



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 22. januára 2014 *

„Nariadenie (EÚ) č. 236/2012 — Predaj nakrátko a určité aspekty swapov na úverové zlyhanie —
Článok 28 — Platnosť — Právny základ — Intervenčné právomoci zverené Európskemu orgánu
pre cenné papiere a trhy za výnimočných okolností“

Vo veci C-270/12,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 31. mája 2012,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: A. Robinson, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci J. Stratford, QC, a A. Henshaw, barrister,

žalobca,

proti

Európskemu parlamentu, v zastúpení: A. Neergaard, R. Van de Westelaken, D. Gauci a A. Gros-Tchorbadjiyska, splnomocnení zástupcovia,

Rade Európskej únie, v zastúpení: H. Legal, A. De Elera a E. Dumitriu-Segnana, splnomocnení zástupcovia,

žalovaným,

ktorých v konaní podporujú:

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: A. Rubio González, splnomocnený zástupca,

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues, D. Colas a E. Ranaivoson, splnomocnení zástupcovia,

Talianska republika, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

Európska komisia, v zastúpení: T. van Rijn, B. Smulders, C. Zadra a R. Vasileva, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

* Jazyk konania: angličtina.

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, sudcovia G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger, A. Prechal a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: N. Jääskinen,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. júna 2013,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 12. septembra 2013,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska svojou žalobou žiada zrušiť článok 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 zo 14. marca 2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie (Ú. v. EÚ L 86, s. 1).

Právny rámec

- 2 Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA – European Securities and Markets Authority) bol vytvorený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/77/ES (Ú. v. L 331, s. 84, ďalej len „nariadenie ESMA“).
- 3 ESMA podľa článku 1 ods. 2 a 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká (Ú. v. EÚ L 331, s. 1) je súčasťou Európskeho systému finančného dohľadu (ESFS – European System of Financial Supervision), ktorého úlohou je zabezpečovať dohľad nad finančným systémom Európskej únie.
- 4 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES (Ú. v. EÚ L 331, s. 12) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1094/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov), a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/79/ES (Ú. v. EÚ L 331, s. 48), začlenili k ESFS v uvedenom poradí Európsky orgán pre bankovníctvo a Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov. ESFS sa skladá tiež zo Spoločného výboru európskych orgánov dohľadu ako aj z príslušných orgánov alebo orgánov dohľadu členských štátov.
- 5 Článok 1 ods. 2 nariadenia ESMA uvádza, že ESMA „koná v rozsahu právomocí udelených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti [všetkých] právne záväzných aktov Únie, ktorými sa zverujú úlohy [ESMA]“.
- 6 Články 8 a 9 tohto nariadenia spresňujú úlohy a právomoci ESMA. Uvádzajú sa medzi nimi prijímanie určitých rozhodnutí adresovaných príslušným vnútroštátnym orgánom a účastníkom finančných trhov.

7 Článok 9 ods. 5 tohto nariadenia stanovuje:

„5. [ESMA] môže dočasne zakázať alebo obmedziť určité finančné aktivity, ktoré ohrozujú riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti, a to v prípadoch, ktoré sú vymedzené v legislatívnych aktoch uvedených v článku 1 ods. 2, a za podmienok, ktoré sú v nich stanovené, alebo v prípadoch, keď je to žiaduce z dôvodu krízovej situácie v súlade s podmienkami stanovenými v článku 18 a podľa týchto podmienok.

[ESMA] preskúmava rozhodnutie uvedené v prvom pododseku v náležitých lehotách a minimálne každé tri mesiace. V prípade, že sa po uvedenej trojmesečnej lehote rozhodnutie neobnoví, automaticky stráca účinnosť.

Členský štát môže požiadať [ESMA], aby svoje rozhodnutie prehodnotil. V takom prípade [ESMA] v súlade s postupom ustanoveným v článku 44 ods. 1 druhom pododseku rozhodne o tom, či bude na svojom rozhodnutí trvať.

[ESMA] môže takisto posúdiť potrebu zakázať alebo obmedziť určité druhy finančných aktivít a v prípade potreby takéhoto zákazu alebo obmedzenia o tom informuje Komisiu s cieľom uľahčiť prijatie akéhokoľvek takéhoto zákazu alebo obmedzenia.

8 Nariadenie č. 236/2012 sa prijalo na základe článku 114 ZFEÚ, ktorý udeľuje Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie právomoc prijať opatrenia na aproximáciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré smerujú k vytváraniu a fungovaniu vnútorného trhu.

9 Podľa jeho článku 1 ods. 1 sa uvedené nariadenie uplatňuje na:

- „a) finančné nástroje v zmysle článku 2 ods. 1 písm. a), ktoré sú prijaté na obchodovanie na obchodnom mieste v Únii, vrátane týchto istých nástrojov, keď sa s nimi obchoduje mimo obchodného miesta;
- b) derivátové nástroje uvedené v oddiele C bodoch 4 až 10 prílohy I k smernici 2004/39/ES [Európskeho parlamentu a Rady z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi, o zmene a doplnení smerníc Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení smernice Rady 93/22/EHS (Ú. v. EÚ L 145, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 263)], ktoré sa vzťahujú na finančný nástroj uvedený v písmene a) alebo na emitenta takéhoto finančného nástroja, vrátane týchto istých derivátových nástrojov, keď sa s nimi obchoduje mimo obchodného miesta;
- c) dlhové nástroje emitované členským štátom alebo Úniou a derivátové nástroje uvedené v oddiele C bodoch 4 až 10 prílohy I k smernici 2004/39/ES, ktoré sa vzťahujú na dlhové nástroje emitované členským štátom alebo Úniou alebo ktoré na ne odkazujú.“

10 Článok 2 ods. 1 nariadenia č. 236/2012 stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia sa používa toto vymedzenie pojmov:

- a) „finančný nástroj“ je nástroj uvedený v oddiele C prílohy I k smernici 2004/39/ES;
- b) „predaj nakrátko“ vo vzťahu k akcii alebo dlhovému nástroju je každý predaj akcie alebo dlhového nástroja, ktorý nie je vo vlastníctve predávajúceho v čase, keď predávajúci uzatvára dohodu o predaji, vrátane takého predaja, keď si predávajúci v čase uzatvárania dohody o predaji vypožičal akciu alebo dlhový nástroj alebo uzatvoril dohodu o ich vypožičaní, aby ich mohol dodať pri vyrovnaní;...

...“

11 Článok 3 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Za krátku pozíciu v súvislosti s emitovaným akciovým kapitálom spoločnosti alebo emitovaným štátnym dlhovým nástrojom štátneho emitenta sa na účely tohto nariadenia považuje pozícia, ktorá vznikla niektorým z týchto spôsobov:

- a) predajom nakrátko akcie emitovanej spoločnosťou alebo dlhového nástroja emitovaného štátnym emitentom;
- b) uzatvorením transakcie, pri ktorej vzniká iný finančný nástroj alebo ktorá sa vzťahuje na iný finančný nástroj, ako je nástroj uvedený v písmene a), ak účinok alebo jeden z účinkov takejto transakcie spočíva v tom, že fyzická alebo právnická osoba uzatvárajúca túto transakciu získa finančnú výhodu v prípade, že dôjde k poklesu ceny alebo hodnoty akcie, alebo dlhového nástroja.“

12 Článok 28 uvedeného nariadenia s nadpisom „Intervenčné právomoci orgánu ESMA za výnimočných okolností“ je formulovaný takto:

„1. V súlade s článkom 9 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1095/2010 orgán ESMA za predpokladu, že sa splnia podmienky uvedené v odseku 2 tohto článku:

- a) požiada fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá má čisté krátke pozície v súvislosti so špecifickým finančným nástrojom alebo triedou finančných nástrojov, aby oznámila príslušnému orgánu podrobné informácie o takejto pozícii alebo aby tieto informácie zverejnila, alebo
- b) uloží fyzickým alebo právnickým osobám zákaz predaja nakrátko alebo uloží podmienky na uzatváranie transakcií, pri ktorých vzniká finančný nástroj alebo ktoré sa vzťahujú na finančný nástroj, ktorý nie je finančným nástrojom uvedeným v článku 1 ods. 1 písm. c), ak účinok alebo jeden z účinkov takejto transakcie spočíva v tom, že fyzická alebo právnická osoba získa finančnú výhodu v prípade, že dôjde k poklesu ceny alebo hodnoty iného finančného nástroja, alebo uloží podmienky v súvislosti s vykonávaním predaja nakrátko alebo uzatváraním takýchto transakcií.

Opatrenie sa môže uplatňovať za osobitných okolností, ktoré presne stanoví orgán ESMA, alebo môže podliehať výnimkám, ktoré presne stanoví orgán ESMA. Výnimky sa môžu ustanoviť najmä pre činnosti tvorby trhu a činnosti na primárnom trhu.

2. ESMA prijme rozhodnutie podľa odseku 1 iba vtedy, ak:

- a) opatreniami uvedenými v písmenách a) a b) odseku 1 sa bude riešiť hrozba pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti a budú mať cezhraničný účinok a
- b) žiadny príslušný orgán neprijal opatrenia na riešenie hrozby alebo jeden alebo viaceré príslušné orgány prijali opatrenia, ktoré nie sú dostatočné na riešenie hrozby.

3. Orgán ESMA zohľadní pri prijímaní opatrení uvedených v odseku 1 to, v akom rozsahu toto opatrenie:

- a) významným spôsobom rieši hrozbu pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti alebo významne zlepši schopnosť príslušných orgánov monitorovať hrozbu;

- b) nevytvára riziko regulačnej arbitráže;
- c) nemá škodlivý vplyv na efektívnosť finančných trhov okrem iného znížovaním likvidity na týchto trhoch alebo vytváraním neistoty pre účastníkov trhu, ktorý je neúmerný vzhľadom na prínosy opatrenia.

Ak príslušný orgán prijal alebo viaceré príslušné orgány prijali opatrenie podľa článkov 18, 19, 20 alebo 21, orgán ESMA môže prijať ktorékoľvek z opatrení uvedených v odseku 1 tohto článku bez toho, aby vydal rozhodnutie ustanovené v článku 27.

4. Predtým, ako sa orgán ESMA rozhodne uložiť alebo obnoviť niektoré z opatrení uvedených v odseku 1, prekonzultuje to s Európskym výborom pre systémové riziká [ESRB] a v prípade potreby s ostatnými príslušnými orgánmi.

5. Predtým, ako sa orgán ESMA rozhodne uložiť alebo obnoviť niektoré z opatrení uvedených v odseku 1, oznámi dotknutým príslušným orgánom opatrenie, ktoré navrhuje prijať. Oznámenie obsahuje podrobné informácie o navrhovaných opatreniach, triede finančných nástrojov a transakcií, na ktoré sa tieto opatrenia budú vzťahovať, ako aj dôkazy dokladajúce dôvody pre tieto opatrenia a dátum, ku ktorému by mali opatrenia nadobudnúť účinnosť.

6. Oznámenie sa podá najneskôr 24 hodín pred dátumom nadobudnutia účinnosti alebo obnovy opatrenia. Za výnimočných okolností orgán ESMA môže podať oznámenie aj menej ako 24 hodín pred tým, ako by malo opatrenie nadobudnúť účinnosť, pokiaľ nemožno dodržať lehotu 24 hodín.

7. Orgán ESMA uverejní na svojej webovej stránke oznam o každom rozhodnutí uložiť alebo obnoviť niektoré z opatrení uvedených v článku 1. V ozname sa uvedú minimálne:

- a) uložené opatrenia vrátane nástrojov a tried transakcií, na ktoré sa tieto opatrenia vzťahujú, ako aj ich trvanie, a
- b) dôvody, pre ktoré sa ESMA domnieva, že je nevyhnutné uložiť opatrenia vrátane dôkazu dokladajúceho tieto dôvody.

8. Po rozhodnutí o uložení alebo obnovení každého opatrenia, ktoré sa uvádza v odseku 1, orgán ESMA bezodkladne oznámi prijaté opatrenia príslušným orgánom.

9. Opatrenie nadobúda účinnosť, keď sa uverejní oznam na webovej stránke orgánu ESMA alebo neskôr po jeho uverejnení v deň, ktorý je uvedený v tomto ozname, a uplatňuje sa len na transakcie uzatvorené po nadobudnutí účinnosti tohto opatrenia.

10. ESMA v náležitých intervaloch a minimálne každé tri mesiace preskúma opatrenia uvedené v odseku 1. Ak sa opatrenie do skončenia tohto trojmesačného obdobia neobnoví, automaticky zaniká. Odseky 2 až 9 sa uplatňujú na obnovenie opatrení.

11. Opatrenie prijaté orgánom ESMA podľa tohto článku má prednosť pred akýmkoľvek predchádzajúcim opatrením prijatým príslušným orgánom podľa oddielu 1.“

¹³ Článok 30 nariadenia č. 236/2012 v spojení s jeho článkom 42 splnomocňuje Komisiu prijať delegované akty, ktorými sa bližšie určia kritériá a faktory, ktoré musí ESMA zohľadniť pri určovaní toho, či sa vyskytli hrozby uvedené v článku 28 ods. 2 písm. a) predmetného nariadenia.

¹⁴ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 918/2012 z 5. júla 2012, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie, pokiaľ ide o vymedzenie pojmov, výpočet čistých krátkych pozícií, kryté swapy na

úverové zlyhanie na štátne dlhové nástroje, prahové hodnoty na oznámenie, prahové hodnoty pre likviditu pre pozastavenie obmedzení, významné poklesy hodnoty finančných nástrojov a nepriaznivé udalosti (Ú. v. EÚ L 274, s. 1), vo svojom článku 24 ods. 3 uvádza:

„Na účely článku 28 ods. 2 písm. a) [nariadenia č. 236/2012] znamená hrozba pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti:

- a) každú hrozbu vážnej finančnej, peňažnej alebo rozpočtovej nestability týkajúcej sa členského štátu alebo finančného systému v rámci členského štátu, ak môže vážne ohroziť riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti;
- b) možnosť platobnej neschopnosti ktoréhokoľvek členského štátu alebo nadnárodného emitenta;
- c) každé vážne poškodenie fyzickej štruktúry dôležitých finančných emitentov, trhových infraštruktúr, systémov zúčtovania a vyrovnaní a orgánov dohľadu, ktoré môže vážne ovplyvniť cezhraničné trhy, a to predovšetkým vtedy, ak takéto poškodenie vyplýva z prírodnej katastrofy alebo teroristického útoku, keď to môže vážne ohroziť riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému Únie alebo jeho časti;
- d) každé vážne narušenie ktoréhokoľvek platobného systému alebo procesu vyrovnaní, a to predovšetkým vtedy, keď sa týka medzibankových operácií, ktoré spôsobuje alebo môže spôsobiť významné zlyhanie platieb alebo vyrovnaní či omeškania v rámci cezhraničných platobných systémov Únie, najmä ak môžu viesť k propagácii [šíreniu – *neoficiálny preklad*] finančných alebo ekonomických otrasov v celom finančnom systéme v Únii alebo jeho časti.“

15 Komisia prijala vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 827/2012 z 29. júna 2012, ktorým sa stanovujú vykonávacie technické predpisy, pokiaľ ide o zverejňovanie čistých pozícií v akciách, formát informácií poskytovaných Európskemu orgánu pre cenné papiere a trhy v súvislosti s čistými krátkymi pozíciami, druhy zmlúv, dojednaní a opatrení na primerané zabezpečenie toho, že akcie alebo štátne dlhové nástroje budú dostupné na vyrovnanie, a dátumy a obdobie na určenie hlavného obchodného miesta pre akcie podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie (Ú. v. EÚ L 251, s. 11).

