



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. ledna 2014*

„Nařízení (EU) č. 236/2012 — Prodej na krátko a některé aspekty swapů úvěrového selhání —
Článek 28 — Platnost — Právní základ — Intervenční pravomoci Evropského orgánu pro cenné papíry
a trhy za výjimečných okolností“

Ve věci C-270/12,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 31. května 2012,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené A. Robinsonem, jako zmocněncem,
ve spolupráci s J. Stratford, QC, a A. Henshawem, barrister,

žalobce,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému A. Neergaardem a R. Van de Westelakenem, jakož i D. Gauci
a A. Gros-Čorbadžijskou, jako zmocněnci,

Radě Evropské unie, zastoupené H. Legalem a A. De Elerou, jakož i E. Dumitriu-Segnana, jako
zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným

Španělským královstvím, zastoupeným A. Rubio Gonzálezem, jako zmocněncem,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, D. Colasem a E. Ranaivosonem, jako
zmocněnci,

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Urbani Nerim,
avvocato dello Stato,

Evropskou komisí, zastoupenou T. van Rijnem, B. Smuldersem a C. Zadrou, jakož i R. Vasileva, jako
zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, předsedové senátů, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger, A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. června 2013,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. září 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Spojené království Velké Británie a Severního Irska se svou žalobou domáhá zrušení článku 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 236/2012 ze dne 14. března 2012 o prodeji na krátko a některých aspektech swapů úvěrového selhání (Úř. věst. L 86, s. 1).

Právní rámec

- 2 Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) byl zřízen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES (Úř. věst. L 331, s. 84, dále jen „nařízení o ESMA“).
- 3 Podle čl. 1 odst. 2 a 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1092/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika (Úř. věst. L 331, s. 1), je ESMA součástí Evropského systému finančního dohledu (ESFS), jehož účelem je zajišťovat dohled nad finančním systémem Evropské unie.
- 4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES (Úř. věst. L 331, s. 12) rozšířilo ESFS o Evropský orgán pro bankovníctví, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1094/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/79/ES (Úř. věst. L 331, s. 48) rozšířilo ESFS o Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění. ESFS je rovněž tvořen Společným výborem evropských orgánů dohledu, jakož i příslušnými orgány nebo orgány dohledu členských států.
- 5 Článek 1 odst. 2 nařízení o ESMA stanoví, že ESMA „jedná v rámci pravomocí, které mu byly svěřeny tímto nařízením a v rozsahu působnosti [všech] právně závazných aktů Unie, které stanoví úkoly [ESMA]“.
- 6 Články 8 a 9 tohoto nařízení vymezují úkoly a pravomoci ESMA. Mezi ně patří přijímání rozhodnutí určených příslušným vnitrostátním orgánům a účastníkům finančních trhů.

7 Článek 9 odst. 5 uvedeného nařízení stanoví:

„5. [ESMA] může dočasně zakázat nebo omezit některé finanční činnosti, které ohrožují řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého finančního systému Unie nebo jeho části, v případech a za podmínek stanovených v legislativních aktech uvedených v čl. 1 odst. 2, nebo, bude-li to nutné, v případě mimořádné situace v souladu s článkem 18 a za podmínek v něm stanovených.

Rozhodnutí uvedené v prvním pododstavci přezkoumává [ESMA] v přiměřených intervalech, nejméně však každé tři měsíce. Není-li rozhodnutí v uvedené tříměsíční lhůtě obnoveno, pozbývá automaticky platnosti.

Členský stát může [ESMA] požádat, aby své rozhodnutí znovu zvážil. V takovém případě [ESMA] rozhodne postupem podle čl. 44 odst. 1 druhého pododstavce, zda své rozhodnutí potvrzuje.

[ESMA] může rovněž posoudit nutnost zakázat nebo omezit určité typy finančních činností a v případě, že to skutečně nutné je, informovat Komisi, aby usnadnil přijetí takového zákazu či omezení.“

8 Nařízení č. 236/2012 bylo přijato na základě článku 114 SFEU, který Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie svěřuje pravomoc přijímat opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.

9 Uvedené nařízení se podle svého čl. 1 odst. 1 vztahuje na:

„a) finanční nástroje ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a), které jsou přijaty k obchodování v obchodním systému v Unii, a to i v případech, kdy se s těmito nástroji obchoduje mimo obchodní systém;

b) deriváty uvedené v příloze I oddílu C bodech 4 až 10 směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2004/39/ES [ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (Úř. věst. L 145, s. 1, Zvl. vyd. 06/07, s. 263)], které se vztahují k finančnímu nástroji uvedenému v písmenu a) nebo k emitentovi takového finančního nástroje, a to i v případech, kdy se s těmito deriváty obchoduje mimo obchodní systém;

c) dluhové nástroje vydané členským státem nebo Unií a deriváty uvedené v příloze I oddílu C bodech 4 až 10 směrnice 2004/39/ES, které se k dluhovým nástrojům vydaným členským státem nebo Unií vztahují nebo na ně odkazují.“

10 Článek 2 odst. 1 nařízení č. 236/2012 stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

a) ‚finančním nástrojem‘ nástroj uvedený v příloze I oddílu C směrnice 2004/39/ES;

b) ‚prodejem na krátko‘ ve vztahu k akciím nebo dluhovým nástrojům jakýkoli prodej akcií nebo dluhových nástrojů, které prodávající v době uzavření dohody o prodeji nevlastní, včetně takového prodeje, při němž má prodávající v době uzavření dohody o prodeji příslušné akcie nebo dluhové nástroje vypůjčeny nebo má uzavřenu dohodu o jejich vypůjčení pro účely jejich dodání při vypořádání [...]

[...]

11 Článek 3 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se za krátkou pozici týkající se upsaného akciového kapitálu nebo vydaných státních dluhopisů považuje pozice, která je výsledkem:

- a) prodeje akcií vydaných společnostmi nebo dluhového nástroje vydaného státním emitentem na krátko;
- b) uzavření transakce, která vytváří jiný finanční nástroj nebo se vztahuje k jinému finančnímu nástroji než k nástroji uvedenému v písmenu a), pokud důsledkem nebo jedním z důsledků této transakce je, že tato fyzická nebo právnická osoba uzavírající uvedenou transakci získá finanční výhodu, dojde-li k poklesu ceny nebo hodnoty akcií nebo dluhového nástroje.“

12 Článek 28 uvedeného nařízení, nadepsaný „Intervenční pravomoci [ESMA] za výjimečných okolností“, zní:

„1. V souladu s čl. 9 odst. 5 nařízení (EU) č. 1095/2010 [ESMA], s výhradou odstavce 2 tohoto článku:

- a) uloží fyzickým nebo právnickým osobám, které mají čisté krátké pozice ve vztahu k určitému finančnímu nástroji nebo třídě finančních nástrojů, aby oznámily příslušnému orgánu nebo zveřejnily podrobné informace o veškerých takových pozicích, nebo
- b) uloží zákaz nebo stanoví podmínky týkající se provádění, fyzickými nebo právnickými osobami, prodeje na krátko nebo transakce, která vytváří finanční nástroj nebo se vztahuje k finančnímu nástroji, jež není finančním nástrojem uvedeným v čl. 1 odst. 1 písm. c), pokud důsledkem nebo jedním z důsledků této transakce je, že daná fyzická nebo právnická osoba získá finanční výhodu, dojde-li k poklesu ceny nebo hodnoty jiného finančního nástroje.

