordening toevertrouwde taak om toezicht te houden op financiële activiteiten.
- 34 In die omstandigheden heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Kan tegen de door een Europese toezichthoudende autoriteit vastgestelde richtsnoeren beroep tot nietigverklaring worden ingesteld op grond van artikel 263 [VWEU]? Zo ja, kan een beroepsfederatie langs die weg dan de geldigheid aanvechten van richtsnoeren die gericht zijn tot de leden wier belangen zij behartigt en die haar niet rechtstreeks of individueel raken?
- 2) In geval van een ontkennend antwoord op een van de twee [in de eerste vraag gestelde] vragen, kan dan met betrekking tot de door een Europese toezichthoudende autoriteit vastgestelde richtsnoeren een verzoek om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 267 [VWEU] worden ingediend? Zo ja, kan een beroepsfederatie dan, door het opwerpen van een exceptie, de geldigheid aanvechten van richtsnoeren die gericht zijn tot de leden wier belangen zij behartigt en die haar niet rechtstreeks of individueel raken?
- 3) Indien de Fédération bancaire française door het opwerpen van een exceptie de [litigieuze] richtsnoeren kan aanvechten, heeft [de EBA] door de vaststelling van die richtsnoeren de bevoegdheden overschreden die haar bij verordening nr. [1093/2010] zijn toegekend?”

## **Prejudiciële vragen**

### ***Eerste vraag***

#### *Eerste onderdeel van de eerste vraag*

- 35 Met het eerste onderdeel van zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 263 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat tegen handelingen als de litigieuze richtsnoeren beroep tot nietigverklaring krachtens dat artikel kan worden ingesteld.
- 36 Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU open tegen alle door de instellingen, organen of instanties van de Unie vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm ervan, die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen (zie in die zin arresten van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 31, en 26 maart 2019, Commissie/Italië, C-621/16 P, EU:C:2019:251, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 37 Daarentegen zijn alle handelingen van de Unie die geen bindende rechtsgevolgen tot stand brengen, aan het rechterlijk toezicht als bedoeld in artikel 263 VWEU onttrokken (zie in die zin arresten van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie, C-131/03 P, EU:C:2006:541, punt 55, en 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 27).
- 38 Om vast te stellen of een handeling bindende rechtsgevolgen in het leven roept, moet volgens vaste rechtspraak van het Hof worden gekeken naar de wezenlijke inhoud ervan en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria, zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de instelling, het orgaan of de instantie van de Unie waardoor die handeling is vastgesteld (zie in die zin arresten van 25 oktober 2017, Roemenië/Commissie, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punt 48, en 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 32).
- 39 Wat in de eerste plaats de inhoud van de richtsnoeren aangaat, volgt ten eerste uit de bewoordingen van punt 2 ervan, dat onder het kopje „Status van deze richtsnoeren” is opgenomen, dat deze richtsnoeren weergeven „wat in de opvatting van de EBA passende toezichtpraktijken binnen het [ESFS] zijn en hoe het recht van de Unie op een specifiek gebied dient te worden toegepast”.
- 40 Ten tweede zij opgemerkt dat de litigieuze richtsnoeren in het algemeen in niet-dwingende bewoordingen zijn gesteld.
- 41 Ten derde preciseren de punten 11 tot en met 14 van de litigieuze richtsnoeren dat de adressaten ervan uitsluitend de in die punten vermelde bevoegde autoriteiten zijn, terwijl punt 3 van deze richtsnoeren onder verwijzing naar artikel 16, lid 3, van verordening nr. 1093/2010 bepaalt dat de bevoegde autoriteiten de EBA in kennis dienen te stellen of zij aan deze richtsnoeren voldoen of voornemens zijn deze op te volgen, of, indien dit niet het geval is, wat de redenen van de niet-naleving van deze richtsnoeren zijn.
- 42 Wat in de tweede plaats de context van de litigieuze richtsnoeren en de bevoegdheden van de instantie die ze heeft vastgesteld betreft, moet om te beginnen worden geconstateerd dat de richtsnoeren van de EBA krachtens verordening nr. 1093/2010 onderworpen zijn aan dezelfde rechtsregeling als de „aanbevelingen” van de EBA, welke volgens artikel 288, vijfde alinea, VWEU niet verbindend zijn voor de adressaten ervan en dus in beginsel geen bindend karakter hebben (zie in die zin arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 30).
- 43 Voorts bepaalt artikel 16, lid 3, van deze verordening weliswaar dat de bevoegde autoriteiten en de financiële instellingen zich tot het uiterste moeten inspannen om aan de door de EBA uitgevaardigde richtsnoeren te voldoen, doch wordt in deze bepaling niettemin gepreciseerd dat deze autoriteiten moeten aangeven of zij aan deze richtsnoeren voldoen of voornemens zijn die op te volgen en, indien zulks niet het geval is, de EBA daarvan in kennis moeten stellen, onder opgave van de aan hun besluit ten grondslag liggende redenen.
- 44 Uit deze bepaling volgt dus dat deze autoriteiten niet verplicht zijn zich aan deze richtsnoeren te houden, maar dat zij, zoals in punt 41 van dit arrest specifiek met betrekking tot de litigieuze richtsnoeren is onderstreept, bevoegd zijn om daarvan af te wijken, in welk geval zij hun standpunt dienaangaande dienen te motiveren.