16 Príloha 1 oddiel C smernice 2004/39 definuje pojem finančné nástroje takto:

- „1. Prevoditeľné cenné papiere;
- 2. Nástroje peňažného trhu;
- 3. Podiely v podnikoch kolektívneho investovania;
- 4. Opcie, futures, swapy, dohody o budúcich úrokových mierach a iné derivátové kontrakty týkajúce sa cenných papierov, mien, úrokových mier alebo výnosov alebo iných derivátových nástrojov, finančných indexov alebo finančných meradiel, ktoré môžu byť vyrovnané fyzicky alebo v hotovosti;
- 5. Opcie, futures, swapy, dohody o budúcich úrokových mierach a iné derivátové kontrakty týkajúce sa komodít, ktoré sa musia vyrovnať v hotovosti, alebo sa môžu vyrovnať v hotovosti na opcii jednej zo strán (inak ako z dôvodu platobnej neschopnosti alebo inej udalosti majúcej za následok ukončenie);
- 6. Opcie, futures, swapy a iné derivátové kontrakty týkajúce sa komodít, ktoré sa musia fyzicky vyrovnať za predpokladu, že sa týkajú regulovaného trhu a/alebo MTF [multilaterálneho obchodného systému (multilateral trading facility)].

7. Opcie, futures, swapy, forwards a iné derivátové kontrakty týkajúce sa komodít, ktoré môžu byť fyzicky vyrovnané nie iným spôsobom, ako je uvedené C.6 a neslúžia na obchodné účely, ktoré majú iné vlastnosti ako derivátové finančné nástroje vzhľadom na to, či sa medzi iným zúčtujú alebo vyrovnajú prostredníctvom uznávaných zúčtovacích stredísk, alebo podliehajú obvyklým výzvam na úhradu;
 8. Derivátové nástroje pre presun úverového rizika;
 9. Finančné diferenčné zmluvy;
 10. Opcie, futures, swapy, dohody o budúcich úrokových mierach a iné derivátové kontrakty týkajúce sa klimatických premenných, dopravných sadzieb, oprávnení na emisie alebo miery inflácie alebo iné úradné hospodárske štatistiky, ktoré sa musia vyrovnávať v hotovosti, alebo sa môžu vyrovnávať na opciu jednej zo strán (inak ako z dôvodu platobnej neschopnosti alebo inej udalosti majúcej za následok ukončenie), ako aj iné derivátové kontrakty týkajúce sa aktív, práv, povinností, indexov a opatrení, ktoré nie sú inak uvedené v tomto oddiele so zreteľom medzi iným na to, či sa obchodujú na regulovanom trhu alebo MTF, sú zúčtované a vyrovnávané cez uznávané zúčtovacie strediská, alebo podliehajú obvyklým výzvam na úhradu.“
- 17 S cieľom zabezpečiť riadne fungovanie ESFS sa prijala smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2010/78/EÚ z 24. novembra 2010, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 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 v súvislosti s právomocami Európskeho orgánu dohľadu (Európskeho orgánu pre bankovníctvo), Európskeho orgánu dohľadu (Európskeho orgánu pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov) a Európskeho orgánu dohľadu (Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy) (Ú. v. EÚ L 331, s. 120).

Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania

- 18 Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:
- zrušil článok 28 nariadenia č. 236/2012 a
 - zaviazal žalovaných na náhradu trov konania.
- 19 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:
- zamietol žalobu a
 - zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.
- 20 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:
- zamietol žalobu v celom rozsahu ako nedôvodnú a
 - zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.
- 21 Uznesením predsedu Súdneho dvora zo 16. novembra 2013 sa Španielskemu kráľovstvu, Francúzskej republike, Talianskej republike a Komisii povolil vstup do konania ako vedľajším účastníkom konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady.

O prípadnom opätovnom začatí ústnej časti konania

- 22 Listami s dátumom 24. septembra 2013 sa Parlament, Rada a Komisia dovolávali možnosti opätovného začatia ústnej časti konania podľa článku 83 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.
- 23 V tejto súvislosti tieto tri inštitúcie uvádzali, že hlavné tvrdenie uvedené v návrhoch generálneho advokáta, a to otázka zverenia určitých rozhodovacích právomocí ESMA na základe článku 114 ZFEÚ „nebolo uvedené žiadnym z účastníkov konania“ a teda predstavuje „nové tvrdenie“, o ktorom sa účastníci konania nemali možnosť vyjadriť.
- 24 Treba však konštatovať, že vo svojom štvrtom žalobnom dôvode žalobca uvádza porušenie článku 114 ZFEÚ a že vyššie uvedené tvrdenie sa preberalo počas pojednávania pred Súdny dvorom.
- 25 Za týchto okolností a vzhľadom na skutočnosti uvedené v článku 83 rokovacieho poriadku podanému návrhu netreba vyhovieť.

O žalobe

Úvodné pripomienky

- 26 Pokiaľ ide o predmet žaloby, treba poznamenať, že žalobca sa domáha len zrušenia článku 28 nariadenia č. 236/2012 a nespochybňuje zriadenie ESMA.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení zásad týkajúcich sa delegovania právomocí uvedených v rozsudku Meroni/Vysoký úrad

Argumentácia účastníkov konania

- 27 Spojené kráľovstvo uvádza na podporu svojho prvého žalobného dôvodu päť tvrdení.
- 28 Spojené kráľovstvo po prvé uvádza, že rozhodnutie ESMA týkajúce sa otázky, či sú splnené kritériá uvedené v článku 28 ods. 2 nariadenia č. 236/2012, implikuje „veľmi širokú diskrečnú právomoc“. Konkrétne určenie, či existuje alebo neexistuje „hrozba“ pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému alebo jeho časti predstavuje samo osebe „veľmi subjektívne posúdenie“. Skutočnosť, že členské štáty prijali rozdielny prístup vo vzťahu k predaju nakrátko preukazuje diskrečnú povahu voľby, ktorú treba vykonať.
- 29 Spojené kráľovstvo zastáva názor, že na určenie, či príslušné orgány prijali alebo neprijali opatrenia na odvrátenie takejto hrozby alebo prijali opatrenia, ktoré nie sú primerané jej čeliť, ESMA musí prijať rozhodnutia, ktoré môžu byť kontroverzné. Prijatie takýchto rozhodnutí spája tento orgán s vykonávaním skutočnej ekonomickej politiky a zaväzuje ESMA rozhodovať konflikty medzi rôznymi verejnými záujmami, vykonať hodnotiace posúdenie alebo pristúpiť k zložitým finančným vyhodnoteniam.
- 30 Po druhé Spojené kráľovstvo zastáva názor, že ESMA podľa článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012 disponuje širokým rozsahom výberu, pokiaľ ide o opatrenie alebo opatrenia, ktoré majú byť uložené, ako aj prípadné výnimky, ktoré sa majú ustanoviť. Tento výber má veľmi významné implikácie v oblasti ekonomickej a finančnej politiky.

- 31 Spojené kráľovstvo spresňuje, že ESMA disponuje mimoriadne širokou právomocou posúdenia, keď rozhoduje o spôsobe, akým treba zohľadniť faktory uvedené v článku 28 ods. 3 nariadenia č. 236/2012. Tento typ rozhodnutí si vyžaduje analýzu významných implikácií v zmysle ekonomickej politiky, ako je vplyv na likviditu a úroveň neistoty, ktoré vzniknú na finančných trhoch, čo sú prvky, ktoré zase prinášajú dlhodobé dôsledky pre všeobecnú dôveru v trhy. Ide o „neobmedzené zásadné posúdenia“, ktoré nemožno kvalifikovať ako rozhodnutia prijaté na základe stanovených a objektívne preskúmateľných kritérií.
- 32 Po tretie Spojené kráľovstvo uvádza, že pri svojom výbere opatrení, ktoré majú byť prijaté, má byť ESMA vedená faktormi uvedenými v článku 28 ods. 3 nariadenia č. 236/2012. Uvedené faktory však obsahujú „vysoko subjektívne kritériá“. ESMA okrem iného disponuje významnou diskrečnou právomocou, pokiaľ ide o zohľadnenie kritérií formulovaných uvedeným ustanovením. Toto ustanovenie totiž nespresňuje postup, ktorým má postupovať ESMA ak sa napríklad domnieva, že opatrenie, ktoré navrhuje prijať by mohlo mať škodlivý účinok na efektívnosť finančných trhov, ktorý by bol neúmerný vzhľadom na prínosy.
- 33 Po štvrté Spojené kráľovstvo uvádza, že hoci opatrenia prijaté zo strany ESMA sú teoreticky dočasné, nič to nemení na ich zásadnej povahe. Aj dočasné zákazy týkajúce sa transakcií na finančných trhoch môžu mať významné dlhodobé dôsledky, najmä vplyv na likviditu trhov, a prinášať so sebou potenciálne trvalé účinky na celkovú dôveru v trhy. Zásady stanovené rozsudkom z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, Zb. s. 9) sa totiž uplatňujú ako na trvalé opatrenia, tak aj na dočasné opatrenia.
- 34 Po piate Spojené kráľovstvo uvádza, že hoci by sa článok 28 nariadenia č. 236/2012 mal vykladať v tom zmysle, že nevedie ESMA k výberu politickej povahy vo forme rozhodnutí o makroekonomickej politike, aj tak odporuje zásade odvodenej z už citovaného rozsudku Meroni/Vysoký úrad. Rovnako ako orgány, ktorých sa týkal tento rozsudok, ESMA disponuje širokou diskrečnou právomocou, pokiaľ ide o uplatňovanie predmetnej politiky.
- 35 Parlament zastáva názor, že nejde o politické úvahy, ale o zložité odborné analýzy, ktoré si vyžadujú prijatie rozhodnutí. Z článku 28 ods. 2 nariadenia č. 236/2012 vyplýva, že akčné opatrenie je povolené iba vtedy, pokiaľ reaguje na presne vymedzené hrozby. Tieto opatrenia, ktoré majú byť prijaté, vyžadujú vysokú úroveň informovanosti a ako technické, tak aj ekonomické znalosti. Okrem toho boli právomoci zverené ESMA navrhnuté tak, aby umožňovali rýchly zásah a reagovali na bezprostrednú hrozbu.
- 36 Parlament dodáva, že na právomoci zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 sa vzťahujú presne vymedzené kritériá a obmedzenia. Tieto právomoci sú vykonávané v rámci metódy a praxe odborného dohľadu, ktoré sú súčasťou legislatívneho a regulačného rámca, ktorý nemožno porovnávať s rámcom, ktorý bol predmetom rozsudku Meroni/Vysoký úrad, už citovaného.
- 37 Rada zdôrazňuje, že ESMA nedisponuje žiadnou diskrečnou právomocou týkajúcou sa prijatia opatrení podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, ale že má povinnosť prijať ich, pokiaľ nastanú určité okolnosti, a to existencia hrozby pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému Únie.
- 38 Rada uvádza, že ESMA musí pri všetkých svojich činnostiach, vrátane činností podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, vykonávať určitú právomoc posúdenia na účel posúdenia skutkových okolností vo svetle právnych pravidiel. Takáto právomoc je však v súlade s rozsudkom Meroni/Vysoký úrad, už citovaným. Existuje totiž rozdiel medzi širokou diskrečnou právomocou uvedenou v danom rozsudku a schopnosťou prijímať rozhodnutia vykonávacej povahy v danom skutkovom kontexte.
- 39 Komisia uvádza, že právomoci zverené ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 sú v súlade s rovnováhou právomocí zakotvenou v Zmluvách, ako ju vykladá Súdny dvor. Z vyššie uvedeného rozsudku Meroni/Vysoký úrad najmä vyplýva, že aj pri neexistencii akéhokoľvek odkazu na

delegovanie právomocí v Zmluve ESUO, inštitúcia môže za podmienok stanovených v uvedenom rozsudku delegovať vymedzené vykonávacie rozhodovacie právomoci na iný orgán vzhľadom na to, že takéto delegovanie nepredstavuje skutočné presunutie zodpovednosti, pri ktorom sa rozhodnutia delegujúceho orgánu nahrádzajú rozhodnutiami povereného orgánu.

- 40 Komisia zastáva názor, že nie je zakázané, aby orgány Únie, ako je ESMA, ktorým môžu byť zverené rozhodovacie právomoci vykonávacej povahy, vyhodnocovali skutkové údaje uvádzané príslušnou legislatívou, pričom to neznamena, že vykonávajú voľbu vyjadrujúcu hospodársku politiku, ale iba technické posúdenie v oblasti svojej špecializácie. Opatrenie zvolené ESMA by malo umožniť zabezpečiť riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému Únie alebo jeho časti.

Posúdenie Súdny dvorom

- 41 V rozsudku Meroni/Vysoký úrad, už citovanom, Súdny dvor na stranách 43, 44 a 47 v podstate zdôraznil, že dôsledky vyplývajúce z delegovania právomocí sú veľmi odlišné v závislosti od toho, či sa predmetné delegovanie týka jasne definovaných vykonávacích právomocí, ktorých použitie teda môže podliehať prísnej kontrole vzhľadom na objektívne kritériá stanovené delegujúcim orgánom, alebo o „diskrečnú právomoc zahŕňajúcu široký priestor pre posúdenie, ktorej použitie môže vyjadrovať skutočnú hospodársku politiku“.
- 42 Súdny dvor tiež uviedol, že prvý typ delegovania právomocí nemôže výrazne zmeniť dôsledky výkonu právomocí, ktorých sa týka, zatiaľ čo druhý typ delegovania právomocí tým, že nahrádza rozhodnutia delegujúceho orgánu rozhodnutiami povereného orgánu, vykonáva „skutočný presun zodpovednosti“. Vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok Meroni/Vysoký úrad, tak Súdny dvor rozhodol, že delegovanie právomocí na predmetné orgány povolené Vysokým úradom jeho rozhodnutím č. 14-55 z 26. marca 1955, ktorým sa zavádza finančný mechanizmus pre zabezpečenie pravidelného zásobovania spoločného trhu šrotom (Ú. v. ESUO 8, 1955, s. 685), im dáva „priestor pre posúdenie, ktoré zahŕňa širokú diskrečnú právomoc“, a nemôže sa považovať za zlučiteľné s „požiadavkami Zmluvy“.
- 43 Treba poznamenať, že predmetné orgány, ktorých sa rozsudok Meroni/Vysoký úrad, už citovaný, týkal, boli súkromnoprávnymi subjektmi, zatiaľ čo ESMA je orgánom Únie zriadeným jej normotvorcom.
- 44 Pokiaľ ide o právomoci zverené ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, treba predovšetkým zdôrazniť, že toto ustanovenie nepriznáva uvedenému orgánu žiadnu samostatnú právomoc, ktorá by išla nad regulačný rámec stanovený nariadením ESMA.
- 45 V nadväznosti na to treba konštatovať, že na rozdiel od právomocí delegovaných na orgány, ktorých sa týkal rozsudok Meroni/Vysoký úrad, už citovaný, je výkon právomocí uvedených v článku 28 nariadenia č. 236/2012 vymedzený rôznymi kritériami a podmienkami, ktoré ohraničujú pole pôsobnosti ESMA.
- 46 Po prvé ESMA môže prijímať opatrenia uvedené v článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012 iba vtedy, pokiaľ podľa odseku 2 tohto článku uvedené opatrenia reagujú na hrozbu pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti a budú mať cezhraničný účinok. Navyše akékoľvek opatrenie ESMA je viazané na podmienku, že buď žiadny príslušný vnútroštátny orgán neprijal opatrenie na reagovanie na túto hrozbu, alebo že jeden alebo viac týchto orgánov prijalo opatrenia, ktoré sa ukázali ako nevhodné tejto hrozbe čeliť.
- 47 Po druhé, keď ESMA prijíma opatrenia uvedené v článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012, musí podľa odseku 3 tohto článku overiť v akom rozsahu tieto opatrenia umožňujú významným spôsobom riešiť hrozbu pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému

v Únii alebo jeho časti alebo významne zlepšiť schopnosť príslušných vnútroštátnych orgánov monitorovať predmetnú hrozbu, či nevytvárajú riziko regulačnej arbitráže a či nemajú škodlivý vplyv na efektívnosť finančných trhov okrem iného znižovaním likvidity na týchto trhoch alebo vytváraním neistoty pre účastníkov trhu, ktorý je neúmerný vzhľadom na prínosy opatrení.

- 48 Z toho vyplýva, že pred prijatím akéhokoľvek rozhodnutia musí ESMA preskúmať značný počet faktorov uvedených v článku 28 ods. 2 a 3 nariadenia č. 236/2012, pričom tieto podmienky majú kumulatívnu povahu.
- 49 Navyše sú oba druhy opatrení, ktoré môže ESMA prijať podľa článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012, prísne obmedzené na opatrenia uvedené v článku 9 ods. 5 nariadenia ESMA.
- 50 Nakoniec podľa článku 28 ods. 4 a 5 nariadenia č. 236/2012 je ESMA povinný vykonať konzultácie s ESRB a v prípade potreby s ostatnými príslušnými orgánmi a musí dotknutým príslušným vnútroštátnym orgánom oznámiť opatrenie, ktoré navrhuje prijať, najmä podrobné informácie o navrhovanom opatrení a dôkazy dokladajúce dôvody pre ktoré musí byť prijaté. ESMA tiež prislúcha v náležitých intervaloch a minimálne každé tri mesiace znovu preskúmať opatrenia. Právomoc posúdenia ESMA je teda obmedzená jednak vyššie uvedenou povinnosťou konzultácie, jednak dočasnou povahou povolených opatrení, ktoré – definované na základe existujúcich osvedčených postupov v oblasti dohľadu a vzhľadom na dostatočné dôkazy – sú prijímané v reakcii na hrozbu, ktorá si vyžaduje zásah na úrovni Únie.
- 51 Podrobné vymedzenie intervenčných právomocí zverených ESMA je tiež zvýraznené v článku 30 nariadenia č. 236/2012, podľa ktorého je Komisia splnomocnená v súlade s článkom 42 tohto nariadenia prijať delegované akty, ktorými sa bližšie určia kritériá a faktory, ktoré musia príslušné orgány a ESMA zohľadniť pri určovaní toho, či sa vyskytli nepriaznivé udalosti alebo nepriaznivý vývoj ako aj hrozby uvedené v článku 28 ods. 2 písm. a) uvedeného nariadenia.
- 52 V tejto súvislosti článok 24 nariadenia č. 918/2012 ďalej zdôrazňuje skutkové posúdenie technickej povahy, ktoré musí ESMA vykonať. Odsek 3 uvedeného článku totiž obmedzuje intervenčnú právomoc ESMA za výnimočných okolností najmä tým, že spresňuje typ hrozieb, ktoré môžu viesť ESMA k zásahu na finančných trhoch.
- 53 Z vyššie uvedeného vyplýva, že právomoci, ktorými ESMA disponuje podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, sú presne vymedzené a môžu byť predmetom súdneho preskúmania vzhľadom na ciele stanovené delegujúcim orgánom. Tieto právomoci sú preto v súlade s požiadavkami stanovenými v rozsudku Meroni/Vysoký úrad, už citovanom.
- 54 Z uvedených právomocí teda v rozpore s tým, čo uvádza žalobca, nevyplýva, že ESMA je zverená „široká diskrečná právomoc“, ktorá je nezlučiteľná so Zmluvou o FEÚ v zmysle uvedeného rozsudku.
- 55 Prvému žalobnému dôvodu preto nemožno vyhovieť.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení zásady uvedenej v rozsudku Romano

Argumentácia účastníkov konania

- 56 Spojené kráľovstvo zastáva názor, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 umožňuje ESMA prijímať „kvázilegislatívne akty“ so všeobecnou pôsobnosťou a že táto právomoc je v rozpore so zásadou stanovenou v rozsudku zo 14. mája 1981, Romano (98/80, Zb. s. 1241).

- 57 Spojené kráľovstvo poznamenáva, že zákaz predaja nakrátko má vplyv na všetky osoby vykonávajúce transakcie prostredníctvom tohto nástroja alebo tejto kategórie nástrojov. Nejde teda o individuálne rozhodnutie, alebo súbor individuálnych rozhodnutí, aj keď je takéto opatrenie obmedzené na veľmi úzke pásmo hodnôt, ale o „normatívne opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou“.
- 58 Parlament uvádza, že právomoc vydávať zákazy podľa uvedeného ustanovenia sa obmedzuje na povolenie zásahu v rámci daných finančných nástrojov. V tomto zmysle majú akty, ktoré môžu byť prijaté, vždy vykonávaciu povahu. Vzhľadom na svoju technickú povahu, tieto akty, keďže prinášajú dočasné riešenie, sú vykonávacími rozhodnutiami, aj keď môžu obsahovať určité prvky všeobecnej povahy.
- 59 Parlament uvádza, že opatrenia, ktoré môže ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 prijať, nemožno prirovnávať ku „kvázilegislatívnym“ ustanoveniam alebo k „normatívnemu“ aspektu v zmysle vyššie uvedeného rozsudku Romano. Pri všetkých opatreniach, ktoré môžu byť na základe tohto článku prijaté, zdôrazňujú vykonávaciu povahu rozhodnutí ESMA ďalšie tri skutočnosti, a to technická dimenzia, vôľa reagovať predmetným opatrením na konkrétnu situáciu a dočasná povaha zásahu.
- 60 Rada uvádza, že Súdny dvor vo vyššie uvedenom rozsudku Romano ani v žiadnom neskoršom rozsudku neodkázal na pojem „kvázilegislatívne akty“ alebo pojem „akty so všeobecnou pôsobnosťou“. Uvedený rozsudok teda treba chápať tak, že zakazuje, aby legislatívne právomoci boli udeľované iným orgánom, než je normotvorca Únie.
- 61 Rada pripomína, že podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 má ESMA povinnosť prijať rozhodnutie, pokiaľ nastanú určité okolnosti, pričom tieto okolnosti sú v tomto článku definované, rovnako ako kritériá definujúce obsah týchto opatrení. ESMA sa tak obmedzuje na uvádzanie právnych predpisov Únie do praxe, takže rozhodnutia uvedené v tomto ustanovení nemajú legislatívnu povahu, ale vykonávaciu povahu.
- 62 Komisia vysvetľuje, že vo veci, ktorej sa týkal rozsudok Romano, už citovaný, nebolo možné akty prijaté dotknutým orgánom, aj keď mali všeobecnú pôsobnosť, podrobiť súdnemu preskúmaniu. Súdny dvor preto dôvodne konštatoval, že toto zverenie právomocí prijímať akty normatívnej povahy nie je v súlade so Zmluvou o FEÚ.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 63 S cieľom odpovedať na druhý žalobný dôvod treba pripomenúť, že Súdny dvor v bode 20 rozsudku Romano, už citovaného, uviedol, že ako z primárneho práva v oblasti právomocí zverených Radou Komisii za účelom vykonania pravidiel, ktoré Rada stanoví, tak aj zo súdneho systému zavedeného Zmluvou [EHS] vyplýva, že orgán, ako je orgán, ktorého sa týkala vec, v ktorej bol vyhlásený tento rozsudok, v danom prípade správna komisia, sa nemôže Radou poveriť, aby prijímala „akty normatívnej povahy“. Podľa Súdného dvora, aj keď rozhodnutie takého orgánu môže poskytovať pomoc inštitúciám, ktoré sú poverené uplatňovaním práva Únie, nemá takú povahu, aby tieto inštitúcie zavazovalo dodržiavať určité metódy alebo prijímať určité výklady pri uplatňovaní pravidiel Únie. Súdny dvor na základe toho prijal záver, že sporné rozhodnutie prijaté touto správnu komisiou vnútroštátny súd „nezaväzuje“.
- 64 Je pravda, že z článku 28 nariadenia č. 236/2012 vyplýva, že ESMA má podľa tohto článku za prísne vymedzených okolností prijímať akty so všeobecnou pôsobnosťou. Tieto akty môžu tiež obsahovať pravidlá, ktoré sa vzťahujú na všetky fyzické alebo právnické osoby, ktoré majú v držbe konkrétny finančný nástroj alebo konkrétnu kategóriu finančných nástrojov alebo vykonávajú určité finančné transakcie.