Opatření lze použít za zvláštních okolností stanovených [ESMA] nebo může podléhat výjimkám stanoveným tímto orgánem. Zejména mohou být stanoveny výjimky, které se použijí pro činnosti v rámci tvorby trhu a činnosti na primárním trhu.

2. [ESMA] přijme rozhodnutí podle odstavce 1, pouze pokud:

- a) opatření uvedená v odst. 1 písm. a) a b) reagují na ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii nebo jeho části a situace má přeshraniční důsledky a
- b) žádný příslušný orgán nepřijal opatření k řešení dané hrozby nebo jeden nebo více příslušných orgánů přijaly opatření, která na tuto hrozbu nereagují odpovídajícím způsobem.

3. Při přijímání opatření uvedených v odstavci 1 vezme [ESMA] v úvahu, v jakém rozsahu opatření:

- a) významně řeší danou hrozbu pro správné fungování a integritu finančních trhů nebo pro stabilitu celého finančního systému v Unii nebo jeho části nebo významně zlepší schopnost příslušných orgánů tuto hrozbu monitorovat;
- b) nesmějí vytvářet riziko regulační arbitráže;
- c) nemá škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů, mimo jiné tím, že sníží likviditu na těchto trzích nebo [zvýší] nejistotu mezi účastníky trhu, který by byl neúměrný vzhledem k přínosům opatření.

Pokud jeden nebo více příslušných orgánů přijaly opatření podle článků 18, 19, 20 nebo 21, může [ESMA] přijmout kterékoli z opatření uvedených v odstavci 1 tohoto článku, aniž by vydával stanovisko podle článku 27.

4. Před tím, než se rozhodne uložit nebo obnovit kterékoli z opatření uvedených v odstavci 1, konzultuje [ESMA] [Evropskou radu pro systémová rizika (ESRB)] a případně další dotčené orgány.

5. Před tím, než se rozhodne uložit nebo obnovit kterékoli z opatření uvedených v odstavci 1, oznámí [ESMA] dotčeným příslušným orgánům opatření, jejichž přijetí navrhuje. Oznámení obsahuje údaje o navrhovaných opatřeních, třídě finančních nástrojů a transakcí, pro které se opatření použijí, důkazech, z nichž vychází odůvodnění uvedených opatření, a zamýšlené době, kdy mají opatření nabýt účinku.

6. Oznámení se podává nejpozději 24 hodin předtím, než má opatření nabýt účinku nebo být obnoveno. Za výjimečných okolností může [ESMA] podat oznámení později než 24 hodin před zamýšlenou dobou nabytí účinku opatření, pokud uvedenou 24hodinovou lhůtu není možné dodržet.

7. [ESMA] na svých internetových stránkách zveřejní oznámení o každém rozhodnutí uložit nebo obnovit opatření uvedené v odstavci 1. Toto oznámení obsahuje alespoň:

- a) uložená opatření, včetně nástrojů a tříd transakcí, pro které se opatření použijí, a dobu jejich trvání, a
- b) důvody, proč [ESMA] zastává stanovisko, že je opatření nezbytné uložit, včetně důkazů, o něž se tyto důvody opírají.

8. Poté, co se [ESMA] rozhodne uložit nebo obnovit kterékoli z opatření uvedených v odstavci 1, neprodleně příslušným orgánům oznámí přijatá opatření.

9. Opatření nabývá účinku v okamžiku zveřejnění oznámení na internetových stránkách [ESMA] nebo v době uvedené v oznámení, která je pozdější než doba jeho zveřejnění, a použije se pouze pro transakce provedené poté, co opatření nabylo účinku.

10. [ESMA] opatření uvedené v odstavci 1 přezkoumává ve vhodných intervalech a alespoň jednou za tři měsíce. Není-li dané opatření obnoveno do konce uvedené doby tří měsíců, jeho platnost automaticky skončí. Na obnovování opatření se vztahují odstavce 2 až 9.

11. Opatření přijaté [ESMA] podle tohoto článku má přednost před veškerými předchozími opatřeními, která přijal příslušný orgán podle oddílu 1.“

13 Článek 30 ve spojení s článkem 42 nařízení č. 236/2012 pověřuje Komisi, aby v přenesené pravomoci přijímala akty, které stanoví kritéria a faktory, které ESMA zohlední zejména při určování, zda se objevily hrozby uvedené v čl. 28 odst. 2 písm. a) uvedeného nařízení.

14 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 918/2012 ze dne 5. července 2012, kterým se doplňuje nařízení č. 236/2012, pokud jde o definice, výpočet čistých krátkých pozic, kryté swapy úvěrového selhání na státní dluhopisy, prahové hodnoty pro oznamovací povinnost, prahové hodnoty likvidity pro pozastavení omezení, významný pokles hodnoty finančních nástrojů a nepříznivé události (Úř. věst. L 274, s. 1), v čl. 24 odst. 3 stanoví:

„Pro účely čl. 28 odst. 2 písm. a) [nařízení č. 236/2012] se ohrožením řádného fungování finančních trhů a jejich integrity nebo stability celého nebo části finančního systému v Unii rozumí

- a) jakékoli ohrožení v podobě vážné finanční, měnové nebo rozpočtové nestability týkající se členského státu nebo finančního systému v členském státě, které může vážně ohrozit řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého nebo části finančního systému v Unii;
 - b) možnost selhání kteréhokoli členského státu nebo nadnárodního emitenta;
 - c) jakékoli vážné poškození fyzických struktur významných finančních emitentů, tržní infrastruktury, systémů clearingů a vypořádání a dohledu, které může vážně ovlivnit přeshraniční trhy, zejména jsou-li takové škody způsobené přírodní katastrofou nebo teroristickým útokem, kdy toto může vážně ohrozit řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého nebo části finančního systému v Unii;
 - d) jakékoli vážné narušení veškerého platebního styku nebo postupu vypořádání, zejména souvisí-li s mezibankovními operacemi, které způsobuje nebo může způsobit významná pochybení v platbách nebo při vypořádání nebo zpoždění v rámci přeshraničního platebního styku v Unii, zejména pokud toto může vést k šíření finanční nebo ekonomické zátěže v celém nebo části finančního systému v Unii.“
- 15 Komise přijala prováděcí nařízení (EU) č. 827/2012 ze dne 29. června 2012, kterým se stanoví prováděcí technické normy, pokud jde o způsoby zveřejňování čistých pozic v akcích a formát informací, které mají být poskytovány Evropskému orgánu pro cenné papíry a trhy v souvislosti s čistými krátkými pozicemi, typy dohod, ujednání a opatření, jež odpovídajícím způsobem zajišťují, že akcie nebo nástroje financování státního dluhu jsou k dispozici pro vypořádání, a data a období pro stanovení hlavního systému akcí podle nařízení č. 236/2012 (Úř. věst. L 251, s. 11).
- 16 Oddíl C přílohy 1 směrnice 2004/39 definuje finanční nástroje následovně:
- „1) Převoditelné cenné papíry.
 - 2) Nástroje peněžního trhu.
 - 3) Podílové jednotky subjektů kolektivního investování.
 - 4) Opce, futures, swapy, dohody o budoucích úrokových sazbách a jakékoli jiné derivátové smlouvy týkající se cenných papírů, měn, úrokových sazeb či výnosů nebo jiné derivátové nástroje, finanční indexy nebo finanční míry, které lze vypořádat fyzicky nebo v hotovosti.
 - 5) Opce, futures, swapy, dohody o budoucích úrokových sazbách a jakékoli jiné derivátové smlouvy týkající se komodit, které musejí být vypořádány v hotovosti nebo mohou být vypořádány v hotovosti na žádost jedné ze stran (jinak než v případě neplnění nebo z jiného důvodu ukončení).
 - 6) Opce, futures, swapy a jakékoli jiné derivátové smlouvy týkající se komodit, které lze vypořádat fyzicky za předpokladu, že jsou obchodovány na regulovaném trhu nebo [v mnohostranném obchodním systému (multilateral trading facility) (MTF)].
 - 7) Opce, futures, swapy, forwardy a jakékoli jiné derivátové smlouvy týkající se komodit, které lze vypořádat fyzicky, neuvedené jinak v oddíle C odstavci 6 a neurčené k obchodním účelům, které mají znaky jiných derivátových finančních nástrojů, mimo jiné s ohledem na to, zda jsou zúčtovány a vypořádány prostřednictvím uznávaných zúčtovacích středisek nebo pomocí výzvy k dodatkové úhradě.
 - 8) Derivátové nástroje k převodu úvěrového rizika.