- 45 De richtsnoeren van de EBA kunnen dus niet geacht worden bindende rechtsgevolgen voor de bevoegde autoriteiten in het leven te roepen (zie naar analogie arrest van 15 september 2016, Koninklijke KPN e.a., C-28/15, EU:C:2016:692, punten 34 en 35).
- 46 Insgelijks kunnen de richtsnoeren van de EBA evenmin geacht worden bindende gevolgen voor financiële instellingen te sorteren, aangezien artikel 16, lid 3, vierde alinea, van verordening nr. 1093/2010 enkel voorschrijft dat deze instellingen op duidelijke en gedetailleerde wijze melden of zij zich al dan niet aan die richtsnoeren zullen houden.
- 47 Tot slot zij nog opgemerkt dat de richtsnoeren van de EBA zich in dit opzicht onderscheiden van de door deze autoriteit vastgestelde technische uitvoeringsnormen, die overeenkomstig artikel 15, lid 4, van deze verordening bij verordening of besluit worden vastgesteld.
- 48 Door de EBA te machtigen richtsnoeren uit te vaardigen en aanbevelingen te doen heeft de Uniewetgever deze autoriteit dus een bevoegdheid willen toekennen om impulsen te geven en om te overtuigen, die verschilt van de bevoegdheid om bindende handelingen vast te stellen (zie naar analogie arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 26).
- 49 In deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de litigieuze richtsnoeren beogen bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen in de zin van de in punt 36 van dit arrest aangehaalde rechtspraak.
- 50 Gelet op het voorgaande moet op het eerste onderdeel van de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 263 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat tegen handelingen als de litigieuze richtsnoeren geen beroep tot nietigverklaring krachtens dat artikel kan worden ingesteld.

#### *Tweede onderdeel van de eerste vraag*

- 51 Gelet op het antwoord op het eerste onderdeel van de eerste vraag, behoeft het tweede onderdeel van deze vraag niet te worden beantwoord.

#### *Tweede vraag*

##### *Eerste onderdeel van de tweede vraag*

- 52 Met het eerste onderdeel van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 267 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het Hof krachtens dit artikel bevoegd is om de geldigheid van handelingen als de litigieuze richtsnoeren te beoordelen.
- 53 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, bepalen artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU dat het Hof zonder enige uitzondering bevoegd is om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het Unierecht en over de geldigheid van de door de instellingen van de Unie vastgestelde handelingen (zie in die zin arresten van 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punt 8, en 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 44).

- 54 Hoewel artikel 263 VWEU dus uitsluit dat het Hof toezicht uitoefent op handelingen die geen bindende rechtsgevolgen sorteren, is het Hof krachtens artikel 267 VWEU bevoegd om zich bij wijze van prejudiciële beslissing over de geldigheid van dergelijke handelingen uit te spreken (zie in die zin arrest van 20 februari 2018, België/Commissie, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punt 44).
- 55 Het feit dat de litigieuze richtsnoeren, zoals uit de punten 39 tot en met 49 van dit arrest blijkt, geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengen, sluit dus niet uit dat het Hof bevoegd is om zich in de onderhavige zaak over de geldigheid ervan uit te spreken.
- 56 Bovendien is de bevoegdheid van het Hof om zich bij wijze van prejudiciële beslissing uit te spreken over de geldigheid van een aanbeveling van de EBA die geen bindende rechtsgevolgen sorteert, reeds eerder erkend (zie in die zin arrest van 25 maart 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punt 83).
- 57 Op het eerste onderdeel van de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat artikel 267 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het Hof krachtens dit artikel bevoegd is om de geldigheid van handelingen als de litigieuze richtsnoeren te beoordelen.

