



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

4 март 2015 година *

„Икономическа и парична политика — ЕЦБ — Жалба за отмяна — Рамка за надзор на Евросистемата — Обжалваем акт — Допустимост — Надзор на платежните системи и на системите за сетълмент на ценни книжа — Изискване за местонахождение в държава членка от Евросистемата, приложено към системите за клиринг с централни контрагенти — Компетентност на ЕЦБ“

По дело T-496/11

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, представявано първоначално от S. Ossowski, S. Behzadi-Spencer и E. Jenkinson, впоследствие от Behzadi-Spencer и Jenkinson, и накрая от V. Кауе, в качеството на представители, подпомагани от Beal и P. Saini, QC,

жалбоподател,

подпомагано от

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson и H. Karlsson, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Европейска централна банка (ЕЦБ), представявана първоначално от A. Sáinz de Vicuña Barroso и K. Laurinavičius, впоследствие от Sáinz de Vicuña Barroso и P. Papaschalis и накрая от Papaschalis и P. Senkovic, в качеството на представители, подпомагани от R. Subiotto, QC, F.-C. Laprèvote, адвокат, и P. Stuart, barrister,

ответник,

подпомагана от

Кралство Испания, за което се явява A. Rubio González, abogado del Estado,

и от

Френска република, за която се явяват G. de Bergues, D. Colas и E. Ranaivoson, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: английски.

с предмет искане за отмяна на Рамката за надзор на Евросистемата, публикувана от ЕЦБ на 5 юли 2011 г., в частта ѝ, в която се въвежда изискване за местонахождение, приложимо към централните контрагенти, установени в държавите членки, които не участват в Евросистемата,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: М. Prek (докладчик), председател, I. Labucka и V. Kreuschitz, съдии,

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 юли 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

- 1 На 5 юли 2011 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) публикува на своята интернет страница Рамка на надзор на Евросистемата (наричана по-нататък „рамката за надзор“), която тя представя като имаща за предмет да опише ролята на Евросистемата [тоест на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), ограничена до ЕЦБ и националните централни банки на държавите членки, приели еврото като обща валута] в надзора на „платежните системи и системите за клиринг и сетълмент“.
- 2 В нея се подчертава, че изразът „платежни системи и системи за клиринг и сетълмент“ трябва да се разбира като обозначаващ общо „платежните системи (включително платежните инструменти), системите за клиринг (включително централните контрагенти) и системите за сетълмент (на ценни книжа)“ (точка 1 от рамката за надзор).
- 3 В обосновка на интереса на Евросистемата от платежните системи и системите за клиринг и сетълмент е посочено, че техните инфраструктури са изложени на множество рискове, които могат да придобият системен обхват и да засегнат финансовата система и икономиката като цяло. Освен това са споменати отрицателни външни ефекти, които могат да произтекат от тези системи, каквито са забавите при сетълмента на плащанията. ЕЦБ подчертава също разпръснатостта на намиращите се в еврозоната инфраструктури и негативните последици от това, по-конкретно върху трансграничните сделки.
- 4 Според ЕЦБ интересът на Евросистемата от платежните системи и системите за клиринг и сетълмент е израз на задачата, която ѝ възлага член 127, параграф 2 ДФЕС да насърчава нормалното функциониране на платежните системи. Осигуряването на сигурни и ефикасни системи е важна предпоставка за способността на Евросистемата да допринесе за финансовата стабилност и да поддържа общественото доверие в еврото. С цел насърчаване на ефикасността и сигурността Евросистемата прилага три допълващи се подхода. Най-напред, в качеството на собственик и оператор на система тя е отговорна за нейната сигурност и ефикасност. По-нататък, тя упражнява функция за надзор върху всички системи и инфраструктури за плащане, клиринг и сетълмент. Накрая, Евросистемата действа като стимулатор и катализатор с цел подобряване на общата ефикасност на пазарните инфраструктури в еврозоната (точка 2 от рамката за надзор).

- 5 Що се отнася по-специално до функцията за надзор на Евросистемата, ЕЦБ счита, че тя черпи правно основание от член 127, параграф 2, четвърто тире ДФЕС и от член 3, точка 3.1 от Протокол № 4 към ДЕС за Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ (наричан по-нататък „Уставът“), които възлагат на ЕСЦБ като основна задача да насърчава нормалното функциониране на платежните системи. Споменато е също, че по отношение на системите за клиринг и платежните системи член 22 от Устава предвижда, че „ЕЦБ и националните централни банки могат да осигурят улеснения, а ЕЦБ да приеме регламенти, гарантиращи ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи в рамките на Съюза и с други страни“.
- 6 ЕЦБ добавя, че тази правна основа следва да се тълкува в нейния исторически контекст. Липсата на изрично позоваване на задача за „надзор“ се обяснява с обстоятелството, че към момента на подписването на Договора за Европейския съюз подобна функция не се схващала като самостоятелна компетентност, а по-скоро като последица от възложените на централните банки функции, свързани с платежните системи, стабилността на финансовата система и с паричната политика. Освен това към този момент системите за сетълмент и за клиринг нямали нито размера, нито значението, което те имат понастоящем, по-конкретно що се отнася до трансграничните сделки. В това отношение в рамката за надзор се подчертава, че на националните централни банки често се възлага изрична функция за надзор, включително по отношение на системите за сетълмент и за клиринг. Накрая, в нея се сочи, че нормалното функциониране на системите за сетълмент и за клиринг е в интерес на Евросистемата поради тяхното значение за правилното провеждане на паричната политика, техните тесни връзки с платежните системи и тяхната релевантност за стабилността на финансовата система като цяло.
- 7 Тази функция за надзор се материализира в приемането на стандарти и изисквания, които платежните системи трябва да спазват. По отношение на системите за клиринг и за сетълмент на ценни книжа тя се проявява в съвместното участие на представителите на ЕСЦБ и на Европейския комитет на регулаторите на ценни книжа в работна група, адресирала до публичните власти незадължителни препоръки (точка 3 от рамката за надзор).
- 8 В рамката за надзор е уточнено, че системите за сетълмент на ценни книжа и централните контрагенти са основни съставни части на финансовата система. Тази система би могла да бъде засегната по системичен начин от финансов, юридически или оперативен проблем, възникнал в тези съставни части. Такъв бил по-специално случаят за централните контрагенти, доколкото те представляват съсредоточие на рискове както от гледна точка на ликвидност, така и на кредит. ЕЦБ добавя, че доколкото сделките с ценни книжа предполагат едновременно прехвърляне на ценни книжа и на ликвидни средства, затруднения в прехвърлянето на ценните книжа могат да доведат до затруднения в платежните системи (точка 4 от рамката за надзор).
- 9 Рамката за надзор представя метода за надзор на Евросистемата като следващ подход от три етапа, тоест, първо, събиране на релевантна информация, второ, преценяване на същата с оглед на неговите цели и трето, при необходимост, започване на промени с цел да се поправят евентуални несъответствия. За целите на започването на подобни промени Евросистемата използва моралния натиск, публичните декларации, влиянието, произтичащо от нейното участие в системите и от сътрудничеството с другите органи, както и възможността за приемане на пряко обвързващи правни уредби в държавите членки, които са част от еврорезоната. ЕЦБ подчертава, че все още не е приложила тази последна възможност.
- 10 Що се отнася до разпределянето на ролята в рамките на Евросистемата, основната отговорност е възложена на намиращата се в най-добро положение централна банка, независимо дали става въпрос за национална централна банка, или за ЕЦБ. Споменато е и че правилата и нормите, чието спазване е предмет на надзор, са едни и същи за частните системи и за тези, управлявани от Евросистемата (точка 5 от рамката за надзор).