- 9) Finanční rozdílové smlouvy.
- 10) Opce, futures, swapy, dohody o budoucích úrokových sazbách a jakékoli jiné derivátové smlouvy týkající se klimatických proměnných, sazeb přepravného, povolenek na emise nebo měr inflace či jiných oficiálních ekonomických statistických údajů, které musejí být vypořádány v hotovosti nebo mohou být vypořádány v hotovosti na žádost jedné ze stran (jinak než v případě neplnění nebo z důvodu jiného ukončení), i další derivátové smlouvy týkající se majetku, práv, závazků, indexů a měr neuvedených jinde v tomto oddílu, které mají znaky jiných derivátových finančních nástrojů, mimo jiné s ohledem na to, zda jsou obchodovány na regulovaném trhu nebo MTF, zúčtovány a vypořádány prostřednictvím uznávaných zúčtovacích středisek nebo pomocí výzvy k dodatkové úhradě.“
- 17 Za účelem efektivního fungování ESFS byly směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/78/EU ze dne 24. listopadu 2010 změněny směrnice 98/26/ES, 2002/87/ES, 2003/6/ES, 2003/41/ES, 2003/71/ES, 2004/39/ES, 2004/109/ES, 2005/60/ES, 2006/48/ES, 2006/49/ES a 2009/65/ES s ohledem na pravomoci Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění) a Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy) (Úř. věst. L 331, s. 120).

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 18 Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil článek 28 nařízení č. 236/2012 a
 - uložil žalovaným náhradu nákladů řízení.
- 19 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:
- žalobu zamítl a
 - uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.
- 20 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- žalobu v plném rozsahu zamítl jako neopodstatněnou a
 - uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.
- 21 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 16. listopadu 2013 bylo povoleno vedlejší účastenství Španělského království, Francouzské republiky, Italské republiky a Komise na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.

K případnému znovuotevření ústní části řízení

- 22 Dopisy ze dne 24. září 2013 se Parlament, Rada a Komise dovolávaly možnosti znovuotevření ústní části řízení podle článku 83 jednacího řádu Soudního dvora.
- 23 V tomto ohledu tyto tři orgány uvedly, že hlavní argument přednesený ve stanovisku generálního advokáta, a sice otázka svěření některých rozhodovacích pravomocí orgánu ESMA na základě článku 114 SFEU, „nebyl žádným z účastníků řízení vznesen“, a tedy představuje „nový argument“, k němuž se účastníci řízení neměli příležitost vyjádřit.

- 24 Je však třeba konstatovat, že žalobce uplatňuje porušení článku 114 SFEU ve svém čtvrtém žalobním důvodu a že výše uvedený argument byl na jednání před Soudním dvorem projednán.
- 25 Za těchto podmínek a s ohledem na skutečnosti uvedené v článku 83 jednacího řádu není namístě podanému návrhu vyhovět.

K žalobě

Úvodní poznámky

- 26 Co se týče předmětu žaloby, je třeba uvést, že se žalobce domáhá pouze zrušení článku 28 nařízení č. 236/2012 a nezpochybňuje zřízení ESMA.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásad týkajících se přenesení pravomocí uvedených v rozsudku Meroni v. Vysoký úřad

Argumentace účastníků řízení

- 27 Spojené království vznáší na podporu svého prvního žalobního důvodu pět argumentů.
- 28 Zprvce Spojené království tvrdí, že rozhodnutí ESMA o tom, zda jsou splněna kritéria stanovená v čl. 28 odst. 2 nařízení č. 236/2012, implikuje „velmi širokou diskreční pravomoc“. Konkrétně určení toho, zda existuje „ohrožení“ správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému nebo jeho části, představuje samo o sobě „velmi subjektivní posouzení“. Skutečnost, že členské státy přijaly rozdílné přístupy k prodeji na krátko, prokazuje diskreční povahu volby, která má být učiněna.
- 29 Spojené království se domnívá, že pro určení, zda příslušné orgány přijaly opatření k řešení takové hrozby nebo přijaly opatření, která na tuto hrozbu nereagují odpovídajícím způsobem, ESMA nutně přijímá rozhodnutí, která mohou být rozporuplná. Při přijímání takových rozhodnutí je tato instituce zapojena do provádění skutečné hospodářské politiky a vyžaduje se od ní, aby rozhodovala o střetu různých veřejných zájmů, přijímala hodnotové soudy nebo prováděla složitá finanční hodnocení.
- 30 Zadruhé má Spojené království za to, že ESMA v souladu s čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 disponuje širokou škálou možností, pokud jde o opatření, která může uložit, jakož i o případné výjimky, které může stanovit. Tyto volby mají značné důsledky v oblasti hospodářské a finanční politiky.
- 31 Spojené království upřesňuje, že ESMA má mimořádně širokou posuzovací pravomoc při rozhodování o tom, jak mají být zohledněny faktory uvedené v čl. 28 odst. 3 nařízení č. 236/2012. Tento typ rozhodnutí vyžaduje analýzu značných důsledků z hlediska hospodářské politiky, jako je dopad na likviditu a úroveň nejistoty, které se projeví na finančních trzích, což má dlouhodobé dopady na obecnou důvěru na trzích. Jedná se o „nedefinovatelná věcná rozhodnutí“, která nelze kvalifikovat jako rozhodnutí přijatá na základě stanovených kritérií a objektivně přezkoumatelná.
- 32 Zatřetí Spojené království uvádí, že ESMA musí při volbě opatření, která mají být přijata, vycházet z faktorů stanovených v čl. 28 odst. 3 nařízení č. 236/2012. Uvedené faktory přitom obsahují „velmi subjektivní kritéria“. Kromě toho ESMA disponuje značnou diskreční pravomocí týkající se zohlednění kritérií zařazených v uvedeném ustanovení. Posledně uvedené ustanovení totiž nespecifikuje, jak se má

ESMA zachovat, pokud se například domnívá, že by opatření, které navrhuje přijmout, mohlo mít škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů, který by byl neúměrný vzhledem k očekávaným přínosům.

- 33 Začtvrté Spojené království tvrdí, že i když jsou opatření přijatá orgánem ESMA teoreticky dočasná, nic to nemění na jejich zásadní povaze. I dočasné zákazy transakcí na finančních trzích mohou mít značné dlouhodobé důsledky, včetně dopadu na likviditu trhů, a mít případně trvalé účinky na celkovou důvěru v tyto trhy. Zásady stanovené v rozsudku ze dne 13. června 1958, *Meroni v. Vysoký úřad* (9/56, Recueil, s. 9) se totiž vztahují jak na opatření trvalá, tak i dočasná.
- 34 Zapáté Spojené království tvrdí, že i kdyby měl být článek 28 nařízení č. 236/2012 vykládán v tom smyslu, že nevede ESMA k tomu, aby prováděl politiku v podobě makroekonomických politických rozhodnutí, je tento článek přesto v rozporu se zásadou stanovenou ve výše uvedeném rozsudku *Meroni v. Vysoký úřad*. Stejně jako subjekty, jichž se uvedený rozsudek týkal, disponuje totiž ESMA širokou diskreční pravomocí, pokud jde o provádění dotčené politiky.
- 35 Parlament se domnívá, že nezbytnost přijmout určité rozhodnutí nevyplývá z politických úvah, ale ze složité odborné analýzy. Z článku 28 odst. 2 nařízení č. 236/2012 vyplývá, že akční opatření je povoleno pouze tehdy, když reaguje na přesně vymezená ohrožení. Tato opatření, jež mají být přijata, vyžadují vysokou úroveň informovanosti a technické i ekonomické znalosti. Kromě toho byly pravomoci svěřené ESMA koncipovány tak, aby umožňovaly rychlý zásah a reagovaly na bezprostřední hrozbu.
- 36 Parlament dodává, že pravomoci podle článku 28 nařízení č. 236/2012 podléhají přesně vymezeným kritériím a omezením. Tyto pravomoci jsou prováděny v rámci metody a praxe odborného dohledu, které jsou součástí legislativního a regulačního rámce, který nelze srovnávat s rámcem, o který se jednalo ve výše uvedeném rozsudku *Meroni v. Vysoký úřad*.
- 37 Rada zdůrazňuje, že ESMA nemá žádnou diskreční pravomoc, pokud jde o přijetí opatření na základě článku 28 nařízení č. 236/2012, ale že má povinnost taková opatření přijmout, pokud nastanou určité okolnosti, a sice dojde-li k ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému Unie nebo jeho části.
- 38 Rada tvrdí, že ESMA musí u všech svých činností, včetně těch, na které se vztahuje článek 28 nařízení č. 236/2012, vykonávat určitou posuzovací pravomoc při kvalifikaci skutkových okolností ve světle právních pravidel. Takový výkon je však s výše uvedeným rozsudkem *Meroni v. Vysoký úřad* v souladu. Existuje totiž rozdíl mezi širokou posuzovací pravomocí popsanou v uvedeném rozsudku a schopností přijímat prováděcí rozhodnutí v daném skutkovém kontextu.
- 39 Komise tvrdí, že pravomoci orgánu ESMA podle článku 28 nařízení č. 236/2012 jsou v souladu s rovnováhou pravomocí zakotvenou ve Smlouvách, jak ji vykládá Soudní dvůr. Z výše uvedeného rozsudku *Meroni v. Vysoký úřad* zejména vyplývá, že i při neexistenci jakéhokoli odkazu na přenesení pravomocí ve Smlouvě o ESUO může subjekt za podmínek stanovených v uvedeném rozsudku přenést vymezené prováděcí rozhodovací pravomoci na jiný subjekt vzhledem k tomu, že takové přenesení nepředstavuje skutečný přesun odpovědnosti, při němž se rozhodnutí delegujícího orgánu nahrazují rozhodnutími pověřeného orgánu.
- 40 Komise se domnívá, že není zakázáno, aby takové subjekty Unie, jako je ESMA, na které mohou být přeneseny prováděcí rozhodovací pravomoci, vyhodnocovaly skutkové okolnosti, jež jsou uvedeny v příslušných právních předpisech, přičemž nebudou provádět volby v rovině hospodářské politiky, ale pouze odborné posouzení v oblasti své specializace. Opatření zvolené ESMA by mělo zajišťovat správné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého finančního systému Unie nebo jeho části.

Závěry Soudního dvora

- 41 Ve výše uvedeném rozsudku Meroni v. Vysoký úřad Soudní dvůr na stranách 43, 44 a 47 v podstatě zdůraznil, že důsledky přenesení pravomocí jsou velmi odlišné v závislosti na tom, zda se jedná o jasně definované prováděcí pravomoci, jejichž použití tedy může podléhat přísné kontrole na základě objektivních kritérií stanovených delegujícím orgánem, nebo o „diskreční pravomoc zahrnující široký prostor pro uvážení, která může v závislosti na svém použití představovat skutečnou hospodářskou politiku“.
- 42 Soudní dvůr v daném rozsudku rovněž uvedl, že první typ přenesení pravomocí nemůže znatelně změnit důsledky výkonu pravomocí, kterých se týká, zatímco u druhého typu přenesení pravomocí tím, že nahrazuje rozhodnutí delegujícího orgánu rozhodnutími pověřeného orgánu, dochází ke „skutečnému přesunu odpovědnosti“. Ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Meroni v. Vysoký úřad, proto Soudní dvůr rozhodl, že přenesení pravomocí povolené Vysokým úřadem na subjekty, na něž se vztahuje jeho rozhodnutí č. 14-55 ze dne 26. března 1955, kterým se zavádí finanční mechanismus pro zajištění pravidelného zásobování společného trhu šrotem (Úř. věst. 1955, 8, s. 685), dává těmto subjektům „prostor pro uvážení, který zahrnuje širokou diskreční pravomoc“, a nemůže být považováno za slučitelné s „požadavky Smlouvy“.
- 43 Je třeba poznamenat, že dotčené subjekty, jichž se výše uvedený rozsudek Meroni v. Vysoký úřad týkal, byly subjekty soukromého práva, zatímco ESMA je právním subjektem Unie zřízeným zákonodárcem Unie.
- 44 Pokud jde o pravomoci svěřené ESMA v souladu s článkem 28 nařízení č. 236/2012, je třeba nejprve zdůraznit, že toto ustanovení nepřiznává tomuto právnímu subjektu žádnou samostatnou pravomoc, která by šla nad regulační rámec stanovený nařízením o ESMA.
- 45 Dále je důležité konstatovat, že na rozdíl od pravomocí přenesených na subjekty, jichž se týkal výše uvedený rozsudek Meroni v. Vysoký úřad, je výkon pravomocí uvedených v článku 28 nařízení č. 236/2012 vázán na různá kritéria a podmínky, které vymezují rozsah činnosti ESMA.
- 46 V první řadě totiž ESMA může přijímat opatření uvedená v čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 pouze tehdy, pokud v souladu s odstavcem 2 tohoto článku uvedená opatření reagují na ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii nebo jeho části a situace má přeshraniční důsledky. Navíc jakékoli opatření orgánu ESMA je vázáno na podmínku, že buď žádný příslušný vnitrostátní orgán nepřijal opatření k řešení těchto hrozeb, nebo že jeden nebo více těchto orgánů přijalo opatření, která na tyto hrozby nereagují odpovídajícím způsobem.
- 47 Zadruhé musí ESMA při přijímání opatření uvedených v čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 v souladu s odstavcem 3 tohoto článku vzít v úvahu, v jakém rozsahu opatření významně řeší danou hrozbu pro správné fungování a integritu finančních trhů nebo pro stabilitu celého finančního systému v Unii nebo jeho části nebo významně zlepší schopnost příslušných orgánů tuto hrozbu monitorovat, zda nevytváří riziko regulační arbitráže nebo zda nebudou mít škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů, mimo jiné tím, že sníží likviditu na těchto trzích nebo zvýší nejistotu mezi účastníky trhu, který by byl neúměrný vzhledem k přínosům opatření.
- 48 Z toho vyplývá, že před přijetím jakéhokoli rozhodnutí musí ESMA zvážit řadu faktorů uvedených v čl. 28 odst. 2 a 3 nařízení č. 236/2012, přičemž tyto podmínky mají kumulativní povahu.
- 49 Kromě toho jsou oba typy opatření, které ESMA může v souladu s čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 přijmout, striktně omezeny na opatření uvedená v čl. 9 odst. 5 nařízení o ESMA.

- 50 Konečně podle čl. 28 odst. 4 a 5 nařízení č. 236/2012 má ESMA povinnost konzultovat ESRB a případně další dotčené orgány a oznámit dotčeným příslušným orgánům opatření, jehož přijetí navrhuje, zejména údaje o navrhovaném opatření a důkazy, z nichž vychází odůvodnění uvedeného opatření. ESMA musí rovněž uvedená opatření ve vhodných intervalech, alespoň jednou za tři měsíce, přezkoumávat. Prostor pro uvážení orgánu ESMA je tedy omezen jak výše uvedenou povinností konzultace, tak dočasnou povahou povolených opatření, která – definovaná na základě stávajících osvědčených postupů v oblasti dohledu a s ohledem na dostatečné důkazy – jsou přijata v reakci na hrozbu, která vyžaduje zásah na úrovni Unie.
- 51 Podrobný rámec intervenčních pravomocí svěřených ESMA je také zdůrazněn v článku 30 nařízení č. 236/2012, podle kterého je Komisi v souladu s článkem 42 tohoto nařízení svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, které stanoví kritéria a faktory, které příslušné orgány a ESMA zohlední při určování, zda nastaly nepříznivé události nebo nepříznivý vývoj a objevily se hrozby uvedené v čl. 28 odst. 2 písm. a) uvedeného nařízení.
- 52 V tomto ohledu článek 24 nařízení č. 918/2012 dále zdůrazňuje faktické hodnocení odborné povahy, které musí ESMA provést. Odstavec 3 uvedeného článku totiž omezuje intervenční pravomoci ESMA za výjimečných okolností zejména tím, že upřesňuje typ hrozeb, které mohou vést ESMA k zásahu na finančních trzích.
- 53 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že pravomoci orgánu ESMA podle článku 28 nařízení č. 236/2012 jsou přesně vymezeny a mohou být předmětem soudního přezkumu s ohledem na cíle stanovené delegujícím orgánem. Tyto pravomoci jsou proto v souladu s požadavky uvedenými ve výše uvedeném rozsudku Meroni v. Vysoký úřad.
- 54 Z uvedených pravomocí tudíž na rozdíl od tvrzení žalobce nevyplývá, že je orgánu ESMA svěřena „široká diskreční pravomoc“, jež je neslučitelná se Smlouvou o FEU ve smyslu uvedeného rozsudku.
- 55 Prvnímu žalobnímu důvodu tedy nemůže být vyhověno.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady stanovené v rozsudku Romano

Argumentace účastníků řízení

- 56 Spojené království se domnívá, že článek 28 nařízení č. 236/2012 opravňuje orgán ESMA přijmout „kvazilegislativní akty“ s obecnou působností a že tato pravomoc je v rozporu se zásadou stanovenou v rozsudku ze dne 14. května 1981, Romano (98/80, Recueil, s. 1241).
- 57 Spojené království uvádí, že se zákaz prodeje na krátko dotýká všech osob provádějících transakce prostřednictvím tohoto nástroje nebo této kategorie nástrojů. Nejedná se tedy o individuální rozhodnutí, nebo dokonce o soubor individuálních rozhodnutí, i když je takové opatření omezeno na velmi úzké rozmezí hodnot, ale o „normativní opatření s obecnou působností“.
- 58 Parlament tvrdí, že se pravomoc vydávat zákazy podle uvedeného ustanovení omezuje na povolení zásahu v rámci daných finančních nástrojů. V tomto smyslu mají akty, které mohou být přijaty, vždy prováděcí povahu. S ohledem na technickou povahu a vzhledem k tomu, že přinášejí dočasné řešení, jsou tyto akty prováděcími rozhodnutími, i když mohou obsahovat některé prvky obecné povahy.
- 59 Parlament tvrdí, že opatření, jež může ESMA podle článku 28 nařízení č. 236/2012 přijmout, nelze přirovnávat ke „kvazilegislativním“ ustanovením nebo k „normativnímu“ aspektu ve smyslu výše uvedeného rozsudku Romano. U všech opatření, která mohou být na základě tohoto článku přijata, zdůrazňují prováděcí povahu rozhodnutí orgánu ESMA další tři skutečnosti, a sice technická dimenze, vůle dotčeným opatřením reagovat na konkrétní situaci a dočasná povaha zásahu.

- 60 Rada uvádí, že Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Romano ani v jakémkoli pozdějším rozsudku neodkázal na pojem „kvazilegislativní akty“ nebo pojem „akty s obecnou působností“. To znamená, že by uvedený rozsudek měl být chápán tak, že zakazuje, aby byly legislativní pravomoci svěřovány jiným orgánům, než je zákonodárce Unie.
- 61 Rada připomíná, že podle článku 28 nařízení č. 236/2012 má ESMA povinnost přijmout rozhodnutí, pokud nastanou určité okolnosti, přičemž tyto okolnosti jsou v tomto článku definovány, stejně jako kritéria definující obsah těchto opatření. ESMA se tak omezuje na uvádění unijních právních předpisů do praxe, takže rozhodnutí uvedená v tomto ustanovení mají prováděcí, nikoli legislativní povahu.
- 62 Komise vysvětluje, že ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Romano, nebylo možné akty přijaté dotčeným právním subjektem, i kdyby měly obecnou působnost, podrobit soudnímu přezkumu. Soudní dvůr proto správně konstatoval, že toto svěření pravomocí přijímat akty normativní povahy není v souladu se Smlouvou o FEU.

