



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. januarja 2014*

„Uredba (EU) št. 236/2012 — Prodaja na kratko in določeni vidiki poslov kreditnih zamenjav — Člen 28 — Veljavnost — Pravna podlaga — Pooblastila Evropskega organa za vrednostne papirje in trge za posredovanje v izjemnih razmerah“

V zadevi C-270/12,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 31. maja 2012,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo A. Robinson, agent, skupaj z J. Stratfordom, QC, in A. Henshawom, barrister,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo A. Neergaard in R. Van de Westelaken, D. Gauci in A. Gros-Tchorbadjijska, agenti,

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo H. Legal, A. De Elera in E. Dumitriu-Segnana, agenti,

toženi stranki,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa A. Rubio González, agent,

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

Italijanske republike, ki jo zastopata G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

Evropske komisije, ki jo zastopajo T. van Rijn, B. Smulders, C. Zadra in R. Vasileva, agenti,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, sodniki, M. Berger, A. Prechal, sodnici, in E. Jarašiūnas, sodnik,

* Jezik postopka: angleščina.

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. junija 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. septembra 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tožbo predlaga razglasitev ničnosti člena 28 Uredbe (EU) št. 236/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o prodaji na kratko in določenih vidikih poslov kreditnih zamenjav (UL L 86, str. 1).

Pravni okvir

- 2 Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) je bil ustanovljen z Uredbo (EU) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/77/ES (UL L 331, str. 84, v nadaljevanju: Uredba ESMA).
- 3 ESMA je v skladu s členom 1(2) in (3) Uredbe (EU) št. 1092/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o makrobonitetnem nadzoru nad finančnim sistemom Evropske unije in ustanovitvi Evropskega odbora za sistemska tveganja (UL L 331, str. 1) del Evropskega sistema finančnega nadzora (v nadaljevanju: ESFS), katerega naloga je zagotoviti nadzor nad finančnim sistemom Evropske unije.
- 4 Z Uredbo (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL L 331, str. 12) in Uredbo (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/79/ES (UL L 331, str. 48) je ESFS dobil Evropski bančni organ in Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine. ESFS sestavljajo tudi Skupni odbor Evropskih nadzornih organov in pristojni ali nadzorni organi držav članic.
- 5 Člen 1(2) Uredbe ESMA določa, da ESMA „deluje v okviru pooblastil, podeljenih s to uredbo, ter v okviru področja uporabe [vseh] pravno zavezujoči[h] akt[ov] Unije, ki na [ESMO] prenašajo naloge“.
- 6 Člena 8 in 9 te uredbe natančno opredeljujeta naloge in pooblastila ESMA. Med temi je sprejemanje nekaterih odločb, naslovljenih na pristojne nacionalne organe in udeležence na finančnem trgu.
- 7 Člen 9(5) navedene uredbe določa:
„5. [ESMA] lahko začasno prepove ali omeji nekatere finančne dejavnosti, ki ogrožajo pravilno delovanje in celovitost finančnih trgov ali stabilnost celotnega ali dela finančnega sistema v Uniji, v primerih, opredeljenih v pogojih, ki jih določajo zakonodajni akti iz člena 1(2), ali če to zahtevajo izredne razmere v skladu s pogoji iz člena 18.“

[ESMA] odločitev iz prvega pododstavka pregleda v ustreznih časovnih presledkih in vsaj vsake tri mesece. Če se odločitev po treh mesecih ne obnovi, samodejno preneha veljati.

Država članica lahko od [ESMA] zahteva, naj ponovno preuči svojo odločitev. V tem primeru [ESMA] v skladu s postopkom iz drugega pododstavka člena 44(1) odloči, ali bo pri dani odločitvi vztrajal.

[ESMA] lahko tudi oceni potrebo po prepovedi ali omejitvi nekaterih vrst finančnih dejavnosti, in po potrebi o tem obvesti Komisijo, da se olajša sprejetje tovrstnih prepovedi ali omejitev.“

8 Uredba št. 236/2012 je bila sprejeta na podlagi člena 114 PDEU, ki Evropski parlament in Svet Evropske unije pooblašča za sprejemanje ukrepov za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

9 Navedena uredba se v skladu z njenim členom 1(1) uporablja za:

„(a) finančne instrumente, v smislu točke (a) člena 2(1), ki so uvrščeni v trgovanje na mestu trgovanja v Uniji, vključno z instrumenti, s katerimi se trguje zunaj mesta trgovanja;

(b) izvedene finančne instrumente iz točk (4) do (10) oddelka C Priloge I k Direktivi 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)], ki so povezani s finančnim instrumentom iz točke (a) ali z izdajateljem finančnega instrumenta, vključno z izvedenimi finančnimi instrumenti, s katerimi se trguje zunaj mesta trgovanja;

(c) dolžniške instrumente, ki jih izda država članica ali Unija, in izvedene finančne instrumente iz točk (4) do (10) oddelka C Priloge I k Direktivi 2004/39/ES, ki so povezani z dolžniškimi instrumenti, ki jih izda država članica ali Unija, ali se nanje sklicujejo“.

10 Člen 2(1) Uredbe št. 236/2012 določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve:

(a) ‚finančni instrument‘ pomeni kateri koli instrument iz oddelka C Priloge I k Direktivi 2004/39/ES;

(b) ‚prodaja na kratko‘ v zvezi z delnico ali dolžniškim instrumentom pomeni vsakršno prodajo delnice ali dolžniškega instrumenta, ki ga prodajalec v času sklenitve dogovora o prodaji ne poseduje, vključno s prodajo, pri kateri si je prodajalec v času sklenitve dogovora o prodaji delnico ali dolžniški instrument izposodil ali se dogovoril o njeni oziroma njegovi izposoji za izročitev ob poravnavi; [...]

[...]“

11 Člen 3(1) te uredbe določa:

„Za namene te uredbe se za kratko pozicijo v izdanem kapitalu ali izdanem državnem vrednostnem papirju šteje pozicija, ki je posledica:

(a) kratke prodaje delnice, ki jo je izdala družba, ali dolžniškega instrumenta, ki ga je izdal izdajatelj državnega vrednostnega papirja;

(b) vstopa v transakcijo, ki ustvari finančni instrument ali je povezana s finančnim instrumentom, ki ni finančni instrument iz točke (a), pri čemer je učinek ali eden od učinkov transakcije, da finančna ali pravna oseba, ki vstopa v transakcijo, v primeru padca cene ali vrednosti delnice ali dolžniškega instrumenta doseže finančno korist.“

12 Člen 28 navedene uredbe, naslovljen „Pooblastila ESMA za posredovanje v izjemnih razmerah“, določa:

„1. ESMA v skladu s členom 9(5) Uredbe (EU) št. 1095/2010, ob upoštevanju odstavka 2 tega člena:

- (a) od fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo neto kratke pozicije v določenem finančnem instrumentu ali kategoriji finančnih instrumentov, zahteva priglasitev podrobnosti takih pozicij pristojnemu organu ali njihovo razkritje javnosti; ali
- (b) prepove prodajo na kratko ali določi pogoje za ravnanje fizičnih ali pravnih oseb pri prodaji na kratko ali sklenitvi transakcije, ki ustvari finančni instrument, ki ni finančni instrument iz točke (c) člena 1(1), ali je povezana z njim, pri čemer je učinek ali eden od učinkov transakcije ta, da taka oseba v primeru padca cene ali vrednosti drugega finančnega instrumenta doseže finančno korist, ali uvede omejitve za tako prodajo na kratko ali transakcijo.

Ukrep lahko velja v posebnih okoliščinah ali pa zanj veljajo izjeme, ki jih opredeli ESMA. Izjeme se lahko zlasti določijo za dejavnosti vzdrževanja trga in dejavnosti na primarnem trgu.

