Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. siječnja 2014.*

„Uredba (EU) br. 236/2012 – Kratka prodaja i određeni aspekti kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza – Članak 28. – Valjanost – Pravna osnova – Intervencijske ovlasti dodijeljene Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala u iznimnim okolnostima“

U predmetu C-270/12,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 31. svibnja 2012.,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupa A. Robinson, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Stratford, *QC* i A. Henshawa, *barrister*,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, kojeg zastupaju A. Neergaard i R. Van de Westelaken kao i D. Gauci i A. Gros-Tchorbadjiyska, u svojstvu agenata,

Vijeća Europske unije, kojeg zastupaju H. Legal i A. De Elera kao i E. Dumitriu-Segnana, u svojstvu agenata,

tuženici,

koje podupire:

Kraljevina Španjolska, koju zastupa A. Rubio González, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues, D. Colas i E. Ranaivoson, u svojstvu agenata,

Talijanska Republika, koju zastupa G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Urbani Neri, *avvocato dello Stato*,

Europska komisija, koju zastupaju T. van Rijn, B. Smulders i C. Zadra kao i R. Vasileva, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

* Jezik postupka: engleski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. lipnja 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. rujna 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske zahtijeva poništenje članka 28. Uredbe (EU) br. 236/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (SL L 86, str. 1.).

Pravni okvir

2 Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) utemeljeno je Uredbom (EU) br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala), izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/77/EZ (SL L 331, str. 84., u daljnjem tekstu: Uredba ESMA) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 241.).

3 ESMA je, u skladu s člankom 1. stavcima 2. i 3. Uredbe (EU) br. 1092/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike (SL L 331, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 202.), dio Europskog sustava financijskog nadzora (ESFS), čija je svrha osiguranje nadzora nad financijskim sustavom Europske unije.

4 Uredbom (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL L 331, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.), i Uredbom (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju Europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), o izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i o stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/79/EZ (SL L 331, str. 48.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 5., str. 147.) ESFS-u je dodijeljeno Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo i Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje. ESFS također obuhvaća Zajednički odbor europskih nadzornih tijela kao i nadležnih ili nadzornih tijela u državama članicama.

5 Članak 1. stavak 2. Uredbe ESMA predviđa da to tijelo „djeluje u okviru ovlasti koje su mu dodijeljene ovom Uredbom te u okviru područja primjene [bilo kojeg drugog] zakonski obvezujućeg akta Unije kojim se dodjeljuju zadaće [ESMA-u]“.

6 Člancima 8. i 9. ove uredbe preciziraju se zadaće i nadležnosti ESMA-e. Neke od njih su donošenje određenih odluka upućenih nadležnim nacionalnim tijelima i tržišnim sudionicima.

7 Članak 9. stavak 5. spomenute uredbe predviđa:

„5. [ESMA] može privremeno zabraniti ili ograničiti određene financijske djelatnosti koje ugrožavaju uredno funkcioniranje i cjelovitost financijskih tržišta ili stabilnost cijelog ili dijela financijskog sustava Unije u slučajevima i pod uvjetima propisanima u zakonodavnim aktima iz članka 1. stavka 2. ili, ako to zahtijevaju izvanredne situacije, u skladu s i pod uvjetima iz članka 18.

[ESMA] preispituje odluku navedenu u prvom podstavku u odgovarajućim razmacima, a najmanje svaka 3 mjeseca. Ako se odluka ne obnovi nakon razdoblja od 3 mjeseca, ona automatski prestaje važiti.

Država članica može zahtijevati od [ESMA-a] da ponovno razmotri svoju odluku. U tom slučaju [ESMA] odlučuje hoće li zadržati svoju odluku u skladu s postupkom navedenim u drugom podstavku članka 44. stavka 1.

[ESMA] također može procijeniti potrebu zabrane ili ograničavanja određenih vrsta financijskih djelatnosti te, ako postoji takva potreba, izvijestiti o tome Komisiju kako bi se olakšalo donošenje svih takvih zabrana ili ograničenja.“

8 Uredba br. 236/2012 donesena je na temelju članka 114. UFEU-a kojim se Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije daje ovlast usvajanja mjera za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa u državama članicama čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

9 U skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. navedena uredba se primjenjuje na:

„(a) financijske instrumente u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) koji su uvršteni u trgovanje na mjestu trgovanja u Uniji, uključujući instrumente kojima se trguje izvan mjesta trgovanja;

(b) izvedenice iz točaka 4. do 10. odjeljka C Priloga I. Direktivi 2004/39/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ te Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ (SL L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 29.),] koji se odnose na financijske instrumente iz točke (a) ili na izdavatelja tih financijskih instrumenata, uključujući izvedenice kojima se trguje izvan mjesta trgovanja;

(c) dužničke instrumente koje je izdala država članica ili Unija i izvedenice iz točaka 4. do 10. odjeljka C Priloga I. Direktivi 2004/39/EZ, koji se odnose ili su povezani s dužničkim instrumentima koje je izdala država članica ili Unija.“ [neslužbeni prijevod]

10 Članak 2. stavak 1. Uredbe br. 236/2012 određuje:

„1. Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚financijski instrument’ znači instrument naveden u odjeljku C Priloga I. Direktivi 2004/39/EZ;

(b) ‚kratka prodaja’ povezano s dionicom ili dužničkim instrumentom znači svaka prodaja dionice ili dužničkog instrumenta koju prodavatelj ne posjeduje u trenutku sklapanja ugovora o prodaji uključujući prodaju kada je u trenutku sklapanja ugovora o prodaji prodavatelj posudio ili je ugovorio posuditi dionicu ili dužnički instrument za isporuku pri namiri, što ne uključuje[...]

[...]“ [neslužbeni prijevod]

11 Članak 3. stavak 1. ove uredbe predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe kratkom pozicijom se smatra pozicija povezana s izdanim dioničkim kapitalom ili izdanim državnim dužničkim instrumentom koja proizlazi iz:

(a) kratke prodaje dionica koje je izdalo pojedino društvo ili dužničkog instrumenta koji je izdao pojedini izdavatelj državnih dužničkih instrumenta;

(b) ugovaranja transakcije kojom se stvara ili koja je povezana s financijskim instrumentom koji nije financijski instrument iz točke (a), pri čemu je učinak ili jedan od učinaka transakcije to da fizička ili pravna osoba koja ugovara transakciju u slučaju pada cijene ili vrijednosti dionice ili dužničkog instrumenta ostvari financijsku korist.“ [neslužbeni prijevod]

12 Članak 28. navedene uredbe, pod naslovom „Intervencijske ovlasti ESMA-e u iznimnim okolnostima“, glasi:

„1. U skladu s člankom 9. stavkom 5. Uredbe (EU) br. 1095/2010, ESMA, uzimajući u obzir stavak 2. ovog članka:

(a) zahtijeva od fizičkih ili pravnih osoba koje imaju neto kratke pozicije u određenom financijskom instrumentu ili kategoriji financijskih instrumenata da obavijeste nadležno tijelo ili javno objave detalje o svakoj takvoj poziciji; ili

(b) zabranjuje ili određuje uvjete ugovaranja od strane fizičkih ili pravnih osoba kratke kupnje ili transakcije koja stvara ili je povezana s financijskim instrumentom koji nije financijski instrument iz članka 1. stavka 1. točke (c), pri čemu je učinak ili jedan od učinaka transakcije to da ta osoba, u slučaju pada cijene ili vrijednosti drugog financijskog instrumenta, ostvari financijsku korist.

ESMA određuje posebne okolnosti u kojima se mjera može primjenjivati ili izuzeća koja se na nju odnose. Izuzeća se posebno mogu odrediti radi primjenjivanja na aktivnosti održavanja tržišta i aktivnosti na primarnom tržištu.

2. ESMA donosi odluke iz stavka 1. samo ako:

(a) se mjerama navedenim u točkama (a) i (b) stavka 1. otklanja prijetnja pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji te postoje prekogranični učinci; te

(b) niti jedno nadležno tijelo nije donijelo mjere za otklanjanje prijetnje ili je jedno ili više nadležnih tijela donijelo mjere koje ne rješavaju prijetnju na odgovarajući način.

3. Pri donošenju mjera iz stavka 1. ESMA uzima u obzir opseg u kojem mjera:

(a) značajno otklanja prijetnju pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnost cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji ili značajno poboljšava sposobnost nadležnih tijela da nadziru prijetnju;

(b) ne uzrokuje rizik regulatorne arbitraže;

(c) nema štetan učinak na učinkovitost financijskih tržišta, uključujući smanjenje likvidnosti na tim tržištima ili stvaranje nesigurnosti za sudionike na tržištu, koji je nesrazmjeran koristima mjere.

Ako je jedno ili više nadležnih tijela donijelo mjere u skladu s člancima 18., 19., 20. ili 21., ESMA može donijeti bilo koju od mjera iz stavka 1. ovog članka bez izdavanja prethodnog mišljenja iz članka 27.

4. Prije odluke o određivanju ili produživanju bilo koje od mjera iz stavka 1., ESMA se mora savjetovati s [Europskim odborom za sistemske rizike (ESRB-om)] te prema potrebi drugim odgovarajućim tijelima.

5. Prije odluke o određivanju ili produživanju bilo koje od mjera iz stavka 1., ESMA obavješćuje odgovarajuća nadležna tijela o mjerama koje namjerava donijeti. Obavijest uključuje detalje predloženih mjera, kategorije financijskih instrumenata i transakcije na koje će se one primjenjivati, dokaze koji potkrepljuju razloge za donošenje tih mjera te trenutak kada se planira da navedene mjere počnu proizvoditi učinke.

6. Obavijest se dostavlja najkasnije 24 sata prije nego što mjera treba početi proizvoditi učinke ili biti produljena. U iznimnim okolnostima ESMA može dostaviti obavijest u roku kraćem od 24 sata prije nego što se planira da mjera počne proizvoditi učinke ako nije moguće osigurati poštovanje roka za obavješćivanje od 24 sata.

7. ESMA na svojoj internetskoj stranici objavljuje obavijest o svim odlukama o određivanju ili produljenju bilo koje mjere iz stavka 1. Obavijest sadrži najmanje sljedeće:

(a) mjere koje se nalažu, uključujući instrumente i kategorije transakcija na koje se primjenjuju te njihovo trajanje; i

(b) razloge zbog kojih ESMA smatra potrebnim odrediti mjere uključujući dokaze koji potkrepljuju navedene razloge.

8. Nakon odluke o određivanju ili produljenju bilo koje mjere iz stavka 1. ESMA odmah obavješćuje nadležna tijela o donesenim mjerama.

9. Mjera ima učinak nakon objave obavijesti na internetskoj stranici ESMA-e ili u trenutku navedenom u obavijesti nakon objave obavijesti te se primjenjuje samo na transakcije ugovorene nakon što mjera počne proizvoditi učinke.

10. ESMA preispituje mjere iz stavka 1. odgovarajućom učestalošću, a najmanje svaka tri mjeseca. Ako se mjera ne produži do kraja navedenog tromjesečnog razdoblja, ona automatski prestaje vrijediti. Stavci 2. do 9. primjenjuju se na produljenje mjera.

11. Mjera koju je donijela ESMA u skladu s ovim člankom ima prednost nad mogućim prethodnim mjerama koje je donijelo nadležno tijelo u skladu s odjeljkom 1.“ [neslužbeni prijevod]

13 Člankom 30. Uredbe br. 236/2012 u svezi s člankom 42. te uredbe, Komisija se ovlašćuje donijeti delegirane akte kojima se određuju kriteriji i čimbenici koje ESMA treba uzeti u obzir pri utvrđivanju slučajeva u kojima dolazi do prijetnji iz članka 28. stavka 2. točke (a) spomenute uredbe.

14 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 918/2012 od 5. srpnja 2012. o dopuni Uredbe (EU) br. 236/2012 o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza u vezi s definicijama, izračunom neto kratkih pozicija, pokrivenim kreditnim izvedenicama na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza, pragovima za obavješćivanje, likvidnosnim pragovima

za privremenu obustavu ograničenja, značajnim padom vrijednosti financijskih instrumenata i negativnim događajima (SL L 274, str. 1., u daljnjem tekstu: delegirana uredba), predviđa u svom članku 24. stavku 3.:

„Za potrebe članka 28. stavka 2. točke (a) [Uredbe br. 236/2012] prijetnja urednom funkcioniranju i cjelovitosti financijskog tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava Unije znači:

(a) sve prijetnje ozbiljne financijske, monetarne ili proračunske nestabilnosti u vezi s državom članicom ili financijskim sustavom države članice, kada to može ozbiljno ugroziti uredno funkcioniranje i cjelovitost financijskih tržišta ili stabilnost cijelog ili dijela financijskog sustava Unije;

(b) mogućnost neispunjavanja obveza države članice ili nadnacionalnog izdavatelja;

(c) značajna oštećenja fizičkih struktura važnih financijskih izdavatelja, tržišne infrastrukture, sustava poravnanja i namire te nadležnih tijela, koja bi mogla negativno utjecati na prekogranična tržišta, posebno ako je takvo oštećenje posljedica prirodne katastrofe ili terorističkog napada te ako to može ozbiljno ugroziti uredno funkcioniranje i cjelovitost financijskih tržišta ili stabilnost cijelog ili dijela financijskog sustava Unije;

(d) značajni poremećaj platnog sustava ili postupka namire, a posebno u vezi s međubankovnim poslovanjem, koje je uzrokovalo ili može uzrokovati značajno neizvršavanje ili kašnjenja plaćanja ili namire u prekograničnim platnim sustavima Unije te posebno ako to može dovesti do širenja financijskog ili ekonomskog stresa u cijelom ili u dijelu financijskog sustava Unije.“

15 Komisija je donijela Provedbenu uredbu (EU) br. 827/2012 od 29. lipnja 2012. o utvrđivanju provedbenih tehničkih standarda u vezi sa sredstvima javne objave neto pozicija u dionicama, oblikom informacija koje je potrebno dostaviti Europskom nadzornom tijelu za vrijednosne papire i tržišta kapitala u vezi s neto kratkim pozicijama, vrstom sporazuma, aranžmana i mjera kako bi se na odgovarajući način osigurala raspoloživost dionica ili državnih dužničkih instrumenata za namiru te datumima i razdobljem za utvrđivanje glavnog mjesta trgovanja dionice u skladu s Uredbom br. 236/2012 (SL L 251, str. 11.).

16 Odjeljak C Priloga I. Direktivi 2004/39 definira financijske instrumente kako slijedi:

„1. Prenosivi vrijednosni papiri;

2. Instrumenti tržišta novca;

3. Udjeli u subjektima za zajednička ulaganja;

4. Opcije, budućnosnice (*futures*), zamjene (*swaps*), kamatni unaprijedni ugovori (*forward rate agreements*) i svi drugi izvedeni financijski instrumenti koji se odnose na vrijednosne papire, valute, kamatne stope ili prinose ili druge izvedene instrumente, financijske indekse ili financijske mjerne veličine koje se mogu namiriti fizički ili u novcu;

5. Opcije, budućnosnice, zamjene, kamatni unaprijedni ugovori i svi drugi izvedeni financijski instrumenti koji se odnose na robu, a moraju se namiriti u novcu ili se mogu namiriti u novcu na zahtjev jedne od ugovornih strana (osim zbog neplaćanja ili nekog drugog razloga za raskid ugovora);

6. Opcije, budućnosnice, zamjene i svi drugi izvedeni financijski instrumenti koji se odnose na robu, a mogu se namiriti fizički, pod uvjetom da se njima trguje na uređenom tržištu i/ili [multilateralna trgovinska platforma (*multilateral trading facility*), (MTP)];

7. Opcije, budućnosnice, zamjene, unaprijedni ugovori i svi drugi izvedeni financijski instrumenti koji se odnose na robu, a mogu se namiriti fizički, koji nisu navedeni u odjeljku C točki 6. i nemaju komercijalnu namjenu, a koji imaju svojstva drugih izvedenih financijskih instrumenata, uzimajući u obzir između ostalog poravnavaju li se i namiruju preko priznatih klirinških kuća ili podliježu redovitim maržnim pozivima (*margin calls*);

8. Izvedeni instrumenti za prijenos kreditnog rizika;

9. Financijski ugovori za razlike;

10. Opcije, budućnosnice, zamjene, kamatni unaprijedni ugovori i svi drugi izvedeni financijski instrumenti koji se odnose na klimatske varijable, vozarine, emisijske kvote, stope inflacije ili službene gospodarske statističke podatke, a koji se moraju namiriti u novcu ili se mogu namiriti u novcu na zahtjev jedne od ugovornih strana (osim zbog neplaćanja ili nekog drugog razloga za raskid ugovora), kao i svi drugi izvedeni financijski instrumenti koji se odnose na imovinu, prava, obveze, indekse i mjerne veličine koje inače nisu navedene u ovom odjeljku, a koji imaju svojstva drugih izvedenih financijskih instrumenata, uzimajući u obzir između ostalog trguje li se njima na uređenom tržištu ili na MTP-u, i poravnavaju li se i namiruju preko priznatih klirinških kuća ili podliježu redovitim maržnim pozivima (*margin calls*).“

17 Kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje ESFS-a, Direktivom 2010/78/EU Parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. izmijenjene su direktive 98/26/EZ, 2002/87/EZ, 2003/6/EZ, 2003/41/EZ, 2003/71/EZ, 2004/39/EZ, 2004/109/EZ, 2005/60/EZ, 2006/48/EZ, 2006/49/EZ i 2009/65/EZ u pogledu ovlasti Europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), Europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje) i Europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala) (SL L 331, str. 120.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 277.).

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

18 Ujedinjena Kraljevina traži od Suda da:

— poništi članak 28. Uredbe br. 236/2012 i

— naloži tuženicima snošenje troškova.

19 Parlament traži od Suda da:

— odbije tužbu i

— naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova.

20 Vijeće traži od Suda da:

— u cijelosti odbije tužbu kao neosnovanu i

— Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova.

21 Rješenjem predsjednika Suda od 16. studenoga 2013. Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici i Komisiji odobrena je intervencija na strani Parlamenta i Vijeća.

O eventualnom ponovnom otvaranju usmenog dijela postupka

22 U podnescima od 24. rujna 2013. Parlament, Vijeće i Komisija pozvali su se na mogućnost ponovnog otvaranja usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda.

23 S tim u vezi, te tri institucije istaknule su da glavni argument koji je u svojem mišljenju iznio nezavisni odvjetnik, to jest pitanje davanja određenih ovlasti donošenja odluka ESMA-i na temelju članka 114. UFEU-a, „nije iznijela nijedna od stranaka“, te da, stoga, predstavlja „novi argument“ o kojem se stranke nisu imale mogućnost izjasniti.

24 Međutim, treba istaknuti da se, svojim četvrtim tužbenim razlogom, tužitelj poziva na povredu članka 114. UFEU-a te da je gore navedeni argument razmotren na raspravi pred Sudom.

25 U tim okolnostima i uzimajući u obzir odredbe članka 83. Poslovnika, ne može se udovoljiti istaknutom prijedlogu.

O tužbi

Uvodno razmatranje

26 U svezi s predmetom tužbe treba istaknuti to da tužitelj zahtijeva samo poništenje članka 28. Uredbe br. 236/2012 i ne dovodi u pitanje uspostavu ESMA-e.

O prvom tužbenom razlogu, koji se temelji na povredi načelâ dodjeljivanja ovlasti navedenih u presudi Meroni/Visoka vlast

Argumentacija stranaka

27 U prilog svojemu prvom tužbenom razlogu Ujedinjena Kraljevina ističe pet argumenata.

28 Na prvom mjestu, Ujedinjena Kraljevina ističe da odluka ESMA-e o tome jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 236/2012 podrazumijeva „vrlo široku diskrecijsku ovlast“. Posebno, utvrđivanje postoji li „prijetnja“ pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava samo bi po sebi uključivalo „vrlo subjektivnu prosudbu“. Činjenica da su države članice usvojile različite pristupe u pogledu kratke prodaje upućuje na diskrecijsku narav izbora koji je potrebno izvršiti.

29 Ujedinjena Kraljevina smatra da, radi utvrđivanja jesu li nadležna tijela donijela mjere radi zaustavljanja takve prijetnje ili su donijela mjere koje nisu primjerene za suočavanje s njom, ESMA treba donijeti odluke koje mogu biti pobijene. Donošenje takvih odluka to bi tijelo povezivalo s provedbom stvarne ekonomske politike te bi obvezivalo ESMA-u da posreduje u sporovima između različitih javnih interesa, da izvršava vrijednosne prosudbe ili da provodi složene financijske procjene.

30 Na drugom mjestu, Ujedinjena Kraljevina smatra da ESMA na temelju članka 28. stavka 1. Uredbe br. 236/2012 raspolaže velikom mogućnošću izbora kad je riječ o mjeri ili mjerama koje treba donijeti kao i o eventualnim iznimkama koje treba predvidjeti. Ti bi izbori imali vrlo značajne posljedice na ekonomsku i financijsku politiku.

31 Ujedinjena Kraljevina pojašnjava da ESMA raspolaže s pretjerano širokom diskrecijskom ovlašću kada utvrđuje način na koji treba voditi računa o čimbenicima navedenima u članku 28. stavku 3. Uredbe br. 236/2012. Takva vrsta odluka zahtijevala bi analizu značajnih posljedica u smislu ekonomske

politike kao što su utjecaj na likvidnost i stupanj nesigurnosti koji će nastati na financijskim tržištima, elemenata koji, pak, imaju dugoročne posljedice na opće povjerenje na tržištima. Radilo bi se o „prosudbama s neodredivom pozadinom“, koje se ne bi mogle kvalificirati kao odluke donesene na temelju utvrđenih kriterija ni kao one koje bi se mogle objektivno preispitati.

32 Na trećem mjestu, Ujedinjena Kraljevina navodi da, u svojem izboru mjera koje treba donijeti, ESMA treba biti vođena čimbenicima iz članka 28. stavka 3. Uredbe br. 236/2012. Međutim spomenuti čimbenici sadržavali bi „vrlo subjektivne kriterije“. Nadalje, ESMA bi raspolagala važnom diskrecijskom ovlašću glede uzimanja u obzir kriterija iz navedene odredbe. Doista, potonjom se ne precizira kako ESMA treba postupiti ako smatra da bi, na primjer, mjera čije donošenje predlaže mogla imati štetan učinak na učinkovitost financijskih tržišta koji je nesrazmjeran koristima mjere.

33 Na četvrtom mjestu, Ujedinjena Kraljevina smatra da, iako su mjere koje ESMA donosi teoretski privremene, to nikako ne mijenja njihovu osnovnu narav. Čak i privremene zabrane koje se odnose na transakcije na financijskim tržištima mogle bi imati značajne dugoročne posljedice, posebice utjecaj na likvidnost tržištâ, i moguće dugotrajne učinke na globalno povjerenje u potonjima. Načela utvrđena gore navedenom presudom od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoka vlast (9/56, Zb., t. 9.) primjenjivala bi se kako na trajne tako i na privremene mjere.

34 Na petom mjestu, Ujedinjena Kraljevina ističe da, iako bi članak 28. Uredbe br. 236/2012 trebalo tumačiti na način da ne dovodi do toga da ESMA izvršava odabire političke naravi u obliku odluka makroekonomske politike, on bi jednako tako bio protivan načelu izraženome u gore navedenoj presudi Meroni/Visoka vlast. Smatra da bi zapravo, na jednak način kao tijela na koja se odnosila ova presuda, ESMA raspolagala širokom diskrecijskom ovlašću glede primjene politike o kojoj je riječ.

35 Parlament smatra da to nisu politička razmatranja već složene profesionalne analize koje nalažu odluke koje treba donijeti. Smatra da iz članka 28. stavka 2. Uredbe br. 236/2012 slijedi da je mjera djelovanja dopuštena ako se njome odgovara na jasno utvrđene prijetnje. Donošenje takvih mjera zahtijeva visoku razinu informiranosti i stručnosti, kako tehničke tako i ekonomske. Nadalje, smatra da su ovlasti dodijeljene ESMA-i bile zamišljene radi omogućavanja brze intervencije i radi reagiranja na izravnu prijetnju.

36 Parlament dodaje da ovlasti dodijeljene na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012 podliježu dobro utvrđenim kriterijima i ograničenjima. One se provode u okviru metode i prakse profesionalnog nadzora koje su dio zakonodavnog i regulatornog okvira koji nije usporediv s onim koji je bio predmet gore navedene presude Meroni/Visoka vlast.

37 Vijeće naglašava da ESMA ne raspolaže s nijednom diskrecijskom ovlašću koja se odnosi na donošenje mjera iz članka 28. Uredbe br. 236/2012, već ih je dužna donijeti ako nastupe određene okolnosti, to jest postojanje prijetnje pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti financijskog sustava Unije.

38 Vijeće smatra da ESMA mora izvršavati, među svim svojim aktivnostima, što uključuje i one iz članka 28. Uredbe br. 236/2012, određenu diskrecijsku ovlast radi ocjenjivanja činjenica u svjetlu pravnih pravila. Takva bi ovlast ipak bila u skladu s presudom u gore navedenom predmetu Meroni/Visoka vlast. Doista, smatra da postoji razlika između široke diskrecijske ovlasti iz te presude i ovlasti donošenja izvršnih odluka u danom činjeničnom kontekstu.

39 Komisija ističe da su ovlasti dodijeljene ESMA-i na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012 u skladu s ravnotežom ovlasti sadržanom u ugovorima kako je tumači Sud. Iz gore navedene presude Meroni/Visoka vlast slijedi da, čak i bez ikakvog pozivanja na dodjeljivanje ovlasti u Ugovoru EZUČ, institucija, pod uvjetima utvrđenima u gore navedenoj presudi, može dodijeliti ovlasti donošenja

provedbenih odluka ograničene na posebno tijelo, s obzirom na to da takvo dodjeljivanje ne predstavlja stvarno prenošenje odgovornosti kojim se izbori vlasti koja delegira zamjenjuju onima vlasti kojoj su ovlasti delegirane.

40 Komisija smatra da nije zabranjeno tijelima Unije, kao što je ESMA, kojima se mogu dodijeliti ovlasti donošenja odluka provedbene naravi, procjenjivati činjenice obuhvaćene relevantnim zakonodavstvom koje ne uključuju izbore koji odražavaju ekonomsku politiku, već isključivo tehničku procjenu u njihovom području stručnosti. Mjerom koju je odabrala ESMA trebalo bi se jamčiti pravilno funkcioniranje i integritet financijskih tržišta ili stabilnost čitavog ili jednog dijela financijskog sustava Unije.

Ocjena Suda

41 U gore navedenoj presudi Meroni/Visoka vlast, Sud je, na njezinim stranicama 43., 44. i 47., u bitnome naglasio da su posljedice dodjeljivanja ovlasti vrlo različite ovisno o tome radi li se kod potonje, s jedne strane, o jasno određenim provedbenim ovlastima čije izvršavanje, stoga, podliježe strogoj kontroli objektivnih kriterija koje je utvrdila vlast koja dodjeljuje ovlast ili, s druge strane, o „diskrecijskoj ovlasti, koja uključuje široku slobodu procjene, koja može, ovisno o načinu na koji se koristi, omogućiti izražavanje stvarne ekonomske politike“.

42 Sud je tamo također naveo da dodjeljivanje ovlasti prve vrste ne može značajno izmijeniti posljedice koje uključuje izvršavanje predmetnih ovlasti, dok druga vrsta dodjeljivanja , s obzirom na to da se njime zamjenjuje izbor vlasti koja dodjeljuje ovlasti onim vlasti kojoj su dodijeljene ovlasti, dovodi do „stvarnog prenošenja odgovornosti“. Kad je riječ o predmetu na temelju kojeg je donesena gore navedena presuda Meroni/Visoka vlast, Sud je presudio da je dodjeljivanjem ovlasti od strane Visoke vlasti predmetnim tijelima Odlukom br. 14-55 od 26. ožujka 1955. o uspostavi financijskog mehanizma kojim se osigurava redovna opskrba zajedničkog tržišta starim željezom (SL 1955., 8, str. 685.) njima dana „sloboda procjene koja uključuje široku diskrecijsku ovlast“, što se ne može smatrati sukladnim „zahtjevima iz Ugovora“.

43 Treba primijetiti to da su predmetna tijela iz gore navedene presude Meroni/Visoka vlast bila privatnopravni subjekti, dok je ESMA Unijin subjekt kojeg je utemeljio zakonodavac potonje.

44 Kad je riječ o ovlastima dodijeljenim ESMA-i na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012, treba naglasiti to da se, u prvom redu, tom odredbom ne dodjeljuju nikakve autonomne ovlasti spomenutom subjektu kojima bi se prekoračio zakonski okvir uspostavljen Uredbom ESMA.

45 Treba napomenuti da je, za razliku od ovlasti dodijeljenih predmetnim tijelima, koje su bile predmetom gore navedene presude Meroni/Visoka vlast, izvršavanje ovlasti iz članka 28. Uredbe br. 236/2012 ograničeno različitim kriterijima i uvjetima koji određuju djelokrug ESMA-e.

46 Kao prvo, ESMA nije ovlaštena donositi mjere iz članka 28. stavka 1. Uredbe br. 236/2012, osim ako se, u skladu sa stavkom 2. ovog članka, navedenim mjerama otklanjaju prijetnje pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji te postoje prekogranični učinci. Nadalje, svaka mjera koju donosi ESMA podvrgnuta je uvjetu da ili niti jedno nadležno tijelo nije donijelo mjere za otklanjanje prijetnje ili je jedno ili više nadležnih tijela donijelo mjere koje ne rješavaju prijetnju na odgovarajući način.

47 Na drugom mjestu, kad donosi mjere iz članka 28. stavka 1. Uredbe br. 236/2012, ESMA mora provjeriti, u skladu sa stavkom 3. tog članka, u kojoj mjeri one značajno otklanjaju prijetnju pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji ili značajno poboljšavaju sposobnost nadležnih tijela da nadziru prijetnju o kojoj je riječ, ne uzrokuju

rizik regulatorne arbitraže i nemaju štetan učinak na učinkovitost financijskih tržišta, uključujući smanjenje likvidnosti na tim tržištima ili stvaranje nesigurnosti za sudionike na tržištu, koji je nesrazmjeran koristima mjera.

48 Iz toga slijedi da, prije donošenja odluke, ESMA mora razmotriti značajan broj čimbenika iz članka 28. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 236/2012, a ti su uvjeti kumulativne naravi.

49 Osim toga, dvije vrste mjera koje ESMA može donijeti na temelju članka 28. stavka 1. Uredbe br. 236/2012 strogo su ograničene na one navedene u članku 9. stavku 5. Uredbe ESMA.

50 Konačno, u skladu s člankom 28. stavcima 4. i 5. Uredbe br. 236/2012, ESMA se mora savjetovati s ESRB-om i, prema potrebi, drugim odgovarajućim tijelima te mora obavijestiti odgovarajuća nacionalna nadležna tijela o mjeri koju namjerava donijeti, posebno pojedinostima predložene mjere i dokazima koji opravdavaju razloge za njezino donošenje. ESMA, također, mora preispitati mjere u odgovarajućim vremenskim razmacima, a najmanje svaka tri mjeseca. Stoga je margina prosudbe ESMA-e ograničena kako gore navedenom obvezom savjetovanja tako i privremenom naravi odobrenih mjera koje se, definirane na temelju najboljih postojećih praksi u području nadzora i na temelju dostatnih dokaza, donose radi otklanjanja prijetnje koja zahtijeva intervenciju na razini Unije.

51 Detaljni okvir za intervencijske ovlasti dodijeljene ESMA-i također je naglašen u članku 30. Uredbe br. 236/2012, prema kojem je Komisija ovlaštena donijeti, u skladu s člankom 42. ove uredbe, delegirane akte kojima se određuju kriteriji i čimbenici koje nadležna tijela i ESMA trebaju uzeti u obzir pri utvrđivanju slučajeva u kojima je došlo do nepovoljnih događaja ili kretanja i prijetnji iz članka 28. stavka 2. točke (a) navedene uredbe.

52 U tom smislu, člankom 24. Uredbe br. 918/2012 dodatno je naglašena činjenična procjena tehničke naravi koju izvršava ESMA. Naime, stavkom 3. navedenog članka ograničavaju se intervencijske ovlasti ESMA-e na iznimne okolnosti posebno opisujući vrstu prijetnje koja može dovesti do intervencije ESMA-e na financijskim tržištima.

53 Iz svih prethodnih dokaza proizlazi to da su ovlasti kojima ESMA raspolaže na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012 jasno ograničene i da podliježu sudskom nadzoru u pogledu ciljeva koje je utvrdilo tijelo koje je dodijelilo ovlasti. Te su ovlasti, stoga, u skladu sa zahtjevima utvrđenima u gore navedenoj presudi Meroni/Visoka vlast.

54 Navedene ovlasti ne podrazumijevaju, suprotno navodima tužitelja, da ESMA ima „široku diskrecijsku ovlast“ koja nije u skladu s UFEU-om u smislu spomenute presude.

55 Stoga, prvi se tužbeni razlog ne može prihvatiti.

O drugom tužbenom razlogu koji se temelji na povredi načela navedenog u presudi Romano

Argumentacija stranaka

56 Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se člankom 28. Uredbe br. 236/2012 ESMA ovlašćuje donijeti „kvazizakonodavne akte“ opće primjene te da se takva ovlast protivi načelu navedenom u presudi od 14. svibnja 1981., Romano (98/80, Zb., str. 1241.).

57 Ujedinjena Kraljevina primjećuje da zabrana kratke prodaje zahvaća sve osobe koje obavljaju transakcije posredstvom ovog instrumenta ili kategorije instrumenata. Stoga se ovdje ne bi radilo o pojedinačnoj odluci ili skupu pojedinačnih odluka, iako je takva mjera ograničena na vrlo uzak raspon vrijednosti, već o „normativnoj mjeri opće primjene“.

58 Parlament ističe da se ovlast propisivanja zabrana na temelju spomenute odredbe ograničava na odobravanje intervencije u okviru danih financijskih instrumenata. U tom smislu, akti koji se mogu donijeti uvijek bi poprimili provedbeni karakter. S obzirom na njihov tehnički karakter, ti bi akti, s obzirom na to da se njima pruža privremeni odgovor, bili provedbene odluke, iako bi se mogli sastojati od određenih elemenata općega karaktera.

59 Parlament smatra da se mjere koje može donijeti ESMA na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012 ne mogu smatrati „kvazizakonodavnim“ odredbama ili odredbama „normativne naravi“ u smislu gore navedene presude Romano. Unutar svih mjera koje se mogu donijeti na temelju tog članka, tri druga elementa naglašavaju provedbeni karakter odluka ESMA-e, to jest, tehnička dimenzija, nastojanje da se predmetnom mjerom odgovori na specifičnu situaciju i privremena narav intervencije.

60 Vijeće ističe da se Sud nije pozivao na pojam „kvazizakonodavnih akata“ kao ni na onaj „akata opće primjene“ ni u gore navedenoj presudi Romano ni u bilo kojoj kasnijoj presudi. Stoga bi spomenutu presudu trebalo tumačiti na način da se njom zabranjuje dodjela zakonodavnih ovlasti drugim tijelima osim zakonodavcu Unije.

61 Vijeće podsjeća na to da, u skladu s člankom 28. Uredbe br. 236/2012, ESMA mora donijeti odluku kada nastupe određene, njime definirane, okolnosti kao i kriteriji kojima se određuje sadržaj ovih mjera. Stoga, smatra da je ESMA ograničena na praktičnu primjenu zakonodavstva Unije, tako da odluke iz spomenute odredbe ne bi imale zakonodavni, već provedbeni karakter.

62 Komisija objašnjava da, u predmetu u kojem je donesena presuda Romano, nije bilo moguće sudskom nadzoru podvrgnuti akte koje je donio predmetni subjekt čak i da su to bili akti opće primjene. Sud je, dakle, ispravno ocijenio da to dodjeljivanje ovlasti donošenja akata normativnoga karaktera nije bilo u skladu s UFEU-om.

Ocjena Suda

63 Radi davanja odgovora na drugi tužbeni razlog, valja podsjetiti na to da je Sud u točki 20. gore navedene presude Romano primijetio da slijedi kako iz primarnog prava u području ovlaštenja koje Vijeće dodjeljuje Komisiji za provedbu pravila koje utvrđuje Vijeće tako i iz sustava nadležnosti uspostavljenog Ugovorom [o EEZ-u] to da Vijeće ne može ovlastiti tijelo, poput onog o kojem je riječ u predmetu koji je doveo do te presude, u tom slučaju upravnu komisiju, za donošenje „akata sa zakonskom snagom“. Prema mišljenju Suda odluka jednog takvog tijela, iako može biti od pomoći institucijama odgovornima za primjenu prava Unije, nije takve naravi da obvezuje potonje da slijede određene metode ili usvoje određena tumačenja kod primjene pravila Unije. Sud je iz toga izveo zaključak da pobijana odluka koju je donijela ta upravna komisija „ne obvezuje“ sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

64 Iz članka 28. Uredbe br. 236/2012 slijedi da se od ESMA-e zahtijeva da, u strogo ograničenim okolnostima, na temelju tog članka, donese akte opće primjene. Ti akti mogu jednako tako uključivati i pravila upućena svim fizičkim ili pravnim osobama koje imaju točno određeni financijski instrument ili posebnu kategoriju financijskih instrumenata ili koje obavljaju određene financijske transakcije.

65 Takva tvrdnja ipak ne znači da se člankom 28. Uredbe br. 236/2012 ne priznaje načelo navedeno u gore navedenoj presudi Romano. Valja podsjetiti na to da institucionalni okvir uspostavljen UFEU-om, posebno člancima 263. stavkom 1. UFEU-a i 277. UFEU-a, izričito dopušta tijelima, uredima i agencijama Unije donošenje akata opće primjene.

66 U tim se okolnostima iz gore navedene presude Romano ne može zaključiti da bi dodjeljivanje ovlasti tijelu kao što je ESMA bilo uređeno uvjetima drugačijim od onih iz gore navedene presude Meroni/Visoka vlast i navedenih u točkama 41. i 42. ove presude.

67 Kako slijedi iz ocjene prvog tužbenog razloga koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina, njime nije dokazano da bi dodjeljivanje ovlasti ESMA-i, temeljem članka 28. Uredbe br. 236/2012, bilo protivno navedenim uvjetima, a posebno onom kojim se predviđa da se to dodjeljivanje može odnositi samo na točno definirane provedbene ovlasti.

68 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog nije moguće prihvatiti.

O trećem tužbenom razlogu, koji se temelji na dodjeli ovlasti koja je protivna člancima 290. i 291. UFEU-a

Argumentacija stranaka

69 Ujedinjena Kraljevina smatra da, s obzirom na to da se člancima 290. i 291. UFEU-a utvrđuju okolnosti u kojima se Komisiji mogu dodijeliti određene ovlasti, osnivačkim ugovorima Vijeću se ne daje nikakva nadležnost za dodjeljivanje ovlasti kao što su one predviđene u članku 28. Uredbe br. 236/2012 tijelu Unije.

70 Ujedinjena Kraljevina objašnjava da svaka zabrana kratke prodaje na temelju članka 28. stavka 1. Uredbe br. 236/2012 obuhvaća sve osobe koje obavljaju transakcije korištenjem tog instrumenta ili te kategorije instrumenata. Stoga bi se ovdje radilo o mjeri opće primjene koju se ne bi moglo povjeriti jednom takvom tijelu.

71 Parlament ističe da članci 290. i 291. UFEU-a ne predviđaju dodjeljivanje ovlasti tijelu Unije. Ipak, te odredbe ne upućuju na to da bi ovlasti koje se mogu dodijeliti jednom takvom subjektu trebale biti ograničenije nego što su bile prije stupanja na snagu UFEU-a. Stoga, činjenica da Komisija može izvršavati ovlasti na temelju spomenutih članaka ne bi isključivala mogućnost dodjeljivanja drugih ovlasti jednom takvom tijelu.

72 Parlament smatra da Unijin zakonodavac može dodijeliti ovlasti tijelu Unije za donošenje mjera provedbene naravi u područjima koja zahtijevaju posebnu tehničku stručnost. Ipak, ne bi se trebalo dopustiti da se na temelju tih ovlasti donose regulatorne mjere opće naravi koje bi se mogle kvalificirati kao „normativne“ ili koje zahtijevaju stvarne diskrecijske ovlasti. Pod uvjetom da je ovlasti definirao Unijin zakonodavac, da su provedbene naravi i da su uređene profesionalnim, tehničkim ili znanstvenim kriterijima, smatra da one ne narušavaju institucionalnu ravnotežu.

73 Vijeće smatra da se nijedna odredba Ugovorâ ne poziva specifično na dodjeljivanje ovlasti agencijama Unije. Ipak, to ne znači da je svako takvo dodjeljivanje od strane zakonodavca protivno člancima 290. i 291. UFEU-a. Doista, narav mjera koje ESMA može donijeti na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012 potpuno je drugačija od naravi akata donesenih na temelju spomenutih odredaba UFEU-a.

74 Vijeće primjećuje da članak 290. UFEU-a predviđa postupovne zahtjeve u području nadzora ovlasti Komisije u svezi s donošenjem delegiranih akata čija je svrha „dopuniti ili izmijeniti određene elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni“.

75 Kad je riječ o aktima koji se mogu donijeti na temelju članka 291. UFEU-a, Vijeće primjećuje da taj članak ne sadrži nikakvo postupovno ograničenje, uz iznimku obveze za Unijinog zakonodavca da donese odredbe za provedbu nadležnosti koje su u njemu navedene.

76 Komisija navodi da, suprotno dodjeljivanju kvazizakonodavnih ovlasti, uređenom člankom 290. UFEU-a, Ugovori ne preciziraju mogu li se dodjeljivati provedbene ovlasti ni u kojem opsegu one mogu biti. Kad je riječ o provedbenim ovlastima, članci 17. UEU-a i 291. UFEU-a ne isključuju mogućnost da Unijin zakonodavac ili Komisija delegiraju takve nadležnosti neinstitucionalnom subjektu.

Ocjena Suda

77 Najprije valja podsjetiti na to da članak 28. Uredbe br. 236/2012 ne sadrži dodjeljivanje ovlasti Komisiji, već tijelu, uredu ili agenciji Unije.

78 U okolnostima i kako bi se odgovorilo na treći tužbeni razlog, Sud mora odlučiti o tome jesu li autori UFEU-a željeli uspostaviti, u člancima 290. i 291. UFEU-a, jedinstveni pravni okvir kojim se omogućuje dodjeljivanje određenih delegiranih i provedbenih ovlasti isključivo Komisiji ili Unijin zakonodavac može predvidjeti druge sustave dodjeljivanja takvih ovlasti tijelima, uredima i agencijama Unije.

79 Valja primijetiti u tom smislu da, iako je točno da Ugovori ne sadrže nikakvu odredbu kojom se predviđa dodjela ovlasti tijelu, uredu ili agenciji Unije, ipak, više odredaba UFEU-a podrazumijeva postojanje takve mogućnosti.

80 Doista, na temelju članka 263. UFEU-a, Unijina tijela u pogledu kojih Sud izvršava sudski nadzor uključuju „tijela, urede“ i „agencije“ Unije. Pravila o tužbi zbog propusta na njih se primjenjuju u skladu s člankom 265. UFEU-a. Prema članku 267. UFEU-a sudovi država članica mogu pred Sudom zatražiti provođenje postupka o prethodnom pitanju koji se tiče valjanosti i tumačenja akata tih tijela. Ti akti također mogu biti predmet prigovora protupravnosti na temelju članka 277. UFEU-a.

81 Ti mehanizmi sudskog nadzora primjenjuju se na tijela, urede i agencije koje je uspostavio zakonodavac Unije kojima su dane ovlasti za donošenje pravno obvezujućih akata u pogledu fizičkih i pravnih osoba u specifičnim područjima kao što su Europska agencija za kemikalije, Europska agencija za lijekove, Ured za usklađivanje na unutarnjem tržištu (žigovi i dizajni), Ured za biljne sorte Zajednice kao i Europska agencija za sigurnost zračnog prometa.

82 Kad je riječ o ovom predmetu, važno je istaknuti to da članak 28. Uredbe br. 236/2012 ESMA-i dodjeljuje određene ovlasti za donošenje odluka u području koje zahtijeva posebnu profesionalnu i tehničku stručnost.

83 Ta dodjela ovlasti ipak ne odgovara nijednom od slučajeva određenih člancima 290. i 291. UFEU-a.

84 Kako je navedeno u točkama 2. do 4. ove presude, pravni okvir čiji je dio članak 28. Uredbe br. 236/2012 osobito je utvrđen uredbama br. 1092/2010, ESMA i br. 236/2012. Te su uredbe sastavni dio skupa regulatornih instrumenata koje je donio Unijin zakonodavac kako bi potonji, uzimajući u obzir integraciju međunarodnih financijskih tržišta i rizik od širenja štetnih učinaka, mogao djelovati u korist međunarodne financijske stabilnosti kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 1092/2010.

85 Stoga se članak 28. Uredbe br. 236/2012 ne može promatrati izdvojeno. Naprotiv, taj članak treba razumjeti kao sastavni dio skupa pravila čiji je cilj davanje nadležnim nacionalnim tijelima i ESMA-i intervencijske ovlasti kako bi se mogli suočiti s nepovoljnim kretanjima koja ugrožavaju financijsku stabilnost u Uniji i povjerenje tržištâ. U tu svrhu ta tijela moraju moći uvesti privremena ograničenja kratke prodaje određenih financijskih vrijednosnih papira ili ugovaranja kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza ili drugih transakcija kako bi se spriječio nekontrolirani pad cijena tih instrumenata. Ta tijela raspolažu visokim stupnjem stručnog znanja i usko surađuju radi postizanja cilja financijske stabilnosti u Uniji.

86 Stoga se ne može smatrati da članak 28. Uredbe br. 236/2012, u svezi s drugim gore navedenim regulatornim instrumentima donesenim u tom području, dovodi u pitanje režim dodjeljivanja ovlasti predviđen spomenutim člancima 290. i 291 UFEU-a.

87 Iz toga slijedi da treći tužbeni razlog treba odbiti.

O četvrtom tužbenom razlogu koji se temelji na povredi članka 114. UFEU-a

Argumentacija stranaka

88 Ujedinjena Kraljevina navodi da svrha članka 28. Uredbe br. 236/2012 nije davanje odobrenja ESMA-i za donošenje pojedinačnih mjera upućenih fizičkim ili pravnim osobama. S druge strane, mjere koje se mogu donijeti na temelju spomenute odredbe imaju opću primjenu.

89 Ujedinjena Kraljevina smatra da ako se, ipak, mora smatrati da članak 28. spomenute uredbe ovlašćuje ESMA-u da upućuje odluke fizičkim i pravnim osobama, taj bi članak prekoračio ovlasti iz članka 114. UFEU-a. Tom se odredbom zakonodavac Unije ne ovlašćuje za donošenje pojedinačnih odluka koje nemaju opću primjenu niti se njome dopušta dodjeljivanje Komisiji ili agenciji Unije ovlast donošenja takvih odluka.

90 Ujedinjena Kraljevina tvrdi da odluke upućene financijskim institucijama kojima se poništavaju odluke koje su donijela nadležna nacionalna tijela ne mogu smatrati mjerama usklađivanja na temelju članka 114. UFEU-a. Upravo suprotno, takve bi pojedinačne odluke predstavljale izravno reguliranje od strane agencije Unije upućeno pojedincima iz država članica.

91 Parlament ističe da pojam „usklađivanje“ u smislu članka 114. UFEU-a obuhvaća ovlast donošenja, prema potrebi, pojedinačnih mjera. Nadalje, Unija je ovlaštena osnivati agencije i davati im ulogu u primjeni te odredbe ako su takva tijela dio normativnoga konteksta kojim se usklađuju odredbe o unutarnjem tržištu.

92 Parlament napominje da je mogućnost dodijeljena ESMA-i da eventualno intervenira na financijskom tržištu Unije namijenjena za situacije kada je nacionalno djelovanje nedovoljno ili neprimjereno. Tako mjere koje se donose na temelju članka 28. Uredbe br. 236/2012 imaju za cilj na usklađen način spriječiti rizike povezane s kratkom prodajom i nastoje osigurati ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

93 Vijeće primjećuje da članak 114. UFEU-a može služiti kao pravna osnova za ovlašćivanje ESMA-e za donošenje pojedinačnih mjera. Doista, tim se člankom zakonodavcu Unije, ovisno o općem kontekstu i specifičnim okolnostima područja koje treba uskladiti, povjerava margina prosudbe u svezi s najprimjerenijom tehnikom usklađivanja radi postizanja željenog cilja, posebno u područjima koja karakteriziraju složene tehničke značajke.

94 Vijeće naglašava da mjere koje ESMA može donijeti u okviru članka 28. Uredbe br. 236/2012 služe za otklanjanje prijetnji pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji. Spomenutim se člankom 28. određuje da ESMA smije donositi intervencijske mjere samo ako postoje prekogranični učinci te ako nije bila donesena nikakva nacionalna mjera ili ona nije bila dovoljna.

95 Komisija navodi da se članak 28. stavak 1. Uredbe br. 236/2012 poziva na članak 9. stavak 5. Uredbe ESMA, donesene također na temelju članka 114. UFEU-a, kojim se potonjoj dopušta zabranjivanje ili ograničavanje, pod određenim uvjetima, određene financijske aktivnosti. Stoga se teško može zamisliti da bi se člankom 28. Uredbe br. 236/2012 prekoračivalo nadležnosti dodijeljene Unijinom zakonodavcu člankom 114. UFEU-a.

96 Komisija objašnjava da se mjere iz članka 28. stavka 1. ne trebaju razmatrati izdvojeno, već ih treba sagledati zajedno s drugim odredbama koje uređuju kontrolu aktivnosti kratke prodaje. Tako bi zadaci ESMA-e bili usko povezani s pravilima čiji je cilj usklađivanje različitih nacionalnih odredbi u tom području.

Ocjena Suda

97 Treba, kao prvo, primijetiti da je četvrti tužbeni razlog koji je istaknuo tužitelj iznijet samo pod pretpostavkom da se članak 28. Uredbe br. 236/2012 treba tumačiti na način da se njime ESMA ovlašćuje za donošenje pojedinačnih odluka upućenih fizičkim ili pravnim osobama.

98 Ako se, kako proizlazi iz točke 64. ove presude, člankom 28. Uredbe br. 236/2012 ESMA ovlašćuje za donošenje, u strogo ograničenim okolnostima, akata opće primjene, ipak se ne može isključiti to da ona može biti potaknuta, na temelju ovlasti koje su joj dodijeljene tim člankom, da donosi odluke upućene određenim fizičkim ili pravnim osobama.

99 Kako bi odgovorio na četvrti tužbeni razlog, Sud mora donijeti odluku o tome je li intervencijski sustav uspostavljen člankom 28. Uredbe br. 236/2012 unutar područja primjene članka 114. UFEU-a.

100 U svezi s dosegom članka 114. UFEU-a, treba podsjetiti na to da zakonodavni akt donesen na temelju te pravne osnove treba, s jedne strane, obuhvaćati mjere za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa država članica te, s druge strane, imati za cilj uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

101 Stoga je važno razmotriti ispunjava li članak 28. Uredbe br. 236/2012 ta dva uvjeta.

102 Na prvom mjestu, izrazom „mjere za usklađivanje“ autori UFEU-a željeli su Unijinom zakonodavcu dodijeliti, ovisno o općem kontekstu i specifičnim okolnostima područja koje treba uskladiti, marginu prosudbe kad je riječ o najprimjerenijoj tehnici usklađivanja radi postizanja željenog rezultata, posebno u područjima koja obilježavaju složene tehničke značajke (vidjeti presudu od 6. prosinca 2005., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-66/04, Zb., str. I-10553, t. 45.).

103 Sud je, u tom pogledu, precizirao da se ta margina prosudbe može koristiti posebno za izbor najprimjerenije tehnike usklađivanja kada predviđeno usklađivanje zahtijeva izrazito tehničke i specijalizirane analize kao i uzimanje u obzir razvoja događaja u određenom području (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, t. 46).

104 Nadalje, Sud je u svojoj presudi od 2. svibnja 2006. (Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-217/04, Zb., str. I-3771, t. 44.) naveo da se, ovisno o procjeni Unijinog zakonodavca, može pokazati potrebnim osnivanje tijela Unije zaduženog za provedbu postupka usklađivanja.

105 Stoga, Unijin zakonodavac, u svojem izboru tehnike usklađivanja i uzimajući u obzir marginu prosudbe koju uživa kad je riječ o mjerama iz članka 114. UFEU-a, može dodijeliti tijelu, uredu ili agenciji Unije nadležnosti za provedbu usklađivanja. O tomu je posebice riječ kada se mjere koje se donose trebaju osloniti na posebno stručno i tehničko znanje kao i na sposobnost reagiranja jednog takvog subjekta.

106 S obzirom na to da članak 114. UFEU-a ne može služiti kao pravna osnova za donošenje pravno obvezujućih akata u odnosu na pojedince, treba podsjetiti na to da je Sud, u svojoj presudi od 9. kolovoza 1994. Njemačka/Vijeće (C-359/92, Zb., str. I-3681., t. 37.), presudio da je moguće da, u određenim područjima, usklađivanje samo općih pravila nije dovoljno za osiguranje jedinstvenosti tržišta. Stoga, pojam „mjera za usklađivanje“ treba tumačiti tako da obuhvaća ovlast Unijinog zakonodavca za propisivanje mjera u vezi s proizvodom ili kategorijom određenih proizvoda i, prema potrebi, pojedinačne mjere koje se odnose na te proizvode.

107 U tom smislu, Sud je naglasio da, u točki 44. svoje gore navedene presude od 2. svibnja 2006. Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, ništa iz teksta članka 114. UFEU-a ne navodi na zaključak da se mjere koje donosi Unijin zakonodavac na temelju tog članka moraju ograničiti, kad je riječ o njihovim adresatima, samo na države članice.

108 Treba istaknuti to da je, člankom 28. Uredbe br. 236/2012, Unijin zakonodavac želio uspostaviti, suočen s ozbiljnim prijetnjama pravilnom funkcioniranju i integritetu financijskih tržišta ili stabilnosti financijskog sustava Unije, primjeren mehanizam kojim se omogućuje, kao krajnja mjera i u vrlo specifičnim okolnostima, donošenje mjera koje se primjenjuju u cijeloj Uniji, a koje mogu biti, prema potrebi, u obliku odluka upućenih određenim tržišnim sudionicima spomenutih tržišta.

109 U tom smislu, iz uvodne izjave 1 Uredbe br. 236/2012 proizlazi da su nadležna tijela više država članica donijela hitne mjere za ograničavanje ili zabranu kratke prodaje nekih ili svih vrijednosnih papira zbog prijetnji održivosti financijskih institucija i sistemskih rizika koji proistječu iz toga. Tu je, nadalje, precizirano da se mjere koje su donijele države članice međusobno razlikuju s obzirom na to da Uniji nedostaje poseban zajednički regulatorni okvir kojim bi se regulirala kratka prodaja.

110 Unijin zakonodavac također je precizirao, u uvodnoj izjavi 3 Uredbe br. 236/2012, da je primjereno i nužno da se pravila iz te uredbe zakonodavno oblikuju kao uredba kako bi se osiguralo da se odredbe kojima se izravno nalaže fizičkim i pravnim osobama da obavješćuju i javno objave neto kratke pozicije u određenim financijskim instrumentima te o nepokrivenim kratkim prodajama, primjenjuju na jedinstven način u cijeloj Uniji. Prosuđeno je da je akt u obliku uredbe potreban kako bi se ESMA-i dodijelila ovlast za usklađivanje mjera koje donose nadležna tijela ili za donošenje vlastitih mjera u tom području.

111 Nadalje, Unijin zakonodavac je naglasio, u uvodnoj izjavi 5 Uredbe br. 236/2012 da je, kako bi se prekinula trenutačna nejedinstvena situacija u kojoj su pojedine države članice donosile različite mjere te kako bi se ograničila mogućnost da nadležna tijela donose različite mjere, potrebno usklađeno postupati prema potencijalnim rizicima koji proizlaze iz kratke prodaje i kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza.

112 Članak 28. Uredbe br. 236/2012 za cilj ima usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa država članica koje se odnose na nadzor određenog broja vrijednosnih papira i kontrolu, u određenim situacijama, nekih trgovačkih transakcija koje se odnose na spomenute vrijednosne papire, to jest, neto kratke pozicije u financijskom instrumentu ili u posebnoj kategoriji financijskih instrumenata.

113 Na drugom mjestu, kad je riječ o uvjetu iz članka 114. UFEU-a, prema kojem mjere za usklađivanje moraju imati za cilj uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta, važno je podsjetiti na to da je Sud naglasio, u točki 42. svoje gore navedene presude od 2. svibnja 2006., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, da taj članak može služiti kao pravna osnova samo kada objektivno i stvarno slijedi iz tog pravnog akta da potonji za cilj ima poboljšanje uvjeta uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

114 U tom smislu, u uvodnoj izjavi 2 Uredbe br. 236/2012 navedeno je da je svrha potonje osigurati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i poboljšati uvjete njegova funkcioniranja, posebno u pogledu financijskih tržišta. Unijin zakonodavac je, dakle, smatrao potrebnim uspostaviti zajednički regulatorni okvir za zahtjeve i ovlasti u području kratke prodaje i kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjenja obveza te poboljšati usklađenost i dosljednost među državama članicama kada se moraju donijeti mjere u iznimnim okolnostima. Stoga, usklađivanje pravila koja uređuju te transakcije ima za cilj sprečavanje nastanka prepreka pravilnom funkcioniranju tržišta i daljnje postojanje različitih mjera koje primjenjuju države članice.

115 Valja dodati to da, u smislu uvodne izjave 33 navedene uredbe, iako je točno da su nadležna nacionalna tijela često u najboljoj poziciji za praćenje razvoja događaja za brzu reakciju na nepovoljnu situaciju, ESMA također treba imati ovlasti za donošenje mjera kada kratka prodaja i druge povezane aktivnosti ugrožavaju pravilno funkcioniranje i integritet financijskih tržišta ili stabilnost cijelog ili dijela financijskog sustava u Uniji, kada postoje prekogranični učinci te kada nadležna nacionalna tijela nisu donijela dostatne mjere za otklanjanje prijetnje.

116 Iz toga slijedi da ovlasti predviđene člankom 28. Uredbe br. 236/2012 stvarno imaju za cilj poboljšanje uvjeta uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta u financijskom području.

117 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi to da članak 28. spomenute uredbe ispunjava dva uvjeta iz članka 114. UFEU-a. On, dakle, predstavlja primjerenu pravnu osnovu za donošenje članka 28.

118 Slijedom navedenog, četvrti tužbeni razlog valja odbiti.

119 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da tužbu treba odbiti u cijelosti.

O troškovima

120 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su tuženici postavili zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova. Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika i Komisija, koje su intervenirale u potporu zahtjevâ tuženika, u skladu s člankom 140. stavkom 1. navedenog poslovnika, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova.**

3. **Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika i Komisija snose vlastite troškove.**

Potpisi