- 11 Относно проблематиката, възникнала от наличието на разположени извън еврозоната инфраструктури, участващи в сетълмента или клиринга на сделки в евро, в рамката за надзор е подчертано, че нарушено функциониране от тяхна страна може да има отрицателни последици върху платежните системи, намиращи се в еврозоната, въпреки че последната няма никакво пряко влияние върху подобни инфраструктури. Споразумения за сътрудничество в надзора на международно ниво могат само да ограничат тази липса на пряко влияние, но не и да я компенсират напълно. Затова с оглед на възложената на Евросистемата цел да насърчава доброто функциониране на платежните системи, развитието на значителни пазарни инфраструктури извън еврозоната поражда безпокойства.
- 12 От това в рамката за надзор се прави изводът, че по принцип инфраструктурите, извършващи сетълмент на сделки в евро, би трябвало да извършват това по „сметки при централната банка“ и да бъдат правно регистрирани в еврозоната, като по този начин цялата отговорност и контрол на управлението и дейността върху всички основни функции се извършва от тази зона.
- 13 Що се отнася до централните контрагенти в рамката за надзор, най-напред се напомня, че „Евросистемата е приела и декларация относно местонахождението на централните контрагенти, подчертаваща интереса на Евросистемата от това ядрото на инфраструктурата, която обслужва еврото, да се намира в еврозоната“, и че „[п]рилагайки тази декларация към продуктите за извънборсови деривати върху кредити, Евросистемата не само е извела на преден план „необходимостта от поне един централен европейски контрагент за дериватите върху кредити“, но и е подчертала, че „с оглед на потенциалното системно значение на системите за клиринг и за сетълмент на ценни книжа, тази инфраструктура би трябвало да се намира в еврозоната“. ЕЦБ добавя, че „[а]бсолютният и относителен размер на сделките в евро на извънтериториален централен контрагент представляват полезен индикатор за отражението, което този централен контрагент може да има върху еврозоната“. Това се отнася до извънтериториалните централни контрагенти, които средно имат нетна дневна кредитна експозиция от повече от 5 милиарда евро в една от основните категории продукти, изразени в евро. Освен това е уточнено, че „политиката на местонахождение е приложена към всички централни контрагенти, които регистрират средно повече от 5 % от общата нетна дневна кредитна експозиция на всички централни контрагенти за една от основните категории продукти, изразени в евро“. От това ЕЦБ прави извода, че „централните контрагенти, които надхвърлят тези прагове, би трябвало да бъдат правно установени в еврозоната, с пълен контрол и пълна отговорност, на ниво управлението и дейността, върху всички основни функции, упражнявани от еврозоната“ (точка 6 от рамката за надзор).

Производство и искания на страните

- 14 Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд на 15 септември 2011 г.
- 15 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 28 декември 2012 г., Френската република моли да встъпи в производството в подкрепа на исканията на ЕЦБ.
- 16 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 17 януари 2013 г., Кралство Испания иска да встъпи в производството в подкрепа на исканията на ЕЦБ.
- 17 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 7 февруари 2013 г., Кралство Швеция иска да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Обединеното кралство.
- 18 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 28 март 2013 г., Италианската република моли да встъпи в производството в подкрепа на исканията на ЕЦБ.

- 19 С определение от 30 май 2013 г. председателят на седми състав на Общия съд допуска, от една страна, Френската република, Кралство Испания и Италианската република да встъпят в производството в подкрепа на исканията на ЕЦБ, и от друга страна, Кралство Швеция да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Обединеното кралство.
- 20 На 7 ноември 2013 г. Италианската република се отказва да встъпи в производството.
- 21 След промяна в съставите на Общия съд съдията докладчик е включен в четвърти състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.
- 22 По доклад на съдията докладчик Общият съд (четвърти състав) решава да започне устната фаза на производството.
- 23 На 26 ноември 2013 г. в рамките на процесуално-организационни действия по член 64, параграф 3, буква а) от Процедурния правилник Общият съд поставя писмени въпроси на Обединеното кралство, както и на ЕЦБ, на които те отговарят в предвидените срокове.
- 24 Устните състезания и отговорите на страните на зададените им от Общия съд устни въпроси са изслушани в съдебното заседание от 9 юли 2014 г.
- 25 Обединеното кралство моли Общия съд:
- да отмени рамката за надзор в частта ѝ, с която се приема политика на местонахождение, приложима към централните контрагенти, установени в държави членки, които не участват в Евросистемата,
 - да осъди ЕЦБ да заплати съдебните разноски.
- 26 ЕЦБ моли Общия съд:
- да отхвърли жалбата,
 - да осъди Обединеното кралство да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По допустимостта

- 27 Без да повдига изрично възражение за недопустимост с отделна молба на основание член 114 от Процедурния правилник, ЕЦБ, подкрепена в съдебното заседание от Кралство Испания и Френската република, изтъква по същество липса на две абсолютни процесуални предпоставки, изведени от необжалваемия характер на рамката за надзор и от липсата на процесуална легитимация на Обединеното кралство.
- 28 Обединеното кралство, подкрепено в съдебното заседание от Кралство Швеция, иска жалбата да бъде обявена за допустима.