2. ESMA sprejme odločitev iz odstavka 1, samo če:

- (a) se ukrepi iz točk (a) in (b) odstavka 1 nanašajo na ogroženost pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ali stabilnosti celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela, ko obstajajo čezmejni učinki; in
- (b) pristojni organ ni sprejel ukrepov za obvladovanje ogroženosti ali pa je eden ali več pristojnih organov sprejelo ukrepe, ki ne obvladujejo ogroženosti v zadostni meri.

3. Pri sprejetju ukrepov iz odstavka 1 ESMA upošteva, v kolikšni meri:

- (a) ukrep pomembno zmanjša ogroženost pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ter stabilnosti celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela ali znatno poveča sposobnost pristojnih organov za spremljanje ogroženosti;
- (b) ukrep ne povzroči tveganja regulatorne arbitraže;
- (c) se učinkovitost finančnih trgov zaradi negativnih učinkov ukrepa, vključno z zmanjšanjem likvidnosti teh trgov ali ustvarjanjem negotovosti za udeležence na trgih, ne zmanjša nesorazmerno v primerjavi s koristmi ukrepa.

Če en ali več pristojnih organov sprejmejo ukrep iz člena 18, 19, 20 ali 21, lahko ESMA sprejme kateri koli ukrep iz odstavka 1 tega člena, ne da bi izdal mnenje iz člena 27.

4. Preden ESMA uvede ali podaljša ukrep iz odstavka 1, se posvetuje z [Evropskim odborom za sistemska tveganja (ESRB)] in, kjer je to ustrezno, drugimi ustreznimi organi.

5. Preden uvede ali podaljša ukrep iz odstavka 1, ESMA zadevnim pristojnim organom priglasijo predlagani ukrep. Priglasitev zajema podrobnosti o predlaganih ukrepih, kategorijo finančnih instrumentov in transakcij, za katere se bodo uporabljali, dokaze, ki podpirajo razloge za uvedbo teh ukrepov, in čas, kdaj naj bi ukrepi začeli veljati.

6. Priglasitev je treba izvesti najmanj 24 ur, preden naj bi ukrep začel veljati ali bi bil podaljšan. Kadar ni mogoče upoštevati 24-urnega roka, lahko ESMA priglasitev izjemoma izvede manj kot 24 ur pred začetkom veljavnosti ukrepa.

7. ESMA objavi na svojem spletnem mestu obvestilo o odločitvi o uvedbi ali podaljšanju ukrepov iz odstavka 1. V obvestilu se navedejo vsaj podrobnosti o:

- (a) uvedenih ukrepih, vključno z instrumenti in kategorijami transakcij, za katere veljajo, in o njihovem trajanju; in
- (b) razloge, zakaj ESMA meni, da je treba uvesti ukrepe, vključno z dokazi, ki podpirajo te razloge.

8. Potem ko ESMA sklene uvesti ali podaljšati ukrep iz odstavka 1, pristojnim organom takoj priglasijo sprejete ukrepe.

9. Ukrep začne veljati, ko je obvestilo objavljeno na spletnem mestu ESMA ali po objavi na datum, določen v obvestilu, in velja samo za transakcijo, sklenjeno po začetku veljavnosti ukrepa.

10. ESMA svoje ukrepe iz odstavka 1 pregleduje v ustreznih intervalih in vsaj vsake tri mesece. Če se ukrep po koncu obdobja treh mesecev ne podaljša, samodejno preneha veljati. Odstavki 2 do 9 se uporabljajo za podaljšanje ukrepov.

11. Ukrep, ki ga sprejme ESMA v skladu s tem členom, ima prednost pred morebitnimi prejšnjimi ukrepi, ki jih je sprejel pristojni organ v skladu z oddelkom 1.“

13 Člen 30 Uredbe št. 236/2012 v povezavi s členom 42 te uredbe Komisijo pooblašča za sprejemanje delegiranih aktov za opredelitev meril in dejavnikov, ki jih mora ESMA upoštevati med drugim pri odločanju, v katerih primerih obstajajo ogroženosti iz člena 28(2)(a) navedene uredbe.

14 Delegirana uredba Komisije (EU) št. 918/2012 z dne 5. julija 2012 o dopolnitvi Uredbe št. 236/2012 v zvezi z opredelitvami pojmov, izračunom neto kratkih pozicij, kritimi posli kreditnih zamenjav državnih vrednostnih papirjev, pragovi za priglasitev, pragovi likvidnosti za odložitev omejitev, znatnimi padci vrednosti finančnih instrumentov in neugodnimi dogodki (UL L 274, str. 1) v členu 24(3) določa:

„Za namene člena 28(2)(a) [Uredbe št. 236/2012] grožnja pravilnemu delovanju in integriteti finančnih trgov ali stabilnosti celotnega finančnega sistema ali njegovega dela v Uniji pomeni:

- (a) nevarnost resne finančne, monetarne ali proračunske nestabilnosti, ki se nanaša na državo članico ali na finančni sistem v državi članici, če lahko to resno ogrozi pravilno delovanje in integriteto finančnih trgov ali stabilnost celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela;
- (b) možnost neizpolnjevanja obveznosti države članice ali nadsacionalnega izdajatelja;
- (c) vsakršno bistveno poškodbo fizičnih struktur pomembnih finančnih izdajateljev, tržnih infrastruktur, sistemov kliringov in poravnave ter nadzornikov, ki lahko negativno vpliva na čezmejne trge, zlasti kadar takšna škoda nastane zaradi naravne nesreče ali terorističnega napada, kadar bi to lahko resno ogrozilo pravilno delovanje in integriteto finančnih trgov ali stabilnost celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela;
- (d) vsakršne bistvene motnje plačilnih sistemov ali postopkov poravnave, zlasti v zvezi z medbančnim poslovanjem, ki povzročajo ali bi lahko povzročile znatne izpade ali zamude pri plačilih ali poravnava v čezmejnih plačilnih sistemih Unije, še posebej takrat, kadar lahko povzročijo širjenje finančnih ali ekonomskih težav v celotnem finančnem sistemu Unije ali v njegovem delu.“