- 65 Toto konštatovanie však neznamená, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 porušuje zásadu stanovenú v rozsudku Romano, už citovanom. Treba totiž pripomenúť, že inštitucionálny rámec zavedený Zmluvou o FEÚ, a najmä článkom 263 prvým odsekom ZFEÚ a článkom 277 ZFEÚ, výslovne umožňuje, aby orgány, úrady a agentúry Únie prijímali akty so všeobecnou pôsobnosťou.
- 66 Za týchto podmienok z už citovaného rozsudku Romano nemožno vyvodzovať, že delegovanie právomocí na taký orgán, ako je ESMA, sa riadi inými podmienkami, než sú podmienky stanovené v už citovanom rozsudku Meroni/Vysoký úrad a pripomenuté v bodoch 41 a 42 tohto rozsudku.
- 67 Ako vyplýva z posúdenia prvého žalobného dôvodu uvádzaného Spojeným kráľovstvom, tento štát nepreukázal, že delegovanie právomocí na ESMA vyplývajúce z článku 28 nariadenia č. 236/2012, je v rozpore s týmito podmienkami a najmä s podmienkou, ktorá stanovuje, že toto delegovanie sa môže týkať iba presne definovaných vykonávacích právomocí.
- 68 V dôsledku toho nemožno druhému žalobnému dôvodu vyhovieť.

O treťom žalobnom dôvode založenom na delegovaní právomocí nezlučiteľnom s článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

- 69 Spojené kráľovstvo uvádza, že nakoľko články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ vymedzujú okolnosti, za akých sa Komisii môžu zveriť určité právomoci, zmluvy neudelujú Rade žiadnu právomoc na delegovanie právomocí, ako sú právomoci uvedené v článku 28 nariadenia č. 236/2012, orgánu Únie.
- 70 Spojené kráľovstvo vysvetľuje, že akýkoľvek zákaz predaja nakrátko podľa článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012 sa týka všetkých osôb vykonávajúcich transakcie prostredníctvom tohto nástroja alebo tejto kategórie nástrojov. Ide teda o opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou, ktoré nemôže byť zverené takému orgánu.
- 71 Parlament poznamenal, že články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ samozrejme neuvádzajú zverenie právomocí orgánu Únie. Tieto ustanovenia však nenaznačujú, že právomoci, ktoré by bolo možné zveriť takému orgánu by mali byť obmedzenejšie než boli pred nadobudnutím účinnosti Zmluvy o FEÚ. Skutočnosť, že Komisia môže vykonávať právomoci podľa uvedených článkov nevylučuje možnosť poskytnutia takému orgánu ďalších právomocí.
- 72 Parlament zastáva názor, že normotvorca Únie môže zveriť orgánu Únie právomoc na prijatie opatrení vykonávacej povahy v oblastiach, ktoré si vyžadujú osobitné technické posúdenie. Tieto právomoci by však nemali umožňovať prijatie regulačných opatrení všeobecnej povahy, ktoré by mohli byť kvalifikované ako „normatívne“ alebo vyžadujúce si skutočnú právomoc posúdenia. Pokiaľ sú právomoci definované normotvorcom Únie, majú vykonávaciu povahu a spravujú sa odbornými, technickými alebo vedeckými úvahami, nenarúšajú inštitucionálnu rovnováhu.
- 73 Rada súhlasí s tým, že žiadne z ustanovení zmlúv neuvádza špecificky odkaz na delegovanie právomocí na orgány Únie. To však neznamená, že akékoľvek zverenie právomocí tohto typu zo strany normotvorcu Únie by bolo nezlučiteľné s článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ. Povaha opatrení, ktoré môže ESMA prijať podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 je úplne odlišná od povahy aktov prijímaných podľa uvedených ustanovení Zmluvy o FEÚ.
- 74 Rada poznamenáva, že článok 290 ZFEÚ stanovuje iba procesné požiadavky v oblasti kontroly právomocí zverených Komisii, pokiaľ ide o prijatie delegovaných aktov, ktorých účelom je „doplňa[t] alebo meni[t] určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu“.

- 75 Pokiaľ ide o vykonávacie akty, ktoré možno prijať podľa článku 291 ZFEÚ, Rada poznamenáva, že tento článok neuvádza žiadnu procesnú požiadavku s výnimkou povinnosti normotvorcu Únie prijať ustanovenia týkajúce sa vykonávania právomocí, ktoré sú tam uvedené.
- 76 Komisia uvádza, že na rozdiel od delegovania kvázi legislatívnych právomocí, ktoré je upravené článkom 290 ZFEÚ, zmluvy nespresňujú, či vykonávacie právomoci môžu byť delegované, ani v akom rozsahu. Pokiaľ ide o vykonávacie právomoci, článok 17 ZEÚ a článok 291 ZFEÚ nevylučujú, aby normotvorca Únie alebo Komisia mohli v zásade delegovať takéto právomoci nie inštitucionálnemu subjektu.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 77 Na úvod treba poznamenať, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 sa týka delegovania právomoci nie na Komisiu, ale na orgán, úrad alebo agentúru Únie.
- 78 Za týchto podmienok a s cieľom odpovedať na tento tretí žalobný dôvod, je Súdny dvor vyzvaný na to, aby sa vyslovil k otázke, či autori Zmluvy o FEÚ zamýšľali stanoviť v článkoch 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ jediný právny rámec umožňujúci udeliť výlučne Komisii určité delegované a vykonávacie právomoci, alebo či normotvorca Únie môže zamýšľať iné systémy delegovania takýchto právomocí na orgány, úrady alebo agentúry Únie.
- 79 V tejto súvislosti treba poznamenať, že hoci je pravda, že Zmluvy neobsahujú žiadne ustanovenie uvádzajúce zverenie právomocí orgánu, úradu alebo agentúre Únie, napriek tomu viacero ustanovení Zmluvy o FEÚ predpokladá, že takáto možnosť existuje.
- 80 Podľa článku 263 ZFEÚ subjekty Únie, vo vzťahu ku ktorým Súdny dvor vykonáva súdne preskúmanie, zahŕňajú „orgány“, „úrady“ a „agentúry“ Únie. Podľa článku 265 ZFEÚ sa na ne uplatňujú pravidlá žaloby na nečinnosť. Podľa článku 267 ZFEÚ sa súde členských štátov môžu obrátiť na Súdny dvor s prejudiciálnymi otázkami týkajúcimi sa platnosti a výkladu aktov týchto subjektov. Tieto akty môžu byť tiež predmetom námietky nezákonnosti podľa článku 277 ZFEÚ.
- 81 Tieto mechanizmy súdneho preskúmania sa uplatňujú na orgány, úrady a agentúry zriadené normotvorcom Únie, ktorým bola zverená právomoc prijímať voči fyzickým alebo právnickým osobám právne záväzné akty v osobitných oblastiach, ako je Európska chemická agentúra, Európska agentúra pre lieky, Úrad pre harmonizáciu vnútorného trhu (ochranné známky a vzory), Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín, ako aj Európska agentúra pre bezpečnosť letectva.
- 82 Pokiaľ ide o toto konanie, treba poznamenať, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 udeľuje ESMA určité rozhodovacie právomoci v oblasti, ktorá si vyžaduje spojenie osobitnej odbornej a technickej expertízy.
- 83 Toto zverenie právomoci však nezodpovedá žiadnemu z prípadov opísaných článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.
- 84 Ako sa uvádza v bodoch 2 až 4 tohto rozsudku, právny rámec do ktorého patrí článok 28 nariadenia č. 236/2012 je určený najmä nariadením č. 1092/2010, nariadením ESMA a nariadením č. 236/2012. Tieto nariadenia sú súčasťou súhrnu regulačných nástrojov prijatých normotvorcom Únie s cieľom, aby vzhľadom na integráciu medzinárodných finančných trhov a riziko rozšírenia finančnej krízy mohol zakročiť v prospech medzinárodnej finančnej stability, ako to uvádza odôvodnenie 7 nariadenia č. 1092/2010.
- 85 V dôsledku toho článok 28 nariadenia č. 236/2012 nemožno posudzovať izolovane. Naopak, tento článok treba chápať ako súčasť súhrnu pravidiel, ktorých účelom je, aby príslušným vnútroštátnym orgánom a ESMA boli udelené intervenčné právomoci, aby sa dalo čeliť nepriaznivým vývojom