По липсата на абсолютна процесуална предпоставка, изведена от необжалваемия характер на рамката за надзор

- 29 В подкрепа на своето твърдение, изведено от това, че рамката за надзор не представлява обжалваем акт, ЕЦБ поддържа по същество, първо, че посочената рамка не представлява акт, който поражда правни последици, второ, че с нея само се потвърждава вече съществуваща политика на местонахождение, която не е била оспорвана, и трето, че тази рамка не попада в никоя от категориите обвързващи актове, които тя може да приема.
- 30 Още в самото начало следва да се отхвърли като лишен от релевантност третият изтъкнат от ЕЦБ довод, изведен от формата на рамката за надзор, доколкото той е в пряко противоречие с постоянната съдебна практика, според която жалба за отмяна може да се подаде срещу всички приети от институциите разпоредби, независимо от характера и формата им, които целят да породят правни последици (вж. в този смисъл решения от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет, 22/70, Rec, EU:C:1971:32, стр. 263, т. 39 и от 17 юли 2008 г., Athinaiki Techniki/Комисия, C-521/06 P, Сб., EU:C:2008:422, т. 43 и 45). Всъщност тази съдебна практика цели именно да се избегне положение, при което формата и наименованието, които авторът дава на своя акт, могат да доведат до освобождаването му от преценка за неговата законосъобразност в рамките на жалба за отмяна, въпреки че той на практика поражда правни последици.
- 31 Видно от съдебната практика, способността на акт да поражда правни последици и следователно да бъде предмет на жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, предполага разглеждане на неговото съдържание и на контекста, в който той се вписва (вж. в този смисъл решения от 20 март 1997 г., Франция/Комисия, C-57/95, Rec, EU:C:1997:164, т. 18 и от 1 декември 2005 г., Италия/Комисия, C-301/03, Rec, EU:C:2005:727, т. 21—23), неговата същност (решения от 9 октомври 1990 г., Франция/Комисия, C-366/88, Rec, EU:C:1990:348, т. 23, от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, C-362/08 P, Сб., EU:C:2010:40, т. 52 и решение Athinaiki Techniki/Комисия, т. 30 по-горе, EU:C:2008:422, т. 42; вж. също в този смисъл и по аналогия решения от 13 ноември 1991 г., Франция/Комисия, C-303/90, Rec, EU:C:1991:424, т. 18—24, от 16 юни 1993 г., Франция/Комисия, C-325/91, Rec, EU:C:1993:245, т. 20—23), както и намерението на неговия автор (вж. в този смисъл решения Internationaler Hilfsfonds/Комисия, посочено по-горе, EU:C:2010:40, т. 52 и Athinaiki Techniki/Комисия, т. 30 по-горе, EU:C:2008:422, т. 42).
- 32 Що се отнася, на първо място, до съдържанието и контекста, в който обжалваният акт се вписва, следва да се подчертае, че това разглеждане позволява да се прецени начинът, по който заинтересованите страни разумно са могли да го възприемат (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 15 септември 1998 г., Oleifici Italiani и Fratelli Rubino/Комисия, T-54/96, Rec, EU:T:1998:204, т. 49). Ако посоченият акт се схваща като предлагащ само да се следва дадено поведение и поради това като приличащ на обикновена препоръка по смисъла на член 288 ДФЕС или, що се отнася до ЕЦБ, по смисъла на член 132, параграф 1 ДФЕС, трябва да се направи изводът, че актът не поражда правни последици от естество да направят допустима подадена срещу него жалба за отмяна. Обратно, от това разглеждане може да се изведе, че заинтересованите страни схващат обжалвания акт като такъв, който те са длъжни да спазват, въпреки формата и избраното от неговия автор наименование.
- 33 За да се прецени възприемането от заинтересованите страни на съдържанието на обжалвания акт и на контекста, в който той се вписва, първо, следва да се провери дали посоченият акт е бил оповестен извън вътрешния кръг на неговия автор. Всъщност, макар наличието на подобно оповестяване да е без значение за квалифицирането на акта (вж. в този смисъл решение от 20 май 2010 г., Германия/Комисия, T-258/06, Сб., EU:T:2010:214, т. 30 и 31), неговата липса води до попадането му в категорията на вътрешните актове на институцията, които по принцип не могат да бъдат оспорвани с жалба за отмяна (вж. в този смисъл решение от 6 април 2000 г., Испания/Комисия, C-443/97, Rec, EU:C:2000:190, т. 27—36).

- 34 В конкретния случай е безспорно, че рамката за надзор е била оповестена извън вътрешния кръг на ЕЦБ с нейното публикуване на интернет страницата на последната.
- 35 Второ, от гледна точка на заинтересованите страни е релевантна и редакцията на акта с цел да се провери дали той е формулиран по императивен начин (вж. в този смисъл решение Франция/Комисия, т. 31 по-горе, EU:C:1997:164, т. 18) или напротив, в него е използван език, който цели да покаже неговия само указателен характер (вж. в този смисъл решение Италия/Комисия, т. 31 по-горе, EU:C:2005:727, т. 21 и 22).
- 36 В конкретния случай следва най-напред да се отбележи, че въстъпителните разпоредби на рамката за надзор я представят като имаща за предмет да „опише ролята на Евросистемата в областта на надзора“. Противно на поддържаното от ЕЦБ, извеждането на преден план на подобен описателен предмет не позволява да се изключи вероятността нейното съдържание да бъде възприето от заинтересованите страни като имащо императивен характер. По-скоро от това следва, че рамката за надзор далеч не се явява като обикновено предложение с изричен указателен характер, а представлява описание на ролята на Евросистемата, което би могло да накара страните да заключат, че в нея се описват правомощията, действително предоставени от Договорите на ЕЦБ и на националните централни банки на държавите членки от Еврозоната.
- 37 По-нататък, налага се констатацията, че в спорния откъс от рамката за надзор относно местонахождението на централните контрагенти, предназначени да компенсират сделките с ценни книжа (наричани по-нататък „ценни книжа“), е използвана императивна формулировка:

„Абсолютният и относителен размер на сделките в евро на извънтериториален централен контрагент представляват полезен индикатор за отражението, което този централен контрагент може да има върху еврозоната. Евросистемата предвижда прагове, що се отнася до прилагането на политиката на местонахождение към централните контрагенти, подобни на тези, които се прилагат към платежните системи. При все това, като се отчита специфичното естество на дейността на централните контрагенти, прагът от пет милиарда евро се прилага към намиращите се извън еврозоната централни контрагенти, които са изложени ежедневно на нетен кредитен риск средно от повече от пет милиарда евро за една от основните категории продукти в евро [...] Политиката на местонахождение е приложена към всички централни контрагенти, които регистрират средно повече от 5% от общата нетна дневна кредитна експозиция на всички централни контрагенти за една от основните категории продукти, изразени в евро.

Това е причината, поради която централните контрагенти, които надхвърлят тези прагове, би трябвало да бъдат правно учредени в еврозоната, с пълен контрол и пълна отговорност на нивото на управлението и сделките върху всички основни функции, упражнявани от еврозоната“.

- 38 Горепосоченият откъс съдържа препращане към бележка под линия, в която е подчертано, че общият размер на средния риск „може да бъде преценен, например в случая на централни контрагенти, извършващи клиринг на деривати, въз основа на тяхната открита позиция, докато за централните контрагенти, участващи в касови операции и в сделки за обратно изкупуване, се взема предвид общата открита позиция, основаваща залога по маржин сметка на централния контрагент.
- 39 Трябва да се отбележи, че този откъс има особено конкретен характер, което улеснява неговото прилагане. В него не само са определени размерите на праговете на дейност, считано от които централен контрагент би трябвало да се намира в еврозоната, но и се уточнява по недвусмислен начин подходът, който да се следва в зависимост от естеството на ценните книжа, за които централният контрагент участва.

- 40 Трето, възприемането на съдържанието на обжалвания акт и на контекста, в който той се вписва, може да е различно в зависимост от естеството на страните, заинтересовани от посочения акт.
- 41 Според ЕЦБ рамката за надзор не цели да „определи задължително поведение за институциите или държавите членки, или още за [националните централни банки] или централните контрагенти“, а по-скоро представлява обикновена информация, адресирана до широката публика.
- 42 Наистина рамката за надзор няма за последица да наложи пряко на централните контрагенти, намиращи се извън еврозоната, да преустановят своята дейност или да я прехвърлят в рамките на посочената зона. При все това се налага констатацията, че в доводите на ЕЦБ не е взето предвид възприемането на рамката за надзор от регулаторните органи на държавите членки от еврозоната, които при упражняването на своите правомощия могат да поставят пречки пред дейността по доставка на услуги за клиринг, извършвана от централни контрагенти, намиращи се извън посочената зона.
- 43 В това отношение следва да се припомни, че ролята на централните контрагенти във веригата на обработване на сделките с ценни книжа предполага взаимодействие с други финансови инфраструктури, контролирани от регулаторните органи, които евентуално могат да поставят пречки или да ограничат техните отношения с централен контрагент, неотговарящ на предвидените в рамката за надзор изисквания.
- 44 Всъщност безспорно е, че функцията на централен контрагент е да позволи многостранен клиринг на сделките с ценни книжа, като се субституира в купувача спрямо всеки продавач и в продавача спрямо всеки купувач. Следователно, както самата ЕЦБ подчертава в рамката за надзор, упражняваната от централните контрагенти функция на клиринг се извършва едновременно по отношение на ценните книжа, предмет на сделките, и на ликвидните средства, предназначени за плащането на тези сделки. От това следва, че за да упражнява своята дейност, централен контрагент трябва, от една страна, да има достъп до платежна система, позволяваща прехвърлянето на ликвидни средства, независимо дали то се извършва от централна банка, или на частна основа, и от друга страна, до система за сетълмент-доставка на ценни книжа, позволяваща прехвърлянето на собствеността и запазването на ценните книжа.
- 45 От това следва, че в хипотезата, в която регулаторните органи на платежните системи или системите за сетълмент-доставка на ценни книжа решат, че тези системи следва да спазват изискването за местонахождение, посочено в рамката за надзор, централен контрагент, който не отговаря на критериите в посочената рамка, може да бъде лишен от достъпа до другите участници във веригата на обработване на сделките с ценни книжа.
- 46 Освен това ползвателите на услугите на централните контрагенти, които основно се състоят от регулираните пазари и що се отнася до извънборсовите транзакции, от инвестиционни посредници и институции, управляващи собствено място за търговия, също се контролират от регулаторни органи, които евентуално могат да забранят или да ограничат техните отношения с централен контрагент, който не отговаря на изискванията, закрепени в рамката за надзор. В това отношение трябва да се уточни, че макар член 35, параграф 1 и член 46, параграф 1 от Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L145, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 247) да въвеждат принципа на свободен достъп до централните контрагенти, намиращи се в друга държава членка, що се отнася съответно, от една страна, до инвестиционните посредници и пазарните оператори, управляващи собствено място за търговия, и от друга страна, регулираните пазари, това не променя факта, че член 35,

параграф 2 и член 46, параграф 2 от същата директива предвиждат възможността за компетентните органи на държавите членки да забранят ползването на централен контрагент, ако тази забрана е необходима за поддържането на системното функциониране на място за търговия или на регулиран пазар.

- 47 С цел да се прецени как подобни регулаторни органи биха могли разумно да схващат рамката за надзор, следва да се посочи, че ЕЦБ основава своето искане, свързано с наличието на правомощие на Евросистемата да следи и евентуално да регламентира системите за клиринг на ценни книжа, към които спадат централните контрагенти, на няколко правни основания. Направено е позоваване на член 127, параграф 1 ДФЕС в частта му, в която той възлага на Евросистемата основната цел за поддържане на ценовата стабилност. ЕЦБ твърди по същество, че неизпълнението от страна на централен контрагент би могло да представлява системичен риск за финансовата система като цяло и по този начин да засегне постигането на тази цел. Споменат е и член 127, параграф 2 ДФЕС, който изброява сред основаните задачи на Евросистемата насърчаването на нормалното функциониране на платежните системи. В тази насока ЕЦБ извежда на преден план особено тесните връзки между платежните системи и системите за клиринг и сетълмент на ценни книжа, доколкото те включват прехвърлянето на средствата за заплащането на ценните книжа. От това тя прави извода по същество, че слабост на системите за сетълмент на ценни книжа би могла косвено да постави под въпрос нормалното функциониране на платежните системи. Тя поддържа също, че позоваването на платежните системи в член 127, параграф 2 ДФЕС трябва да се тълкува като включващо системите за клиринг и за сетълмент на ценни книжа с оглед на значението, което тези системи са придобили след изготвянето на Договора за ЕС. В подкрепа на това тълкуване на член 127, параграф 2 ДФЕС тя се позовава и на обстоятелството, че член 22 от Устава ѝ признава правомощието да приема регламенти, гарантиращи ефикасни и стабилни „клирингови и платежни системи“, а не единствено платежни системи.
- 48 Без да се засяга разглеждането по същество на настоящата жалба, следва да се подчертае, че подобни доводи нямат толкова явно лишен от основание характер, че да може веднага да се изключи вероятността регулаторните органи на държавите членки от еврозоната да направят извода, че Евросистемата е компетентна да регламентира дейността на системите за клиринг и сетълмент на ценни книжа и че следователно те са длъжни да следят за спазването на изискването за местонахождение, посочено в рамката за надзор.
- 49 Следователно трябва да се направи изводът, че прегледът на съдържанието на рамката за надзор, както и на контекста, в който тя се вписва, от гледна точка на регулаторните органи на държавите членки от еврозоната, насочва към поставянето на тази рамка сред актовете, които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС.
- 50 На второ място, същият извод трябва да се изведе от анализа по същество на рамката за надзор, тъй като формулирането на изискване за местонахождение в еврозоната по отношение на централните контрагенти, чиято дейност надхвърля определените в нея прагове, е равнозначно на добавяне на ново правило в правния ред, доколкото няма подобно изискване в нито една съществуваща правна норма.
- 51 На трето място, следва да се прецени намерението на ЕЦБ при приемането на рамката за надзор, за да се провери дали тя е била замислена да породи правни последици. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че обжалваеми актове по принцип представляват мерките, които определят окончателно становището на своя автор в края на дадена административна процедура и целят да произведат задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, с изключение по-конкретно на междинните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение, но нямат такива последици, както и

актове, които изцяло потвърждават предходен акт, необжалван в сроковете (вж. в този смисъл решенията *Internationaler Hilfsfonds/Комисия*, т. 31 по-горе, *EU:C:2010:40*, т. 52 и *Athinaiki Techniki/Комисия*, т. 30 по-горе, *EU:C:2008:422*, т. 42).

- 52 Поради това трябва да се провери дали преследваната цел с приемането на рамката за надзор, както тя следва по-конкретно от нейното съдържание и същество, се изразява в закрепване на окончателна позиция на ЕЦБ или напротив, в подготовката на последващ акт, който единствено е предназначен да породви правни последици.
- 53 В това отношение, както беше отбелязано в точка 39 по-горе, политиката на местонахождение е оповестена в рамката за надзор по особено конкретен начин, което прави лесно нейното прилагане. Така рамката за надзор далеч няма характер на чисто хипотетично изявление, а цели на практика да наложи спазването на изискване за местонахождение от централни контрагенти, чиято дейност надхвърля определените в нея прагове и поради това, при липсата на индиции в полза на противното в текста ѝ, рамката за надзор представлява окончателната позиция на ЕЦБ.
- 54 С оглед на гореизложеното от анализа на нейното съдържание и на контекста, в който се вписва, на нейното същество, както и на намерението на нейния автор следва, че рамката за надзор поражда правни последици и при това положение представлява акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна по член 263 ДФЕС.
- 55 Този извод не се обезсилва с доводите на ЕЦБ, изведени от твърдения потвърдителен характер на рамката за надзор или от наличието на последващи актове, които се позовават на нея.
- 56 На първо място, според ЕЦБ рамката за надзор само потвърждава съществуваща политика на местонахождение, която не е била оспорвана. Така в принципна декларация, приета през 2001 г. и изложена в прессъобщение от 27 септември 2001 г., ЕЦБ е подчертала, че „[естествената] географска рамка на всяка инфраструктура на „вътрешния“ пазар (включително клиринг с централен контрагент) за ценните книжа и за дериватите в евро, е еврозоната“ и че „[с] оглед на системичното значение, което могат да имат системите за клиринг и за сетълмент-доставка на ценни книжа, тази инфраструктура би трябвало да се намира в рамките на еврозоната“. Тя добавя, че в принципна декларация от декември 2008 г. относно централните контрагенти е посочено, че „Управителният съвет е потвърдил необходимостта от централен европейски контрагент поне за кредитните деривати“ и че „с оглед на потенциалното системично значение системите за клиринг и за сетълмент-доставка на ценни книжа, тази инфраструктура би трябвало да се намира в рамките на еврозоната“.
- 57 ЕЦБ напомня също, че през февруари 2009 г. е публикувала рамка за надзор на Евросистемата, в която е уточнено, от една страна, че „инфраструктури, които извършват плащания в евро, би трябвало да извършват това по сметки на централната банка и да бъдат правно учредени като дружества в еврозоната, като поемат цялата оперативна отговорност за обработката на сделките в евро“, и от друга страна, че „Евросистемата е приела и декларацията относно местонахождението на централните контрагенти, подчертаваща интереса на Евросистемата от това ядрото на инфраструктурата, която обслужва евро, да се намира в еврозоната“.
- 58 Като последица от това ЕЦБ изтъква, че нейната политика на местонахождение по отношение на централните контрагенти предшества рамката за надзор, оспорвана с настоящата жалба. От това тя прави извода, че тази рамка има потвърдителен характер и при това положение не може да бъде предмет на жалба за отмяна.
- 59 В приложение на постоянна съдебна практика жалба за отмяна, подадена срещу решение, с което само се потвърждава предходно необжалвано в сроковете решение, е недопустима (определение от 21 ноември 1990 г., *Infortec/Комисия*, C-12/90, Rec, *EU:C:1990:415*, т. 10 и решение от 11 януари 1996 г., *Zunis Holding и др./Комисия*, C-480/93 P, Rec, *EU:C:1996:1*, т. 14).

Целта на тази съдебна практика е да се избегне положение, при което жалбоподател може непряко да оспори законосъобразността на решение, което той не е оспорил своевременно и което поради това е станало окончателно.

- 60 При все това съгласно тази съдебна практика решение, с което само се потвърждава предходно решение, е такова, което не съдържа никакъв нов елемент спрямо предходен акт и неговото приемане не е предшествано от преразглеждане на положението на адресата на предходния акт (решение от 26 октомври 2000 г., *Ripa di Meana* и др./Парламент, T-83/99—T-85/99, Rec, EU:T:2000:244, т. 33; вж. определение от 7 декември 2004 г., *Internationaler Hilfsfonds*/Комисия, C-521/03 P, EU:C:2004:778, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 61 Също така по отношение на жалба за отмяна, подадена срещу регламент за изменение на по-ранен регламент, Съдът е имал възможността да напомни, че от последната алинея на член 263 ДФЕС — съгласно която жалбата за отмяна трябва да се подаде в срок от два месеца, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване или, при липса на съобщаване, от деня, в който жалбоподателят е узнал за него — следва, че акт, който не е оспорен в посочения срок, става окончателен и че окончателният характер се отнася не само за самия акт, но и за всеки следващ акт, който има чисто потвърждаващ характер. Това разрешение, което е оправдано с оглед на необходимостта от правна сигурност, се отнася както за индивидуалните актове, така и за тези с нормативен характер, какъвто е регламентът. Същевременно Съдът е напомнил, че в случай на изменение на разпоредба от регламент се поражда отново право на жалба не само по отношение на тази разпоредба, но и срещу всички останали, които, въпреки че не са изменени, образуват с нея едно цяло (решение от 18 октомври 2007 г., *Комисия/Парламент и Съвет*, C-299/05, Сб., EU:C:2007:608, т. 28—30).
- 62 Така обстоятелството, че ЕЦБ е закрепила в по-ранни актове принципът на политика на местонахождение, който би могъл да се приложи към централните контрагенти, не води до квалифициране на рамката за надзор като потвърдителен акт, тъй като разглежданата политика на местонахождение е посочена в нея в изменен вид.
- 63 Трябва обаче да се констатира, че оспорваната рамка за надзор ясно се различава от предшестващите я актове по въпроса за местонахождението на централните контрагенти.
- 64 Наистина няма спор, че в по-ранните актове, приети от ЕЦБ, намира израз желанието основните инфраструктури на еврозоната да са разположени в тази зона. Така в редакцията на рамката за надзор, оповестена през 2009 г. от ЕЦБ, се напомня, че „Евросистемата е приела и декларация относно местонахождението на централните контрагенти, подчертаваща интереса на Евросистемата от това ядрото на инфраструктурата, която обслужва еврото, да се намира в еврозоната“ и че „[п]рилагайки тази декларация към продуктите за извънборсови деривати върху кредити, Евросистемата не само е извела на преден план „необходимостта от най-малко един централен европейски контрагент за дериватите върху кредити“, но и е подчертала, че с оглед на потенциалното системно значение на системите за клиринг и за сетълмент на ценни книжа, тази инфраструктура би трябвало да се намира в еврозоната“ (стр. 9 от редакцията на рамката за надзор, публикувана през 2009 г.).
- 65 Същевременно следва да се подчертае, че редакцията на обжалваната рамка за надзор се различава значително от предшестващите я редакции в частта ѝ, в която определя конкретни прагове, считано от които това изискване за местонахождение в еврозоната трябва да се приложи, които прагове я правят приложима. Единствено поради факта на наличие на този допълнителен откъс рамката за надзор обаче не би могла да се счита за имаща потвърдителния характер, твърдян от ЕЦБ.

- 66 На второ място, доводите на ЕЦБ биха могли да се схванат в смисъл, че доколкото други правни актове се позовават на политиката на местонахождение на ЕЦБ, както е описана в рамката за надзор, единствено тези актове пораждаат правни последици, които могат да бъдат предмет на обжалване.
- 67 При все това подобни доводи не могат да бъдат приети, доколкото с тях се смесват отношенията, които могат да съществуват, от една страна, между междинна мярка и окончателно решение и от друга страна, между акт с общо приложение и решенията за неговото прилагане. Всъщност макар Насоките на ЕЦБ от 26 април 2007 година относно Трансевропейската автоматизирана система за брутен сетълмент на експресни преводи в реално време (TARGET2) (ЕЦБ/2007/2) (ОВ L 237, стр. 1) и Решението на ЕЦБ от 24 юли 2007 година относно условията на TARGET2-ЕЦБ (ЕЦБ/2007/7) (ОВ L 237, стр. 71), на които страните се позовават в техните писмени становища, да са били изменени с цел да включат позоваване на политиката на местонахождение, както тя е залегнала в рамката за надзор, това обстоятелство не е показателно за твърдяна липса на окончателен характер на посочената рамка. То показва единствено че предвиденото в нея условие е било приложено в специфичната област, за която двата въпросни акта се отнасят.
- 68 С оглед на гореизложеното първата липса на абсолютна процесуална предпоставка, изведена от естеството на рамката за надзор, трябва да се отхвърли.

По липсата на абсолютна процесуална предпоставка, изведена от липсата на процесуална легитимация на Обединеното кралство

- 69 ЕЦБ поддържа, че дори ако се приеме, че рамката за надзор следва да се разглежда като обвързващ акт, Обединеното кралство не е легитимирано да подаде жалба срещу нея, поради това че то не участва в някои аспекти на икономическия и паричен съюз. В това отношение тя се позовава на обстоятелството, че в Протокол № 15 към ДФЕС за някои разпоредби, отнасящи се до Обединеното кралство, се изключва прилагането на някои разпоредби на ДФЕС и на Устава спрямо тази държава членка, сред които е посочен член 127, параграфи 1—5 ДФЕС.
- 70 Обединеното кралство изтъква, че Протокол № 15 към ДФЕС няма за цел да му попречи да оспорва действията или бездействията на ЕЦБ, които нарушават правото на Европейския съюз.
- 71 От член 263, първа и втора алинея ДФЕС и от точка 35.1 от член 35 на Устава следва, че държава членка има правото да обжалва актове, приети от ЕЦБ.
- 72 Освен това от член 7 от Протокол № 15 към ДФЕС следва, че някои членове от Устава не се прилагат към Обединеното кралство, като в това изброяване не е включен член 35 от Устава.
- 73 От това трябва да се заключи, че в качеството си на държава членка Обединеното кралство има процесуална легитимация да обжалва актовете на ЕЦБ на основание член 263, втора алинея ДФЕС, без за него да се прилагат условията на член 263, четвърта алинея ДФЕС.
- 74 Този извод не се обезсилва от обстоятелството, че членове 4 и 7 от Протокол № 15 към ДФЕС изключват прилагането съответно на член 127, параграфи 1—5 ДФЕС и на членове 3 и 22 от Устава по отношение на Обединеното кралство. Всъщност въпросът дали с приемането на рамката за надзор ЕЦБ е действала в рамките на правомощията, които са ѝ предоставени с тези разпоредби, или напротив, ги е превишила, спада към преценката по съществуването на жалбата, а не на нейната допустимост.

- 75 Следователно макар в приложение на Протокол № 15 към ДФЕС някои разпоредби на ДФЕС и на Устава да не се прилагат по отношение на Обединеното кралство, последното има право да подаде жалба с цел да накара съда на Съюза да провери дали ЕЦБ не е превишила своите правомощия.
- 76 Вследствие на това трябва да се отхвърли втората изтъкната от ЕЦБ липса на процесуална предпоставка и да се приеме, че настоящата жалба е допустима.

По съществуващото на спора

- 77 Обединеното кралство изтъква пет основания.
- 78 С първото си основание то поддържа, че ЕЦБ не е компетентна да поставя изискване за местонахождение на централните контрагенти. В рамките на второто основание то сочи, че политиката на местонахождение на ЕЦБ нарушава разпоредбите на ДФЕС относно свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги, както и свободното движение на капитали. Третото основание е изведено от твърдяно нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС във връзка с член 13, параграф 2 ДЕС. С четвъртото основание Обединеното кралство поддържа, че изискването на ЕЦБ за местонахождение нарушава принципа на недопускане на дискриминация, закрепен в член 18 ДФЕС. Накрая, в рамките на петото основание то поддържа, че дискриминационният характер на рамката за надзор не може да се обоснове по никакъв начин, без да се наруши принципът на пропорционалност.
- 79 В рамките на първото основание Обединеното кралство, подкрепено на съдебното заседание от Кралство Швеция, изтъква, че ЕЦБ не е компетентна да упражнява надзор и регламентарен контрол върху централните контрагенти.
- 80 ЕЦБ, подкрепена на съдебното заседание от Кралство Испания и Френската република, счита, че дори ако рамката за надзор бъде квалифицирана като обвързващ акт, тя е била компетентна да я приеме.
- 81 На първо място, тя изтъква, че рамката за надзор е част от целта, възложена ѝ с член 127, параграф 1, ДФЕС да поддържа ценовата стабилност и да оказва подкрепа на общите икономически политики в Съюза. По-специално част от основната задача, възложена на ЕЦБ с член 127, параграф 2 ДФЕС, е насърчаването на нормалното функциониране на платежните системи. Тя напомня, че още през 2001 г. е извела на преден план отраженията, които могат да имат централните контрагенти върху нормалното функциониране на платежните системи. От това тя прави извода, че доколкото посочената в рамката за надзор политика на местонахождение спрямо централните контрагенти е свързана с насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи, тя можела да я приеме без оправомощаване от страна на Съвета.
- 82 В репликата ЕЦБ подчертава, че в съображение 11 от Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно извънборсовите деривати, централните контрагенти и регистрите на транзакции (ОВ L 201, стр. 1) е посочено, че в изпълнение на задачата за насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи от ЕСЦБ нейните членове упражняват контрол чрез осигуряването на ефикасни и стабилни платежни и клирингови системи, включително централни контрагенти.
- 83 На второ място, ЕЦБ отхвърля изтъкнатата от Обединеното кралство идея, че за въвеждането на политика в разглежданата област тя е била длъжна да приеме обвързващ акт. По същество тя поддържа, че има право да обяви в декларация своята политика относно местонахождението на

централните контрагенти, извършващи сделки с активи в евро, при това включително в хипотезата, в която Съветът е трябвало да ѝ възложи специфични задачи в приложение на член 127, параграф 6 ДФЕС.

- 84 Най-напред следва да се отбележи, че е налице оспорване на компетентността на ЕЦБ да наложи от името на Евросистемата изискване за местонахождение в рамките на еврозоната, приложимо за централните контрагенти, които предоставят услуги за клиринг на ценни книжа в евро над определени прагове. Трябва да се констатира, че предвиждането на подобно изискване надхвърля рамката на обикновения надзор на инфраструктурите на системите за клиринг на ценни книжа и е част от регламентирането на тяхната дейност.
- 85 Ето защо трябва да се провери дали ЕЦБ разполага с компетентност да регламентира дейността на инфраструктури като централните контрагенти, участващи в клиринг на ценни книжа.
- 86 В своето писмено становище ЕЦБ основава наличието на подобна компетентност на член 127, параграф 1 ДФЕС и на член 127, параграф 2, четвърто тире ДФЕС. В рамката за надзор е направено позоваване и на член 22 от Устава.
- 87 В приложение на член 127, параграф 1 ДФЕС основната цел на ЕСЦБ е да поддържа ценова стабилност. Съгласно член 127, параграф 2, четвърто тире „[о]сновните задачи, осъществявани чрез ЕСЦБ, са [...] да насърчава нормалното функциониране на платежните системи“. Тази задача е напомнена в точка 3.1, четвърто тире на член 3 от Устава.
- 88 Член 22 от Устава, озаглавен „Клирингови и платежни системи“, предвижда, че „ЕЦБ и националните централни банки могат да осигурят улеснения, а ЕЦБ да приеме регламенти, гарантиращи ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи в рамките на Съюза и с други страни“.
- 89 Налага се констатацията, че тези различни правни основи взаимно се допълват. Правомощието за приемане на регламенти на основание член 22 от Устава е едно от средствата, предоставени на разположение на ЕЦБ, за да изпълни задачата, която член 127, параграф 2 ДФЕС възлага на Евросистемата за насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи. Тази задача сама по себе си обслужва основната цел, закрепена в член 127, параграф 1 ДФЕС.
- 90 От това по необходимост следва, че изразът „клирингови системи“, посочен в член 22 от Устава, трябва да се разглежда във връзка с „платежни системи“, на които е направено позоваване в същия член и чието нормално функциониране представлява една от задачите на Евросистемата.
- 91 При това положение следва да се провери дали възложената на Евросистемата задача за насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи, за която ЕЦБ разполага с правомощието да приема регламенти, може да се разглежда като включваща системите за клиринг на ценни книжа и следователно дейността на централните контрагенти, когато същите участват в това.
- 92 В това отношение следва да се напомни, както вече беше подчертано в точка 44 по-горе, че функцията на централен контрагент е да се субституира в купувача спрямо всеки продавач и в продавача спрямо всеки купувач. От това следва, че неговата клирингова дейност се извършва не само върху ликвидните средства, предназначени за купуването на въпросните ценни книжа, но и върху ценните книжа, предмет на транзакциите. Именно това подчертава самата ЕЦБ в рамката за надзор, когато се позовава на наличието на насока „ликвидност“ (cash leg) и на насока „ценни книжа“ (securities leg) на дейността на централните контрагенти.

- 93 Затова, на първо място, изразите „платежни системи“ и „клирингови и платежни системи“, използвани съответно в член 127, параграф 2, четвърто тире ДФЕС и в член 22 от Устава, следва да се тълкуват с цел да се прецени дали те включват дейността по клиринг на ценни книжа.
- 94 От една страна, следва да се отбележи, че изразът „платежни системи“ е определен от законодателя в член 4, параграф 6 от Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО (ОВ L 319, стр. 1) като обозначаващ „система за прехвърляне на средства, функционираща въз основа на формални и стандартизирани процедури и общи правила за обработка, клиринг и/или сетълмент на платежни транзакции“.
- 95 Освен това следва да се подчертае, че макар член 3, буква з) от Директива 2007/64/ЕО да изключва от своето приложно поле „платежни транзакции, извършени чрез система за сетълмент на плащания или на ценни книжа между агенти по сетълмента, централни съконтрагенти, клирингови къщи и/или централни банки и други участници в системата, и доставчици на платежни услуги, без да се засяга действието на член 28“, това не променя факта, че даденото в член 4, параграф 6 от същата тази директива определение остава релевантно за дефинирането на платежна система, включително когато тя е използвана от финансови инфраструктури, каквито са централните контрагенти, както показва препращането към член 28 от посочената директива, който се отнася до „[д]остъп до платежните системи“.
- 96 От друга страна, трябва също да се посочи, че Съдът е имал повод да тълкува понятието „плащания“, когато то се използва в контекста на член 63, параграф 2 ДФЕС, като обозначаващо прехвърлянето на средства, с което се осигурява насрещната престация на сделка (вж. в този смисъл решения от 31 януари 1984 г., Luisi и Carbone, 286/82 и 26/83, Rec, EU:C:1984:35, т. 20, от 14 юли 1988 г., Lambert, 308/86, Rec, EU:C:1988:405, т. 10 и от 14 декември 1995 г., Sanz de Lera и др., C-163/94, C-165/94 и C-250/94, Rec, EU:C:1995:451, т. 17).
- 97 От гореизложеното следва, че понятието „платежна система“ по смисъла на член 127, параграф 2 ДФЕС спада към прехвърлянето на средства. Следователно макар в подобно определение да може да се включи насоката „ликвидност“ на сделките за клиринг, това не е така за насоката „ценни книжа“ на сделките за клиринг на централен контрагент, които, макар да могат да се разглеждат като имащи за предмет транзакция, при която се прехвърлят средства, все пак сами по себе си не представляват плащания.
- 98 Аналогичен извод се налага и относно израза „клирингови и платежни системи“, използван в член 22 от Устава.
- 99 Поради изложените в точка 89 по-горе причини този израз трябва да се тълкува с оглед на задачата, възложена на Евросистемата с член 127, параграф 2, четвърто тире ДФЕС, да насърчава „нормалното функциониране на платежните системи“. От това по необходимост следва, че възможността, предоставена с член 22 от Устава на ЕЦБ, да приема регламенти, „гарантиращи ефикасни и стабилни клирингови и платежни системи“, не може да се схваща като признаваща ѝ подобно правомощие по отношение на всички клирингови системи, включително тези относно транзакциите с ценни книжа.
- 100 Тази възможност, призната на ЕЦБ с член 22 от Устава, трябва по-скоро да се разглежда като ограничена само до системите за клиринг на плащания. В това отношение следва да се отбележи, че платежните системи могат да включват фаза на клиринг, каквито са платежните системи за нетен сетълмент, в противовес на платежната система за брутен сетълмент.

- 101 Като последица от това при липсата на изрично позоваване на клиринг на ценни книжа в член 22 от Устава, следва да се направи изводът, че изборът на израза „клирингови и платежни системи“ цели по-скоро да подчертае, че ЕЦБ е компетентна да приема регламенти с цел да осигури ефикасността и сигурността на платежните системи, включително тези, включващи фаза на клиринг, отколкото да ѝ възложи самостоятелна компетентност за регламентиране на всички клирингови системи.
- 102 Този извод не се обезсилва от направеното от ЕЦБ позоваване на съображение 11 от Регламент № 648/2012, тъй като този регламент освен това не е бил в сила към датата на приемането на рамката за надзор, съгласно което „членовете на ЕСЦБ упражняват контрол чрез осигуряването на ефикасни и стабилни платежни и клирингови системи, включително централни контрагенти“. Единствено при прочита на цялото въпросно съображение става ясно, че с него законодателят само напомня за тесните връзки между клиринговите и платежните системи и централните контрагенти и за желанието му да приобщи ЕЦБ и националните централни банки към процедурата за одобряване на централни контрагенти, както и към изготвянето на регулаторни технически стандарти, които те трябва да спазват. От това по никакъв начин не следва, че с Регламент № 648/2012 законодателят е искал да признае в полза на ЕЦБ и на националните централни банки компетентност за регламентиране на дейността на централните контрагенти, въпреки че с този регламент самият законодател цели да регламентира дейността на централните контрагенти, като им налага еднакви задължения.
- 103 На второ място, следва да се отхвърлят доводите на ЕЦБ, според които по същество изпълнението на задачата, изразяваща се в насърчаване на нормалното функциониране на платежните системи на основание член 127, параграф 2, четвърто тире ДФЕС, предполага тя задължително да разполага с правомощие за регламентиране на дейността на инфраструктурите за клиринг на ценни книжа с оглед на отражението, което слабост на същите би могло да има върху платежните системи.
- 104 Наистина Съдът е приел, че правомощията, които не са изрично предвидени в разпоредбите на Договорите, могат да бъдат използвани, ако са необходими за постигане на определени от последните цели (вж. в този смисъл решение Комисия/Съвет, т. 30 по-горе, EU:C:1971:32, т. 28). Така, когато член от Договора възлага на институция конкретна задача, следва да се приеме, че за да не премахне полезното действие на тази разпоредба, той имплицитно ѝ предоставя, поради този факт, необходимите правомощия за изпълнението на въпросната задача (вж. по аналогия решения от 9 юли 1987 г., Германия и др./Комисия, 281/85, 283/85—285/85 и 287/85, Rec, EU:C:1987:351, т. 28 и от 17 септември 2007 г., Франция/Комисия, T-240/04, Сб., EU:T:2007:290, т. 36).
- 105 При все това съществуването на имплицитни нормотворчески правомощия, което съставлява отклонение от принципа на възлагане, закрепен в член 13, параграф 2 ДЕС, трябва да се преценява стеснително. Само по изключение такива имплицитни правомощия се признават от съдебната практика и за да бъдат признати, те трябва да бъдат необходими за осигуряване на полезното действие на разпоредбите на Договора или на съответния основен регламент (вж. по аналогия решение Франция/Комисия, точка 104 по-горе, EU:T:2007:290, т. 37).
- 106 В конкретния случай не може да се отрече съществуването на тесни връзки между платежните системи и системите за клиринг на ценни книжа, нито вероятността смущения, засягащи инфраструктурите за клиринг на ценни книжа, да се отразят върху платежните системи и по този начин да попречат на тяхното нормално функциониране.
- 107 При все това наличието на тези връзки не е достатъчно да обоснове признаването на имплицитни правомощия на ЕЦБ за регламентиране на системите за клиринг на ценни книжа, при положение че ДФЕС предвижда възможността за изрично възлагане на подобни правомощия на ЕЦБ.

- 108 Всъщност следва да се подчертае, че член 129, параграф 3 ДФЕС предвижда опростен механизъм за изменение, като изключение от този по член 48 ДЕС, по отношение на някои разпоредби на Устава, сред които член 22 от него. Той позволява на Европейския парламент и на Съвета, действащи в съответствие с обикновената законодателна процедура, по препоръка на ЕЦБ или по предложение на Комисията да изменят посочените разпоредби.
- 109 Следователно, ако ЕЦБ приеме, че за правилното изпълнение на нейната задача по член 127, параграф 2, четвърто тире ДФЕС следва да ѝ се признае правомощие за регламентиране на инфраструктурите, извършващи клиринг на сделки с ценни книжа, тя следва да поиска от законодателя на Съюза да измени член 22 от Устава, като добави изрично позоваване на системите за клиринг на ценни книжа.
- 110 С оглед на изложеното следва първото изтъкнато от Обединеното кралство основание да се приеме и без да е необходимо да се разглеждат другите четири основания, да се направи изводът, че ЕЦБ не разполага с необходимата компетентност да регламентира дейността на системите за клиринг на ценни книжа, поради което рамката за надзор, в частта ѝ, с която на централните контрагенти, участващи в клиринга на ценни книжа, се налага изискване за местонахождение в еврозоната, трябва да бъде отменена поради липса на компетентност.

По съдебните разноски

- 111 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено искане в този смисъл. След като ЕЦБ е загубила делото, тя следва да се осъди да заплати направените от Обединеното кралство съдебни разноски съгласно неговите искания.
- 112 Освен това съгласно член 87, параграф 4, първа алинея от Процедурния правилник държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Кралство Испания, Френската република и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

- 1) **Отменя Рамката за надзор на Евросистемата, публикувана от Европейската централна банка (ЕЦБ) на 5 юли 2011 г., в частта, в която се предвижда изискване за местонахождение в държава членка от Евросистемата за централните контрагенти, участващи в клиринга на ценни книжа.**
- 2) **ЕЦБ понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия.**
- 3) **Кралство Испания, Френската република и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 март 2015 година.

Подписи