- 15 Komisija je sprejela Izvedbeno uredbo (EU) št. 827/2012 z dne 29. junija 2012 o določitvi izvedbenih tehničnih standardov glede sredstev za javno razkritje neto pozicij v delnicah, oblike informacij, ki jih je treba predložiti Evropskemu organu za vrednostne papirje in trge v zvezi z neto kratkimi pozicijami, vrst dogovorov, ureditev in ukrepov za ustrezno zagotovitev, da so delnice ali državni vrednostni papirji na voljo za poravnavo, ter datumov in obdobjev za določanje glavnega mesta trgovanja z delnico v skladu z Uredbo št. 236/2012 (UL L 251, str. 11).
- 16 Priloga 1, oddelek C, k Direktivi 2004/39 pojem finančnih instrumentov opredeljuje tako:
- „1. Prenosljivi vrednostni papirji;
 2. Instrumenti denarnega trga;
 3. Enote v kolektivnih investicijskih podjetjih;
 4. Opcije, terminske pogodbe, menjalni posli, nestandardizirane terminske pogodbe in druge pogodbe na izvedene finančne instrumente v zvezi z vrednostnimi papirji, valutami, obrestnimi merami ali donosi ali drugi izvedeni finančni instrumenti, finančni indeksi ali finančni ukrepi, ki jih je mogoče poravnati fizično ali v gotovini;
 5. Opcije, terminske pogodbe, menjalni posli, nestandardizirane terminske pogodbe in druge pogodbe na izvedene finančne instrumente v zvezi z blagom, ki morajo biti poravnani v gotovini ali so lahko poravnani v gotovini po izbiri ene od strank (drugače kot zaradi neizpolnitve obveznosti ali drugega razloga za prenehanje);
 6. Opcije, terminske pogodbe, menjalni posli in druge pogodbe na izvedene finančne instrumente v zvezi z blagom, ki se lahko poravnajo fizično, pod pogojem, da so predmet trgovanja na reguliranem trgu in/ali [večstranskem sistemu trgovanja (multilateral trading facility), (MTF)];
 7. Opcije, standardizirane terminske pogodbe, menjalni posli, terminske pogodbe in katere koli druge pogodbe na izvedene finančne instrumente v zvezi z blagom, ki se lahko poravnajo fizično in sicer niso navedene pod C.6 in nimajo komercialnih namenov ter imajo značilnosti drugih izvedenih finančnih instrumentov, ob upoštevanju, ali se, med drugim, obračunavajo in poravnavaajo prek priznanih klirinških hiš ali so predmet rednih pozivov k doplačilu;
 8. Izvedeni finančni instrumenti za prenos kreditnih rizikov;
 9. Finančne pogodbe na razlike [...]
 10. Opcije, terminske pogodbe, menjalni posli, nestandardizirane terminske pogodbe in druge pogodbe na izvedene finančne instrumente v zvezi s spremenljivkami ozračja, prevoznimi stroški, dovoljenji za izdajanje ali stopnjami inflacije ali drugi uradni ekonomski statistični podatki, ki morajo biti poravnani v gotovini ali se lahko poravnajo v gotovini po izbiri ene od strank (drugače kot zaradi neizpolnitve obveznosti ali drugega razloga za prenehanje), ter katera koli druga pogodba na izvedene finančne instrumente v zvezi s sredstvi, pravicami, obveznostmi, indeksi in ukrepi, ki sicer ni navedena v tem oddelku in ki ima značilnosti drugih izvedenih finančnih instrumentov, ob upoštevanju, ali so, med drugim, predmet trgovanja na reguliranem trgu ali MTF, se obračunavajo in poravnavaajo prek priznanih klirinških hiš ali so predmet rednih pozivov k doplačilu.“
- 17 Za zagotovitev pravnega delovanja ESFS so bile z Direktivo 2010/78/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 spremenjene direktive 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 in 2009/65/ES glede

pristojnosti Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ), Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) ter Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) (UL L 331, str. 120).

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

18 Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj:

- člen 28 Uredbe št. 236/2012 razglasi za ničen in
- toženima strankama naloži plačilo stroškov.

19 Parlament Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne in
- Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

20 Svet Sodišču predlaga, naj:

- tožbo v celoti zavrne kot neutemeljeno in
- Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

21 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 16. novembra 2013 dovolil intervencijo Kraljevine Španije, Francoske republike, Italijanske republike in Komisije v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.

Morebitno ponovno odprtje ustnega postopka

22 Parlament, Svet in Komisija so z dopisi z dne 24. septembra 2013 omenili možnost ponovnega odprtja ustnega postopka v skladu s členom 83 Poslovnika Sodišča.

23 V zvezi s tem so te tri institucije navedle, da poglobitnega argumenta iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca, in sicer vprašanja podelitve ESMI nekaterih pooblastil za odločanje na podlagi člena 114 PDEU, „ni navedla nobena stranka“, zato gre za „nov argument“, glede katerega se stranke niso imele priložnosti izreči.

24 Vseeno je treba ugotoviti, da tožeča stranka s četrtem tožbenim razlogom navaja kršitev člena 114 PDEU in da se je o zgoraj navedenem argumentu razpravljalo na obravnavi pred Sodiščem.

25 V teh okoliščinah in glede na elemente iz člena 83 Poslovnika omenjeni možnosti ni mogoče ugoditi.

Tožba

Uvodna ugotovitev

26 V zvezi s predmetom tožbe je treba ugotoviti, da tožeča stranka zahteva le razglasitev ničnosti člena 28 Uredbe št. 236/2012 in ne izpodbija ustanovitve ESME.

Prvi tožbeni razlog: kršitev načel v zvezi s prenosom pooblastil iz sodbe Meroni proti Visoki oblasti

Trditve strank

- 27 Združeno kraljestvo je v podporo prvemu tožbenemu razlogu navedlo pet trditev.
- 28 Prvič, Združeno kraljestvo navaja, da odločba ESME o tem, ali so merila iz člena 28(2) Uredbe št. 236/2012 izpolnjena, zajema „zelo široko diskrecijsko pravico“. Zlasti naj bi ugotavljanje, ali obstaja „grožnja“ za pravilno delovanje in integriteto finančnih trgov ali stabilnost celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela, samo po sebi pomenilo „zelo subjektivno presojo“. To, da so države članice sprejele različne pristope glede prodaje na kratko, naj bi dokazovalo diskrecijski značaj izbir med alternativami.
- 29 Združeno kraljestvo meni, da mora ESMA za ugotovitev, ali so pristojni organi sprejeli ukrepe za obvladovanje take grožnje ali pa so sprejeli ukrepe, ki niso primerni za spopadanje z njo, izdajati odločbe, ki so lahko sporne. Sprejemanje takih odločb naj bi ta organ povezovalo z izvajanjem resnične gospodarske politike in bi ESMO obvezovalo k reševanju kolizij med različnimi javnimi interesi, izvajanju vrednostnih sodb in opravljanju zapletenih finančnih ocen.
- 30 Drugič, Združeno kraljestvo meni, da ima ESMA na podlagi člena 28(1) Uredbe št. 236/2012 široko izbiro glede ukrepov, ki jih lahko naloži, pa tudi glede opredelitve morebitnih izjem. Ta izbira naj bi pomembno vplivala na gospodarsko in finančno politiko.
- 31 Združeno kraljestvo pojasnjuje, da ima ESMA izredno široko diskrecijsko pravico pri določitvi, kako je treba upoštevati dejavnike iz člena 28(3) Uredbe št. 236/2012. Tovrstne odločitve naj bi zahtevale analizo pomembnih vplivov, kar zadeva gospodarsko politiko, kot sta vpliv na likvidnost in stopnja negotovosti, ki bi nastala na finančnih trgih in imata dolgoročne posledice na splošno zaupanje v trg. Pri tem naj bi šlo za „nedoločljive vsebinske sodbe“, ki naj se jih ne bi smelo opredeliti kot odločbe, sprejete na podlagi opredeljenih meril, ki jih je mogoče objektivno preizkusiti.
- 32 Tretjič, Združeno kraljestvo navaja, da morajo ESMO pri izbiri potrebnih ukrepov voditi dejavniki iz člena 28(3) Uredbe št. 236/2012. Vendar naj bi navedeni dejavniki zajemali „zelo subjektivna merila“. Poleg tega naj bi ESMA imel veliko diskrecijsko pravico glede upoštevanja meril iz navedene določbe. Ta določba naj namreč ne bi podrobno opredeljevala, kako mora ESMA ravnati, če na primer meni, da bi imel lahko neki ukrep, ki ga namerava sprejeti, negativen učinek na učinkovitost finančnih trgov, ki bi bil nesorazmeren v primerjavi s pričakovanimi koristmi.
- 33 Četrtič, Združeno kraljestvo trdi, da čeprav so ukrepi, ki jih sprejme ESMA, teoretično začasni, to v ničemer ne spremeni njihove temeljne narave. Tudičasne prepovedi, ki se nanašajo na transakcije na finančnih trgih, naj bi imele znatne dolgoročne posledice, zlasti vpliv na likvidnost trgov, in povzročile potencialno trajne učinke na splošno zaupanje v te trge. Načela, določena v zgoraj navedeni sodbi z dne 13. junija 1958 v zadevi Meroni proti Visoki oblasti (9/56, Recueil, str. 9), naj bi se namreč uporabljala tako za trajne kot začasne ukrepe.
- 34 Petič, Združeno kraljestvo navaja, da tudi če bi bilo treba člen 28 Uredbe št. 236/2012 razlagati tako, da ESME ne vpleta v politične izbire v obliki odločitev makroekonomske politike, bi bil še vedno v nasprotju z načelom, izpeljanim v zgoraj navedeni sodbi Meroni proti Visoki oblasti. Namreč, enako kot organi, ki so bili predmet navedene sodbe, naj bi imel ESMA široko diskrecijsko pravico glede uporabe zadevne politike.
- 35 Parlament meni, da odločitev, ki jih je treba sprejeti, ne narekujejo politični preudarki, temveč zapletene strokovne analize. Iz člena 28(2) Uredbe št. 236/2012 naj bi bilo razvidno, da je ukrep dovoljen le, če se nanaša na odziv na dobro opredeljene grožnje. Ti potrebni ukrepi naj bi zahtevali