ohrozujúcim finančnú stabilitu v rámci Únie a dôveru trhov. Na tento účel uvedené orgány musia mať možnosť ukladať dočasné obmedzenia na predaj nakrátko týkajúci sa určitých cenných papierov alebo na uzatváranie zmlúv o swapoch na úverové zlyhania alebo na iné transakcie s cieľom zabrániť nekontrolovanému pádu cien týchto nástrojov. Tieto inštanície disponujú vysokou mierou odbornej expertízy a úzko spolupracujú pri sledovaní cieľa finančnej stability v rámci Únie.

- 86 Preto článok 28 nariadenia č. 236/2012 v spojení s inými regulačnými nástrojmi prijatými v tejto oblasti uvedenými vyššie nemožno považovať za spochybňujúci režim delegovania stanovený uvedenými článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.
- 87 Z toho vyplýva, že tretí žalobný dôvod treba zamietnuť.

O štvrtom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 114 ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

- 88 Spojené kráľovstvo zastáva názor, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 nemá za cieľ umožniť ESMA prijímať individuálne opatrenia adresované fyzickým a právnickým osobám. Naopak, opatrenia, ktoré možno prijať podľa tohto ustanovenia majú všeobecnú pôsobnosť.
- 89 Spojené kráľovstvo sa domnieva, že ak by sa mal prijať názor, že článok 28 uvedeného nariadenia umožňuje ESMA adresovať rozhodnutia fyzickým alebo právnickým osobám, tento článok prekračuje právomoci vymedzené v článku 114 ZFEÚ. Toto ustanovenie nespĺnomocňuje normotvorcu Únie na prijímanie individuálnych rozhodnutí, ktoré nemajú všeobecnú pôsobnosť a nepovoľuje tiež delegovať na Komisiu alebo na orgán Únie právomoc prijímať takéto rozhodnutia.
- 90 Spojené kráľovstvo uvádza, že rozhodnutia adresované finančným inštitúciám, ktoré rušia rozhodnutia prijaté príslušnými vnútroštátnymi orgánmi nemožno považovať za harmonizačné opatrenia podľa článku 114 ZFEÚ. Naopak, takéto individuálne rozhodnutia predstavujú priamu právnu úpravu pochádzajúcu od orgánu Únie adresovanú subjektom podliehajúcim právomoci členských štátov.
- 91 Parlament uvádza, že pojem „aproximácia“ v zmysle článku 114 ZFEÚ zahŕňa právomoc prijať, v prípade potreby, individuálne opatrenia. Okrem toho, Únia je oprávnená zriadiť orgány a prideliť im úlohu pri uplatňovaní tohto ustanovenia, ak také inštanície patria do normatívneho kontextu, ktorým sa aproximujú ustanovenia týkajúce sa vnútorného trhu.
- 92 Parlament poznamenáva, že možnosť udelená ESMA intervenovať prípadne na finančnom trhu Únie sa týka hypotézy, ak je zákrok na vnútroštátnej úrovni nedostatočný alebo nevhodný. Opatrenia prijaté podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 preto majú za účel predísť harmonizovaným spôsobom rizikám spojeným s predajom nakrátko a bdejú nad zabezpečením riadneho fungovania vnútorného trhu.
- 93 Rada poznamenáva, že článok 114 ZFEÚ môže slúžiť ako právny základ pre splnomocnenie ESMA na prijímanie individuálnych opatrení. Tento článok totiž udeľuje normotvorcovi Únie v závislosti od všeobecného kontextu a osobitných charakteristík oblasti, ktorá má byť predmetom harmonizácie, voľnú úvahu pri posúdení najvhodnejšej techniky aproximácie na dosiahnutie požadovaného výsledku, najmä v oblastiach, pre ktoré sú charakteristické zložité technické osobitosti.
- 94 Rada zdôrazňuje, že opatrenia, ktoré môže ESMA prijať v rámci článku 28 nariadenia č. 236/2012 majú za cieľ čeliť hrozbe pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti. Uvedený článok 28 stanovuje, že ESMA môže pristúpiť k prijatiu intervenčných opatrení, ak existujú cezhraničné účinky a ak žiadne vnútroštátne opatrenie nebolo prijaté alebo nebolo dostatočné.

- 95 Komisia uvádza, že článok 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012 odkazuje na článok 9 ods. 5 nariadenia ESMA, ktorý ESMA umožňuje za určených podmienok zakázať alebo obmedziť určité finančné aktivity, pričom posledné uvedené nariadenie bolo tiež prijaté na základe článku 114 ZFEÚ. Iba ťažko si teda možno predstaviť, že by sa článok 28 nariadenia č. 236/2012 mohol považovať za prekračujúci právomoci zverené normotvorcovi Únie týmto článkom 114 ZFEÚ.
- 96 Komisia vysvetľuje, že opatrenia uvedené v článku 28 ods. 1 uvedeného nariadenia nemajú byť skúmané izolovane, ale majú byť posudzované v spojení s inými ustanoveniami upravujúcimi kontrolu činností predaja nakrátko. Úlohy ESMA sú teda úzko spojené s pravidlami týkajúcimi sa aproximácie rozdielných vnútroštátnych ustanovení v tejto oblasti.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 97 Na úvod treba poznamenať, že štvrtý žalobný dôvod uvádzaný žalobcom sa uvádza len pre prípad, ak by sa článok 28 nariadenia č. 236/2012 mal vykladať tak, že ESMA umožňuje prijímať rozhodnutia individuálnej povahy adresované fyzickým alebo právnickým osobám.
- 98 Hoci, ako vyplýva z bodu 64 tohto rozsudku, článok 28 nariadenia č. 236/2012 splnomocňuje ESMA za prísne vymedzených okolností prijímať akty so všeobecnou pôsobnosťou, predsa nemožno vylúčiť, že môže byť postavený do situácie, keď na základe právomocí, ktoré sú mu zverené týmto článkom, má prijať tiež rozhodnutia adresované určitým fyzickým alebo právnickým osobám.
- 99 S cieľom odpovedať na tento štvrtý žalobný dôvod sa Súdny dvor má vyjadriť k otázke, či intervenčný režim stanovený článkom 28 nariadenia č. 236/2012 môže patriť do pôsobnosti článku 114 ZFEÚ.
- 100 Pokiaľ ide o pôsobnosť tohto článku 114 ZFEÚ treba pripomenúť, že legislatívny akt prijatý na tomto právnom základe musí na jednej strane obsahovať opatrenia týkajúce sa aproximácie ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov a na druhej strane mať za cieľ vytváranie a fungovanie vnútorného trhu.
- 101 Preto treba skúmať, či článok 28 nariadenia č. 236/2012 zodpovedá týmto dvom podmienkam.
- 102 Po prvé výrazom „opatrenia na aproximáciu“ chceli autori Zmluvy o FEÚ zveriť normotvorcovi Únie v závislosti od všeobecného kontextu a osobitných okolností harmonizovanej oblasti určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o najvhodnejšiu techniku aproximácie na dosiahnutie požadovaného výsledku, najmä v oblastiach, pre ktoré sú charakteristické zložité technické podrobnosti (pozri rozsudok zo 6. decembra 2005, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, C-66/04, Zb. s. I-10553, bod 45).
- 103 Súdny dvor v tejto súvislosti spresnil, že táto miera voľnej úvahy môže byť používaná najmä na výber najvhodnejšej techniky harmonizácie, ak si zamýšľaná aproximácia vyžaduje vysoko technické a špecializované analýzy, ako aj zohľadnenie vývoja v konkrétnej oblasti (pozri v tomto zmysle rozsudok Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, už citovaný, bod 46).
- 104 Okrem toho Súdny dvor vo svojom rozsudku z 2. mája 2006, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-217/04, Zb. s. I-3771, bod 44) uviedol, že na základe posúdenia normotvorcom Únie sa môže zdať, že je potrebné vytvoriť orgán Únie, ktorého úlohou bude prispievať k uskutočňovaniu procesu aproximácie.
- 105 Preto normotvorca Únie v rámci svojho výberu techniky aproximácie a vzhľadom na právomoc posúdenia, ktorou disponuje, pokiaľ ide o opatrenia uvádzané článkom 114 ZFEÚ, môže delegovať právomoci zamerané na vykonanie sledovanej harmonizácie na orgán, úrad alebo agentúru Únie. Takým je najmä prípad, keď sa opatrenia, ktoré sa majú prijať, musia opierať o osobitnú odbornú a technickú expertízu, ako aj o reakčnú schopnosť tohto subjektu.

- 106 Keďže žalobca najmä uvádza, že článok 114 ZFEÚ nemôže slúžiť ako právny základ na prijatie právne záväzných aktov vo vzťahu k jednotlivcom, treba pripomenúť, že Súdny dvor vo svojom rozsudku z 9. augusta 1994, Nemecko/Rada (C-359/92, Zb. s. I-3681, bod 37), rozhodol, že je možné, že v niektorých oblastiach aproximácia samotných všeobecných pravidiel nepostačuje na zabezpečenie jednotnosti trhu. Preto pojem „opatrenia na aproximáciu“ treba vykladať ako pojem zahrňajúci právomoc normotvorcu Únie stanoviť opatrenia týkajúce sa výrobu alebo kategórie určitých výrobkov, prípadne individuálne opatrenia týkajúce sa týchto výrobkov.
- 107 V tejto súvislosti Súdny dvor v bode 44 svojho rozsudku z 2. mája 2006, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, už citovaného, zdôraznil, že nič v znení článku 114 ZFEÚ nedovoľuje prijať záver, že opatrenia prijaté normotvorcom Únie na základe tohto článku sa musia, pokiaľ ide o ich adresátov, obmedziť výlučne na členské štáty.
- 108 Treba poznamenať, že normotvorca Únie, konfrontovaný s vážnou hrozbou pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu finančného systému v Únii, sa článkom 28 nariadenia č. 236/2012 usiloval stanoviť vhodný mechanizmus umožňujúci na poslednom stupni a za osobitných podmienok prijať opatrenia uplatniteľné v celej Únii, ktoré prípadne môžu mať podobu rozhodnutí adresovaných určitým účastníkom uvedených trhov.
- 109 V tejto súvislosti z odôvodnenia 1 nariadenia č. 236/2012 vyplýva, že príslušné orgány v niekoľkých členských štátoch prijali výnimočné opatrenia s cieľom obmedziť alebo zakázať predaj niektorých alebo všetkých cenných papierov nakrátko z dôvodu, že sa obávali o životaschopnosť finančných inštitúcií a z toho vyplývajúcich systémových rizík. Okrem toho sa tam uvádza, že keďže Únia nemá osobitný spoločný regulačný rámec na kontrolu obchodovania nakrátko, opatrenia, ktoré prijali jednotlivé členské štáty, sa líšili.
- 110 Normotvorca Únie tiež v odôvodnení 3 nariadenia č. 236/2012 spresnil, že je vhodné a nevyhnutné, aby pravidlá stanovené týmto nariadením mali legislatívnu formu nariadenia s cieľom zabezpečiť, aby sa ustanovenia, ktorými sa súkromným subjektom priamo ukladajú povinnosti oznamovať a zverejňovať čisté krátke pozície týkajúce sa určitých nástrojov alebo informácie týkajúce sa nekrytého predaja nakrátko, jednotne uplatňovali v celej Únii. Povaha nariadenia bola posúdená ako nevyhnutná, aby ESMA boli delegované právomoci na koordináciu opatrení prijatých príslušnými orgánmi alebo prijatie potrebných opatrení samotným ESMA.
- 111 Okrem toho normotvorca Únie v odôvodnení 5 nariadenia č. 236/2012 zdôraznil, že na vyriešenie súčasnej roztrieštenej situácie, keď niektoré členské štáty prijali odlišné opatrenia, a na obmedzenie možnosti, aby príslušné orgány prijímali odlišné opatrenia, je dôležité zaoberať sa potenciálnymi rizikami vyplývajúcimi z predaja nakrátko a zo swapov na úverové zlyhanie harmonizovaným spôsobom.
- 112 Článok 28 nariadenia č. 236/2012 má skutočne za cieľ aproximovať ustanovenia zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré sa týkajú dohľadu nad niektorými cennými papiermi a kontroly určitých obchodných transakcií, ktorých cieľom sú uvedené cenné papiere, v určitých situáciách, a to čistých krátkych pozícií vo finančnom nástroji alebo v konkrétnej kategórii finančných nástrojov.
- 113 Po druhé, pokiaľ ide o podmienku stanovenú v článku 114 ZFEÚ, podľa ktorej opatrenia na aproximáciu prijaté normotvorcom Únie musia mať za cieľ vytváranie a fungovanie vnútorného trhu, treba pripomenúť, že Súdny dvor v bode 42 svojho rozsudku z 2. mája 2006, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, už citovaného, zdôraznil, že tento článok sa ako právny základ použije iba vtedy, ak z právneho aktu objektívne a skutočne vyplýva, že jeho cieľom je zlepšiť podmienky na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu.

- 114 V tejto súvislosti sa v odôvodnení 2 nariadenia č. 236/2012 uvádza, že jeho cieľom je zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu a zlepšiť podmienky jeho fungovania, najmä pokiaľ ide o finančné trhy. Normotvorca Únie teda považoval za vhodné stanoviť spoločný regulačný rámec, pokiaľ ide o požiadavky a právomoci týkajúce sa predaja nakrátko a swapov na úverové zlyhanie, a zabezpečiť lepšiu koordináciu a konzistentnosť medzi členskými štátmi v prípade, keď je za výnimočných okolností potrebné prijať opatrenia. Harmonizácia pravidiel upravujúcich tieto transakcie má teda za cieľ predchádzať vzniku prekážok riadneho fungovania vnútorného trhu a pretrvávaniu rozdielnych opatrení uplatňovaných členskými štátmi.
- 115 Treba dodať, že podľa znenia odôvodnenia 33 uvedeného nariadenia, hoci príslušné vnútroštátne orgány budú často najlepším miestom na monitorovanie a na rýchlu reakciu na nepriaznivú udalosť alebo vývoj, aj ESMA by mal mať právomoc prijímať opatrenia, keď predaj nakrátko alebo ostatné s tým súvisiace činnosti ohrozujú riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti a keď existujú cezhraničné dôsledky a keď príslušné vnútroštátne orgány neprijali dostatočné opatrenia na zvládnutie tejto hrozby.
- 116 Z toho vyplýva, že právomoci uvedené v článku 28 nariadenia č. 236/2012 majú skutočne za cieľ zlepšiť podmienky vytvárania a fungovania vnútorného trhu vo finančnej oblasti.
- 117 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že článok 28 predmetného nariadenia spĺňa obe podmienky stanovené v článku 114 ZFEÚ. Predmetný článok teda predstavuje vhodný právny základ na prijatie uvedeného článku 28.
- 118 V dôsledku toho treba štvrtý žalobný dôvod zamietnuť.
- 119 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že žalobu treba zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

- 120 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalovaní navrhli zaviazat Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania a Spojené kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat ho na náhradu trov konania. Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Talianska republika a Komisia, ktorí ako vedľajší účastníci podporovali návrhy žalovaných znášajú podľa článku 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Žaloba sa zamietá.**
- 2. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.**
- 3. Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Talianska republika a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy