



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 4. marca 2015 *

„Ekonomska in monetarna politika — ECB — Ničnostna tožba — Okvir politike nadzora Eurosistema — Izpodbojni akt — Dopustnost — Nadzor plačilnih sistemov in poravnalnih sistemov vrednostnih papirjev — Zahteva po lokaciji v državi članici Eurosistema, ki velja za klirinške sisteme s centralno nasprotno stranko — Pristojnost ECB“

V zadevi T-496/11,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki so ga sprva zastopali S. Ossowski, S. Behzadi-Spencer in E. Jenkinson, zastopniki, skupaj s K. Bealom, QC, nato Behzadi-Spencer in Jenkinson, skupaj s K. Bealom in P. Sainijem, QC,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson in H. Karlsson, zastopnice,

intervenientka,

proti

Evropski centralni banki (ECB), ki so jo sprva zastopali A. Sáinz de Vicuña Barroso in K. Laurinavičius, nato A. Sáinz de Vicuña Barroso in P. Papapaschalis in na koncu Papapaschalis in P. Senkovic, zastopniki, skupaj z R. Subiottom, QC, F.-C. Laprèvoteom, odvetnik, in P. Stuartom, barrister,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa A. Rubio González, abogado del Estado,

in

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, D. Colas in E. Ranaivoson, zastopniki,

intervenientki,

* Jezik postopka: angleščina.

katere predmet je predlog za razglasitev ničnosti Okvira politike nadzora Eurosistema, ki ga je 5. julija 2011 objavila Evropska centralna banka, v delu, v katerem je v njem določena lokacijska politika, ki se uporabi za centralne nasprotnne stranke s sedežem v državah članicah, ki niso del Eurosistema,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Prek (poročevalec), predsednik, I. Labucka, sodnica, in V. Kreuschitz, sodnik,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. julija 2014,

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Evropska centralna banka (v nadaljevanju: ECB) je 5. julija 2011 na svoji spletni strani objavila Okvir politike nadzora Eurosistema (v nadaljevanju: Okvir politike nadzora) in zanj navedla, da je njegov cilj opis vloge Eurosistema (to je Evropski sistem centralnih bank (ESCB), ki je omejen na ECB in nacionalne centralne banke držav članic, ki so sprejele euro kot skupno valuto) pri nadzoru „plačilnih, klirinških in poravnalnih sistemov“.
- 2 V tem dokumentu je poudarjeno, da je treba izraz „plačilni, klirinški in poravnalni sistemi“ razumeti, kot da na splošno označuje plačilne sisteme (vključno s plačilnimi instrumenti), klirinške sisteme (vključno s centralnimi nasprotnimi strankami) in poravnalne sisteme (vrednostnih papirjev) (točka 1 Okvira politike nadzora).
- 3 Z namenom upravičenja interesa, ki ga pomenijo plačilni, klirinški in poravnalni sistemi za Eurosistem, je navedeno, da so njihove infrastrukture podvržene številnim tveganjem, ki so lahko sistemska in lahko vplivajo na finančni sistem in ekonomijo v celoti. Poleg tega so navedeni negativni zunanji učinki, ki lahko izhajajo iz takih sistemov, kot so zamude pri plačevanju. ECB opozarja tudi na razdrobljenost infrastruktur, prisotnih v euroobmočju, in na negativne posledice te razdrobljenosti, zlasti na čezmejne transakcije.
- 4 ECB navaja, da pomen Eurosistema za plačilne, klirinške in poravnalne sisteme izraža nalogo, ki mu jo daje člen 127(2) PDEU, to je podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Zagotavljanje varnosti in učinkovitosti takih sistemov je pomemben predpogoj pri prispevanju k finančni stabilnosti in ohranjanju zaupanja širše javnosti v euro. Z namenom podpiranja učinkovitosti in varnosti naj bi Eurosistem ubral tri dodatne pristope. Najprej, kot lastnik in upravitelj sistema naj bi bil odgovoren za njegovo varnost in učinkovitost. Dalje, moral bi izvajati nadzor nad vsemi plačilnimi, klirinškimi in poravnalnimi sistemi in infrastrukturami. Nazadnje, Eurosistem naj bi posredoval kot stimulator in katalizator z namenom izboljšanja celotne učinkovitosti tržne infrastrukture euroobmočja (točka 2 Okvira politike nadzora).
- 5 Kar zadeva, natančneje, nadzorno nalogo Eurosistema, ECB meni, da je njeno prava podlaga člen 127(2), četrta alineja, PDEU in člen 3, točka 3.1, Protokola št. 4 Pogodbe DEU o Statutu ESCB in ECB (v nadaljevanju: Statut), ki ESCB poverjata temeljno nalogo podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Prav tako je glede plačilnih in klirinških sistemov navedeno, da člen 22 Statuta

določa, da „ECB in nacionalne centralne banke lahko ustvarijo možnosti in ECB lahko sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov znotraj Unije in z drugimi državami“.

- 6 ECB dodaja, da je treba te pravne podlage razlagati v njihovem zgodovinskem kontekstu. Neobstoj izrecnega sklicevanja na nalogo „nadzora“ naj bi pojasnjevala okoliščina, da taka naloga v času podpisa Pogodbe o Evropski uniji ni štela za avtonomno pristojnost, ampak bolj za posledico nalog, poverjenih centralnim bankam v zvezi s finančnimi sistemi, stabilnostjo cen in monetarno politiko. Poleg tega klirinški in poravnalni sistemi takrat niso imeli sedanjega obsega in pomena, zlasti pri čezmejnih transakcijah. V zvezi s tem je v okviru politike nadzora poudarjeno, da je nacionalnim centralnim bankam pogosto podeljena izrecna naloga nadzora, vključno glede poravnalnih in klirinških sistemov. Nazadnje, v Okviru politike nadzora je navedeno, da je nemoteno delovanje poravnalnih in klirinških sistemov v interesu Eurosistema zaradi njihove pomembnosti za dobro delovanje monetarne politike, tesne povezanosti s plačilnimi sistemi in pomena za stabilnost finančnega sistema na splošno.
- 7 Ta naloga nadzora naj bi se udeležila s sprejetjem standardov in zahtev, ki jih morajo plačilni sistemi spoštovati. Glede klirinških sistemov in poravnalnih sistemov vrednostnih papirjev, naj bi bila izražena s skupno udeležbo predstavnikov ESCB in Odbora evropskih zakonodajalcev za vrednostne papirje v delovni skupini, ki je javnim organom poslala nezavezujoča priporočila (točka 3 Okvira politike nadzora).
- 8 V Okviru politike nadzora je pojasnjeno, da so sistemi za poravnavo vrednostnih papirjev in centralne nasprotnne stranke bistveni sestavni deli finančnega sistema. Ta bi lahko bil sistemsko dosežen s finančnim, pravnim ali operacijskim problemom, ki jih zadeva. Tako bi bilo zlasti v primeru centralnih nasprotnih strank, ker te pomenijo osrednjo točko tako likvidnostnih kot kreditnih tveganj. ECB dodaja, da bi lahko motnje v prenosu vrednostnih papirjev vodile k motnjam plačilnih sistemov, ker transakcije z vrednostnimi papirji vključujejo hkrati prenos vrednostnih papirjev in likvidnih sredstev (točka 4 Okvira politike nadzora).
- 9 Okvir politike nadzora predstavlja metodo nadzora Eurosistema, saj poteka v treh fazah, in sicer, prvič, zbiranje upoštevni informacij, drugič, njihova presoja glede na njihove cilje, in tretjič, po potrebi spreminjanje, da bi se popravilo morebitne neskladnosti. Za sprožitev takih sprememb naj bi Eurosistem uporabljal moralni pritisk, javne izjave, vpliv, ki izvira iz njegove udeležbe v sistemu, in možnost sprejetja predpisov, ki so v državah članicah, ki so del euroobmočja, neposredno zavezujoči. ECB poudarja, da zadnje možnosti še ni uporabila.
- 10 Glede razdelitve vlog znotraj Eurosistema naj bi bila glavna odgovornost podeljena najustreznejši centralni banki, torej bodisi nacionalni centralni banki bodisi ECB. Prav tako je navedeno, da so pravila in predpisi, katerih spoštovanje se nadzoruje, enaki za zasebne sisteme in za tiste, ki jih upravlja Eurosistem (točka 5 Okvira politike nadzora).
- 11 Glede problematike obstoja infrastruktur zunaj euroobmočja, ki sodelujejo pri poravnavi ali kliringu transakcij v eurih, je v Okviru politike nadzora poudarjeno, da lahko motnje njihovega delovanja negativno vplivajo na plačilne sisteme v euroobmočju, čeprav slednje nima nobenega neposrednega vpliva na take infrastrukture. Kooperativni sporazumi o nadzoru na mednarodni ravni bi lahko samo omejili ta neobstoj neposrednega vpliva, ne pa ga v celoti kompenzirali. Zato naj bi bil – glede na cilj Eurosistema, torej podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov – razvoj pomembnih tržnih infrastruktur zunaj euroobmočja zaskrbljujoč.
- 12 Iz Okvira politike nadzora izhaja, da morajo načeloma infrastrukture, ki opravljajo poravnavo transakcij, izraženih v eurih, to storiti v „valuti centralne banke“ in biti pravno registrirane v euroobmočju, tako da se vsa odgovornost in upravljavski nadzor nad vsemi bistvenimi nalogami izvaja s tega območja.

- 13 Glede centralnih nasprotnih strank je v Okviru politike nadzora najprej opozorjeno, da je „Eurosistem že sprejel izjavo o lokaciji centralnih nasprotnih strank, v kateri je poudaril svoj interes, da so bistvene infrastrukture za euro v euroobmočju“, in da „je Eurosistem pri uporabi te izjave za proizvode o kreditnih izvedenih finančnih instrumentih OTC ne samo poudaril potrebo po vsaj eni evropski centralni nasprotni stranki za kreditne izvedene finančne instrumente, ampak tudi poudaril, da bi zaradi potencialne sistemske pomembnosti klirinških sistemov in poravnalnih sistemov vrednostnih papirjev ta infrastruktura morala biti v euroobmočju“. ECB dodaja, da „velikosti v absolutnih in relativnih vrednostih ekstrateritorialne centralne nasprotne stranke, ki opravlja transakcije, izražene v eurih, dajo koristen podatek o vplivu, ki ga ima ta centralna nasprotna stranka na euroobmočje“. To se nanaša na ekstrateritorialne centralne nasprotne stranke, ki imajo v povprečju dnevno neto kreditno izpostavljenost več kot 5 milijard EUR v eni od glavnih kategorij finančnih instrumentov, izraženih v EUR. Poleg tega je pojasnjeno, da se „lokacijska politika uporablja za vse centralne nasprotne stranke, ki imajo v povprečju več kot 5 % celotne dnevne neto kreditne izpostavljenosti vseh centralnih nasprotnih strank za eno od glavnih kategorij finančnih instrumentov, izraženih v EUR“. ECB iz tega sklepa, da „bi morale biti centralne nasprotne stranke, ki presegajo ta prag, pravno ustanovljene v euroobmočju, tako da bi se vsa odgovornost in upravljavski nadzor nad vsemi bistvenimi nalogami izvajala s tega območja“ (točka 6 Okvira politike nadzora).

Postopek in predlogi strank

- 14 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je 15. septembra 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo to tožbo.
- 15 Francoska republika je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 28. decembra 2012, predlagala, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom ECB.
- 16 Kraljevina Španija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 17. januarja 2013 predlagala, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom ECB.
- 17 Kraljevina Švedska je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 7. februarja 2013, predlagala, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom Združenega kraljestva.
- 18 Italijanska republika je 28. marca 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom ECB.
- 19 Predsednik sedmega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 30. maja 2013 dovolil Francoski republiki, Kraljevini Španiji in Italijanski republiki intervencijo v podporo predlogom ECB, Kraljevini Švedski pa intervencijo v podporo predlogom Združenega kraljestva.
- 20 Italijanska republika je 7. novembra 2013 odstopila od svoje intervencije.
- 21 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila in je bil sodnik poročevalec prerazporejen v četrti senat, je bila ta zadeva dodeljena temu senatu.
- 22 Splošno sodišče (četrti senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo izvedlo ustni postopek.
- 23 Splošno sodišče je 26. novembra 2013 kot ukrep procesnega vodstva na podlagi člena 64(3)(a) svojega poslovnika Združenemu kraljestvu in ECB postavilo pisna vprašanja, na katera sta ta odgovorila v predpisanih rokih.
- 24 Stranke so na obravnavi 9. julija 2014 podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča.

- 25 Združeno kraljestvo Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- razglasi ničnost Okvira politike nadzora v delu, v katerem je v njem določena lokacijska politika, ki se uporabi za centralne nasprotne stranke s sedežem v državah članicah, ki niso del Eurosistema;
 - ECB naloži plačilo stroškov.
- 26 ECB Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost

- 27 ECB, ne da bi z ločenim aktom formalno podala ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika, ob podpori Kraljevine Španije in Francoske republike na obravnavi v bistvenem navaja dva ugovora nedopustnosti, s katerima zatrjuje neizpodbojnost Okvira politike nadzora in neobstoj procesnega upravičenja Združenega kraljestva.
- 28 Združeno kraljestvo, ki ga je na obravnavi podpirala Kraljevina Švedska, predlaga, naj se tožba razglasi za dopustno.

Ugovor nedopustnosti, ki se nanaša na neizpodbojnost Okvira politike nadzora

- 29 ECB v utemeljitev svoje trditve, da Okvir politike nadzora ni izpodbojni akt, v bistvu navaja, prvič, da ta okvir ni akt, ki ustvarja pravne učinke, drugič, da samo ponovno potrjuje že prej obstoječo lokacijsko politiko, ki ni bila predmet izpodbijanja, in tretjič, da ne spada v kategorijo zavezujočih aktov, ki jih lahko sprejme.
- 30 Najprej je treba kot neupoštevten zavrniti tretji argument ECB, ki se nanaša na obliko Okvira politike nadzora in ki je v neposrednem nasprotju z ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero se lahko tožba za razglasitev ničnosti vloži zoper vse določbe institucij, ki ustvarjajo pravne učinke, ne glede na vrsto ali obliko (glej v tem smislu sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, 22/70, Recueil, EU:C:1971:32, točka 39, in z dne 17. julija 2008, Athinaiki Techniki/Komisija, C-521/06 P, ZOdl., EU:C:2008:422, točki 43 in 45). Ta sodna praksa namreč ravno preperečuje, da bi oblika ali poimenovanje, ki ju je izdajatelj dal aktu, ta akt obvarovala pred presojo njegove zakonitosti v okviru tožbe za razglasitev ničnosti, čeprav bi v resnici ustvarjal pravne učinke.
- 31 Sposobnost akta, da ustvarja pravne učinke in je posledično lahko predmet tožbe za razglasitev ničnosti na podlagi člena 263 PDEU na podlagi sodne prakse pomeni, da je treba preučiti njegovo besedilo in okoliščine, v katerih je bil sprejet (glej v tem smislu sodbe z dne 20. marca 1997, Francija/Komisija, C-57/95, Recueil, EU:C:1997:164, točka 18, in z dne 1. decembra 2005, Italija/Komisija, C-301/03, ZOdl., EU:C:2005:727, točke od 21 do 23), njegovo vsebino (sodbe z dne 9. oktobra 1990, Francija/Komisija, C-366/88, Recueil, EU:C:1990:348, točka 23; z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, ZOdl., EU:C:2010:40, točka 52, in zgoraj v točki 30 navedena sodba Athinaiki Techniki/Komisija, EU:C:2008:422, točka 42; glej v tem smislu po analogiji tudi sodbe z dne 13. novembra 1991, Francija/Komisija, C-303/90, Recueil, EU:C:1991:424, točke od 18 do 24; z dne 16. junija 1993, Francija/Komisija, C-325/91, Recueil, EU:C:1993:245, točke od 20 do 23) ter namen

njegovega izdajatelja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Internationaler Hilfsfonds/Komisija, EU:C:2010:40, točka 52, in zgoraj v točki 30 navedeno sodbo Athinaiki Techniki/Komisija, EU:C:2008:422, točka 42).

- 32 Na prvem mestu, glede besedila in okoliščin izpodbijanega akta je treba poudariti, da ta preizkus omogoča presojo tega, kako ga zainteresirane stranke razumno dojemajo (glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 15. septembra 1998, Oleifici Italiani in Fratelli Rubino/Komisija, T-54/96, Recueil, EU:T:1998:204, točka 49). Če se ta akt dojema, kot da predlaga samo nadaljevanje ravnanja in torej kot da je podoben preprostemu priporočilu v smislu člena 288 PDEU, ali v primeru ECB, členu 132(1) PDEU, je treba sklepati, da akt ne povzroča takih pravnih učinkov, zaradi katerih bi bila ničnostna tožba, vložena zoper njega, dopustna. Nasprotno, ta preizkus lahko pokaže, da zainteresirane stranke izpodbijani akt dojemajo kot akt, katerega spoštovanje je obvezno, kljub obliki ali poimenovanju, ki ju je izbral njegov izdajatelj.
- 33 Za presojo, kako zainteresirane stranke dojemajo besedilo izpodbijanega akta in okoliščine, v katerih je bil sprejet, je treba, prvič, preučiti, ali je bil ta akt predmet objave zunaj interne sfere njegovega izdajatelja. Čeprav namreč obstoj take objave ne vpliva na opredelitev akta (glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2010, Nemčija/Komisija, T-258/06, ZOdl., EU:T:2010:214, točki 30 in 31), pa se zaradi njenega neobstoja lahko uvršča med interne akte institucije, zoper katere načeloma ni mogoče vložiti tožbe za razglasitev ničnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 6. aprila 2000, Španija/Komisija, C-443/97, Recueil, EU:C:2000:190, točke od 27 do 36).
- 34 V obravnavanem primeru ni sporno, da je bil Okvir politike nadzora predmet objave zunaj interne sfere ECB, ker je bil objavljen na njeni spletni strani.
- 35 Drugič, s stališča zainteresiranih strank je upoštevno tudi, kako je akt napisan, da bi se presodilo, ali je izražen v zavezujočih izrazih (glej v tem smislu zgoraj v točki 31 navedeno sodbo Francija/Komisija, EU:C:1997:164, točka 18) ali pa, nasprotno, je v njem uporabljen jezik, ki kaže na njegov zgolj indikativen značaj (glej v tem smislu zgoraj v točki 31 navedeno sodbo Italija/Komisija, EU:C:2005:727, točki 21 in 22).
- 36 V obravnavanem primeru je treba najprej poudariti, da je Okvir politike nadzora z uvodnimi določbami predstavljen, kot da je njegov cilj „opis vloge Eurosistema na področju nadzora“. V nasprotju s trditvami ECB poudarjanje takega cilja ne omogoča izključitve tega, da zainteresirane osebe njegovo vsebino dojemajo, kot da je obvezna. Iz tega sledi, da Okvir politike nadzora, daleč od tega, da bi bil videti kot preprost izrecno indikativen predlog, bolj daje vtis, da opisuje vlogo Eurosistema, zaradi česar bi stranke lahko sklepale, da znova prepisuje pristojnosti, ki so s Pogodbama podeljene ECB in nacionalnim centralnim bankam držav članic euroobmočja.
- 37 Dalje, ugotoviti je treba, da sporni odlomek Okvira politike nadzora, ki se nanaša na lokacijo centralnih nasprotnih strank, katerih dejavnost je kliring transakcij, ki se nanašajo na finančne vrednostne papirje (v nadaljevanju: vrednostni papirji), uporablja imperativno formulacijo:

„Obseg v absolutni in relativni vrednosti transakcij v eurih ekstrateritorialne centralne nasprotne stranke je koristen podatek za presojo vpliva, ki ga lahko ima ta centralna nasprotna stranka na euroobmočje. Eurosistem uporablja pragove glede uporabe lokacijske politike za centralne nasprotne stranke, ki so podobni tem, ki veljajo za plačilne sisteme. Vendar se ob upoštevanju posebne narave dejavnosti centralnih nasprotnih strank prag petih milijard eurov uporablja za centralne nasprotne stranke, ki niso v euroobmočju in so v povprečju soočene z dnevnim neto kreditnim tveganjem več kot pet milijard eurov za eno od glavnih kategorij finančnih instrumentov, izraženih v eurih [...] Lokacijska politika se uporablja za vse centralne nasprotne stranke, ki imajo v povprečju več kot 5 % dnevnega neto kreditnega tveganja vseh centralnih nasprotnih strank za eno od glavnih kategorij proizvodov, izraženih v eurih.

Zato bi morale biti centralne nasprotne stranke, ki presegajo te pragove, pravno ustanovljene kot družbe v euroobmočju, s polnim nadzorom in popolno odgovornostjo na ravni upravljanja in transakcij nad vsemi bistvenimi nalogami, ki jih izvršujejo iz euroobmočja.“

- 38 Zgoraj navedeni odlomek vsebuje napotitev na opombo na dnu strani, v kateri je poudarjeno, da se celotni znesek srednjega tveganja „lahko oceni na primer v primerih, ko centralne nasprotne stranke pobotajo izvedene finančne instrumente z njihovo odprto pozicijo, medtem ko se za centralne nasprotne stranke, ki sodelujejo pri transakcijah z gotovino in repo posli, uporabi popolna odprta pozicija, ki utemeljuje povečanje trgovalnega portfelja centralne nasprotne stranke“.
- 39 Navesti je treba, da je ta odlomek posebej natančen, tako da olajša uporabo. Ne določa samo višine pragov dejavnosti, nad katerim bi morala biti centralna nasprotna stranka locirana v euroobmočju, ampak tudi nedvoumno določa pristop, ki mu je treba slediti glede na vrsto vrednostnih papirjev, glede katerih centralna nasprotna stranka posreduje.
- 40 Tretjič, dožemanje besedila izpodbijanega akta in njegovih okoliščin se lahko spreminja glede na naravo strank, ki jih ta akt zadeva.
- 41 ECB navaja, da namen Okvira politike nadzora ni „določiti obveznih smernic ravnanja za institucijo ali države članice niti za [nacionalne centralne banke] ali za centralne nasprotne stranke“, ampak je preprosto informativen dokument, naslovljen na širšo javnost.
- 42 Učinek Okvira politike nadzora resda ni neposredno naložiti centralnim nasprotnim strankam, ki niso v euroobmočju, da prenehajo s svojimi dejavnostmi ali da jih prenesejo v to območje. Vendar je treba ugotoviti, da z argumentacijo ECB ni upoštevano, kako bodo ta Okvir politike nadzora dojemali regulativni organi držav članic euroobmočja, ki lahko pri izvrševanju svojih prerogativ omejijo dejavnost opravljanja storitev kliringa, ki jih izvajajo centralne nasprotne stranke zunaj tega območja.
- 43 Glede tega je treba opozoriti, da vloga centralnih nasprotnih strank v verigi obdelave transakcij z vrednostnimi papirji vključuje interakcijo z drugimi finančnimi infrastrukturami, ki so podvržene nadzoru regulativnih organov, ki lahko preprečijo ali omejijo njihove odnose z neko centralno nasprotno stranko, ki ne spoštuje zahtev, postavljenih v Okviru politike nadzora.
- 44 Ni namreč sporno, da je naloga centralne nasprotne stranke omogočiti večstranski kliring transakcij z vrednostnimi papirji, tako da se postavi v vlogo kupca nasproti vsem prodajalcem ali v vlogo prodajalca nasproti vsem kupcem. Zato se naloga kliringa, kot ECB poudarja v Okviru politike nadzora, ki ga izvajajo centralne nasprotne stranke, hkrati opravlja glede vrednostnih papirjev, ki so predmet transakcij in likvidnih sredstev, namenjenih plačilu teh transakcij. Iz tega izhaja, da mora centralna nasprotna stranka za opravljanje svoje dejavnosti po eni strani imeti dostop do plačilnega sistema, ki omogoča prenos likvidnih sredstev, najsi to poteka prek centralne banke ali na zasebni podlagi, in po drugi do sistema poravnave vrednostnih papirjev, ki omogoča prenos lastništva in obdržanje vrednostnih papirjev.
- 45 Iz tega sledi, da bi bil centralni nasprotni stranki, ki ne izpolnjuje meril iz tega okvira – v primeru, da regulativni organi plačilnega sistema ali poravnalnega sistema vrednostnih papirjev menijo, da je treba za te sisteme naložiti spoštovanje zahteve po lokaciji iz Okvira politike nadzora – onemogočen dostop do drugih sodelujočih v verigi obdelave transakcij z vrednostnimi papirji.
- 46 Poleg tega so uporabniki storitev centralnih nasprotnih strank, ki jih v glavnem tvorijo organizirani trgi in v primeru transakcij OTC investicijska podjetja in ustanove, ki upravljajo z lastnim mestom trgovanja, prav tako podvrženi nadzoru regulativnih organov, ki lahko eventualno prepovejo ali omejijo njihove odnose s centralno nasprotno stranko, ki ne izpolnjuje zahtev, določenih v Okviru politike nadzora. V zvezi s tem je treba pojasniti, da člena 35(1) in 46(1) Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in

o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 263) sicer določata načelo prostega dostopa do centralnih nasprotnih strank, ki so v drugi državi članici, glede investicijskih podjetij in upravljavcev trga, ki upravljajo z lastnim mestom trgovanja, po eni strani in organiziranih trgov po drugi, vendar pa ostaja dejstvo, da člena 35(2) in 46(2) te direktive vključujeta možnost, da pristojni organi držav članic nasprotujejo uporabi centralne nasprotne stranke, če je to potrebno za vzdrževanje pravilnega delovanja tega mesta trgovanja ali organiziranega trga.

- 47 Za presojo dojemanja Okvira politike nadzora, ki bi ga taki regulativni organi razumno lahko imeli, je treba poudariti, da ECB svojo zahtevo po obstoju pristojnosti Eurosistema za nadzor in po potrebi za urejanje klirinških sistemov vrednostnih papirjev, kamor spadajo centralne nasprotne stranke, utemeljuje na več pravnih podlagah. Tako se sklicuje na člen 127(1) PDEU, kolikor ta določa za cilj Eurosistema ohranjanje stabilnosti cen. ECB v bistvu zatrjuje, da bi lahko neplačilo centralne nasprotne stranke pomenilo sistemsko tveganje za finančni sistem v celoti in bi tako vplivalo na uresničitev tega cilja. Omenjen je tudi člen 127(2) PDEU, ki med temeljnimi nalogami Eurosistema navaja podpiranje nemotenega delovanja plačilnih sistemov. V tem pogledu ECB poudarja posebno tesne vezi med plačilnimi sistemi in klirinškimi sistemi ter poravnalnimi sistemi vrednostnih papirjev, ker ti vključujejo prenos sredstev, ki ustrezajo plačilu za vrednostne papirje. Iz tega v bistvu sklepa, da bi lahko napaka v poravnalnih sistemih vrednostnih papirjev posredno vplivala na dobro delovanje plačilnih sistemov. Zatrjuje tudi, da je treba sklicevanje na plačilne sisteme v členu 127(2) PDEU razlagati, kot da vključuje klirinške sisteme in poravnalne sisteme vrednostnih papirjev, glede na pomembnost, ki so jo ti sistemi pridobili od sprejetja Pogodbe EU. V utemeljitev te razlage člena 127(2) PDEU se sklicuje tudi na okoliščino, da ji člen 22 Statuta priznava pristojnost, da sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih „klirinških in plačilnih sistemov“ in ne samo plačilnih sistemov.
- 48 Ne da bi se vnaprej opredelilo glede presoje te tožbe po vsebini, je treba poudariti, da taki argumenti niso tako očitno neutemeljeni, da bi bilo mogoče takoj izključiti, da regulativni organi držav članic euroobmočja sklepajo, da je Eurosistem pristojen za urejanje dejavnosti klirinških sistemov in poravnalnih sistemov vrednostnih papirjev in da morajo zato skrbeti za spoštovanje zahteve po lokaciji iz Okvira politike nadzora.
- 49 Zato je treba sklepati, da preizkus besedila Okvira politike nadzora in njegovih okoliščin z vidika regulativnih organov držav članic euroobmočja ta okvir uvršča med akte, zoper katere je mogoče vložiti tožbo za razglasitev ničnosti na podlagi člena 263 PDEU.
- 50 Na drugem mestu, ista ugotovitev izhaja iz preizkusa vsebine Okvira politike nadzora, ker je oblikovanje zahteve po lokaciji znotraj euroobmočja za centralne nasprotne stranke, katerih dejavnost presega pragove, ki jih določa, enakovredno dodajanju novega pravila v pravni red, saj se taka zahteva ne pojavi v nobeni prej obstoječi pravni normi.
- 51 Na tretjem mestu, presoditi je treba namero ECB pri sprejetju Okvira politike nadzora, da bi preverili, ali je bil njegov namen, da ustvarja pravne učinke. Iz ustaljene sodne prakse je namreč razvidno, da so izpodbojni akti načeloma ukrepi, ki dokončno določajo stališče njegovega izdajatelja ob koncu upravnega postopka in ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke, razen vmesnih ukrepov, katerih cilj je priprava končne odločbe in nimajo takih učinkov, ter aktov, ki le potrjujejo predhodni akt, ki se ni pravočasno izpodbijal (glej v tem smislu zgoraj v točki 31 navedeno sodbo Internationaler Hilfsfonds/Komisija, EU:C:2010:40, točka 52, in zgoraj v točki 30 navedeno sodbo Athinaiki Techniki/Komisija, EU:C:2008:422, točka 42).
- 52 Zato je treba preveriti, ali je bil cilj, ki se skuša doseči s sprejetjem Okvira politike nadzora, kot je razviden zlasti iz njegovega besedila in vsebine, določitev dokončnega stališča ECB ali, nasprotno, priprava poznejšega akta, ki bi edini ustvarjal pravne učinke.

- 53 Glede tega, kot je bilo opozorjeno v točki 39 zgoraj, je navedba lokacijske politike v Okviru politike nadzora posebej natančna, tako da olajša uporabo. Tako ima Okvir politike nadzora – daleč od tega, da bi imel zgolj hipotetičen značaj – namen dejansko naložiti spoštovanje zahteve po lokaciji centralnim nasprotnim strankam, katerih dejavnost presega pragove, ki jih določa, in zato ob neobstoju nasprotnih indicev v besedilu Okvira politike nadzora pomeni dokončno stališče ECB.
- 54 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba na podlagi preučitve njegovega besedila in okoliščin, njegove vsebine in namena njegovega izdajatelja sklepati, da Okvir politike nadzora ustvarja pravne učinke in torej pomeni akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo za razglasitev ničnosti na podlagi člena 263 PDEU.
- 55 Te ugotovitve ne more omajati argumentacija ECB o domnevno potrditvenem značaju Okvira politike nadzora ali obstoja poznejših aktov, ki nanj napotujejo.
- 56 Na prvem mestu, ECB zatrjuje, da Okvir politike nadzora samo ponovno potrjuje prej obstoječo lokacijsko politiko, ki se ni izpodbijala. Tako naj bi v načelni izjavi iz leta 2001, na podlagi katere je bilo 27. septembra 2001 izdano sporočilo za medije, ECB poudarila, da je „[n]aravni geografski okvir vseh infrastruktur ‚notranjega‘ trga (vključno s kliringom s centralno nasprotno stranko) za vrednostne papirje in izvedene finančne instrumente, ki so izraženi v eurih, euroobmočje“ in da bi morala biti ta infrastruktura, „[o]b upoštevanju sistemskega pomena, ki ga [...] lahko [imajo] klirinški sistemi in poravnalni sistemi vrednostnih papirjev, [...] locirana znotraj euroobmočja“. Dodaja, da je bilo v načelni izjavi z dne decembra 2008, ki se nanaša na centralne nasprotne stranke, navedeno, da je „svet guvernerjev potrdil potrebo, da obstaja evropska centralna nasprotna stranka vsaj za izvedene kreditne finančne instrumente“ in da „ob upoštevanju morebitnega sistemskega pomena, ki ga imajo lahko klirinški sistemi in poravnalni sistemi vrednostnih papirjev, mora biti ta infrastruktura locirana znotraj euroobmočja“.
- 57 ECB tudi opozarja, da je februarja 2009 objavila Okvir politike nadzora Eurosistema, v katerem je bilo po eni strani pojasnjeno, da „infrastrukture, ki upravljajo s plačilnimi transakcijami, izraženimi v eurih, to morajo storiti v valuti centralne banke in biti pravno ustanovljene kot družbe v euroobmočju s popolno operativno odgovornostjo za obdelavo transakcij, izraženih v eurih“ in po drugi, da „je Eurosistem tudi sprejel izjavo o lokaciji nasprotnih centralnih strank, v kateri je poudaril interes Eurosistema, da je središče infrastrukture, ki služi euru, v euroobmočju“.
- 58 Zato ECB trdi, da je njena lokacijska politika glede centralnih nasprotnih strank obstajala še pred Okvirom politike nadzora, ki se ga izpodbija v okviru te tožbe. Iz tega sklepa, da je ta potrditven, zato zoper njega ni mogoče vložiti tožbe za razglasitev ničnosti.
- 59 V skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba zoper odločbo, ki zgolj potrjuje prejšnjo, po poteku roka za izpodbijano odločbo, ni dopustna (sklep z dne 21. novembra 1990, Infortec/Komisija, C-12/90, Recueil, EU:C:1990:415, točka 10, in sodba z dne 11. januarja 1996, Zunis Holding in drugi/Komisija, C-480/93 P, Recueil, EU:C:1996:1, točka 14). Namen te sodne prakse je preprečiti, da bi lahko tožeča stranka posredno izpodbijala zakonitost odločbe, ki je ni pravočasno izpodbijala in ki je torej postala dokončna.
- 60 Vendar na podlagi iste sodne prakse odločba izključno potrjuje že obstoječo odločbo takrat, kadar ne vsebuje novih elementov prejšnjega ukrepa in ni bila sprejeta pred ponovno preučitvijo stanja naslovnika iz prejšnjega ukrepa (sodba z dne 26. oktobra 2000, Ripa di Meana in drugi/Parlament, od T-83/99 do T-85/99, Recueil, EU:T:2000:244, točka 33; glej sklep z dne 7. decembra 2004, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-521/03 P, EU:C:2004:778, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 61 Podobno je glede tožbe za razglasitev ničnosti, ki je bila vložena zoper uredbo, ki spreminja prejšnjo uredbo, Sodišče imelo priložnost opozoriti, da je iz zadnjega odstavka člena 263 PDEU – v skladu s katerim se tožbe za razglasitev ničnosti vložijo v dveh mesecih od objave akta ali njegovega uradnega

obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanj izvedel – razvidno, da postane akt, ki se v tem roku ni izpodbijal, dokončen in da se ta dokončnost ne nanaša le na akt, ampak tudi na vse kasnejše akte, ki bi bili le potrditveni. Ta rešitev, ki je utemeljena z nujno pravno varnostjo, velja tako za posamične akte kot za tiste, ki imajo naravo predpisa, kakršna je uredba. Vendar je Sodišče opozorilo, da če je spremenjena določba uredbe, se lahko znova vloži tožba ne le zoper to določbo, ampak tudi zoper vse tiste, ki z njo tvorijo celoto, čeprav niso spremenjene (sodba z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Parlament in Svet, C-299/05, ZOdl., EU:C:2007:608, točke od 28 do 30).

- 62 Tako okoliščina, da je lahko ECB v teh prejšnjih aktih izrazila načelo lokacijske politike, ki bi lahko veljalo za centralne nasprotne stranke, ne pomeni, da je Okvir politike nadzora potrditven akt, ker je zadevna lokacijska politika v njem spremenjena.
- 63 Ugotoviti pa je treba, da se glede vprašanja lokacije centralnih nasprotnih strank okvir politike nadzora, ki se izpodbija v okviru te tožbe, jasno razlikuje od aktov, ki so bili sprejeti pred njim.
- 64 Res je sicer, da je v prejšnjih aktih ECB izražena želja, da so bistvene infrastrukture za euroobmočje locirane v tem območju. Tako je v različici Okvira politike nadzora, ki ga je ECB objavila leta 2009, opozorjeno, da je „Eurosistem že sprejel izjavo o lokaciji centralnih nasprotnih strank, v kateri je poudaril svoj interes, da je središče infrastrukture, namenjene euru, v euroobmočju“, in da „je Eurosistem pri uporabi te izjave za proizvode o izvedenih kreditnih finančnih instrumentih OTC ne samo poudaril ‚potrebo po vsaj eni evropski centralni nasprotni stranki za izvedene kreditne finančne instrumente‘, ampak tudi poudaril, da bi zaradi potencialne sistemske pomembnosti klirinških sistemov in poravnalnih sistemov vrednostnih papirjev ta infrastruktura morala biti v euroobmočju“ (različica Okvira politike nadzora, objavljena leta 2009, str. 9).
- 65 Vendar je treba poudariti, da se izpodbijana različica Okvira politike nadzora jasno razlikuje od predhodnih različic, ker določa natančne pragove, od katerih se uporablja ta zahteva po lokaciji v euroobmočju, ki prispevajo k njeni uporabnosti. Zaradi obstoja tega dodatnega odlomka pa Okvira politike nadzora ni mogoče šteti za potrditven, kot zatrjuje ECB.
- 66 Na drugem mestu, argumentacijo ECB bi bilo mogoče razumeti tako, da se z njo trdi, ker se drugi pravni akti sklicujejo na lokacijsko politiko ECB, kot je opisana v Okviru politike nadzora, bi lahko samo ti akti povzročili pravne učinke, zoper katere bi bilo mogoče vložiti tožbo.
- 67 Taki argumentaciji pa ni mogoče slediti, ker izvira iz zmede med razmerji, ki bi po eni strani lahko obstajala med vmesnim ukrepom in končno odločbo, in po drugi med splošnim aktom in odločbami, s katerimi se ta izvaja. Čeprav so namreč Smernice ECB z dne 26. aprila 2007 o transevropskem sistemu bruto poravnave v realnem času (TARGET2) (ECB/2007/2) (UL L 237, str. 1) in Sklep ECB z dne 24. julija 2007 o pogojih za sistem TARGET2-ECB (ECB/2007/7), na katera se sklicujejo stranke v svojih pisanjih, bila spremenjena, zato da je bila vključena napotitev na lokacijsko politiko, kot je bila izražena v Okviru politike nadzora, pa ta okoliščina ne ponazarja zatrjevanega obstoja dokončnega značaja tega okvira. Kaže namreč samo na to, da je bil v njem določen pogoj izveden na posebnem področju, na katero se nanašata zadevna akta.
- 68 Glede na vse navedeno je treba prvi ugovor o nedopustnosti, ki se nanaša na naravo Okvira politike nadzora, zavrtniti.

Ugovor nedopustnosti, ki se nanaša na neobstoj procesnega upravičenja Združenega kraljestva

- 69 ECB zatrjuje, da celo v primeru, da bi se ugotovilo, da se Okvir politike nadzora šteje za zavezujoči akt, Združeno kraljestvo ni procesno legitimirano za vložitev tožbe glede tega, ker ne sodeluje pri določenih vidikih Ekonomske in monetarne unije. Glede tega se sklicuje na okoliščino, da Protokol št. 15 Pogodbe DEU o nekaterih določbah, ki se nanašajo na Združeno kraljestvo izključuje uporabo nekaterih določb Pogodbe DEU in Statuta v zvezi s tem, med katerimi je tudi člen 127, od (1) do (5), PDEU.
- 70 Združeno kraljestvo zatrjuje, da mu Protokol št. 15 Pogodbe DEU ne preprečuje, da bi izpodbijal akte ali nedelovanja ECB, ki kršijo pravo Evropske unije.
- 71 Iz člena 263, prvi in drugi odstavek, PDEU in člena 35, točka 35.1, Statuta je razvidno, da država članica lahko vloži tožbo zoper akte, ki jih je sprejela ECB.
- 72 Poleg tega je iz člena 7 Protokola št. 15 Pogodbe DEU razvidno, da se za Združeno kraljestvo ne uporabljajo nekateri členi Statuta, vendar pa na tem seznamu ni člena 35 Statuta.
- 73 Iz tega je treba sklepati, da je Združeno kraljestvo kot država članica procesno upravičeno, da vlaga tožbe zoper akte ECB na podlagi člena 263, drugi odstavek, PDEU, ne da bi zanj veljali pogoji člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 74 Te ugotovitve ne omajajo okoliščina, da je s členoma 4 in 7 Protokola št. 15 Pogodbe DEU izključena uporaba členov 127, od (1) do (5), PDEU ter členov 3 in 22 Statuta za Združeno kraljestvo. Vprašanje, ali je ECB s tem, da je sprejela Okvir politike nadzora, ostala v mejah pristojnosti, ki so ji priznane s temi določbami, ali pa jih je prekoračila, namreč spada k vsebinski presoji tožbe in ne k presoji njene dopustnosti.
- 75 Čeprav se na podlagi Protokola št. 15 Pogodbe DEU nekatere določbe Pogodbe DEU in njenega Statuta ne uporabljajo za Združeno kraljestvo, pa to obdrži pravico, da vloži tožbo z namenom, da sodišče Unije preveri, ali ECB ni prekoračila svojih pooblastil.
- 76 Zato je treba drugi ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila ECB, zavrniti in tožbo razglasiti za dopustno.

Utemeljenost

- 77 Združeno kraljestvo navaja pet tožbenih razlogov.
- 78 S prvim tožbenim razlogom zatrjuje, da ECB ni bila pristojna za določitev zahteve po lokaciji glede centralnih nasprotnih strank. V okviru drugega tožbenega razloga poudarja, da lokacijska politika ECB krši določbe Pogodbe DEU o svobodi ustanavljanja, prostem pretoku storitev in prostem pretoku kapitala. Tretji tožbeni razlog se nanaša na domnevno kršitev členov 101 PDEU in 102 PDEU v povezavi členom 13(2) PEU. S četrtem tožbenim razlogom Združeno kraljestvo zatrjuje, da je z zahtevo ECB po lokaciji kršeno načelo prepovedi diskriminacije iz člena 18 PDEU. Nazadnje, v okviru petega tožbenega razloga trdi, da ni mogoče utemeljiti diskriminatornosti Okvira politike nadzora, in sicer, ker ni spoštovano načelo sorazmernosti.
- 79 V okviru prvega tožbenega razloga Združeno kraljestvo, ki ga je na obravnavi podpirala Kraljevina Švedska, zatrjuje, da ECB ni pristojna za izvajanje nadzora nad ureditvijo centralnih nasprotnih strank.
- 80 ECB, ki sta jo na obravnavi podpirali Kraljevina Španija in Francoska republika, meni, da bi bila celo v primeru, da bi bil Okvir politike nadzora opredeljen kot zavezujoč akt, pristojna, da ga sprejme.

- 81 Na prvem mestu, ECB navaja, da Okvir politike nadzora spada pod cilj, ki je zanj določen v členu 127(1) PDEU, in sicer ohranjanje stabilnosti cen in podpiranje splošnih gospodarskih politik v Uniji. Natančneje, temeljna naloga, ki jo člen 127(2) PDEU določa za ECB, naj bi bila podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Opozarja, da je od leta 2001 poudarjala vpliv, ki ga imajo lahko centralne nasprotnne stranke na nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Iz tega sklepa, da je lokacijska politika Okvira politike nadzora glede centralnih nasprotnih strank povezana z nemotenim delovanjem plačilnih sistemov, zato jo je lahko sprejela brez pooblastila Sveta.
- 82 ECB v dupliki poudarja, da je v uvodni izjavi 11 Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (UL L 201, str. 1) priznано, da na podlagi naloge podpiranja nemotene delovanja plačilnih sistemov članice ESCB izvajajo nadzor, in sicer zagotavljajo učinkovite ter zanesljive klirinške in plačilne sisteme, vključno s centralnimi nasprotnimi strankami.
- 83 Na drugem mestu, ECB zavrača trditev Združenega kraljestva, da bi morala sprejeti zavezujoči akt za določitev politike na zadevnem področju. V bistvu zatrjuje, da ima pravico sprejeti izjavo, da oznani svojo politiko glede lokacije centralnih nasprotnih strank, ki opravljajo transakcije s sredstvi, izraženimi v eurih, in to tudi v primeru, ko bi moral Svet na podlagi člena 127(6) PDEU nanjo prenesti posebne naloge.
- 84 Najprej je treba navesti, da se obravnava vprašanje glede pristojnosti ECB, da v imenu Eurosistema naloži zahtevo po lokaciji znotraj euroobmočja, ki velja za centralne nasprotnne stranke, ki opravljajo klirinške storitve glede vrednostnih papirjev, izraženih v eurih, onkraj določenih pragov. Ugotoviti je treba, da določitev take zahteve presega okvir enostavnega nadzora nad infrastrukturami klirinških sistemov vrednostnih papirjev, vendar prispeva k urejanju njihove dejavnosti.
- 85 Zato je treba preveriti, ali je ECB pristojna za urejanje dejavnosti infrastruktur, kakršne so centralne nasprotnne stranke, ki sodelujejo pri kliringu vrednostnih papirjev.
- 86 ECB v svojih pisanjih obstoj take pristojnosti utemeljuje na členu 127(1) PDEU in členu 127(2), četrta alineja, PDEU. V Okviru politike nadzora se tudi sklicuje na člen 22 Statuta.
- 87 Na podlagi člena 127(1) PDEU je poglobitveni cilj ESCB ohranjanje stabilnosti cen. V skladu s členom 127(2), četrta alineja, PDEU so „temeljne naloge ESCB [...] podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov“. Na to nalogo je opozorjeno v členu 3, točka 3.1, četrta alineja, Statuta.
- 88 Člen 22 Statuta, naslovljen „Klirinški in plačilni sistemi“, določa, da „ECB in nacionalne centralne banke lahko ustvarijo možnosti in ECB lahko sprejme predpise za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov znotraj Unije in z drugimi državami“.
- 89 Ugotoviti je treba, da se te različne pravne podlage dopolnjujejo. Pristojnost za sprejetje predpisov na podlagi člena 22 Statuta je eno od sredstev, ki je ECB na voljo za opravljanje svoje naloge podpiranja nemotene delovanja plačilnih sistemov, ki jo Eurosistemu podeljuje člen 127(2) PDEU. Ta naloga služi poglobitvenemu cilju, navedenemu v členu 127(1) PDEU.
- 90 Iz tega nujno izhaja, da je treba izraz „klirinški sistemi“ iz člena 22 Statuta razumeti v povezavi s „plačilnimi sistemi“, na katere se nanaša isti člen in katerih nemoteno delovanje je ena od nalog Eurosistema.
- 91 Zato je treba preveriti, ali je mogoče za nalogo nemotene delovanja plačilnih sistemov, naloženo Eurosistemu, glede katere je ECB pristojna, da sprejema predpise, šteti, da vključuje klirinške sisteme vrednostnih papirjev in torej dejavnost centralnih nasprotnih strank, kadar te delujejo v tem okviru.

- 92 Glede tega je treba opozoriti, kot je bilo že poudarjeno v točki 44 zgoraj, da se centralna nasprotna stranka postavi v vlogo kupca nasproti vsem prodajalcem in v vlogo prodajalca nasproti vsem kupcem. Iz tega sledi, da se njena dejavnost kliringa ne izvaja le glede likvidnih sredstev, namenjenih plačilu teh transakcij, ampak tudi glede vrednostnih papirjev, ki so predmet transakcij. To poudarja tudi ECB v Okviru politike nadzora, ko se sklicuje na obstoj dela „likvidna sredstva“ (cash leg) in dela „vrednostni papirji“ (securities leg) dejavnosti centralne nasprotne stranke.
- 93 Zato je treba na prvem mestu podati razlago izrazov „plačilni sistemi“ in „klirinški in plačilni sistemi“ – uporabljenih v členu 127(2), četrta alineja, PDEU in členu 22 Statuta – da bi se lahko presodilo, ali lahko vključujejo dejavnost kliringa vrednostnih papirjev.
- 94 Po eni strani je mogoče opaziti, da je izraz „plačilni sistemi“ zakonodajalec opredelil v členu 4(6) Direktive 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL L 319, str. 1), in sicer kot „sistem za prenos sredstev s formalnimi in standardiziranimi dogovori ter skupnimi pravili za obdelavo, obračun in/ali poravnavo plačilnih transakcij“.
- 95 Poleg tega je treba poudariti, da člen 3(h) Direktive 2007/64/ES s svojega področje uporabe sicer izključuje „plačilne transakcije, izvedene znotraj plačilnega sistema ali poravnalnega sistema vrednostnih papirjev med poravnalnimi zastopniki, osrednjimi nasprotnimi strankami, klirinškimi hišami in/ali centralnimi bankami in drugimi udeleženci v sistemu ter ponudniki plačilnih storitev, brez poseganja v člen 28“, vendar pa opredelitev iz člena 4(6) iste direktive ostaja upoštevna glede opredelitve plačilnega sistema tudi takrat, kadar tega uporabljajo finančne infrastrukture, kot so centralne nasprotne stranke, kot to potrjuje sklicevanje na člen 28 te direktive, ki se nanaša na „[d]ostop do plačilnih sistemov“.
- 96 Po drugi strani je treba tudi poudariti, da je Sodišče imelo priložnost pojem „plačila“, kadar se uporablja v kontekstu člena 63(2) PDEU, razložiti kot prenos sredstev z namenom zagotoviti protidajatev transakcije (glej v tem smislu sodbe z dne 31. januarja 1984, Luisi in Carbone, 286/82 in 26/83, Recueil, EU:C:1984:35, točka 20; z dne 14. julija 1988, Lambert, 308/86, Recueil, EU:C:1988:405, točka 10, in z dne 14. decembra 1995, Sanz de Lera in drugi, C-63/94, C-165/94 in C-250/94, Recueil, EU:C:1995:451, točka 17).
- 97 Iz navedenega je razvidno, da „plačilni sistem“ v smislu člena 127(2) PDEU spada na področje prenosa sredstev. Zato, čeprav lahko taka opredelitev vključuje del „likvidna sredstva“ klirinških transakcij, pa je drugače pri delu „vrednostni papirji“ klirinških transakcij centralne nasprotne stranke, ker taki vrednostni papirji – čeprav je za njih mogoče šteti, da so predmet transakcije, na podlagi katere pride do prenosa sredstev – ne pomenijo plačil.
- 98 Podobna ugotovitev velja tudi za izraz „klirinški in plačilni sistemi“, uporabljen v členu 22 Statuta.
- 99 Iz razlogov, navedenih v točki 89 zgoraj, je treba ta izraz razlagati ob upoštevanju naloge, ki je Eurosistemu podeljena s členom 127(2), četrta alineja, PDEU, in sicer „nemoteno delovanje plačilnih sistemov“. Iz tega nujno sledi, da možnosti, ki jo ECB daje člen 22 Statuta, da sprejme predpise „za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih klirinških in plačilnih sistemov“, ni mogoče razumeti tako, da ji priznava tako pooblastilo glede vseh klirinških sistemov, vključno s tistimi, ki se nanašajo na transakcije z vrednostnimi papirji.
- 100 Za to možnost, ki jo člen 22 Statuta priznava ECB, je treba bolj šteti, da je omejena na same klirinške sisteme plačil. Glede tega je treba poudariti, da lahko plačilni sistemi vključujejo klirinško fazo, kot plačilni sistemi neto poravnave v nasprotju s plačilnimi sistemi bruto poravnave.

- 101 Zato je treba ob neobstoju izrecnega sklicevanja na kliring vrednostnih papirjev v členu 22 Statuta ugotoviti, da je izbira izraza „klirinški in plačilni sistem“ namenjena temu, da se poudari, da je ECB pristojna za sprejemanje predpisov za zagotovitev učinkovitih in zanesljivih plačilnih sistemov, vključno s tistimi, ki vključujejo klirinško fazo, in ne temu, da se ji priznava samostojna pristojnost sprejemanja predpisov glede vseh klirinških sistemov.
- 102 Te ugotovitve ne omajajo sklicevanje ECB na uvodno izjavo 11 Uredbe št. 648/2012 – ki poleg tega na dan sprejetja Okvira politike nadzora ni bila v veljavi – v skladu s katero „članice ESCB izvajajo nadzor, in sicer zagotavljajo učinkovite ter zanesljive klirinške in plačilne sisteme, vključno s CNS“. Samo iz branja zadevne uvodne izjave v celoti je razvidno, da ta pomeni preprost opomnik zakonodajalca o tesnih povezavah, ki povezujejo klirinške in plačilne sisteme in centralne nasprotnne stranke ter njegovo željo po povezavi ECB in nacionalnih centralnih bank pri postopku izdaje dovoljenja za centralne nasprotnne stranke ter izdelavi tehničnih predpisov ureditve, ki so jim podvržene. Iz ničesar ni razvidno, da bi zakonodajalec v okviru Uredbe št. 648/2012 nameraval ECB in nacionalnim centralnim bankam priznati pristojnost za urejanje dejavnosti centralnih nasprotnih strank, ker s to uredbo zakonodajalec sam skuša urediti dejavnost centralnih nasprotnih strank s tem, da jim nalaga enotne obveznosti.
- 103 Na drugem mestu, zavrnilo je treba trditve ECB, da izvedba naloge podpiranja nemotenega delovanja plačilnih sistemov na podlagi člena 127(2), četrta alineja, PDEU pomeni, da je nujno pristojna za urejanje dejavnosti infrastruktur za kliring vrednostnih papirjev, glede na vpliv, ki bi ga njihova okvara imela na plačilne sisteme.
- 104 Sodišče je resda potrdilo, da se pristojnosti, ki niso izrecno določene v določbah ustanovnih pogodb, lahko izvršujejo, če so bile potrebne za doseg ciljev, ki jih te določajo (glej v tem smislu sodbo Komisija/Svet, točka 30 zgoraj, EU:C:1971:32, točka 28). Torej, če člen Pogodbe instituciji nalaga natančno določeno nalogo, je treba potrditi, da ji, da bi se izognili temu, da se odvzame polni učinek tej določbi, prav s tem členom nujno daje nepogrešljivo pristojnost za opravljanje te naloge (glej po analogiji sodbi z dne 9. julija 1987, Nemčija in drugi/Komisija, 281/85, od 283/85 do 285/85 in 287/85, Recueil, EU:C:1987:351, točka 28, in z dne 17. septembra 2007, Francija/Komisija, T-240/04, ZOdl., EU:T:2007:290, točka 36).
- 105 Vendar je treba obstoj implicitne pristojnosti za sprejemanje predpisov, ki pomeni odstopanje od načela dodelitve pristojnosti iz člena 13(2) PEU, presoјati ozko. Sodna praksa le izjemoma priznava te implicitne pristojnosti, in sicer takrat, ko so potrebne, da se določbam pogodbe ali zadevni temeljni uredbi zagotovi polni učinek (glej po analogiji zgoraj v točki 104 navedeno sodbo Francija/Komisija, EU:T:2007:290, točka 37).
- 106 V obravnavanem primeru ni mogoče zanikati obstoja zelo tesnih povezav med plačilnimi sistemi in klirinškimi sistemi vrednostnih papirjev niti možnosti, da se motnje na infrastrukturah kliringov vrednostnih papirjev odražajo na plačilnih sistemih in tako škodijo njihovem nemotenemu delovanju.
- 107 Vendar obstoj teh povezav ne more zadostovati za utemeljitev priznanja ECB implicitnih pristojnosti sprejemanja predpisov glede klirinških sistemov vrednostnih papirjev, ker je v Pogodbi DEU določena možnost, da so taka pooblastila ECB izrecno podeljena.
- 108 Poudariti je namreč treba, da člen 129(3) PDEU določa mehanizem poenostavljenega postopka za spremembo, ki odstopa od tistega iz člena 48 PEU glede nekaterih določb Statuta, med katerimi je njen člen 22. Evropskemu parlamentu in Svetu, ki odločata po rednem zakonodajnem postopku, na priporočilo ECB ali na predlog Komisije, omogoča, da spremenita te določbe.

- 109 Zato naj bi bila naloga ECB – če bi menila, da je priznanje pristojnosti za sprejemanje predpisov glede infrastruktur v zvezi s kliringom transakcij z vrednostnimi papirji potrebno za nemoteno delovanje naloge iz člena 127(2), četrta alineja, PDEU – da od zakonodajalca Unije zahteva spremembo člena 22 Statuta, tako da se doda izrecna navedba klirinškega sistema vrednostnih papirjev.
- 110 Na podlagi vsega navedenega je treba prvi tožbeni razlog Združenega kraljestva sprejeti, in – ne da bi bilo treba preučiti preostale štiri tožbene razloge – skleniti, da ECB nima potrebne pristojnosti, da ureja dejavnost klirinških sistemov vrednostnih papirjev, tako da je treba Okvir politike nadzora, ker centralnim nasprotnim strankam, ki posredujejo pri kliringu finančnih vrednostnih papirjev, nalaga zahtevo po lokaciji v euroobmočju, razglasiti za ničen zaradi nepristojnosti.

Stroški

- 111 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. ECB ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom Združenega kraljestva naloži plačilo stroškov postopka.
- 112 Na podlagi člena 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Kraljevina Španija, Francoska republika in Kraljevina Nizozemska torej nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

- 1. Okvir politike nadzora Eurosistema, ki ga je 5. julija 2011 objavila Evropska centralna banka (ECB), se razglasi za ničen v delu, v katerem centralnim nasprotnim strankam, ki posredujejo pri kliringu finančnih vrednostnih papirjev, nalaga zahtevo po lokaciji v državi članici Eurosistema.**
- 2. ECB nosi svoje stroške in stroške Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska.**
- 3. Kraljevina Španija, Francoska republika in Kraljevina Nizozemska nosijo svoje stroške.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 4. marca 2015.

Podpisi