visoko stopnjo obveščenosti in tehnične ter ekonomske usposobljenosti. Poleg tega naj bi bile pristojnosti, podeljene ESMI, zasnovane tako, da omogočajo hitro posredovanje in odziv na neposredno grožnjo.

- 36 Parlament dodaja, da so pooblastila, dodeljena na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012, predmet natančno opredeljenih meril in omejitev. Izvajala naj bi se v okviru metode in prakse strokovnega nadzora, ki sta del zakonodajnega in regulativnega okvira, ki naj ga ne bi bilo mogoče primerjati s tistim, ki je bil predmet zgoraj navedene sodbe Meroni proti Visoki oblasti.
- 37 Svet poudarja, da ESMA nima nobene diskrecijske pravice glede sprejetja ukrepov iz člena 28 Uredbe št. 236/2012, temveč jih je zavezan sprejeti, če nastopijo nekatere okoliščine, in sicer obstoj ogroženosti pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ter stabilnosti finančnega sistema Unije.
- 38 Svet trdi, da mora ESMA med vsemi svojimi dejavnostmi, vključno s tistimi iz člena 28 Uredbe št. 236/2012, izvajati prosto presojo, da bi dejstva kvalificiral glede na pravna pravila. Takšna prosta presoja naj bi bila vseeno v skladu z zgoraj navedeno sodbo Meroni proti Visoki oblasti. Namreč, obstajala naj bi razlika med široko diskrecijsko pravico iz te sodbe in pooblastilom za sprejetje izvedbenih odločb v danem dejanskem okviru.
- 39 Komisija navaja, da so pooblastila, dodeljena ESMI na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012, v skladu z ravnovesjem oblasti iz Pogodb, kot ga razlaga Sodišče. Iz zgoraj navedene sodbe Meroni proti Visoki oblasti naj bi med drugim izhajalo, da lahko institucija, tudi če v Pogodbi ESPJ ni nobenega sklicevanja na prenos pooblastil, v okoliščinah, kot so opisane v navedeni sodbi, prenese jasno opredeljene izvršilne pristojnosti za odločanje na ločen organ, ker tak prenos ne pomeni resničnega premika odgovornosti, pri katerem bi izbire organa, na katerega so pooblastila prenesena, nadomestile izbire organa, ki je pooblastila prenesel.
- 40 Komisija meni, da organom Unije, kakršen je ESMA, na katere se lahko prenesejo izvedbena pooblastila za odločanje, ni prepovedano ocenjevati dejanskih elementov iz upoštevne zakonodaje, ker to ne vključuje izbir, ki odsevajo gospodarsko politiko, temveč zgolj tehnično presojo na njihovem strokovnem področju. Ukrep, ki ga izbere ESMA, bi moral omogočiti zagotavljanje pravilnega delovanja in celovitosti finančnih trgov ali stabilnosti celotnega ali dela finančnega sistema Unije.

Presoja Sodišča

- 41 Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Meroni proti Visoki oblasti na straneh 43, 44 in 47 v bistvu poudarilo, da se posledice, ki izhajajo iz prenosa pooblastil, zelo razlikujejo glede na to, ali gre za jasno razmejena izvedbena pooblastila, nad uporabo katerih je zato mogoč strog nadzor glede na objektivna merila, ki jih določi organ, ki pooblastila prenese, ali pa gre za „diskrecijsko pravico s širokim poljem proste presoje, ki bi lahko bila uporabljena tako, da bi dejansko omogočila izvajanje gospodarske politike“.
- 42 Sodišče je v navedeni sodbi navedlo tudi, da prenos prve vrste ne more občutno spremeniti posledic, ki jih povzroči izvajanje pooblastil, na katero se ta prenos nanaša, medtem ko pride pri prenosu druge vrste s tem, da izbire organa, na katerega so pooblastila prenesena, nadomestijo izbire organa, ki je pooblastila prenesel, do „resničnega premika odgovornosti“. V zadevi, ki je bila podlaga za zgoraj navedeno sodbo Meroni proti Visoki oblasti, je Sodišče torej razsodilo, da daje prenos pooblastil, ki jih je Visoka oblast zadevnima agencijama podelila z odločbo št. 14-55 z dne 26. marca 1955 o ustanovitvi finančnega mehanizma za zagotavljanje redne oskrbe skupnega trga z odpadnim železom (UL 8, str. 685), tema agencijama „polje proste presoje, ki zajema široko diskrecijo“, ter ga ni mogoče šteti za skladnega z „zahtevami Pogodbe“.

- 43 Ugotoviti je treba, da sta bili zadevni agenciji iz zgoraj navedene sodbe Meroni proti Visoki oblasti subjekta zasebnega prava, medtem ko je ESMA subjekt Unije, ki ga je ustanovil zakonodajalec Unije.
- 44 V zvezi s pooblastili, ki jih ima ESMA na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012, je treba najprej poudariti, da ta določba navedenemu subjektu ne podeljuje samostojnega pooblastila, ki bi prekoračevalo regulativni okvir, določen z Uredbo ESMA.
- 45 Dalje je treba ugotoviti, da je izvajanje pooblastil iz člena 28 Uredbe št. 236/2012, drugače od pooblastil, prenesenih na zadevni agenciji, ki so predmet zgoraj navedene sodbe Meroni proti Visoki oblasti, omejeno z različnimi merili in pogoji, ki določajo področje delovanja ESME.
- 46 Prvič, ESMA je namreč pooblaščen za sprejetje ukrepov iz člena 28(1) Uredbe št. 236/2012 le, če se ti v skladu z odstavkom 2 tega člena nanašajo na ogroženost pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ali stabilnosti celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela, kadar obstajajo čezmejni učinki. Poleg tega za vse ukrepe velja pogoj, da bodisi noben pristojni nacionalni organ ni sprejel ukrepov za obvladovanje te ogroženosti bodisi je en ali več pristojnih organov sprejelo ukrepe, ki niso primerni za spopadanje z njo.
- 47 Drugič, pri sprejetju ukrepov iz člena 28(1) Uredbe št. 236/2012 mora ESMA v skladu z odstavkom 3 tega člena upoštevati, v kolikšni meri ukrep pomembno zmanjša ogroženost pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ter stabilnosti celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela ali znatno poveča sposobnost pristojnih nacionalnih organov za spremljanje ogroženosti, ali ukrep ne povzroči tveganja regulatorne arbitraže in ali se učinkovitost finančnih trgov zaradi negativnih učinkov ukrepa, vključno z zmanjšanjem likvidnosti teh trgov ali ustvarjanjem negotovosti za udeležence na trgih, ne zmanjša nesorazmerno v primerjavi s koristmi ukrepa.
- 48 Iz tega izhaja, da mora ESMA torej pred sprejetjem kakršne koli odločbe preučiti številne dejavnike, navedene v členu 28(2) in (3) Uredbe št. 236/2012, pri čemer so ti pogoji kumulativni.
- 49 Poleg tega sta dve vrsti ukrepov, ki jih ESMA lahko sprejme v skladu s členom 28(1) Uredbe št. 236/2012, strogo omejeni na tiste, ki so navedeni v členu 9(5) Uredbe ESMA.
- 50 Nazadnje, v skladu s členom 28(4) in (5) Uredbe št. 236/2012 se mora ESMA posvetovati z ESRB in, kadar je to ustrezno, drugimi ustreznimi organi ter zadevnim pristojnim nacionalnim organom prigrasiti predlagani ukrep, med drugim podrobnosti o predlaganem ukrepu in dokaze, ki podpirajo razloge za sprejetje tega ukrepa. ESMA mora prav tako ukrepe pregledovati v ustreznih intervalih in vsaj vsake tri mesece. Tako je polje proste presoje ESME omejeno tako z zgoraj navedeno obveznostjo posvetovanja kot z začasnostjo odobrenih ukrepov, ki se – opredeljeni na podlagi najboljših obstoječih praks s področja nadzora in glede na zadostne dokaze – sprejmejo v odgovor na ogroženost, ki zahteva posredovanje na ravni Unije.
- 51 Podroben okvir pooblastil za posredovanje, dodeljenih ESME, je ravno tako poudarjen v členu 30 Uredbe št. 236/2012, v skladu s katerim se Komisija v skladu s členom 42 te uredbe pooblašča za sprejemanje delegiranih aktov za opredelitev meril in dejavnikov, ki jih morajo pristojni organi in ESMA upoštevati pri odločanju, v katerih primerih obstajajo nekateri neugodni dogodki ali neugoden razvoj dogodkov ter ogroženosti iz člena 28(2)(a) navedene uredbe.
- 52 V zvezi s tem člen 24 Uredbe št. 918/2012 še bolj poudarja tehnično dejansko presojo, ki jo mora opraviti ESMA. Odstavek 3 navedenega člena namreč pooblastila za posredovanje ESME omejuje na izjemne okoliščine zlasti s podrobno opredelitvijo vrsto ogroženosti, ki lahko ESMO privede do posredovanja na finančnih trgih.

- 53 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da so pooblastila, ki jih ima ESMA na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012, natančno razmejena in je nad njimi mogoč sodni nadzor glede na cilje, ki jih določi organ, ki je prenesel pooblastilo. Ta pooblastila so torej v skladu z zahtevami, postavljenimi v zgoraj navedeni sodbi Meroni proti Visoki oblasti.
- 54 Navedena pooblastila torej – v nasprotju s trditvami tožeče stranke – ne pomenijo, da ima ESMA „široko diskrecijsko pravico“, ki ni v skladu s Pogodbo DEU v smislu navedene sodbe.
- 55 Zato prvega tožbenega razloga ni mogoče sprejeti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela, sprejetega v sodbi Romano

Trditve strank

- 56 Združeno kraljestvo meni, da člen 28 Uredbe št. 236/2012 ESMO pooblašča za sprejetje splošnih „kvazizakonodajnih aktov“ in da je takšno pooblastilo v nasprotju z načelom, sprejetim v sodbi z dne 14. maja 1981 v zadevi Romano (98/80, Recueil, str. 1241).
- 57 Združeno kraljestvo ugotavlja, da prepoved prodaje na kratko vpliva na vse osebe, ki opravljajo transakcije s pomočjo tega instrumenta ali te kategorije instrumentov. Torej naj ne bi šlo za posamično odločbo ali celo skupek posamičnih odločb, tudi če bi bil tak ukrep omejen na zelo ozek razpon vrednosti, temveč za „splošni normativni ukrep“.
- 58 Parlament navaja, da je pooblastilo za izdajanje prepovedi na podlagi navedene določbe omejeno na dopustitev posredovanja v okviru danih finančnih instrumentov. V tem smislu naj bi bili akti, ki jih je mogoče sprejeti, vedno izvedbeni. Glede na njihovo tehničnost naj bi bili ti akti, ker zagotavljajo začasno rešitev, izvedbeni akti, tudi če lahko vsebujejo nekatere splošne elemente.
- 59 Parlament trdi, da se ukrepi, ki jih ESMA lahko sprejme na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012, ne smejo enačiti s „kvazizakonodajnimi“ določbami ali z „normativnim“ vidikom v smislu zgoraj navedene sodbe Romano. Pri vseh ukrepih, ki jih je mogoče sprejeti na podlagi tega člena, naj bi trije drugi elementi, in sicer tehnična razsežnost, volja, izražena z zadevnim ukrepom, da se zagotovi rešitev v posamičnem položaju, in začasnost posredovanja, poudarjali izvedbeni značaj odločb ESME.
- 60 Svet navaja, da se Sodišče na pojem „kvazizakonodajnih aktov“ ali „aktov, ki se splošno uporabljajo“ ni sklicevalo ne v zgoraj navedeni sodbi Romano ne v nobeni poznejši sodbi. Zato naj bi bilo navedeno sodbo treba razumeti tako, da prepoveduje podelitev zakonodajnih pooblastil organom, ki niso zakonodajalec Unije.
- 61 Svet opozarja, da mora ESMA v skladu s členom 28 Uredbe št. 236/2012 sprejeti odločbo, ko nastopijo neke okoliščine, pri čemer so te v tem členu natančno opredeljene, kot so tudi merila, ki opredeljujejo vsebino teh ukrepov. S tem naj bi ESMA zgolj udeleževal zakonodajo Unije, tako da naj bi odločbe, ki jih predvideva navedena določba, ne bile zakonodajne, temveč izvedbene.
- 62 Komisija pojasnjuje, da v zadevi, ki je bila podlaga za zgoraj navedeno sodbo Romano, nad akti, ki jih je sprejel zadevni subjekt, čeprav bi bili ti splošni, ni bil mogoč sodni nadzor. Sodišče naj bi torej upravičeno menilo, da ta podelitev pooblastil za sprejetje normativnih aktov ni bila v skladu s Pogodbo DEU.

Presoja Sodišča

- 63 Za odgovor na drugi tožbeni razlog je treba opozoriti, da je Sodišče v točki 20 zgoraj navedene sodbe Romano ugotovilo, da tako iz primarnega prava s področja pristojnosti, ki jih Svet podeli Komisiji za izvajanje pravil, ki jih določi on, kot iz pravosodnega sistema, vzpostavljenega s Pogodbo [EGS], izhaja, da organa, kakršen je ta v zadevi, ki je bila podlaga za navedeno sodbo – v zadevnem primeru upravna komisija – Svet ne more pooblastiti za sprejetje „normativnih aktov“. Po mnenju Sodišča odločba takega organa, čeprav je lahko v pomoč institucijam, zadolženim za izvajanje prava Unije, teh institucij ne more zavezati, da bi pri izvajanju pravil Unije uporabile nekatere metode ali sprejele neke razlage. Sodišče je iz tega sklepalo, da sporna odločba, ki jo je sprejela navedena upravna komisija, predložitvenega sodišča „ne zavezuje“.
- 64 Iz člena 28 Uredbe št. 236/2012 je seveda razvidno, da se od ESME v strogo omejenih okoliščinah na podlagi tega člena zahteva, naj sprejme akte, ki se splošno uporabljajo. Ti akti lahko vsebujejo tudi pravila, ki so naslovljena na vse fizične ali pravne osebe, ki imajo določen finančni instrument ali posebno kategorijo finančnih instrumentov ali izvedejo nekatere finančne transakcije.
- 65 Ta ugotovitev pa ne pomeni, da člen 28 Uredbe št. 236/2012 ne spoštuje načela iz zgoraj navedene sodbe Romano. Treba je namreč spomniti, da institucionalni okvir, vzpostavljen s Pogodbo DEU ter zlasti s členoma 263, prvi odstavek, PDEU in 277 PDEU, organom, uradom ali agencijam Unije izrecno dopušča sprejemanje aktov, ki se splošno uporabljajo.
- 66 V teh okoliščinah iz zgoraj navedene sodbe Romano ni mogoče sklepati, da bi za prenos pooblastil na subjekt, kakršen je ESMA, veljali drugačni pogoji, kot so postavljeni v zgoraj navedeni sodbi Meroni proti Visoki oblasti in navedeni v točkah 41 in 42 te sodbe.
- 67 Vendar kot je razvidno iz presoje prvega tožbenega razloga, ki ga je navedlo Združeno kraljestvo, to ni dokazalo, da bi bil prenos pooblastil na ESMO, kot izhaja iz člena 28 Uredbe št. 236/2012, v nasprotju z navedenimi pogoji, zlasti s tistim, ki določa, da lahko ta prenos zajema samo natančno določena izvedbena pooblastila.
- 68 Zato drugega tožbenega razloga ni mogoče sprejeti.