Závěry Soudního dvora

- 63 V souvislosti s druhým žalobním důvodem je třeba připomenout, že Soudní dvůr v bodě 20 výše uvedeného rozsudku Romano uvedl, že jak z primárního práva v oblasti pravomocí svěřených Radou Komisi za účelem uplatňování pravidel, která prvně uvedený orgán stanoví, tak ze soudního systému zavedeného Smlouvou [o EHS] vyplývá, že takový orgán, jako je orgán, o který se jednalo ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, a sice správní komisi, nemůže Rada pověřit přijímáním „aktů normativní povahy“. Soudní dvůr měl za to, že i když rozhodnutí takového orgánu může poskytovat pomoc orgánům odpovědným za uplatňování unijního práva, není způsobilé ukládat posledně uvedeným orgánům povinnost dodržovat určité metody nebo přijímat určité výklady při uplatňování unijních pravidel. Soudní dvůr na základě toho dospěl k závěru, že sporné rozhodnutí přijaté uvedenou správní komisí předkládající soud „nezavazuje“.
- 64 Z článku 28 nařízení č. 236/2012 zřejmě vyplývá, že ESMA je za přísně vymezených okolností oprávněn přijímat podle tohoto článku akty s obecnou působností. Tyto akty mohou také obsahovat pravidla, která se vztahují na všechny fyzické nebo právnické osoby, které drží konkrétní finanční nástroj nebo konkrétní kategorii finančních nástrojů nebo provádějí určité finanční transakce.
- 65 Toto zjištění ale neznamená, že článek 28 nařízení č. 236/2012 je v rozporu se zásadou stanovenou ve výše uvedeném rozsudku Romano. Je totiž třeba připomenout, že institucionální rámec zavedený Smlouvou o FEU, zejména čl. 263 prvním pododstavcem SFEU a článkem 277 SFEU, výslovně umožňuje, aby instituce a jiné subjekty Unie přijímaly akty s obecnou působností.
- 66 Za těchto podmínek nelze z výše uvedeného rozsudku Romano usuzovat, že se přenesení pravomocí na takový orgán, jako je ESMA, řídí jinými podmínkami, než jsou podmínky stanovené ve výše uvedeném rozsudku Meroni v. Vysoký úřad a připomenuté v bodech 41 a 42 tohoto rozsudku.
- 67 Jak přitom vyplývá z posouzení prvního žalobního důvodu vzneseného Spojeným královstvím, tento stát neprokázal, že je přenesení pravomocí podle článku 28 nařízení č. 236/2012 na orgán ESMA v rozporu s těmito podmínkami, a konkrétně s podmínkou, že se takové přenesení může týkat pouze přesně vymezených prováděcích pravomocí.
- 68 Z toho důvodu nemůže být druhý žalobní důvod přijat.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z přenesení pravomocí v rozporu s články 290 SFEU a 291 SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 69 Spojené království tvrdí, že s ohledem na skutečnost, že články 290 SFEU a 291 SFEU vymezují podmínky, za kterých mohou být Komisi svěřeny určité pravomoci, Smlouvy nepřiznávají Radě pravomoc přenést takové pravomoci, jako jsou pravomoci stanovené v článku 28 nařízení č. 236/2012, na jiný subjekt Unie.
- 70 Spojené království uvádí, že se zákaz prodeje na krátko podle čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 vztahuje na všechny osoby provádějící transakce prostřednictvím tohoto nástroje nebo této kategorie nástrojů. Jedná se tedy o opatření s obecnou působností, které nemůže být takovému subjektu svěřeno.
- 71 Parlament poznamenává, že články 290 SFEU a 291 SFEU zajisté nestanoví udělení pravomoci jinému subjektu Unie. Tato ustanovení však neuvádějí, že by pravomoci, které mohou být takovému subjektu svěřeny, měly být restriktivnější, než byly před vstupem Smlouvy o FEU v platnost. Skutečnost, že Komise může podle uvedených článků vykonávat určité pravomoci, nevylučuje možnost, aby byly takovému subjektu přiznány jiné pravomoci.
- 72 Parlament se domnívá, že zákonodárce Unie může svěřit pravomoc jinému subjektu Unie k přijetí opatření, která mají prováděcí povahu v oblastech, které vyžadují zvláštní odborné znalosti. Tyto pravomoci by však neměly umožňovat přijetí regulačních opatření obecné povahy, jež by mohly být kvalifikovány jako „normativní“ nebo jež by vyžadovaly skutečné diskreční pravomoci. Jsou-li tyto pravomoci vymezeny zákonodárcem Unie, mají prováděcí povahu a řídí se profesními, technickými nebo vědeckými úvahami, nenarušují institucionální rovnováhu.
- 73 Rada souhlasí s tím, že žádné ustanovení Smluv výslovně neodkazuje na přenesení pravomocí na jiné subjekty Unie. Nicméně to podle jejího názoru neznamená, že by jakékoliv udělení pravomocí tohoto typu ze strany zákonodárce Unie bylo v rozporu s články 290 SFEU a 291 SFEU. Povaha opatření, která může ESMA podle článku 28 nařízení č. 236/2012 přijmout, se totiž zcela liší od povahy aktů přijímaných na základě uvedených ustanovení Smlouvy o FEU.
- 74 Rada uvádí, že článek 290 Smlouvy o FEU pouze stanoví procesní požadavky na kontrolu pravomocí svěřených Komisi, pokud jde o přijímání aktů v přenesené pravomoci, „kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“.
- 75 Pokud jde o prováděcí akty, které mohou být přijaty na základě článku 291 Smlouvy o FEU, Rada uvádí, že tento článek neobsahuje žádné procesní omezení kromě požadavku, aby zákonodárce Unie přijal pravidla týkající se výkonu pravomocí uvedených v tomto článku.
- 76 Komise uvádí, že na rozdíl od přenesení kvazilegislativních pravomocí, upravených článkem 290 SFEU, Smlouvy neupřesňují, zda mohou být přeneseny prováděcí pravomoci a případně do jaké míry. Co se týče prováděcích pravomocí, články 17 SEU a 291 SFEU nevylučují, aby zákonodárce Unie nebo Komise v zásadě přenesly takové pravomoci na neinstitucionální právní subjekt.

Závěry Soudního dvora

- 77 Úvodem je třeba připomenout, že článek 28 nařízení č. 236/2012 neupravuje přenesení pravomocí na Komisi, ale na instituci nebo jiný subjekt Unie.

- 78 Za těchto okolností a za účelem posouzení třetího žalobního důvodu je Soudní dvůr žádán, aby rozhodl o tom, zda bylo záměrem tvůrců Smlouvy o FEU stanovit v člancích 290 SFEU a 291 SFEU jediný právní rámec umožňující svěřit výhradně Komisi určité přenesené a prováděcí pravomoci, nebo zda zákonodárce Unie předpokládal další systémy přenesení takových pravomocí na instituce nebo jiné subjekty Unie.
- 79 V tomto ohledu je třeba uvést, že i když je nesporné, že Smlouvy neobsahují žádné ustanovení o svěřování pravomocí instituci nebo jinému subjektu Unie, řada ustanovení Smlouvy o FEU předpokládá, že taková možnost existuje.
- 80 Podle článku 263 SFEU patří mezi právní subjekty Unie, nad nimiž má Soudní dvůr pravomoc soudního přezkumu, „instituce“ a „jiné subjekty“ Unie. Podle článku 265 SFEU se na instituce a jiné subjekty Unie vztahují pravidla týkající se žalob podaných pro nečinnost. Podle článku 267 SFEU mohou být Soudnímu dvoru soudy členských států předkládány otázky týkající se platnosti a výkladu aktů přijatých těmito právními subjekty a současně mohou být tyto akty napadeny námitkou protiprávnosti podle článku 277 SFEU.
- 81 Tyto mechanismy soudního přezkumu se vztahují na instituce a subjekty zřízené zákonodárcem Unie, kterým byly svěřeny pravomoci přijímat právně závazné akty ve vztahu k fyzickým nebo právnickým osobám v určitých oblastech, jako je Evropská agentura pro chemické látky, Evropská agentura pro léčivé přípravky, Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory), Odrůdový úřad Společenství, jakož i Evropská agentura pro bezpečnost letectví.
- 82 Pokud jde o projednávanou věc, je třeba poznamenat, že článek 28 nařízení č. 236/2012 svěřuje ESMA určité rozhodovací pravomoci v oblasti vyžadující skloubení specifických profesních a technických znalostí.
- 83 Takové svěření pravomocí však neodpovídá žádnému z případů vymezených články 290 SFEU a 291 SFEU.
- 84 Jak bylo uvedeno v bodech 2 až 4 tohoto rozsudku, právní rámec, do něhož patří článek 28 nařízení č. 236/2012, je vymezen zejména nařízením č. 1092/2010, nařízením o ESMA a nařízením č. 236/2012. Tato nařízení jsou součástí souboru regulačních nástrojů, jež přijal zákonodárce Unie, aby s ohledem na integraci mezinárodních finančních trhů a na riziko dalšího rozšíření finanční krize mohla Unie napomáhat mezinárodní finanční stabilitě, jak je uvedeno v bodě 7 odůvodnění nařízení č. 1092/2010.
- 85 Proto nelze článek 28 nařízení č. 236/2012 posuzovat izolovaně. Tento článek je třeba naopak chápat jako součást souboru pravidel, která si kladou za cíl poskytnout příslušným vnitrostátním orgánům a ESMA intervenční pravomoci, aby se mohly vypořádat s nepříznivým vývojem ohrožujícím finanční stabilitu Unie a důvěru na trzích. Za tímto účelem musí mít tyto orgány možnost uložit dočasná omezení na prodej na krátko některých finančních nástrojů nebo na uzavírání swapů úvěrového selhání nebo jiných transakcí, aby se zabránilo nekontrolovatelným poklesům cen těchto nástrojů. Tyto orgány disponují vysokou odborností a úzce spolupracují za účelem dosažení cíle finanční stability v Unii.
- 86 Článek 28 nařízení č. 236/2012, ve spojení s výše uvedenými regulačními nástroji přijatými v této oblasti, nelze tudíž považovat za ustanovení, jež je v rozporu s režimem přenášení pravomocí stanoveným v uvedených člancích 290 SFEU a 291 SFEU.
- 87 Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod musí být zamítnut.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 114 SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 88 Spojené království se domnívá, že článek 28 nařízení č. 236/2012 není určen k tomu, aby opravňoval ESMA k přijímání individuálních opatření ve vztahu k fyzickým nebo právnickým osobám. Opatření, která mohou být na základě tohoto ustanovení přijata, se naopak vyznačují obecnou působností.
- 89 Spojené království má za to, že i kdyby mělo být na článek 28 uvedeného nařízení pohlíženo tak, že opravňuje ESMA k přijímání rozhodnutí ve vztahu k fyzickým nebo právnickým osobám, tento článek by překračoval pravomoci vymezené článkem 114 SFEU. Toto ustanovení neopravňuje zákonodárce Unie přijímat individuální rozhodnutí, která nemají obecnou působnost, a nedovoluje ani přenést na Komisi nebo na jiný subjekt Unie pravomoc přijímat taková rozhodnutí.
- 90 Spojené království tvrdí, že rozhodnutí, jež jsou určena finančním institucím a kterými se zrušují rozhodnutí přijatá příslušnými vnitrostátními orgány, nemohou být považována za harmonizační opatření podle článku 114 SFEU. Taková individuální rozhodnutí naopak představují přímou regulaci ze strany jiného subjektu Unie ve vztahu k jednotlivcům v členských státech.
- 91 Parlament tvrdí, že pojem „harmonizační“ ve smyslu článku 114 SFEU zahrnuje pravomoc přijímat v případě potřeby individuální opatření. Kromě toho je Unie oprávněna zřídit subjekty a pověřit je rolí při uplatňování tohoto ustanovení, pokud jsou součástí normativního kontextu, který sbližuje předpisy týkající se vnitřního trhu.
- 92 Parlament konstatuje, že možnost ESMA případně zasáhnout na finančním trhu Unie nastává, pokud je vnitrostátní opatření nedostatečné nebo nevhodné. Opatření přijatá podle článku 28 nařízení č. 236/2012 se tak snaží harmonizovaným způsobem předcházet rizikům spojeným s prodejem na krátko a zajistit řádné fungování vnitřního trhu.
- 93 Rada tvrdí, že článek 114 SFEU může sloužit jako právní základ opravňující ESMA přijímat individuální opatření. Tento článek totiž poskytuje zákonodárci Unie v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení v otázce, která technika sbližování je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky.
- 94 Rada zdůrazňuje, že opatření, která může ESMA podle článku 28 nařízení č. 236/2012 přijmout, mají reagovat na ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii nebo jeho části. Uvedený článek 28 stanoví, že ESMA smí přijmout intervenční opatření pouze tehdy, když existují přeshraniční důsledky a když nebylo přijato žádné vnitrostátní opatření nebo přijaté vnitrostátní opatření bylo nedostatečné.
- 95 Komise uvádí, že čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 odkazuje na čl. 9 odst. 5 nařízení o ESMA, který umožňuje tomuto orgánu za stanovených podmínek zakázat nebo omezit některé finanční činnosti, přičemž toto nařízení bylo rovněž přijato na základě článku 114 SFEU. Proto je obtížné si představit, že by na článek 28 nařízení č. 236/2012 mohlo být nahlíženo tak, že překračuje pravomoci svěřené zákonodárci Unie článkem 114 SFEU.
- 96 Komise vysvětluje, že opatření uvedená v čl. 28 odst. 1 daného nařízení by neměla být posuzována izolovaně, ale společně s dalšími opatřeními upravujícími dohled nad činnostmi prodeje na krátko. Úkoly, jimiž je ESMA pověřen, tedy úzce souvisejí s pravidly, jejichž cílem je sbližování rozdílných vnitrostátních právních předpisů v této oblasti.

Závěry Soudního dvora

- 97 Nejprve je třeba uvést, že čtvrtý žalobní důvod žalobce vznesl pouze pro případ, že by článek 28 nařízení č. 236/2012 musel být vykládán tak, že umožňuje ESMA přijímat rozhodnutí individuální povahy určená fyzickým nebo právníckým osobám.
- 98 Z bodu 64 tohoto rozsudku sice vyplývá, že ESMA je podle článku 28 nařízení č. 236/2012 oprávněn za přísně vymezených okolností přijímat akty s obecnou působností, avšak nelze vyloučit, že může být na základě pravomocí, které mu byly svěřeny tímto článkem, veden k tomu, aby přijal i rozhodnutí ve vztahu k určitým fyzickým nebo právníckým osobám.
- 99 Aby se mohl Soudní dvůr vyjádřit ke čtvrtému žalobnímu důvodu, musí rozhodnout o tom, zda režim intervencí stanovený článkem 28 nařízení č. 236/2012 může spadat do působnosti článku 114 SFEU.
- 100 Pokud jde o oblast působnosti tohoto článku 114 SFEU, je třeba připomenout, že legislativní akty přijaté na tomto právním základě musí obsahovat opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států a jejich účelem musí být vytvoření a fungování vnitřního trhu.
- 101 Je tedy nutné přezkoumat, zda článek 28 nařízení č. 236/2012 obě tyto podmínky splňuje.
- 102 Zaprvé, výrazem „opatření ke sbližování“ chtěli tvůrci Smlouvy o FEU poskytnout zákonodárci Unie v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení v otázce, která technika sbližování je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky (viz rozsudek ze dne 6. prosince 2005, Spojené království v. Parlament a Rada, C-66/04, Sb. rozh. s. I-10553, bod 45).
- 103 Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že tento prostor pro uvážení může být využit zejména pro výběr nejvhodnější techniky harmonizace, vyžaduje-li zamýšlené sbližování vysoce odborné a specializované analýzy, jakož i zohlednění vývoje v konkrétní oblasti (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Spojené království v. Parlament a Rada, bod 46).
- 104 Kromě toho Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 2. května 2006, Spojené království v. Parlament a Rada (C-217/04, Sb. rozh. s. I-3771, bod 44), zejména uvedl, že podle uvážení zákonodárce Unie se může ukázat nezbytné stanovit zřízení subjektu Unie pověřeného přispívat k uskutečnění procesu harmonizace.
- 105 Z toho důvodu může zákonodárce Unie při výběru techniky sbližování a s ohledem na prostor pro uvážení, který má, pokud jde o opatření uvedená v článku 114 SFEU, přenést na instituci nebo jiný subjekt Unie pravomoci k provádění požadované harmonizace. To platí zejména v případě, kdy se opatření, jež mají být přijata, musí opírat o konkrétní profesní a odborné znalosti, jakož i o reaktivní schopnost takové entity.
- 106 Vzhledem k tomu, že žalobce zejména tvrdí, že článek 114 SFEU nemůže sloužit jako právní základ pro přijetí právně závazných aktů vůči jednotlivcům, je třeba připomenout, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 9. srpna 1994, Německo v. Rada (C-359/92, Recueil, s. I-3681, bod 37), konstatoval, že je možné, že v některých oblastech nemusí sbližení pouze obecných pravidel stačit k zajištění jednotnosti trhu. Pojem „opatření ke sbližování“ proto musí být vykládán tak, že zahrnuje pravomoc zákonodárce Unie uložit opatření týkající se produktu nebo kategorie vymezených produktů a případně individuální opatření týkající se těchto produktů.
- 107 V tomto ohledu Soudní dvůr v bodě 44 svého výše uvedeného rozsudku ze dne 2. května 2006, Spojené království v. Parlament a Rada, zdůraznil, že nic ve znění článku 114 SFEU neumožňuje dospět k závěru, že se opatření přijatá zákonodárcem Unie na základě tohoto článku musí, pokud jde o jejich příjemce, omezovat pouze na členské státy.

- 108 Ovšem je třeba uvést, že článkem 28 nařízení č. 236/2012 se zákonodárce Unie snažil vytvořit vhodný mechanismus reagující na vážná ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability finančního systému v Unii, umožňující za přesně vymezených okolností a jako poslední možnost přijmout opatření platná v celé Unii, která mohou mít případně formu rozhodnutí určených některým aktérům na uvedených trzích.
- 109 V tomto ohledu z bodu 1 odůvodnění nařízení č. 236/2012 vyplývá, že příslušné orgány v několika členských státech přijaly mimořádná opatření omezující nebo zakazující prodej na krátko některých nebo všech cenných papírů z důvodu ohrožení životaschopnosti finančních institucí a z toho vyplývajících systémových rizik. V tomto bodě se mimo jiné uvádí, že opatření přijatá členskými státy mají různou podobu, protože Unie nemá pro dohled nad prodeji na krátko zvláštní společný regulační rámec.
- 110 Zákonodárce Unie v bodě 3 odůvodnění nařízení č. 236/2012 rovněž upřesnil, že je vhodné a nezbytné, aby pravidla uvedená v tomto nařízení měla legislativní formu nařízení, aby se zajistilo, že ustanovení, která přímo ukládají soukromým subjektům povinnosti oznamovat a sdělovat čisté krátké pozice v některých nástrojích a povinnosti ohledně nekrytého prodeje na krátko, budou uplatňována v celé Unii jednotným způsobem. Forma nařízení byla rovněž shledána nezbytnou ke svěření pravomocí ESMA, aby mohl koordinovat opatření přijímaná příslušnými orgány nebo sám přijímat opatření v dané oblasti.
- 111 Mimoto zákonodárce Unie v bodě 5 odůvodnění nařízení č. 236/2012 zdůraznil, že za účelem ukončení současného stavu roztržičnosti, kdy některé členské státy přijaly rozdílná opatření, a s cílem omezit možnost příslušných orgánů přijímat rozdílná opatření je důležité, aby byla potenciální rizika vyplývající z prodeje na krátko a swapů úvěrového selhání řešena harmonizovaným způsobem.
- 112 Účelem článku 28 nařízení č. 236/2012 je skutečně sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států týkajících se dohledu nad určitým počtem cenných papírů a ve vymezených situacích kontroly určitých obchodních transakcí, jejichž předmětem jsou tyto cenné papíry, tj. čistých krátkých pozic ve vztahu k určitému finančnímu nástroji nebo třídě finančních nástrojů.
- 113 Zadruhé, co se týče podmínky uvedené v článku 114 SFEU, podle které musí být účelem opatření ke sbližování přijatých zákonodárcem Unie vytvoření a fungování vnitřního trhu, je třeba připomenout, že Soudní dvůr v bodě 42 výše uvedeného rozsudku ze dne 2. května 2006, Spojené království v. Parlament a Rada, zdůraznil, že tento článek může být použit jako právní základ pouze tehdy, vyplývá-li objektivně a skutečně z právního aktu, že cílem tohoto právního aktu je zlepšit podmínky vytváření a fungování vnitřního trhu.
- 114 V tomto ohledu je v bodě 2 odůvodnění nařízení č. 236/2012 uvedeno, že účelem tohoto nařízení je zajistit řádné fungování vnitřního trhu a zlepšit podmínky jeho fungování, zejména pokud jde o finanční trhy. Zákonodárce Unie tak považoval za vhodné stanovit společný regulační rámec v oblasti požadavků a pravomocí týkajících se prodeje na krátko a swapů úvěrového selhání a zajistit větší koordinaci mezi členskými státy a jejich jednotnější postup, pokud je za výjimečných okolností nutné přijmout opatření. Harmonizace pravidel upravujících tyto transakce má tedy zabránit vzniku překážek pro řádné fungování vnitřního trhu a přetrvávání rozdílných opatření uplatňovaných členskými státy.
- 115 Je třeba dodat, že bod 33 odůvodnění uvedeného nařízení stanoví, že přestože příslušné orgány budou často nejlépe připraveny monitorovat nepříznivou událost nebo nepříznivý vývoj a rychle na ně reagovat, ESMA musí mít také pravomoc přijímat opatření, jestliže prodej na krátko a další související činnosti ohrožují řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého finančního systému v Unii nebo jeho části, pokud má situace přeshraniční důsledky a příslušné orgány nepřijaly dostatečná opatření pro řešení takové hrozby.

- 116 Z toho vyplývá, že účelem pravomocí stanovených v článku 28 nařízení č. 236/2012 je skutečně zlepšit podmínky pro vytvoření a fungování vnitřního trhu ve finanční oblasti.
- 117 Ze všech předcházejících úvah vyplývá, že článek 28 uvedeného nařízení splňuje obě podmínky stanovené v článku 114 SFEU. Proto je tento článek náležitým právním základem pro přijetí uvedeného článku 28.
- 118 Z toho důvodu musí být čtvrtý žalobní důvod zamítnut.
- 119 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 120 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalované požadovaly náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Španělské království, Francouzská republika, Italská republika a Evropská komise, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání žalovaných, ponесou v souladu s čl. 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Spojenému království Velké Británie a Severního Irska se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Španělské království, Francouzská republika, Italská republika a Evropská komise ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.