*Tweede onderdeel van de tweede vraag*

- 58 Met het tweede onderdeel van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht de ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid die bij een nationale rechter tegen een handeling van de Unie wordt opgeworpen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de justitiabele die deze exceptie opwerpt rechtstreeks en individueel door deze handeling wordt geraakt.
- 59 Opgemerkt zij dat artikel 263, vierde alinea, VWEU met handelingen van de Unie waartegen een natuurlijke of rechtspersoon beroep tot nietigverklaring bij het Hof kan instellen, weliswaar onder meer doelt op handelingen die deze persoon rechtstreeks en individueel raken, maar dat deze bepaling niet tot doel heeft te bepalen onder welke voorwaarden de geldigheid van een handeling van de Unie bij de nationale rechter kan worden betwist.
- 60 Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof dat het VWEU bij enerzijds de artikelen 263 en 277 en anderzijds artikel 267 een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij aan de Unierechter het toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de Unie is opgedragen (arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Hieraan zij toegevoegd dat de lidstaten moeten voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming kan verzekeren (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Bij gebreke van een Unieregeling ter zake is het dus een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om, met inachtneming van het vereiste dat voortvloeit uit het voorgaande punt en van het doeltreffendheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel, de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 63 Hoewel de justitiabelen in een nationale procedure het recht moeten hebben om tegen ieder besluit of enigerlei andere nationale handeling waarmee wat hen betreft een handeling van de Unie van algemene strekking wordt toegepast, in rechte op te komen (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak), volgt uit artikel 267 VWEU geenszins dat deze bepaling zich ertegen verzet dat nationale voorschriften de justitiabelen de mogelijkheid bieden om zich op de ongeldigheid van een handeling van de Unie van algemene strekking te beroepen door een exceptie bij een nationale rechterlijke instantie op te werpen buiten een geding inzake de toepassing te hunner aanzien van een dergelijke handeling.
- 64 Integendeel, uit de rechtspraak van het Hof volgt juist dat een verzoek om een prejudiciële beslissing ter beoordeling van de geldigheid van een handeling van de Unie ontvankelijk moet worden geacht wanneer het wordt ingediend in het kader van een reëel geschil waarin incidenteel een vraag over de geldigheid van een dergelijke handeling rijst, ook al is voor die handeling geen enkele uitvoeringsmaatregel ten aanzien van de justitiabele in het hoofdgeding vastgesteld (zie in die zin arresten van 3 juni 2008, Intertanko e.a., C-308/06, EU:C:2008:312, punten 33 en 34; 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 29, en 7 februari 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, punt 30).
- 65 Op het tweede onderdeel van de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat het Unierecht de ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid die bij een nationale rechter tegen een handeling van de Unie wordt opgeworpen, niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de justitiabele die deze exceptie opwerpt rechtstreeks en individueel door deze handeling wordt geraakt.

### *Derde vraag*

- 66 Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de litigieuze richtsnoeren geldig zijn in het licht van de bepalingen van verordening nr. 1093/2010 waarin de bevoegdheden van de EBA worden vastgelegd.
- 67 Aangezien uit verordening nr. 1093/2010 blijkt dat de Uniewetgever de bevoegdheid van de EBA om richtsnoeren vast te stellen nauwkeurig en op basis van objectieve criteria heeft afgebakend, kan de uitoefening van deze bevoegdheid nauwgezet door de rechter worden getoetst aan deze objectieve criteria (zie in die zin arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C-270/12, EU:C:2014:18, punten 41 en 53).
- 68 Dat de litigieuze richtsnoeren geen bindende rechtsgevolgen teweegbrengen, zoals blijkt uit de punten 39 tot en met 49 van dit arrest, tast de omvang van deze rechterlijke toetsing niet aan.
- 69 Zoals in de punten 43 en 48 van dit arrest in herinnering is gebracht, wil de EBA met de vaststelling van de litigieuze richtsnoeren immers haar bevoegdheid uitoefenen om impulsen te geven aan de bevoegde autoriteiten en de financiële instellingen en ze te overtuigen, waarbij deze autoriteiten en instellingen zich tot het uiterste moeten inspannen om aan die richtsnoeren te voldoen en de autoriteiten moeten aangeven of zij aan deze richtsnoeren voldoen of voornemens zijn die op te volgen dan wel, indien dit niet het geval is, wat de redenen hiervoor zijn.
- 70 In het bijzonder kunnen deze richtsnoeren aanleiding voor de bevoegde autoriteiten zijn om, zoals ACPR in het hoofdgeding heeft gedaan, handelingen van nationaal recht vast te stellen die de financiële instellingen ertoe aansporen hun praktijken ingrijpend te wijzigen of om, zoals de

advocaat-generaal in punt 51 van zijn conclusie heeft onderstreept, bij de beoordeling van de individuele situatie van deze instellingen te betrekken of de richtsnoeren van de EBA in acht zijn genomen.

- 71 De nationale rechters dienen bij de beslechting van de bij hen aanhangige gedingen ook rekening te houden met de richtsnoeren van de EBA, met name wanneer deze richtsnoeren – net als de litigieuze richtsnoeren – ertoe strekken om dwingende Unierechtelijke bepalingen aan te vullen (zie in die zin arresten van 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punt 18, en 25 maart 2021, Balgarska Narodna Banka, C-501/18, EU:C:2021:249, punt 80).
- 72 Indien de EBA vrijelijk richtsnoeren mocht uitvaardigen, dat wil zeggen los van het specifieke kader dat daartoe door de Uniewetgever is vastgesteld, zou dit bovendien de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen, organen en instanties van de Unie kunnen ondermijnen.
- 73 Het is juist dat de uitvaardiging van richtsnoeren door de EBA geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Uniewetgever om, binnen de grenzen van de hem door het primaire recht toegekende bevoegdheden, een handeling met bindende rechtsgevolgen vast te stellen waarin andere voorschriften worden geformuleerd dan de door de EBA aanbevolen normen, waardoor de betrokken richtsnoeren dus terzijde zouden worden geschoven.
- 74 Dit laat echter onverlet dat, zoals in punt 67 van dit arrest is overwogen, de EBA verplicht is te handelen overeenkomstig het nauwkeurige kader dat deze wetgever in verordening nr. 1093/2010 aan de hand van objectieve criteria heeft bepaald.
- 75 Uit het voorgaande volgt dat de EBA slechts bevoegd is om richtsnoeren uit te vaardigen voor zover de Uniewetgever daarin uitdrukkelijk heeft voorzien, en dat het Hof ter beantwoording van de derde vraag dient na te gaan of de litigieuze richtsnoeren binnen de bevoegdheden van de EBA vallen zoals die door deze wetgever zijn afgebakend.
- 76 Met het oog daarop dient te worden vastgesteld dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010 met betrekking tot de omvang van de door deze wetgever aan de EBA toegekende bevoegdheden bepaalt dat de EBA handelt overeenkomstig de haar bij deze verordening toegekende bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van een reeks in deze bepaling opgesomde handelingen, met inbegrip van alle op deze handelingen gebaseerde richtlijnen, verordeningen en besluiten en alle andere juridisch bindende handelingen van de Unie waarmee taken aan de EBA worden toegekend.
- 77 Artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1093/2010 bepaalt dat de EBA handelt op het werkkterrein van kredietinstellingen, financiële conglomeraten, beleggingsondernemingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld, eveneens met betrekking tot zaken die niet rechtstreeks onder de in artikel 1, lid 2, van deze verordening bedoelde handelingen vallen, onder meer op het vlak van ondernemingsbestuur, accountantscontrole en financiële verslaglegging, om de effectieve en consistente toepassing van deze handelingen te waarborgen.
- 78 Wat meer concreet de bevoegdheid van de EBA om richtsnoeren uit te vaardigen betreft, bepaalt artikel 8, lid 1, onder a), van verordening nr. 1093/2010 dat de EBA tot taak heeft om bij te dragen tot de invoering van kwalitatief hoogstaande gemeenschappelijke regulerings- en toezichtnormen en -praktijken, met name door het ontwikkelen van richtsnoeren en aanbevelingen gebaseerd op de in artikel 1, lid 2, van deze verordening bedoelde wetgevingshandelingen van de Unie.

- 79 Artikel 8, lid 2, onder c), van verordening nr. 1093/2010 bepaalt op zijn beurt dat de EBA, om de in artikel 8, lid 1, vastgestelde „taken” uit te voeren, over de bevoegdheid beschikt om richtsnoeren en aanbevelingen te geven, als vastgesteld in artikel 16 van deze verordening, terwijl artikel 8, lid 1 bis, van deze verordening preciseert dat de EBA bij de uitoefening van haar taken overeenkomstig deze verordening volledig gebruikmaakt van de haar ter beschikking staande bevoegdheden.
- 80 In dit verband zij erop gewezen dat het volgens artikel 8, lid 1, onder b) en h), van verordening nr. 1093/2010 onder meer tot de taken van de EBA behoort om bij te dragen tot de consistente toepassing van de juridisch bindende handelingen van de Unie, met name door tot een gemeenschappelijke toezichtpraktijk bij te dragen en de consistente, efficiënte en effectieve toepassing van de in artikel 1, lid 2, van deze verordening genoemde handelingen te verzekeren, en om de bescherming van depositohouders en beleggers te bevorderen.
- 81 Verder bepaalt artikel 16 van verordening nr. 1093/2010, waarnaar artikel 8, lid 2, onder c), verwijst en dat in de litigieuze richtsnoeren als de rechtsgrondslag ervan wordt vermeld, in lid 1 ervan dat de EBA, met het oog op het invoeren van consistente, efficiënte en effectieve toezichtpraktijken binnen het ESFS en het verzekeren van de gemeenschappelijke, uniforme en consistente toepassing van het Unierecht, richtsnoeren en aanbevelingen tot de bevoegde autoriteiten of de financiële instellingen richt.
- 82 Bovendien heeft de EBA volgens artikel 1, lid 5, van verordening nr. 1093/2010 tot doel om de collectieve belangen te beschermen door bij te dragen tot de stabiliteit en doeltreffendheid van het financiële stelsel op de korte, middellange en lange termijn, in het belang van de economie, de burgers en het bedrijfsleven van de Unie. Artikel 1, lid 5, onder e) en f), van deze verordening preciseert voorts dat de EBA onder meer bijdraagt tot het waarborgen van behoorlijke regulering en toezicht met betrekking tot het aangaan van kredietrisico's en andere risico's, en tot een betere consumentenbescherming.
- 83 Gelet op het voorgaande moet enerzijds worden vastgesteld dat de geldigheid van door de EBA uitgevaardigde richtsnoeren afhangt van de inachtneming van de bepalingen van verordening nr. 1093/2010 waarin de bevoegdheid van de EBA om richtsnoeren uit te vaardigen specifiek wordt geregeld, maar ook van de vraag of deze richtsnoeren onder het werkterrein van de EBA vallen, zoals dit in artikel 1, leden 2 en 3, van deze verordening onder verwijzing naar de toepassing van bepaalde handelingen van de Unie wordt omschreven, hetgeen bovendien ook wordt bevestigd door het feit dat artikel 8, lid 1, onder a), van deze verordening bepaalt dat de door de EBA vastgestelde richtsnoeren gebaseerd moeten zijn op de in artikel 1, lid 2, van deze verordening bedoelde wetgevingshandelingen van de Unie.
- 84 Anderzijds volgt met name uit de punten 77 en 80 tot en met 82 van dit arrest dat de EBA, teneinde de gemeenschappelijke, uniforme en consistente toepassing van het Unierecht te verzekeren, richtsnoeren inzake de op de betrokken instellingen rustende verplichtingen tot prudentieel toezicht kan uitvaardigen om zodoende onder meer de belangen van depositohouders en beleggers door middel van een passend kader voor het aangaan van financiële risico's te beschermen, aangezien verordening nr. 1093/2010 geen enkel aanknopingspunt bevat dat maatregelen betreffende het ontwerpen en het op de markt brengen van producten van deze bevoegdheid zouden zijn uitgesloten, althans voor zover deze maatregelen onder het werkterrein van de EBA vallen zoals dat in punt 83 van dit arrest is gepreciseerd.



- 85 In casu blijkt met betrekking tot de inhoud van de litigieuze richtsnoeren uit punt 5 ervan, dat het opschrift „Onderwerp” draagt, dat deze richtsnoeren betrekking hebben op de vaststelling van producttoezicht- en -governanceregelingen als integraal onderdeel van de algemene organisatorische eisen in verband met de interne controlesystemen van bedrijven, alsmede op de interne processen, functies en strategieën voor het ontwerpen van producten, het op de markt brengen ervan en de evaluatie ervan gedurende hun levenscyclus. Ditzelfde punt 5 preciseert eveneens dat deze richtsnoeren tot doel hebben om procedures vast te stellen die relevant zijn voor het waarborgen van de belangen, doelstellingen en kenmerken van de doelgroep.
- 86 Allereerst bepaalt richtsnoer 1 van de litigieuze richtsnoeren daartoe dat de producttoezicht- en -governanceregelingen onder meer erop gericht zijn dat bij het ontwerp en de marktintroductie van een product de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten in aanmerking worden genomen en mogelijke schade voor de consument wordt voorkomen.
- 87 Deze richtsnoer beveelt tevens aan om de producttoezicht- en -governanceregelingen regelmatig te evalueren en bij te werken en ervoor te zorgen dat deze regelingen in aanmerking worden genomen in het beleid voor de goedkeuring van nieuwe producten van de betrokken instellingen, welk beleid het voorwerp vormt van richtsnoer 23 van de EBA-richtsnoeren inzake interne governance, als een governancevereiste met het oog op risicobeheer.
- 88 Verder spoort richtsnoer 2 van de litigieuze richtsnoeren deze instellingen meer algemeen aan om de producttoezicht- en -governanceregelingen integraal deel te doen uitmaken van hun kader voor governance, risicobeheer en interne controle. Tevens wordt gepreciseerd welke rol verschillende organen van deze instellingen daartoe zouden moeten spelen, waarbij opnieuw naar diverse aspecten van de EBA-richtsnoeren inzake interne governance wordt verwezen. In het bijzonder preciseert richtsnoer 2.4 dat de directie ervoor zorgt dat personeelsleden die betrokken zijn bij het ontwerpen van een product, bekend zijn met de producttoezicht- en -governanceregelingen van de initiator en deze opvolgen, dat zij competent en naar behoren opgeleid zijn, en bekend zijn met de eigenschappen, kenmerken en risico's van het product en deze begrijpen.
- 89 Tot slot worden in deze context enerzijds in de richtsnoeren 3 tot en met 8 van de litigieuze richtsnoeren de producttoezicht- en -governanceregelingen nader uitgewerkt die volgens deze richtsnoeren zouden moeten worden opgenomen in de interne-governanceregeling van de betrokken instellingen.
- 90 Meer concreet behelzen deze richtsnoeren 3 tot en met 8 een aansporing om verschillende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat het ontwerpen en op de markt brengen van een product aansluit bij de relevante doelgroep, dat dit product wordt getest, gemonitord, gecorrigeerd en via passende kanalen wordt gedistribueerd en dat het vergezeld gaat van informatie voor de distributeurs. Zo preciseert richtsnoer 3.3 dat de initiator alleen producten met eigenschappen, kosten en risico's dient te ontwerpen en op de markt te brengen die in overeenstemming zijn met de belangen, doelstellingen en kenmerken en tot voordeel strekken van de specifieke markt die voor het product is geïdentificeerd.
- 91 Voornoemde richtsnoeren 3 tot en met 8 verduidelijken dus verschillende aspecten van de procedures die binnen de betrokken instellingen zouden moeten worden ingevoerd om een toereikend toezicht op het ontwerp en de marktintroductie van de producten te verzekeren en zodoende de daarmee gepaard gaande risico's te beheersen.

- 92 Anderzijds worden in de richtsnoeren 9 tot en met 12 van de litigieuze richtsnoeren normen voor distributeurs vastgelegd die vergelijkbaar zijn met die welke de richtsnoeren 3 tot en met 8 van de litigieuze richtsnoeren vastleggen voor initiators.
- 93 Op grond hiervan dient in de eerste plaats te worden beoordeeld of de litigieuze richtsnoeren onder het werkkterrein van de EBA zoals omschreven in artikel 1, leden 2 en 3, van verordening nr. 1093/2010 vallen.
- 94 In dit verband volgt uit de punten 76, 77 en 83 van dit arrest dat de geldigheid van door de EBA uitgevaardigde richtsnoeren die – zoals de litigieuze richtsnoeren – zien op kwesties met betrekking tot governance, afhangt van de voorwaarde dat zij binnen het toepassingsgebied van ten minste één van de in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010 bedoelde handelingen vallen of noodzakelijk zijn om de effectieve en consistente toepassing van een dergelijke handeling te waarborgen.
- 95 Volgens punt 6 van de litigieuze richtsnoeren specificeren deze richtsnoeren de producttoezichten -governanceregelingen in verband met artikel 74, lid 1, van richtlijn 2013/36, artikel 10, lid 4, van richtlijn 2007/64, artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/110 en artikel 7, lid 1, van richtlijn 2014/17.
- 96 Al deze richtlijnen moeten als handelingen in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010 worden aangemerkt.
- 97 Om te beginnen worden de richtlijnen 2013/36 en 2009/110 uitdrukkelijk in deze bepaling vermeld.
- 98 Voorts werd richtlijn 2007/64 weliswaar niet vermeld in de versie van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010 zoals die ten tijde van de vaststelling van de litigieuze richtsnoeren van toepassing was, maar opgemerkt dient te worden dat in deze versie van deze bepaling werd verwezen naar richtlijn 2015/2366, die richtlijn 2007/64 heeft opgevolgd, en dat laatstgenoemde richtlijn wél werd vermeld in de vóór 12 januari 2016 geldende versie van deze bepaling.
- 99 Het lijkt er dus op dat de Uniewetgever als gevolg van een inhoudelijke fout een verwijzing naar richtlijn 2007/64 heeft vervangen door een verwijzing naar richtlijn 2015/2366, zonder in aanmerking te nemen dat richtlijn 2015/2366 volgens artikel 114 ervan richtlijn 2007/64 pas met ingang van 13 januari 2018 zou intrekken.
- 100 Derhalve moet de verwijzing naar richtlijn 2015/2366 in de ten tijde van de vaststelling van de litigieuze richtsnoeren geldende versie van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010 aldus worden opgevat dat zij op dat tijdstip verwijst naar richtlijn 2007/64.
- 101 Tot slot zij erop gewezen dat ook al wordt richtlijn 2014/17 evenmin vermeld in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010, artikel 29, lid 2, onder a), artikel 34, leden 2 en 4, en artikel 37 ervan bepalen dat de EBA verschillende maatregelen dient te treffen om uitvoering aan deze richtlijn te geven, zodat deze richtlijn, voor zover zij taken aan de EBA toevertrouwt, moet worden aangemerkt als een handeling in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1093/2010.
- 102 Ter beantwoording van de derde vraag moet het Hof dus nog nagaan of de litigieuze richtsnoeren binnen het toepassingsgebied van de in punt 6 van deze richtsnoeren bedoelde richtlijnen vallen dan wel noodzakelijk zijn om de effectieve en consistente toepassing van deze richtlijnen te verzekeren.

- 103 Wat ten eerste richtlijn 2013/36 betreft, vereist artikel 74, lid 1, ervan dat de onder deze richtlijn vallende instellingen beschikken over solide governanceregelingen, waaronder een duidelijke organisatiestructuur met duidelijk omschreven, transparante en samenhangende verantwoordelijkheden, effectieve procedures voor de detectie, het beheer, de bewaking en de rapportage van de risico's waaraan zij blootstaan of bloot kunnen komen te staan, adequate internecontrolemechanismen, zoals degelijke administratieve en boekhoudkundige procedures, en een beloningsbeleid en een beloningscultuur die in overeenstemming zijn met en bijdragen tot een degelijk en doeltreffend risicobeheer.
- 104 Dienaangaande zij opgemerkt dat, zoals de EBA en ACPR hebben betoogd, het op de markt brengen door financiële instellingen van bankproducten die zijn ontworpen en op de markt worden gebracht zonder dat daarbij rekening is gehouden met de kenmerken van de doelgroepen en van de betrokken consumenten, voor die instellingen aanzienlijke risico's kan meebrengen, in het bijzonder omdat zij daardoor geconfronteerd kunnen worden met aanzienlijke kosten in verband met hun aansprakelijkheid en de mogelijkheid dat hun sancties worden opgelegd.
- 105 Dit wordt overigens ook tot uiting gebracht in het eindrapport van de EBA van 15 juli 2015 over de litigieuze richtsnoeren, waarin voorts wordt onderstreept dat het gedrag van de financiële instellingen, ook wat de retailverkoop betreft, een aangelegenheid is die de regulerende instanties aangaat, niet alleen vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, maar ook vanuit prudentieel oogpunt en in verband met de doelstelling om het marktvertrouwen, de financiële stabiliteit en de integriteit van het financiële stelsel op nationaal en Europees niveau te bevorderen.
- 106 Aangezien de litigieuze richtsnoeren, zoals uit de punten 86 tot en met 92 van dit arrest volgt, beogen te omschrijven op welke wijze de betrokken instellingen producttoezicht- en -governanceregelingen in hun interne structuren en procedures moeten opnemen die ervoor zorgen dat de kenmerken van de doelgroepen en van de betrokken consumenten in aanmerking worden genomen, moeten deze richtsnoeren worden geacht beginselen te formuleren die beogen te waarborgen dat er effectieve procedures voor de detectie, het beheer en de bewaking van de risico's en adequate internecontrolemechanismen in de zin van artikel 74, lid 1, van richtlijn 2013/36 in het leven worden geroepen, om zodoende in de door deze bepaling voorgeschreven solide governanceregelingen te voorzien.
- 107 Aangezien artikel 74, lid 3, van deze richtlijn bovendien uitdrukkelijk voorschrijft dat de EBA het bepaalde in lid 2 van dit artikel in acht dient te nemen wanneer zij richtsnoeren betreffende de in lid 1 bedoelde regelingen, procedures en mechanismen uitvaardigt, moet het opnemen in die procedures en mechanismen van elementen die bedoeld zijn om de situatie van de doelgroepen in aanmerking te nemen, worden geacht ertoe bij te dragen dat deze procedures en mechanismen in verhouding staan tot de complexiteit van de risico's die inherent zijn aan het bedrijfsmodel en de werkzaamheden van de instelling, zoals artikel 74, lid 2, van deze richtlijn voorschrijft.
- 108 Aan deze vaststellingen kan niet worden afgedaan door de omstandigheid dat de litigieuze richtsnoeren specifiek betrekking hebben op producttoezicht en -governance of dat zij een bijzondere positie toekennen aan de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten, ook al worden deze aspecten niet rechtstreeks in artikel 74 van richtlijn 2013/36 vermeld.
- 109 Enerzijds betreffen de litigieuze richtsnoeren niet de geschiktheid van producten voor individuele consumenten, zoals in punt 5 van deze richtsnoeren wordt beklemtoond.

- 110 Integendeel, uit de punten 86 tot en met 92 van dit arrest blijkt juist dat deze richtsnoeren enkel naar de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten verwijzen om te bewerkstelligen dat daarmee rekening wordt gehouden in de procedures voor risicobeheer en de mechanismen voor interne governance van de betrokken instellingen.
- 111 Anderzijds moet inderdaad worden erkend dat de in de artikelen 76 tot en met 95 van richtlijn 2013/36 vastgelegde technische criteria waarnaar artikel 74, lid 2, van die richtlijn verwijst, niet specifiek betrekking hebben op productgovernance en -toezicht en evenmin op de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten.
- 112 Dat volgens de bewoordingen van dit artikel 74, lid 2, rekening moet worden gehouden met deze technische criteria, kan echter niet impliceren dat de in artikel 74, lid 1, van deze richtlijn bedoelde solide governanceregelingen uitsluitend op grond van deze technische criteria moeten worden vastgesteld.
- 113 Hieruit volgt dat de litigieuze richtsnoeren noodzakelijk kunnen worden geacht om de effectieve en consistente toepassing van artikel 74, lid 1, van richtlijn 2013/36 te verzekeren.
- 114 Ten tweede legt artikel 10, lid 4, van richtlijn 2007/64 aan instellingen die betalingsdiensten willen leveren verplichtingen op die in dezelfde bewoordingen zijn gesteld als die van artikel 74, lid 1, van richtlijn 2013/36.
- 115 Uit de overwegingen in de punten 103 tot en met 110 van dit arrest volgt derhalve dat de litigieuze richtsnoeren, die onder meer betrekking hebben op betalingsdiensten, noodzakelijk kunnen worden geacht om de effectieve en consistente toepassing van artikel 10, lid 4, van richtlijn 2007/64 te verzekeren.
- 116 Ten derde geldt hetzelfde voor artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/110, aangezien deze bepaling enkel voorziet in de toepassing van bepaalde artikelen van richtlijn 2007/64, waaronder artikel 10, op instellingen voor elektronisch geld.
- 117 Ten vierde bepaalt artikel 7, lid 1, van richtlijn 2014/17 onder meer dat de kredietgever, kredietbemiddelaar of aangestelde vertegenwoordigers bij het opstellen van kredietproducten of bij het toekennen van, bij het bemiddelen bij of bij het verlenen van adviesdiensten inzake krediet aan consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen op een eerlijke, billijke, transparante en professionele wijze optreden en rekening houden met de rechten en belangen van de consument.
- 118 Deze bepaling preciseert eveneens dat de activiteiten met betrekking tot de toekenning, bemiddeling of verlening van adviesdiensten aangaande dergelijke kredieten worden gebaseerd op informatie over de omstandigheden van de consument en elke specifieke eis die de consument heeft medegedeeld, en op redelijke veronderstellingen aangaande de risico's gerelateerd aan de situatie van de consument gedurende de looptijd van de kredietovereenkomst.
- 119 Dienaangaande moet om te beginnen in herinnering worden geroepen dat richtsnoer 1 van de litigieuze richtsnoeren preciseert dat de producttoezicht- en -governanceregelingen erop gericht moeten zijn dat bij het ontwerp en de marktintroductie van een product de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten in aanmerking worden genomen en dat mogelijke schade voor de consument wordt voorkomen.

- 120 De inaanmerkingneming van de belangen, doelstellingen en kenmerken van de doelgroep of doelgroepen – waarop de richtsnoeren 3 en 11 van de litigieuze richtsnoeren betrekking hebben – veronderstelt voorts dat de situatie van de consument die tot deze doelgroep behoort eerst wordt vastgesteld en daarna in de besluitvormingsprocedures wordt geïntegreerd.
- 121 Ten slotte zij nog onderstreept dat bij de omschrijving van de in de richtsnoeren 4, 5, 7, 9 en 12 vermelde concrete maatregelen uitdrukkelijk wordt verwezen naar de inaanmerkingneming, in diverse stadia van het ontwerpen en op de markt brengen van de betrokken producten, van de belangen, doelstellingen en kenmerken van consumenten.
- 122 De litigieuze richtsnoeren kunnen derhalve noodzakelijk worden geacht om de effectieve en consistente toepassing van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2014/17 te verzekeren.
- 123 Dit betekent dat de litigieuze richtsnoeren moeten worden geacht onder het werkkerrein van de EBA zoals algemeen omschreven in artikel 1, leden 2 en 3, van verordening nr. 1093/2010 te vallen.
- 124 In de tweede plaats moet worden nagegaan of de litigieuze richtsnoeren binnen het specifieke kader vallen dat de Uniewetgever heeft vastgesteld voor de uitoefening van de bevoegdheid van de EBA om richtsnoeren uit te vaardigen.
- 125 In dit verband blijkt ten eerste met name uit de in de punten 119 tot en met 121 van dit arrest uiteengezette elementen dat de litigieuze richtsnoeren beogen bij te dragen tot de bescherming van consumenten en van depositohouders en beleggers als bedoeld in artikel 1, lid 5, onder f), en artikel 8, lid 1, onder h), van verordening nr. 1093/2010.
- 126 Ten tweede moeten de litigieuze richtsnoeren, gelet op de overwegingen in de punten 104 en 110 van dit arrest, ook in verband worden gebracht met de taken die overeenkomstig artikel 1, lid 5, onder e), aan de EBA zijn toegekend met betrekking tot het toezicht op het aangaan van risico's door financiële instellingen.
- 127 Ten derde moeten de litigieuze richtsnoeren worden geacht bij te dragen tot de invoering van consistente, efficiënte en effectieve toezichtpraktijken binnen het ESFS als bedoeld in artikel 8, lid 1, onder b), en artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1093/2010.
- 128 Deze richtsnoeren geven immers rechtstreeks uitvoering aan de beginselen zoals geformuleerd in het gemeenschappelijk standpunt van de Europese toezichthoudende autoriteiten inzake productgovernance en -toezicht door producenten (JC-2013-77), zoals vastgesteld door de Europese Autoriteit voor effecten en markten, de EBA en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen.
- 129 Met name zij opgemerkt dat dit gemeenschappelijk standpunt, dat ertoe strekt de consumentenbescherming te verbeteren en de stabiliteit, de efficiëntie en de integriteit van de financiële markten te waarborgen, uitdrukkelijk bepaalt dat de daarin geformuleerde beginselen als leidraad voor de EBA dienen bij het uitwerken van meer gedetailleerde voorschriften op het gebied van de governance van en het toezicht op bankproducten.

- 130 Bijgevolg moet worden geconstateerd dat de litigieuze richtsnoeren binnen het specifieke kader vallen dat de Uniewetgever heeft vastgesteld voor de uitoefening van de bevoegdheid van de EBA om richtsnoeren uit te vaardigen, zoals dit voortvloeit uit artikel 8, leden 1 en 2, en artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1093/2010, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 5, ervan.
- 131 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de litigieuze richtsnoeren onder de bevoegdheden van de EBA vallen zoals die door deze wetgever zijn afgebakend.
- 132 Het onderzoek van de derde vraag heeft derhalve geen elementen aan het licht gebracht die de geldigheid van de litigieuze richtsnoeren kunnen aantasten.

### **Kosten**

- 133 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 263 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat tegen handelingen als de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) van 22 maart 2016 inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken (EBA/GL/2015/18) geen beroep tot nietigverklaring krachtens dat artikel kan worden ingesteld.**
- 2) **Artikel 267 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het Hof krachtens dit artikel bevoegd is om de geldigheid te beoordelen van handelingen als de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) van 22 maart 2016 inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken (EBA/GL/2015/18).**
- 3) **Het Unierecht stelt de ontvankelijkheid van een exceptie van onwettigheid die bij een nationale rechter tegen een handeling van de Unie wordt opgeworpen, niet afhankelijk van de voorwaarde dat de justitiabele die deze exceptie opwerpt rechtstreeks en individueel door deze handeling wordt geraakt.**
- 4) **Het onderzoek van de derde prejudiciële vraag heeft geen elementen aan het licht gebracht die de geldigheid kunnen aantasten van de richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA) van 22 maart 2016 inzake producttoezicht- en -governanceregelingen voor retailbanken (EBA/GL/2015/18).**

ondertekeningen