Tretji tožbeni razlog: prenos pooblastil, ki ni v skladu s členoma 290 TFUE in 291 TFUE

Trditve strank

- 69 Združeno kraljestvo trdi, da ker člena 290 PDEU in 291 PDEU določata okoliščine, v katerih se lahko na Komisijo prenesejo nekatera pooblastila, Pogodbi Svetu ne podeljujeta pristojnosti za prenos pooblastil, kakršna so tista iz člena 28 Uredbe št. 236/2012, na agencijo Unije.
- 70 Združeno kraljestvo pojasnjuje, da se vse prepovedi prodaje na kratko na podlagi člena 28(1) Uredbe št. 236/2012 nanašajo na vse osebe, ki opravljajo transakcije s pomočjo tega instrumenta ali te kategorije instrumentov. Šlo naj bi torej za splošni ukrep, ki ga ni mogoče zaupati takšnemu organu.
- 71 Parlament navaja, da člena 290 PDEU in 291 PDEU resda ne določata podelitve pristojnosti uradu ali agenciji Unije. Vendar pa naj ti določbi kljub temu ne bi pomenili, da morajo biti pooblastila, ki se lahko prenesejo na tak subjekt, bolj omejena, kot so bila pred začetkom veljavnosti Pogodbe DEU. Tako naj to, da lahko Komisija izvaja pooblastila na podlagi navedenih členov, ne bi izključevalo možnosti, da se druga pooblastila podelijo takšnemu uradu ali agenciji.

- 72 Parlament meni, da lahko zakonodajalec Unije uradu ali agenciji Unije podeli pooblastila za sprejetje izvedbenih ukrepov na področjih, ki zahtevajo posebno tehnično strokovno znanje. Ta pooblastila pa naj ne bi smela omogočati sprejetja splošnih regulativnih ukrepov, ki bi jih bilo mogoče opredeliti kot „normativne“ ali take, ki zahtevajo resnično diskrecijsko pravico. Če pooblastila opredeli zakonodajalec Unije, če so izvedbena in če jih vodijo strokovni, tehnični ali znanstveni preudarki, naj ne bi ogrožala institucionalnega ravnovesja.
- 73 Svet se strinja, da se nobena določba Pogodb ne nanaša posebej na prenos pooblastil uradom ali agencijam Unije. Vendar naj to ne bi pomenilo, da je vsaka tovrstna podelitev s strani zakonodajalca Unije neskladna s členoma 290 PDEU in 291 PDEU. Narava ukrepov, ki jih lahko ESMA sprejme na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012, naj bi bila povsem drugačna od narave aktov, sprejetih na podlagi navedenih določb Pogodbe DEU.
- 74 Svet ugotavlja, da člen 290 PDEU določa le postopkovne zahteve na področju nadzora nad pooblastili, ki se na Komisijo prenesejo glede sprejetja delegiranih aktov, ki „dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebitvene elemente zakonodajnega akta“.
- 75 V zvezi z izvedbenimi akti, ki jih je mogoče sprejeti na podlagi člena 291 PDEU, Svet poudarja, da ta člen ne določa nobene postopkovne omejitve, razen obveznosti zakonodajalca Unije, da sprejme določbe glede izvajanja pooblastil iz navedenega člena.
- 76 Komisija navaja, da v nasprotju s prenosom kvazizakonodajnih pooblastil, urejenim v členu 290 PDEU, Pogodbi ne določata, ali, in če, v kolikšnem obsegu je izvedbena pooblastila mogoče prenesti. Kar zadeva izvedbena pooblastila, naj člena 17 PEU in 291 PDEU ne bi izključevala, da lahko zakonodajalec Unije ali Komisija načeloma ta pooblastila preneseta na subjekt, ki ni institucija.

Presoja Sodišča

- 77 V uvodu je treba spomniti, da člen 28 Uredbe št. 236/2012 ne vsebuje prenosa pooblastila na Komisijo, temveč na organ, urad ali agencijo Unije.
- 78 V teh okoliščinah in da bi odgovorilo na ta tretji tožbeni razlog, se mora Sodišče opredeliti do vprašanja, ali so avtorji Pogodbe DEU v členih 290 PDEU in 291 PDEU želeli oblikovati edini pravni okvir, ki bi dopuščal dodelitev nekaterih delegiranih in izvedbenih pooblastil izključno Komisiji, ali pa lahko zakonodajalec Unije vzpostavi tudi druge sisteme za prenos takšnih pooblastil na organe ali urade oziroma agencije Unije.
- 79 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav je res, da Pogodbi ne vsebujeta nobene določbe o prenosu pooblastil na organe ali urade oziroma agencije Unije, pa več določb Pogodbe DEU obstoj take možnosti predpostavlja.
- 80 Telesa EU, za sodni nadzor katerih je Sodišče pristojno v skladu s členom 263 PDEU, namreč vključujejo „organe“ ter „urade in agencije“ Unije. Pravila v zvezi s tožbo zaradi nedelovanja se zanje uporabljajo na podlagi člena 265 PDEU. V skladu s členom 267 PDEU lahko sodišča držav članic postavijo Sodišču vprašanja glede veljavnosti in razlage aktov teh teles. Ti akti so lahko tudi predmet ugovora nezakonitosti, predvidenega v členu 277 PDEU.
- 81 Ti mehanizmi sodnega nadzora se uporabljajo za organe, urade in agencije, ki jih je ustanovil zakonodajalec Unije in ki imajo pooblastila za sprejetje pravno zavezujočih aktov v razmerju do fizičnih ali pravnih oseb na posebnih področjih, kot so Evropska agencija za kemikalije, Evropska agencija za zdravila, Urad za usklajevanje na notranjem trgu (znamke in modeli), Urad Skupnosti za rastlinske sorte in Evropska agencija za varnost v letalstvu.

- 82 V zvezi z obravnavano zadevo je treba poudariti, da člen 28 Uredbe št. 236/2012 ESMI dodeljuje nekatera pooblastila za odločanje na področju, ki zahteva uporabo posebnega strokovnega in tehničnega znanja.
- 83 Ta dodelitev pooblastil pa ne ustreza nobenemu od primerov, navedenih v členih 290 PDEU in 291 PDEU.
- 84 Kot je navedeno v točkah od 2 do 4 te sodbe, je pravni okvir, v katerega je umeščen člen 28 Uredbe št. 236/2012, določen med drugim z uredbami št. 1092/2010, ESMA in št. 236/2012. Te uredbe so del skupka regulativnih instrumentov, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel, da je ta zaradi povezovanja mednarodnih finančnih trgov in tveganja razširitve finančne krize lahko dejavna pri spodbujanju mednarodne finančne stabilnosti, kot je navedeno v uvodni izjavi 7 Uredbe št. 1092/2010.
- 85 Zato se člen 28 Uredbe št. 236/2012 ne sme obravnavati ločeno. Nasprotno, to določbo je treba razumeti kot del celote pravil, ki se nanašajo na podelitev pooblastil za posredovanje pristojnim nacionalnim organom in ESMI, da bi se ti lahko spopadali z neugodnim razvojem dogodkov, ki bi ogrožal finančno stabilnost v Uniji in zaupanje v trge. Zato morajo imeti ti organi možnost začasno omejiti prodajo na kratko nekaterih vrednostnih papirjev ali sklepanja poslov kreditnih zamenjav ter drugih transakcij, da bi preprečili nenadzorovane padce cen teh instrumentov. Ti organi imajo visoko stopnjo strokovnega znanja in tesno sodelujejo pri uresničevanju cilja finančne stabilnosti v Uniji.
- 86 Zato ni mogoče šteti, da člen 28 Uredbe št. 236/2012 v povezavi z drugimi zgoraj navedenimi regulativnimi instrumenti, sprejetimi na tem področju, posega v ureditev prenosov pooblastil iz členov 290 PDEU in 291 PDEU.
- 87 Iz tega izhaja, da je treba tretji tožbeni razlog zavrnil.

Četrty tožbeni razlog: kršitev člena 114 PDEU

Trditve strank

- 88 Združeno kraljestvo meni, da namen člena 28 Uredbe št. 236/2012 ni dovoliti ESMI, da izdaja posamične ukrepe, naslovljene na fizične ali pravne osebe. Nasprotno, ukrepi, ki jih je mogoče sprejeti na podlagi navedene določbe, naj bi bili splošni.
- 89 Združeno kraljestvo meni, da tudi če bi bilo treba šteti, da člen 28 Uredbe št. 236/2012 ESMI dovoljuje, da odločbe naslavlja na fizične in pravne osebe, ta člen presega pooblastila, določena v členu 114 PDEU. Ta določba naj zakonodajalca Unije ne bi pooblašala za izdajanje posamičnih odločb, ki se ne uporabljajo splošno, in naj mu tudi ne bi dovoljevala prenosa pooblastil za sprejetje takih odločb na Komisijo ali organ Unije.
- 90 Združeno kraljestvo trdi, da odločb, ki so naslovljene na finančne institucije in ki razveljavljajo tiste, ki so jih sprejeli pristojni nacionalni organi, ni mogoče šteti za usklajevalne ukrepe na podlagi člena 114 PDEU. Nasprotno, take posamične odločbe naj bi pomenile neposredno regulacijo s strani organa Unije, namenjeno posameznikom v državah članicah.
- 91 Parlament navaja, da pojem „uskajevanje“ v smislu člena 114 PDEU zajema pooblastilo za sprejetje posamičnih ukrepov, kadar je to primerno. Poleg tega naj bi bila Unija pooblašena za vzpostavitev uradov ali agencij in za dodelitev vloge pri izvajanju te določbe, če taka telesa spadajo v zakonodajni okvir, ki določa približevanje določb v zvezi z notranjim trgovom.

- 92 Parlament poudarja, da se možnost ESME, da po potrebi posreduje na finančnem trgu Unije, nanaša na primer, ko je nacionalni ukrep nezadosten ali neustrezen. Tako naj bi bili ukrepi na podlagi člena 28 Uredbe št. 236/2012 namenjeni usklajenemu preprečevanju tveganj v zvezi s prodajo na kratko in naj bi skrbeli za zagotavljanje pravilnega delovanja notranjega trga.
- 93 Svet ugotavlja, da lahko člen 114 PDEU služi kot pravna podlaga za pooblastitev ESME za sprejetje posamičnih ukrepov. Ta člen naj bi namreč zakonodajalcu Unije – glede na splošne in posebne okoliščine področja, ki ga je treba uskladiti – puščal diskrecijo glede tehnike usklajevanja, ki je najprimernejša za doseg želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne zapletene tehnične posebnosti.
- 94 Svet poudarja, da so ukrepi, ki jih ESMA lahko sprejme v okviru člena 28 Uredbe št. 236/2012, namenjeni obvladovanju ogroženosti pravilnega delovanja in integritete finančnih trgov ali stabilnosti celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela. Navedeni člen 28 naj bi določal, da lahko ESMA ukrepe za posredovanje sprejme le, če obstajajo čezmejni učinki in če ni bil sprejet noben nacionalni ukrep ali pa ta ni bil zadosten.
- 95 Komisija navaja, da se člen 28(1) Uredbe št. 236/2012 sklicuje na člen 9(5) Uredbe ESMA, ki temu organu dopušča, da pod določenimi pogoji prepove ali omeji nekatere finančne dejavnosti, pri čemer je bila zadnjenavedena uredba prav tako sprejeta na podlagi člena 114 PDEU. Zato naj bi si bilo težko predstavljati, da bi bilo za člen 28 Uredbe št. 236/2012 mogoče šteti, da prekoračuje pooblastila, ki jih zakonodajalcu Unije podeljuje člen 114 PDEU.
- 96 Komisija pojasnjuje, da se ukrepi iz člena 28(1) navedene uredbe ne smejo preučevati ločeno, temveč jih je treba obravnavati v povezavi z drugimi določbami, ki urejajo nadzor nad dejavnostmi prodaje na kratko. Tako naj bi bile naloge ESME ozko povezane s pravili, namenjenimi približevanju različnih nacionalnih določb na tem področju.

Presoja Sodišča

- 97 Uvodoma je treba ugotoviti, da je četrti tožbeni razlog, ki ga je navedla tožeča stranka, predložen le za primer, da bi bilo treba člen 28 Uredbe št. 236/2012 razlagati tako, da ESMI dovoljuje, da izdaja posamične odločbe, naslovljene na fizične ali pravne osebe.
- 98 Čeprav, kot je razvidno iz točke 64 te sodbe, člen 28 Uredbe št. 236/2012 ESMO pooblašča, da v strogo omejenih okoliščinah sprejme splošne akte, pa ni mogoče izključiti, da bi ta organ moral na podlagi pooblastil, ki mu jih podeljuje ta člen, sprejeti tudi odločbe, naslovljene na posamezne fizične ali pravne osebe.
- 99 Da bi podalo odgovor na ta četrti tožbeni razlog, se mora Sodišče opredeliti do vprašanja, ali lahko ureditev posredovanja iz člena 28 Uredbe št. 236/2012 spada na področje uporabe člena 114 PDEU.
- 100 V zvezi z obsegom člena 114 PDEU je treba spomniti, da mora zakonodajni akt, sprejet na tej pravni podlagi, na eni strani zajemati ukrepe o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, na drugi strani pa mora biti njegov cilj vzpostavitev in delovanje notranjega trga.
- 101 Zato je treba preučiti, ali člen 28 Uredbe št. 236/2012 ta pogoja izpolnjuje.
- 102 Prvič, avtorji Pogodbe DEU so z izrazom „ukrepi za približevanje“ želeli zakonodajalcu Skupnosti pustiti, odvisno od splošnih in posebnih okoliščin področja, ki ga je treba uskladiti, diskrecijo pri tehniki usklajevanja, ki je najprimernejša za doseg želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne zapletene tehnične posebnosti (glej sodbo z dne 6. decembra 2005 v zadevi Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu, C-66/04, ZOdl., str. I-10553, točka 45).

- 103 Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da se ta diskrecija lahko uporabi zlasti za to, da bi se izbrala najprimernejša tehnika usklajevanja, kadar nameravano približevanje zahteva zelo tehnične in strokovne analize ter upoštevanje razvoja na posameznem področju (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu, točka 46).
- 104 Poleg tega je Sodišče v sodbi z dne 2. maja 2006 v zadevi Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu (C-217/04, ZOdl., str. I-3771, točka 44) med drugim navedlo, da se lahko po presoji zakonodajalca Unije izkaže za nujno ustanoviti organ Unije, katerega naloga je prispevati k uresničitvi postopka usklajevanja.
- 105 Zato lahko zakonodajalec Unije pri izbiri tehnike usklajevanja in ob upoštevanju diskrecije, ki jo ima glede ukrepov iz člena 114 PDEU, na organ ali urad oziroma agencijo Unije prenese pooblastila za izvajanje nameravanega usklajevanja. Za to gre zlasti tedaj, ko morajo potrebni ukrepi temeljiti na posebnem strokovnem in tehničnem znanju ter odzivnosti takega subjekta.
- 106 Glede na to, da tožeča stranka med drugim navaja, da člen 114 PDEU ne more služiti kot pravna podlaga za sprejetje aktov, ki bi bili pravno zavezujoči v razmerju do posameznikov, je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-359/92, Recueil, str. I-3681, točka 37) presodilo, da je mogoče, da na nekaterih področjih približevanje zgolj splošnih pravil ne zadošča za zagotavljanje enotnosti trga. Zato je treba pojem „ukrepi za približevanje“ razlagati tako, da zajemajo pristojnost zakonodajalca Unije, da predpiše ukrepe v zvezi s posameznim izdelkom ali kategorijo izdelkov in po potrebi posamične ukrepe, ki se nanašajo na te izdelke.
- 107 V povezavi s tem je Sodišče v točki 44 zgoraj navedene sodbe z dne 2. maja 2006 v zadevi Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu poudarilo, da iz besedila člena 114 PDEU nikakor ni mogoče sklepati, da morajo biti ukrepi, ki jih zakonodajalec Unije sprejme na podlagi tega člena, glede naslovnikov omejeni le na države članice.
- 108 Treba pa je poudariti, da je želel zakonodajalec Unije s členom 28 Uredbe št. 236/2012 zaradi obvladovanja resne ogroženosti pravnega delovanja in integritete finančnih trgov ali stabilnosti finančnega sistema v Uniji vzpostaviti primeren mehanizem, ki bi v skrajnem primeru in v natančno opredeljenih okoliščinah omogočal sprejetje ukrepov, ki se lahko uporabijo v celotni Uniji in ki imajo lahko, kadar je to primerno, obliko odločb, naslovljenih na nekatere udeležence na navedenih trgih.
- 109 V zvezi s tem iz uvodne izjave 1 Uredbe št. 236/2012 izhaja, da so pristojni organi v več državah članicah sprejeli nujne ukrepe za omejitev ali prepoved prodaje na kratko nekaterih ali vseh vrednostnih papirjev zaradi ogroženosti obstoja finančnih institucij in iz tega izvirajočih sistemskih tveganj. Poleg tega je v tej uvodni izjavi navedeno, da ukrepi, ki so jih sprejele države članice, niso usklajeni, saj v Uniji ni posebnega skupnega regulativnega okvira, ki bi urejal nadzor nad prodajami na kratko.
- 110 Zakonodajalec Unije je v uvodni izjavi 3 Uredbe št. 236/2012 prav tako poudaril, da je primerno in nujno, da se pravila iz te uredbe zakonodajno oblikujejo kot uredba, s čimer se zagotovi, da se bodo določbe, ki zasebnim strankam neposredno nalagajo obveznosti v zvezi s priglasitvijo in razkritjem neto kratkih pozicij v nekaterih instrumentih ter nekriti prodaji na kratko, enotno uporabljale po vsej Uniji. Zakonodajna oblika uredbe je bila ocenjena za nujno tudi zato, da se ESMI dodelijo pooblastila za koordinacijo ukrepov, ki jih sprejmejo pristojni organi, ali za to, da sam sprejme ukrepe, ki so potrebni na zadevnem področju.
- 111 Poleg tega je zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 5 Uredbe št. 236/2012 poudaril, da je za odpravo trenutno neenotnih razmer, v katerih so države članice sprejemale različne ukrepe, ter omejitev možnosti, da pristojni organi sprejmejo različne ukrepe, pomembno, da se potencialna tveganja, ki izhajajo iz prodaje na kratko in poslov kreditnih zamenjav, obravnavajo usklajeno.

- 112 Člen 28 Uredbe št. 236/2012 se dejansko nanaša na približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah v zvezi z nadzorom nad več vrednostnimi papirji in, v opredeljenih okoliščinah, nad nekaterimi trgovinskimi transakcijami, katerih predmet so navedeni vrednostni papirji, in sicer neto kratke pozicije v določenem finančnem instrumentu ali posebni kategoriji finančnih instrumentov.
- 113 Drugič, v zvezi s pogojem iz člena 114 PDEU, da mora biti cilj ukrepov za približevanje, ki jih sprejme zakonodajalec Unije, vzpostavitve in delovanje notranjega trga, je treba spomniti, da je Sodišče v točki 42 zgoraj navedene sodbe z dne 2. maja 2006 v zadevi Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu poudarilo, da se ta člen uporablja kot pravna podlaga, samo kadar iz pravnega akta objektivno in dejansko izhaja, da je njegov cilj izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga.
- 114 V zvezi s tem je v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 236/2012 navedeno, da je cilj te uredbe zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga in izboljšati pogoje njegovega delovanja, zlasti kar zadeva finančne trge. Zakonodajalec Unije je torej menil, da je treba določiti skupen regulativni okvir za zahteve in pooblastila v zvezi s prodajo na kratko in posli kreditnih zamenjav ter zagotoviti večjo usklajenost in doslednost med državami članicami, ko je treba sprejemati ukrepe v izrednih razmerah. Zato je namen usklajevanja pravil, ki urejajo te transakcije, preprečiti nastanek ovir za pravilno delovanje notranjega trga in nadaljnjo uporabo različnih ukrepov s strani držav članic.
- 115 Treba je dodati, da – v skladu z besedilom uvodne izjave 33 navedene uredbe – čeprav so pristojni nacionalni organi navadno najprimernejši za spremljanje razmer na trgu in takojšnje odzivanje na neugoden razvoj dogodkov, mora biti tudi ESMA pooblaščen za sprejetje ukrepov, če prodaja na kratko in druge povezane dejavnosti ogrožajo pravilno delovanje in integriteto finančnih trgov ali stabilnost celotnega finančnega sistema v Uniji ali njegovega dela, če obstajajo čezmejni učinki in pristojni nacionalni organi niso sprejeli zadostnih ukrepov za odpravo ogroženosti.
- 116 Iz tega sledi, da je cilj pooblastil iz člena 28 Uredbe št. 236/2012 dejansko izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga na finančnem področju.
- 117 Iz vseh zgornjih navedb izhaja, da člen 28 navedene uredbe izpolnjuje oba pogoja, določena v členu 114 PDEU. Ta člen je torej ustrezna pravna podlaga za sprejetje navedenega člena 28.
- 118 Zato je treba četrti tožbeni razlog zavrtni.
- 119 Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba tožbo v celoti zavrtni.

Stroški

- 120 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Toženi stranki sta predlagali, naj se Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov, in ker to s svojimi tožbenimi razlogi ni uspelo, se mu naloži plačilo stroškov. Kraljevina Španija, Francoska republika, Italijanska republika in Komisija, ki so intervenirale v podporo predlogom toženih strank, v skladu s členom 140(1) tega poslovnika nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Kraljevina Španija, Francoska republika, Italijanska republika in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi