



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NIILU JÄÄSKINEN
prednesené 12. septembra 2013¹

Vec C-270/12

**Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
proti
Európskemu parlamentu
a**

Rade Európskej únie

„Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA) — Platnosť článku 28 nariadenia (EÚ) č. 236/2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie — Právny základ — Články 114 ZFEÚ a 352 ZFEÚ — Inštitucionálna rovnováha a rozdelenie právomocí — Podmienky zverenia právomocí agentúram EÚ — Delegovanie podľa článku 290 ZFEÚ a vykonávanie podľa článku 291 ZFEÚ — Rozsudok Meroni — Rozsudok Romano — Vplyv ustanovení Lisabonskej zmluvy na preskúmanie zákonnosti právne záväzných aktov agentúr“

I – Úvod

1. Spojené kráľovstvo sa žalobou podanou proti Európskemu parlamentu a Rade domáha určenia neplatnosti článku 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 zo 14. marca 2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie². Tento článok zveruje Európskemu orgánu pre cenné papiere a trhy (ďalej len „ESMA“) prostredníctvom právne záväzných aktov určité právomoci intervencie na finančných trhoch členských štátov v prípade „hrozb[y] pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti“. Tieto okolnosti sú ďalej definované v článku 24 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 918/2012³. Medzi opatrenia, ktoré je orgán ESMA oprávnený prijať podľa článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012, patrí uloženie povinnosti oznamovania a zverejňovania pre fyzické a právnické osoby, zákaz uskutočňovania niektorých transakcií alebo podmienenie uskutočnenia takýchto transakcií splnením určitých podmienok.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. EÚ L 86, s. 1.

3 — Delegované nariadenie z 5. júla 2012, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie, pokiaľ ide o vymedzenie pojmov, výpočet čistých krátkych pozícií, kryté swapy na úverové zlyhanie na štátne dlhové nástroje, prahové hodnoty na oznámenie, prahové hodnoty pre likviditu pre pozastavenie obmedzení, významné poklesy hodnoty finančných nástrojov a nepriaznivé udalosti (Ú. v. EÚ L 274, s. 1). Tento delegovaný akt bol prijatý na základe článku 2 ods. 2, článku 3 ods. 7, článku 4 ods. 2, článku 7 ods. 3, článku 13 ods. 4, článku 23 ods. 7 a článku 30 nariadenia č. 236/12.

2. Orgán ESMA bol zriadený 1. januára 2011⁴, pričom v ten istý deň bol zriadený Európsky orgán pre bankovníctvo⁵ a Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov⁶. Tieto tri orgány sa spoločne označujú ako „European Supervisory Authorities“ (Európske orgány dohľadu) alebo, ako sa uvádza v odôvodnení 10 nariadenia č. 1095/2010, „ESA“. ESMA je tiež vedľajším produktom programu reforiem, ktoré iniciovala Komisia v reakcii na finančnú krízu v roku 2008, a správy skupiny na vysokej úrovni pod vedením Jacquesa de Larosièra, ktorá obsahovala odporúčania v súvislosti s posilnením dohľadu nad finančnými trhmi na úrovni EÚ⁷ a ktorá vyústila do rozsiahleho implementačného programu.⁸ Podľa článku 5 ods. 1 nariadenia č. 1095/2010 je ESMA „orgánom“ s právnou subjektivitou.

3. Vzhľadom na vnímanú potrebu harmonizácie bolo reakciou EÚ, pokiaľ ide o predaj nakrátko,⁹ prijatie nariadenia č. 236/2012, ktoré nadobudlo účinnosť 25. marca 2012. Predaj nakrátko je praktika spočívajúca v predaji aktív, zvyčajne cenných papierov, ktoré predávajúci v okamihu predaja nevlastní, ktorej cieľom je profitovať z poklesu ceny týchto aktív ešte predtým, ako dôjde k realizácii transakcie. Ako bolo zdôraznené v písomných pripomienkach, ktoré predložil Parlament, ESMA vznikol preto, lebo EÚ si priala zriadiť orgán s relevantnými odbornými znalosťami, ktorý by popri vnútroštátnych orgánoch dohľadu dohliadal na európske cenné papiere a trhy.¹⁰ V dôsledku toho nariadenie č. 236/2012 zverilo ESMA, pokiaľ ide o predaj nakrátko, rozsiahle poradné, oznamovacie a regulačné právomoci.

4. Spojené kráľovstvo uvádza na podporu svojich tvrdení štyri žalobné dôvody. Po prvé tvrdí, že právomoci, ktoré boli ESMA zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, presahujú rámec delegovania právomocí inštitúciami, ktorý stanovil Súdny dvor v rozsudku Meroni¹¹. Po druhé tvrdí, že článok 28 oprávňuje ESMA prijímať všeobecne záväzné opatrenia, ktoré majú silu zákona, čo je v rozpore s rozsudkom Súdneho dvora vo veci Romano¹². Po tretie tvrdí, že článok 28 zveruje ESMA právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, čo je v rozpore s článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ. Po štvrté Spojené kráľovstvo tvrdí, že v rozsahu, v akom článok 28 nariadenia č. 236/2012 oprávňuje ESMA prijímať individuálne rozhodnutia, ktoré sú záväzné pre tretie strany, v prípade, že opatrenia príslušných orgánov členských štátov nie sú dostatočné alebo primerané, je článok 114 ZFEÚ nesprávnym právnym základom pre prijímanie takýchto opatrení.

4 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/77/ES (Ú. v. EÚ L 331, s. 84), zmenené a doplnené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/61/EÚ z 8. júna 2011 o správcoch alternatívnych investičných fondov a o zmene a doplnení smerníc 2003/41/ES a 2009/65/ES a nariadení (ES) č. 1060/2009 a (EÚ) č. 1095/2010 (Ú. v. EÚ L 174, s. 1).

5 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES (Ú. v. EÚ L 331, s. 12).

6 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1094/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov), a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/79/ES (Ú. v. EÚ L 331, s. 48).

7 — Záverečná správa skupiny na vysokej úrovni pod vedením Jacquesa de Larosièra z 25. februára 2009 odporúčala rozsiahle opatrenia. Pozri http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

8 — Pre detailnejšiu diskusiu pozri napríklad TRIDIMAS, T.: *Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA*. In: SHUIBHNE, N., GORMLEY, L. (ed.): *From Single Market to Economic Union: essays in memory of John. A. Usher*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 55 – 85.

9 — Pre detailnejšiu analýzu pozri napríklad PAYNE, J.: *The regulation of short selling and its reform in Europe*. In: *European Business Organization Law Review*. 13(3) (2012), s. 413 – 444; JUURIKKALA, O.: *Credit Default Swaps and the EU Short Selling Regulation: A Critical Analysis*. In: *European Company and Financial Law Review*. 9 (2012), s. 307 – 341.

10 — Pozri odôvodnenia 8 až 12 nariadenia č. 1095/2010 a pracovný dokument útvarov Komisie SEC (2009) 1234 z 23. septembra 2009, s. 27 a 28.

11 — Rozsudok z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad (9/56, Zb. s. 9).

12 — Rozsudok zo 14. mája 1981, Romano (98/80, Zb. s. 1241).

5. Proti žalobe, ktorou sa Spojené kráľovstvo domáha určenia neplatnosti, rázne namieta Parlament a Rada za podpory Komisie, Španielskeho kráľovstva, Francúzskej republiky a Talianskej republiky. Parlament a Rada vo svojich písomných pripomienkach reagovali na žalobné dôvody uvádzané Spojeným kráľovstvom a vyzvali Súdny dvor k tomu, aby preskúmal judikatúru, na ktorú sa Spojené kráľovstvo odvoláva, nie však vo vákuu, ale vzhľadom na novelizáciu právnej úpravy EÚ agentúr, ktorú priniesla Lisabonská zmluva, najmä vzhľadom na súdne preskúmanie aktov agentúr, ktoré majú právne účinky. Parlament a Rada za podpory Komisie tiež tvrdia, že článok 114 ZFEÚ je, pokiaľ ide o právomoci ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, vhodným právnym základom, pretože v zmysle práva EÚ v oblasti vnútorného trhu je opatrením na harmonizáciu.

6. Myslím si, že podstata prejednávanej veci spočíva v skutočnosti, že cieľom článku 28 nariadenia č. 236/2012 nie je delegovanie právomocí na agentúry, či už niektorým z orgánov výkonnej moci EÚ, ako je napríklad Komisia, alebo, výnimočne, Radou, ale skôr priame zverenie právomocí agentúre normotvorcom na základe legislatívneho aktu podľa článku 289 ods. 3 ZFEÚ. Myslím si, že vzhľadom na zmeny, ktoré priniesla Lisabonská zmluva,¹³ a najmä na potvrdenie v primárnom práve, že akty agentúr v rámci práva EÚ podliehajú súdnemu preskúmaniu,¹⁴ zásady stanovené v rozsudkoch Romano a Meroni nepodporujú závery, ktoré Spojené kráľovstvo z týchto rozsudkov vyvodilo.¹⁵ Domnievam sa však, že žalobe Spojeného kráľovstva by sa malo vyhovieť, a to na základe štvrtého žalobného dôvodu. Je to tak preto, že článok 114 ZFEÚ nie je vhodným právnym základom pre článok 28 nariadenia č. 236/2012.

II – Právny rámec

A – Ustanovenia ZFEÚ odkazujúce na agentúry

7. Podľa článkov 15 ZFEÚ, 16 ZFEÚ a 228 ZFEÚ sú všetky „inštitúcie, orgány, úrady a agentúry“ Európskej únie povinné rešpektovať zásadu dobrej správy vecí verejných,¹⁶ zatiaľ čo články 287 ZFEÚ a 325 ZFEÚ podriaďujú agentúry v rámci systému EÚ finančnej kontrole a auditu.

8. Podľa článku 263 ZFEÚ má Súdny dvor právomoc preskúmať zákonnosť aktov orgánov, úradov a agentúr Únie a podľa článku 265 ZFEÚ sa na ne uplatňuje zásada „opomenutia konania“. Podľa článku 267 ZFEÚ má Súdny dvor právomoc vydať rozhodnutie o prejudiciálnych otázkach, ktoré sa týkajú platnosti a výkladu aktov orgánov, úradov alebo agentúr Únie, ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, pričom podľa článku 277 ZFEÚ možno podať žalobu o určenie neplatnosti týchto aktov.¹⁷

13 — Pozri COUZINET, J.-F.: La prise en compte de l'existence des „Agences“ par les récents traités. In: *Les agences de l'Union européenne (sous la direction de Joël Molinier)*. Bruxelles 2011, s. 191 – 197.

14 — To potvrdil Súd prvého stupňa v rozsudku z 8. októbra 2008, Sogelma/EAR (T-411/06, Zb. s. II-2771, body 33 až 57).

15 — Pozri napríklad GRILLER, S., ORATOR, A.: Everything under control? The „way forward“ for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine. In: *European Law Review*. 35 (2010), s. 3 – 35; CHAMON, M.: EU agencies: does the Meroni Doctrine make sense? In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 17 (2010), s. 281 – 305; CHAMON, M.: EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea. In: *Common Market Law Review*. 48 (2011), s. 1055 – 1075, s. 1072; HOFMANN, H., MORINI, A.: The Pluralisation of EU Executive-Constitutional Aspects of Agencification. In: *European Law Review*. 37 (2012), s. 419 – 443. Pre detailnejšiu analýzu postavenia ESMA v právnej úprave EÚ agentúr pozri SCHAMMO, P.: The European Securities and Markets Authority: Lifting the Veil on the Allocation of Powers. In: *Common Market Law Review*. 48 (2011), s. 1879 – 1914; BUSUIOC, M., GROENLEER, M., TONDAL, J. (eds.): *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalism and every-day decision making*. Manchester: Manchester University Press, 2012; BUSUIOC, M.: *European Agencies: Law and Practices of Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2013. Pozri tiež oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade „Európske agentúry – ďalší postup“ KOM(2008) 135 v konečnom znení.

16 — Pozri tiež článok 41 Charty základných práv EÚ.

17 — Okrem toho, podľa judikatúry Súdu prvého stupňa možno proti agentúram, pri splnení podmienok stanovených v článku 340 ZFEÚ pre vznik mimozmluvnej zodpovednosti Európskej únie podať žalobu o náhradu škody, hoci sa v tomto ustanovení neuvádza žiaden výslovný odkaz na agentúry. Pozri rozsudok Sogelma/EAR (už citovaný v poznámke pod čiarou 14), v ktorom Súd prvého stupňa vychádzajúc z tejto judikatúry rozhodol o žalobe o náhradu škody podanej proti Európskej agentúre pre obnovu.

B – *Relevantné legislatívne akty EÚ*

1. Nariadenie č. 1095/2010

9. Článok 9 ods. 5 nariadenia (EÚ) č. 1095/2010 splnomocňuje ESMA dočasne zakázať alebo obmedziť určité finančné aktivity, ktoré ohrozujú riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti, a to dvoma spôsobmi. ESMA tak môže urobiť v prípadoch, ktoré sú vymedzené v legislatívnych aktoch uvedených v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1095/2010¹⁸ za podmienok, ktoré sú v nich stanovené, alebo v prípadoch, keď je to žiaduce z dôvodu krízovej situácie, ak sú splnené podmienky stanovené v článku 18 nariadenia č. 1095/2010.

2. Nariadenie č. 236/2012

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

„predaj nakrátko“ vo vzťahu k akcii alebo dlhovému nástroju je každý predaj akcie alebo dlhového nástroja, ktorý nie je vo vlastníctve predávajúceho v čase, keď predávajúci uzatvára dohodu o predaji, vrátane takého predaja, keď si predávajúci v čase uzatvárania dohody o predaji vypožičal akciu alebo dlhový nástroj alebo uzatvoril dohodu o ich vypožičaní, aby ich mohol dodať pri vyrovnaní; nezahŕňa však:...

11. Článok 28 nariadenia č. 236/2012, nazvaný „Intervenčné právomoci orgánu ESMA za výnimočných okolností“, stanovuje:

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

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

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

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

- a) opatreniami uvedenými v písmenách a) a b) odseku 1 sa bude riešiť hrozba pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti a budú mať cezhraničný účinok a

18 — Článok 1 ods. 2 nariadenia č. 1095/2010, v znení zmien a doplnení, okrem iného stanovuje, že ESMA koná v rozsahu právomocí zverených týmto nariadením a v rozsahu pôsobnosti niekoľkých ďalších opatrení.

b) žiadny príslušný orgán neprijal opatrenia na riešenie hrozby alebo jeden alebo viaceré príslušné orgány prijali opatrenia, ktoré nie sú dostatočné na riešenie hrozby.

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

- a) významným spôsobom rieši hrozbu pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti alebo významne zlepši schopnosť príslušných orgánov monitorovať hrozbu;
- b) nevytvára riziko regulačnej arbitráže;
- c) nemá škodlivý vplyv na efektívnosť finančných trhov okrem iného znížením likvidity na týchto trhoch alebo vytváraním neistoty pre účastníkov trhu, ktorý je neúmernej vzhľadom na prínosy opatrenia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Článok 30 v spojení s článkom 42 nariadenia č. 236/2012 stanovuje, že Komisia je splnomocnená prijať delegované akty, ktorými sa okrem iného bližšie určia kritériá a faktory, ktoré musí ESMA zohľadniť pri určovaní toho, či sa vyskytli hrozby stanovené článku 28 ods. 2 písm. a).

13. Článok 44 nariadenia č. 236/2012, ktorý sa nachádza v kapitole VIII nazvanej „Vykonávacie akty“, stanovuje pravidlá postupu výboru, ktoré sa uplatňujú pri prijímaní vykonávacích aktov výborom.¹⁹

14. Článok 24 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie č. 918/2012 stanovuje:

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

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

C – Konanie na Súdnom dvore

15. Spojené kráľovstvo sa žalobou, ktorá bola zaslaná 31. mája 2012 a doručená do kancelárie Súdneho dvora 4. júna 2012, podanou proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie podľa článku 263 ZFEÚ domáha, aby Súdny dvor rozhodol, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 je neplatný, a zaviazal žalovaných na náhradu trov konania vynaložených v konaní.

16. Európsky parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor žalobu zamietol v plnom rozsahu ako nedôvodnú a zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

17. Európska komisia, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika a Talianska republika vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu tvrdení Parlamentu a Rady.

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

18. Spojené kráľovstvo, Európsky parlament, Rada a Komisia sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 11. júna 2013, spolu so Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou a Talianskou republikou.

III – Posúdenie

A – Agentúry v Európskej únii

19. Komisia definovala „európsku regulačnú agentúru“ ako „autonómny právny subjekt vytvorený normotvorcom, aby sa podieľal na regulácii daného sektora na európskej úrovni a na uplatňovaní osobitnej politiky Spoločenstva“. ²⁰ V súčasnosti existuje vyše tridsať decentralizovaných agentúr, ktoré pôsobia na úrovni Európskej únie, ²¹ alebo sa zriaďujú a niektoré z nich majú právomoc prijímať záväzné rozhodnutia. Je dobre známe, že „zriaďovanie agentúr“ v Európskej únii je proces, ktorý sa od začiatku nového tisícročia výrazne zintenzívnil. Ako sa uvádza v jednom komentári, problémom je a vždy aj bolo udržať rovnováhu medzi na jednej strane funkčnými výhodami a nezávislosťou agentúr a na druhej strane možnosťou, že sa stanú „nekontrolovateľnými centrami svojvoľnej moci“. ²²

20. Agentúry v Európskej únii sa však líšia, pokiaľ ide o právne základy, na ktorých boli zriadené, ich organizáciu, ako aj právomoci, ktoré im boli zverené. ESMA nepatrí medzi hŕstku agentúr, ktoré boli zriadené priamo na základe ustanovenia Zmluvy. ²³ Na druhej strane ESMA nepatrí ani medzi tie agentúry, ktoré plnia výlučne poradné funkcie, i keď poradné právomoci sú dôležitou súčasťou práce ESMA. ²⁴

21. ESMA možno klasifikovať ako regulačnú agentúru, ktorá sa podieľa na riešení úloh riadenia na úrovni EÚ v súvislosti s rozširovaním vnútorného trhu. Hlavný rozdiel medzi výkonnými a regulačnými agentúrami spočíva v tom, že výkonné agentúry spravujú výdavkové programy a sú priamo závislé od Komisie, ktorej sa výhradne zodpovedajú, zatiaľ čo regulačné agentúry poskytujú spoločné pravidlá a služby a riadi ich správna alebo dozorná rada zložená zo zástupcov členských štátov a niektorých zástupcov Komisie. ²⁵

22. ESMA nie je výkonná agentúra zriadená Komisiou na základe článku 6 nariadenia č. 58/2003 z 19. novembra 2002, ktoré stanovuje štatút výkonných orgánov, ktorým majú byť zverené niektoré úlohy v rámci riadenia programov spoločenstva ²⁶. V tejto súvislosti ide o orgány, ktoré fungujú na základe delegovania právomoci Komisiou. ²⁷

20 — „Návrh medziinstitucionálnej dohody o vytvorení rámca pre európske regulačné agentúry“ z 25. februára 2005, KOM(2005) v konečnom znení, s. 5. Akademické komentáre tiež navrhovali rôzne definície. Napríklad GRILLER, S., ORATOR, A.: c. d., na s. 3 a 4 predpokladali, že agentúry sú relatívne nezávislé a stále orgány s právnou subjektivitou, ktoré sú zriadené na základe sekundárneho práva EÚ a sú poverené konkrétnymi úlohami. Pozri tiež CHITI, E.: Existe-t-il un modèle d'Agence de l'Union européenne? s. 73 a 74. In: *Les agences de l'Union européenne (sous la direction de Joël Molinier)*. Bruxelles 2011, s. 49 – 74.

21 — http://europa.eu/about-en/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm.

22 — BUSUIOC, M.: c. d., s. 4, v ktorom sa cituje EVERSON, M.: Independent Agencies: Hierarchy Beaters. In: *1 European Law Journal*. 1 (1995), s. 180 – 204, s. 190. Pozri tiež WEILER, J.: Epilogue: Comitology as Revolution Infranationalism, Constitutionalism and Democracy. In: JOERGES, C., VOS, E. (eds): *Committees, Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishing, 1999, s. 347 – 349.

23 — To je napríklad prípad Európskej obrannej agentúry (článok 42 ods. 3 ZEÚ a článok 35 ZEÚ) a Europolu (článok 88 ZFEÚ).

24 — Pokiaľ ide o celkový prehľad funkcií ESMA, pozri MOLONEY, N.: The European Securities and Markets Authority and institutional design for the EU financial market – a tale of two competences: Part 1: rule making. In: *European Business Organization Law Review*. 12 (1) (2011) s. 41 – 86, a Part 2: rules in action. In: *European Business Organization Law Review*. 12(2) (2011) s. 177 – 225.

25 — HOFMANN, H., MORINI, A.: c. d., s. 436.

26 — Ú. v. ES L 11, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 235. Patria medzi ne Výkonná agentúra pre konkurencieschopnosť a inovácie, Výkonná agentúra pre zdravie a spotrebiteľov, Výkonná agentúra pre vzdelávanie, audiovizuálny sektor a kultúru, Výkonná agentúra pre transeurópsku dopravnú sieť, Výkonná agentúra pre výskum a Výkonná agentúra Európskej rady pre výskum. Pozri http://europa.eu/about-eu/agencies/executive_agencies/index_en.htm.

27 — Pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa rozlišovalo medzi agentúrami „Komisie“ a agentúrami „Rady“, pričom agentúry Komisie vychádzali z prvého piliera a agentúry Rady z druhého a tretieho piliera. Pozri BUSUIOC, M.: c. d., s. 21 a 22.

23. ESMA je však rozhodovacia agentúra, podobne ako Úrad pre harmonizáciu vnútorného trhu (ďalej len „ÚHVT“)²⁸, Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín (ďalej len „CPVO“)²⁹, Európska agentúra pre bezpečnosť letectva (ďalej len „EASA“)³⁰, Európska agentúra pre chemické látky (ďalej len „ECHA“)³¹, Európska agentúra pre lieky³² a Agentúra pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky³³ v tom zmysle, že sama prijíma niektoré zo svojich rozhodnutí vrátane tých, ktoré prijíma na základe článku 28 nariadenia č. 236/2012, a to bez intervencie Komisie.³⁴

24. Medzi ESMA a regulačnými agentúrami, ktoré pôsobia v iných oblastiach, než je oblasť finančných trhov, však existuje dôležitý rozdiel, ktorý je kľúčový pre rozhodnutie v prejednávanej veci. Hoci niektorým nedávno zriadeným agentúram, ako je napríklad EASA alebo ECHA, boli zverené rozsiahlejšie regulačné právomoci v porovnaní s agentúrami, ktoré boli zriadené skôr, táto zmena rozsahu právomocí a sprísnenie kontrol, ktorým tieto právomoci podliehajú, ukazujú, že ich cieľom nebolo vytvoriť hierarchiu, v rámci ktorej sú nadradené vnútroštátnym agentúram.³⁵ Ako priznala Komisia na pojednávaní, iné regulačné agentúry nemajú právomoc prijímať právne záväzné rozhodnutia zamerané na jednotlivé právnické osoby, ako *náhradu za rozhodnutie alebo nečinnosť* príslušného vnútroštátneho orgánu, ktorý môže tiež nesúhlasiť s rozhodnutím ESMA. To je však presne to, na čo článok 28 nariadenia č. 236/2012 splnomocňuje ESMA.³⁶ Podľa článku 28 ods. 11 nariadenia č. 236/2012 má však opatrenie ESMA prednosť pred akýmkoľvek predchádzajúcim opatrením prijatým príslušným vnútroštátnym orgánom.

25. V písomných pripomienkach Parlamentu bolo zdôraznené, že až na tri orgány ESA je výlučne na základe článku 114 ZFEÚ zriadená iba Európska agentúra pre chemické látky. Neboli jej však zverené intervenčné právomoci podobné tým, ktoré sú stanovené v článku 28 nariadenia č. 236/2012.³⁷ Chcel by som poznamenať, že Európska agentúra pre lieky bola zriadená na základe kombinácie článkov 114 ZFEÚ a 168 ZFEÚ,³⁸ Úrad pre harmonizáciu vnútorného trhu (ochranné známky a vzory) a Úrad Spoločenstva pre odrody rastlín boli zriadené na základe článku 352 ZFEÚ, zatiaľ čo Európska agentúra pre bezpečnosť letectva bola zriadená na základe článku 100 ZFEÚ.³⁹

28 — Nariadenie Rady (ES) č. 40/94 z 20. decembra 1993 o ochrane známke spoločenstva (Ú. v. ES L 11, 1994, s. 1; Mim. vyd. 17/001, s. 146).

29 — Nariadenie Rady (ES) č. 2100/94 z 27. júla 1994 o právach spoločenstva k odrodám rastlín (Ú. v. ES L 227, s. 1; Mim. vyd. 03/016, s. 390).

30 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 z 15. júla 2002 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva (Ú. v. ES L 240, s. 1; Mim. vyd. 07/007, s. 30). Nariadenie 1592/2002 bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 z 20. februára 2008 o spoločných pravidlách v oblasti civilného letectva a o zriadení Európskej agentúry pre bezpečnosť letectva, ktorým sa zrušuje smernica Rady 91/670/EHS, nariadenie (ES) č. 1592/2002 a smernica 2004/36/ES (Ú. v. EÚ L 79, s. 1).

31 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, s. 1).

32 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 z 31. marca 2004, ktorým sa stanovujú postupy spoločenstva pri povoľovaní liekov na humánne použitie a na veterinárne použitie a pri vykonávaní dozoru nad týmito liekmi a ktorým sa zriaďuje Európska agentúra pre lieky (Ú. v. EÚ L 136, s. 1; Mim. vyd. 13/034, s. 229).

33 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 713/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa zriaďuje Agentúra pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (Ú. v. EÚ L 211, s. 1).

34 — Rozdiel medzi agentúrami, ktoré rozhodujú predbežne, a rozhodovacími agentúrami možno nájsť v GRILLER, S., ORATOR, A.: c. d., a CHAMON, M.: (2011), c. d.

35 — Pozri CURTIN, D., DEHOUSSE, R.: European Union agencies balance: tipping the balance. In: BUSIOIU, M., GROENLEER, M., TONDAL, J. (eds): c. d., s. 193, na s. 195.

36 — MOLONEY, N.: c. d., bod 2.1, tvrdí, že Rada orgánov dohľadu ESMA, ktorá je ústredným rozhodovacím orgánom zriadeným podľa článkov 40 až 44 nariadenia č. 1095/2010, vo všeobecnosti reprezentuje najvyšších predstaviteľov príslušných orgánov členských štátov, ale zvyčajne prijíma svoje rozhodnutia na základe väčšinového hlasovania, a v niektorých výnimočných prípadoch na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou (pozri článok 44 nariadenia č. 1095/2010). To znamená, že žiaden príslušný orgán členského štátu nemá právo vetovať opatrenia prijaté na základe článku 28.

37 — Rozhodnutia Európskej agentúry pre chemické látky, proti ktorým možno podať odvolanie, ktoré sa predkladá odvolacej rade, sú stanovené v článku 91 nariadenia REACH a článku 77 nariadenia o biocídnych výrobkoch. Pozri i) nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 a ii) nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 528/2012 z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní (Ú. v. EÚ L 167, s. 1).

38 — Už citovaná v poznámke pod čiarou 32.

39 — Už citované v poznámkach pod čiarou 28, 29 a 30.

26. Domnievam sa, že štvrtý žalobný dôvod, ktorým sa Spojené kráľovstvo domáha určenia neplatnosti a ktorý sa týka vhodnosti článku 114 ZFEÚ ako právneho základu pre prijatie článku 28 nariadenia č. 236/2012, má logicky prednosť pred otázkou súladu právomocí ESMA podľa tohto ustanovenia s ústavným právom EÚ, konkrétnejšie s pravidlami vyplývajúcimi z rozsudkov Romano a Meroni. Z ústavného hľadiska má posúdenie právneho základu článku 28 nariadenia č. 236/2012, ktoré je podľa článku 289 ods. 3 ZFEÚ legislatívnym aktom, prednosť pred vedľajšími právnymi otázkami, ktoré sa týkajú jeho obsahu. Z tohto dôvodu začnem najprv analýzou štvrtého žalobného dôvodu, ktorým sa Spojené kráľovstvo domáha určenia neplatnosti, a zvyšnými tromi žalobnými dôvodmi sa budem zaoberať spoločne.

B – Článok 114 ZFEÚ a otázky týkajúce sa právneho základu

1. Článok 114 ako právny základ pre zriadenie ESMA

27. Ako sa uvádza vyššie, až do posledného desaťročia bola väčšina agentúr zriadených na základe článku 352 ZFEÚ.⁴⁰ Vzhľadom na túto skutočnosť ako aj na právomoc ESMA „prijímať rozhodnutia, ktoré zaväzujú vnútroštátne orgány dohľadu a účastníkov trhu“, nie je prekvapujúce, že vhodnosť článku 114 ZFEÚ ako právneho základu pre tieto právomoci bola predmetom diskusií.⁴¹ Myslím si, že prísne súdne preskúmanie odvolávania sa na článok 114 ZFEÚ je obzvlášť dôležité vzhľadom na tendenciu normotvorcu EÚ, ktorou je posledných osem rokov zriaďovať agentúry skôr „na špecializovaných kompetenciách pre určitú oblasť“ než na základe článku 352 ZFEÚ.⁴² V tejto súvislosti je však potrebné rozlišovať medzi právnym základom pre zriadenie agentúry a právnym základom, na základe ktorého sú agentúre zverené konkrétne právomoci.

28. Judikatúra Súdneho dvora vydaná v oblasti odvolávania sa na článok 114 ZFEÚ na účely zriaďovania agentúr a ich účasť na promulgácii opatrení EÚ sa za posledných približne desať rokov výrazne rozvinula. Do judikatúry vydané v tomto období patria nasledujúce rozsudky.

29. V rozsudku Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (Udiarenské dochucovadlá)⁴³ Súdny dvor konštatoval, že článok 114 ZFEÚ je vhodný právny základ pre prijímanie opatrení Komisiou v úzkej spolupráci s Úradom pre bezpečnosť potravín, pretože je „vhodným prostriedkom“ na „dosiahnutie požadovaného zblížovania“ právnych predpisov členských štátov.⁴⁴ V tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol, že viacstupňový legislatívny model je opatrením na aproximáciu v zmysle článku 114 ZFEÚ, keďže predmetné nariadenie bolo „medzistup[ňom] na ceste k aproximácii právnych predpisov členských štátov“,⁴⁵ pričom Komisia na tieto účely spolupracuje s Úradom pre bezpečnosť potravín.

40 — Pozri BUSUIOC, M.: c. d., s. 18.

41 — MOLONEY, N.: EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: „More Europe“ or More Risks? In: *Common Market Law Review*. 47 (2010) s. 1317 – 1383, s. 1341. Pokiaľ ide o vyjadrenie pochybností o vhodnosti článku 114 ZFEÚ ako právneho základu pre zriadenie EBA, pozri FAHEY, E.: Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the legal Basis of the European Banking Authority. In: *Modern Law Review*. 74 (2011), s. 581 – 595, na s. 593, a House of Commons Treasury Committee.: The Committee's Opinion on proposals for European financial supervision. In: *Sixteenth Report of Session 2008-2009*, bod 32. Pokiaľ ide o argumenty v tom zmysle, že článok 114 ZFEÚ je vhodným právnym základom pre zriadenie ESMA, pozri HÄNLE, F.: *Die neue Europäische Finanzaufsicht*, Hamburg 2012, s. 40 – 44, a FRANK, A.: *Die Rechtswirkungen der Leitlinien und Empfehlungen der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde*, Baden-Baden 2012, s. 53 – 55. Posledný uvedený autor však ponechal otázku, či sa tieto argumenty uplatňujú aj na právomoci ESMA prijímať záväzné vykonávacie opatrenia, otvorenú.

42 — Pozri bod 2 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Juliane Kokott 22. septembra 2005 vo veci Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (rozsudok z 2. mája 2006, C-217/04, Zb. s. I-3771) (ďalej len „rozsudok ENISA“).

43 — Rozsudok zo 6. decembra 2005, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada (C-66/04, Zb. s. I-10553).

44 — Tamže, bod 63.

45 — Pozri bod 25 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 8. septembra 2005 v uvedenej veci.

30. Rozsah pôsobnosti článku 114 ZFEÚ ako právneho základu pre zriaďovanie agentúr bol ďalej rozvinutý v rozsudku ENISA⁴⁶. Súdny dvor konštatoval, že zriadenie agentúry, ktorá vo svojom stanovisku poskytuje Komisii technické poradenstvo,⁴⁷ by mohlo predstavovať opatrenie na aproximáciu v zmysle článku 114 ZFEÚ, a to jednak z dôvodu potreby technického poradenstva a jednak vzhľadom na skutočnosť, že „normotvorca Spoločenstva usúdil, že založenie orgánu Spoločenstva, akým je agentúra, je primeraným prostriedkom na zabránenie vzniku odlišností, ktoré by mohli vytvoriť prekážky správneho fungovania vnútorného trhu v danej oblasti“.⁴⁸

31. Súdny dvor v rozsudku ENISA ďalej konštatoval, že článok 114 ZFEÚ sa ako právny základ použije iba vtedy, ak z právneho aktu objektívne a skutočne vyplýva, že jeho cieľom je zlepšiť podmienky na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu.⁴⁹ Výrazom „opatrenia na aproximáciu“ uvedeným v tomto článku chceli autori Zmluvy zveriť normotvorcovi, v závislosti na všeobecnom kontexte a osobitných okolnostiach harmonizovanej oblasti, diskrečnú právomoc pri posudzovaní najvhodnejšej techniky aproximácie na dosiahnutie požadovaného výsledku, najmä v oblastiach, pre ktoré sú charakteristické zložité technické podrobnosti.⁵⁰

32. Na základe toho dospel Súdny dvor k dôležitému záveru o všeobecných právomociach agentúr prijímať opatrenia, ktoré sú právne záväzné pre tretie strany. Keďže zo znenia článku 114 ZFEÚ nevyplýva, že adresátmi opatrení prijatých na základe tohto ustanovenia musia byť výlučne členské štáty, normotvorca mohol považovať za potrebné zriadiť orgán EÚ, ktorého úlohou bude prispievať k uskutočňovaniu procesu aproximácie.⁵¹ V dôsledku toho bol článok 114 ZFEÚ vhodným právnym základom pre prijatie nariadenia č. 460/2004, na základe ktorého bola zriadená ENISA.

33. Zdá sa, že obavy podobné tým, ktorými sa Súdny dvor zaoberal v rozsudku ENISA, mal aj normotvorca EÚ v čase, keď sa rozhodol prijať osobitné opatrenia v oblasti predaja nakrátko, a najmä keď sa rozhodol v tejto oblasti delegovať na ESMA výkon niektorých úloh a povinností. To je ilustrované v odôvodnení 1 nariadenia č. 236/2012, v ktorom sa uvádza, že opatrenia prijaté členskými štátmi v oblasti predaja nakrátko, vzhľadom na finančnú krízu, ktorá vypukla v septembri 2008, „keďže Únia nemá osobitný spoločný regulačný rámec na obchodovanie nakrátko[,]... sa líšili“. Podobná myšlienka sa odráža v odôvodnení 2 nariadenia č. 236/2012,⁵² podľa ktorého je potrebné harmonizovať pravidlá predaja nakrátko a určité aspekty swapov na úverové zlyhanie a predchádzať vzniku prekážok riadneho fungovania vnútorného trhu, pretože inak je pravdepodobné, že členské štáty budú naďalej prijímať rozdielne opatrenia.

34. V dôsledku toho sa domnievam, že v zásade nemožno namietat' proti odvolávaniu sa na článok 114 ZFEÚ ako na právny základ pre zriadenie ESMA a kontrolu jeho úloh a právomocí. Vo všeobecnosti a z hľadiska jeho rozsiahlejších funkcií⁵³ úloha ESMA v kontexte aproximácie právnych predpisov členských štátov v oblasti predaja nakrátko spĺňa podmienky, ktoré stanovil Súdny dvor v rozsudku ENISA. Osobitné právomoci ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 si však vyžadujú bližšie posúdenie.

46 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 42.

47 — Tamže, bod 64.

48 — Tamže, bod 62.

49 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 43, bod 42.

50 — Tamže, bod 43.

51 — Tamže, bod 44. Pozri tiež rozsudok z 9. augusta 1994, Nemecko/Rada (C-359/92, Zb. s. I-3681, bod 37).

52 — Súdny dvor rozhodol, že „ak existujú alebo je pravdepodobné, že v budúcnosti vzniknú prekážky v obchodovaní preto, že členské štáty prijali alebo prijímajú odlišné opatrenia o istom výrobku alebo kategórii výrobkov, ktoré zaručujú odlišné úrovne ochrany a obmedzujú voľný pohyb daného výrobku alebo daných výrobkov v Spoločenstve, článok 95 ES oprávňuje normotvorcu Spoločenstva na to, aby zasiahol a prijal vhodné opatrenia na jednej strane v súlade s odsekom 3 tohto článku a na druhej strane v súlade s právnymi zásadami uvedenými v Zmluve alebo vyplývajúcimi z judikatúry, najmä so zásadou proporcionality“. Pozri rozsudok z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 32 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež bod 41 rozsudku Udiarenské dochucovadlá (už citovaného v poznámke pod čiarou 43).

53 — Pozri MOLONEY, N.: c. d.

2. Článok 114 ZFEÚ ako právny základ pre článok 28 nariadenia č. 236/2012

35. Námietky, ktoré Spojené kráľovstvo vzneslo vo svojom štvrtom žalobnom dôvode, sú v porovnaní so širokým útokom na právny základ, na ktorom bol ESMA zriadený, menej ambiciózne. Tieto námietky sa týkajú skôr právomocí, ktoré boli ESMA zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012.⁵⁴ Spojené kráľovstvo formulovalo svoj žalobný dôvod, pokiaľ ide o článok 114 ZFEÚ, na základe toho, že toto ustanovenie Zmluvy neoprávňuje prijímať individuálne opatrenia namierené proti konkrétnym fyzickým alebo právnickým osobám, a teda v rozsahu, v akom článok 28 nariadenia č. 236/2012 umožňuje prijímať takéto opatrenia, je vo vzťahu k článku 114 ZFEÚ *ultra vires*.⁵⁵

36. Ako som už uviedol, v *zásade* nemožno namietať proti odvolávaniu sa na článok 114 ZFEÚ ako na právny základ oprávňujúci agentúry prijímať rozhodnutia, ktoré sú právne záväzné pre tretie strany. No základné kritérium, ktoré sa používa v práve EÚ pri posudzovaní o tom, či zverenie takýchto právomocí agentúre spadá do rozsahu pôsobnosti článku 114 ZFEÚ, je, či rozhodnutia príslušnej agentúry prispievajú alebo vedú k harmonizácii vnútorného trhu.

37. Odvolávanie sa na článok 114 ZFEÚ ako na jediný právny základ článku 28 nariadenia č. 236/2012 však judikatúra Súdneho dvora nepodporuje, pretože zverenie rozhodovacích právomocí ESMA na základe tohto článku ako náhradu za posúdenie, ktoré mali vykonať príslušné vnútroštátne orgány, nemožno považovať za opatrenie „na aproximáciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré smerujú k vytváraniu a fungovaniu vnútorného trhu“ v zmysle článku 114 ZFEÚ.⁵⁶

38. Právomoci zverené ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 presahujú rámec harmonizácie vnútorného trhu, a to z nasledujúcich dôvodov.

a) Analýza obsahu právomocí, ktoré boli ESMA zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012

39. Cieľom článku 28 nariadenia č. 236/2012 je povýšiť na úroveň EÚ, presnejšie na úroveň ESMA, právomoc intervencie, ktorá sa uplatňuje za rovnakých podmienok, ako sú tie, za ktorých sa uplatňuje právomoc intervencie príslušných orgánov členského štátu podľa článkov 18, 20 a 22 nariadenia č. 236/2012. Okrem toho právomoci zverené podľa článku 28 možno uplatniť iba vtedy, ak vyššie uvedené vnútroštátne orgány nekonali tak, aby primerane riešili „hrozb[u] pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti“ [pozri článok 28 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 236/2012].

54 — Spojené kráľovstvo sa okrem iného odvoláva na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Nemecko/Rada (už citovanej v poznámke pod čiarou 51), v rámci ktorých tento generálny advokát v bode 36 uviedol, že bývalý článok 100, teraz článok 114 ZFEÚ „možno použiť iba na prijímanie opatrení, ktoré stanovujú jednotné pravidlá; uplatňovanie týchto pravidiel na jednotlivé prípady je potom záležitosťou vnútroštátnych orgánov“.

55 — Akokoľvek sa môže znenie tohto žalobného dôvodu zdať novátorské, a hoci Spojené kráľovstvo vo svojich písomných pripomienkach neuviedlo, pokiaľ ide o článok 114 ZFEÚ, výslovný odkaz na „nedostatok právomocí“, táto námietka je dostatočne jasná na to, aby sa k nej mohli vyjadriť všetci účastníci konania, ako aj vedľajší účastníci konania. Okrem toho „nedostatok právomocí“ je jeden z dôvodov, ktoré sám Súdny dvor zaradil medzi dôvody verejného poriadku. Pozri napríklad rozsudky z 13. júla 2000, Salzgitter/Komisia (C-210/98 P, Zb. s. I-5848, bod 56), a bod 54 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi 17. apríla 2012 vo veci Parlament/Rada (rozsudok z 5. septembra 2012, C-355/10).

56 — Pre úplnosť pripomínam, že článok 115 ZFEÚ má taký istý všeobecný materiálny rozsah pôsobnosti ako článok 114 ZFEÚ, ale podriaďuje vydávanie opatrení na harmonizáciu v oblastiach, ktoré sa v tomto článku uvádzajú, mimoriadnemu legislatívnemu postupu a vyžaduje jednomyselnosť Rady.

40. Ako Spojené kráľovstvo zdôraznilo na pojednávaní, z tejto definície vyplýva, že ESMA rozhodne vo veci, v ktorej relevantný príslušný orgán rozhodol inak. Ďalej podľa článku 28 ods. 4 a odôvodnenia 33 nariadenia č. 236/2012 orgán ESMA ešte predtým, ako sa rozhodne uložiť niektoré z opatrení, prekonzultuje to s Európskym výborom pre systémové riziká (ďalej len „ESRB“),⁵⁷ pričom ani Rada a ani Komisia do tohto rozhodovacieho procesu ako inštitúcie nezasahujú. Ako som už uviedol, opatrenie prijaté orgánom ESMA má podľa článku 28 ods. 11 nariadenia č. 236/2012 prednosť pred akýmkoľvek predchádzajúcim opatrením prijatým príslušným vnútroštátnym orgánom.

41. To znamená, že nemožno vierohodne tvrdiť, že právomoci, ktoré boli ESMA zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, sú úplne otvorené. Ako som už uviedol, výraz uvedený v článku 28 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 236/2012 bol spresnený článkom 24 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie č. 918/2012.⁵⁸

42. Pri výkone právomocí, ktoré zveruje článok 28 nariadenia č. 236/2012, musia byť splnené nasledujúce podmienky a obmedzenia. ESMA zohľadní pri prijímaní opatrení to, v akom rozsahu toto opatrenie „významným spôsobom rieši hrozbu pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v Únii alebo jeho časti alebo významne zlepši schopnosť príslušných orgánov monitorovať hrozbu“ [pozri článok 28 ods. 3 písm. a)]; „nevytvára riziko regulačnej arbitráže“ [pozri článok 28 ods. 3 písm. b)]; „nemá škodlivý vplyv na efektívnosť finančných trhov okrem iného znižovaním likvidity na týchto trhoch alebo vytváraním neistoty pre účastníkov trhu, ktorý je neúmerný vzhľadom na prínosy opatrenia“ [pozri článok 28 ods. 3 písm. c)].

43. Okrem toho článok 28 nariadenia č. 236/2012 poskytuje nasledujúce procesné záruky. Ako som sa už uviedol, ESMA je povinný konzultovať s ESRB. Ak je to potrebné, ESMA konzultuje aj s príslušnými orgánmi, nemá však povinnosť tak urobiť (pozri článok 28 ods. 4). ESMA je povinný oznámiť príslušným orgánom opatrenie, ktoré navrhuje prijať alebo obnoviť, najneskôr 24 hodín pred dátumom nadobudnutia účinnosti alebo obnovy opatrenia, pokiaľ nenastali „výnimočné okolnosti“ (pozri článok 28 ods. 5 a 6), a po prijatí opatrenia je povinný oznámiť prijaté opatrenie príslušným orgánom (pozri článok 28 ods. 8). ESMA je napokon povinný uverejniť na svojej internetovej stránke oznam o každom rozhodnutí uložiť alebo obnoviť niektoré z opatrení, ako aj dôvody svojho rozhodnutia (pozri článok 28 ods. 7), a okrem toho je povinný preskúmať akékoľvek prijaté opatrenie každé tri mesiace. Ak tak neurobí (pozri článok 28 ods. 10), opatrenie zaniká. K námietkam v súvislosti s výkonom právomocí, ktoré boli ESMA zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, sa vrátim neskôr, len čo preskúmam vhodnosť judikatúry rozsudku Meroni na vyriešenie sporu.

44. Je však dôležité mať na pamäti rozsah právomocí, ktoré boli ESMA zverené voči tretím stranám. Ako už bolo spomenuté vyššie, právomoc intervencie zverená ESMA podľa článku 28 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 236/2012 môže viesť k uloženiu oznamovacej povinnosti fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá má čisté krátke pozície v súvislosti so špecifickým finančným nástrojom alebo triedou finančných nástrojov. Okrem toho ESMA môže uložiť zákaz alebo podmienky predaja nakrátko a podobných transakcií, ako sa uvádza v článku 28 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 236/2012.

45. V rozpore s tvrdeniami uvedenými v písomných pripomienkach Komisie sa domnievam, že to zachádza nad rámec právomocí „stanoviť opatrenia týkajúce sa určitého výrobku alebo kategórie výrobkov, a ak je to potrebné, konkrétne opatrenia týkajúce sa týchto výrobkov“.⁵⁹ V tomto kontexte ESMA v skutočnosti nerozvíja špecifické a podrobnejšie pravidlá uplatniteľné na daný finančný produkt alebo službu, ako je to napríklad v prípade Komisie, ktorá s cieľom zjednotiť prístup členských štátov k nebezpečným výrobkom vykonáva svoju právomoc podľa článku 13 smernice 2001/95/ES Európskeho parlamentu a Rady z 3. decembra 2001 o všeobecnej bezpečnosti výrobkov,

57 — Ktorý bol zriadený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká (Ú. v. EÚ L 331, s. 1).

58 — Pozri bod 14 týchto návrhov.

59 — Komisia citovala rozsudok Nemecko/Rada (už citovaný v poznámke pod čiarou 51), ktorom možno nájsť túto zásadu.

ktorý bol prijatý na základe článku 114 ZFEÚ.⁶⁰ ESMA skôr zasahuje do podmienok hospodárskej súťaže na konkrétnom finančnom trhu, ktorý spadá do rozsahu právomocí vnútroštátneho príslušného orgánu v prípade, že nastanú určité výnimočné okolnosti. Myslím si, že najbližšiu analógiu v práve EÚ, pokiaľ ide o právomoci ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, možno nájsť v právomoci intervencie Komisie v oblasti poľnohospodárstva a antidumpingu, čo sú oblasti, v ktorých Komisia vykonáva spoločnú politiku EÚ.

46. Teda opatrenie prijaté na základe článku 114 ZFEÚ musí mať skutočne za cieľ zlepšenie podmienok vytvárania a fungovania vnútorného trhu. Keby samotné konštatovanie rozdielov medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami, ako aj abstraktného rizika prekážok výkonu základných slobôd alebo skreslenia hospodárskej súťaže, ktoré by mohli z toho vyplývať, stačilo na odôvodnenie výberu článku 114 ZFEÚ ako právneho základu, súdne preskúmanie dodržiavania vhodného právneho základu by nemalo žiaden účinok. Súdny dvor by teda nemohol vykonávať funkciu, ktorú plní podľa článku 19 ZEÚ, aby zabezpečil dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní Zmluvy.⁶¹ Preto pri skúmaní toho, či je článok 114 ZFEÚ vhodným právnym základom pre prijatie daného opatrenia, musí Súdny dvor preveriť, či opatrenie, ktorého platnosť je napadnutá, skutočne sleduje cieľ, ktorým je zlepšenie podmienok vytvárania a fungovania vnútorného trhu, ktorý uvádza normotvorca Spoločenstva.⁶²

47. Okrem toho potenciálny výskyt budúcich prekážok obchodu, ktoré vyplývajú z rozdielov v právnych predpisoch členských štátov, nepostačuje. Výskyt takýchto prekážok musí byť pravdepodobný a cieľom predmetného opatrenia musí byť ich zamedzenie.⁶³

b) Článok 28 nariadenia č. 236/2012 v kontexte judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa článku 114 ZFEÚ ako právneho základu

48. V rozsudku ENISA Súdny dvor konštatoval, že na základe posúdenia normotvorcom EÚ sa môže zdať, že je potrebné vytvoriť orgán Spoločenstva, ktorého úlohou bude prispievať k uskutočňovaniu procesu harmonizácie „v prípadoch, v ktorých sa na uľahčenie harmonizovaného uplatňovania aktov prijatých na základe tohto ustanovenia zdá byť vhodné prijať nezáväznú sprievodnú a rámcovú opatrenia“.⁶⁴

49. Okrem toho Súdny dvor zdôraznil, že úlohy zverené takému orgánu musia byť úzko späté s oblasťami, ktoré upravujú opatrenia na aproximáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, a to je najmä vtedy, keď takto založený orgán poskytuje služby vnútroštátnym orgánom alebo hospodárskym subjektom, ktoré majú vplyv na jednotné vykonávanie harmonizačných opatrení a ktoré môžu ich uplatňovanie uľahčiť.⁶⁵

50. Rozhodovacie právomoci ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 sa však len málo podobajú opatreniam, ktoré Súdny dvor opísal v týchto relevantných pasážach rozsudku ENISA. Po prvé rozhodnutia prijaté podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 sú právne záväzné, zatiaľ čo Súdny dvor sa v rozsudku ENISA zaoberal právne nezáväznými opatreniami. Hoci tento stav nie je sám osebe napadnuteľný, je ťažké si predstaviť, ako by výkon právomocí podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012

60 — Ú. v. ES L 11, 2002, s. 4; Mim. vyd. 15/006, s. 447. Je zaujímavé poznamenať, že podľa tohto ustanovenia musia príslušné vnútroštátne orgány vykonať rozhodnutia Komisie v lehote 20 dní, pokiaľ sa v týchto rozhodnutiach nestanoví iná lehota.

61 — Rozsudok z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada (C-376/98, Zb. s. I-8419, bod 84).

62 — Tamže, bod 85 a tam citovaná judikatúra.

63 — Tamže, bod 86. Pozri tiež rozsudok z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, Zb. s. I-4999, bod 33).

64 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 42, bod 44.

65 — Tamže, bod 45.

mohol prispieť k takej harmonizácii, ktorú Súdny dvor opísal v rozsudku ENISA. Ich funkciou je skôr povýšiť vykonávacie právomoci uvedené v článkoch 18, 20 a 22 nariadenia č. 236/2012 z vnútroštátnej úrovne na úroveň EÚ v prípade, že existuje nezhoda medzi ESMA a príslušným vnútroštátnym orgánom alebo medzi vnútroštátnymi orgánmi.

51. Článok 28 nariadenia č. 236/2012 teda vytvára na úrovni EÚ pohotovostný rozhodovací mechanizmus, ktorý sa uplatní v prípade, že sa príslušné vnútroštátne orgány nedohodnú na opatreniach, ktoré by sa mali prijať. Podľa pravidiel hlasovania ESMA možno tieto opatrenia prijať kvalifikovanou väčšinou Rady orgánov dohľadu.⁶⁶

52. Výsledkom uplatnenia právomocí ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 teda nie je harmonizácia alebo prijatie jednotnej praxe na úrovni členských štátov, ale nahradenie vnútroštátneho rozhodnutia podľa článkov 18, 20 a 22 nariadenia č. 236/2012 rozhodnutím na úrovni EÚ.

53. Preto hoci písomné pripomienky, ktoré predložil Parlament, sú správne do tej miery, že podľa judikatúry Súdného dvora možno na základe článku 114 ZFEÚ zriaďovať agentúry a zverovať im úlohy za predpokladu, že sú súčasťou normatívneho rámca, ktorý aproximuje ustanovenia relevantné pre vnútorný trh,⁶⁷ článok 28 nariadenia č. 236/2012 zachádza nad tento rámec.

3. Článok 352 ZFEÚ ako vhodný právny základ pre článok 28 nariadenia č. 236/2012

54. Pre úplnosť by som rád dodal, že sa domnievam, že článok 352 ZFEÚ by mal byť vhodným právnym základom pre článok 28 nariadenia č. 236/2012. Je to tak preto, lebo na úrovni EÚ je jednoznačne potrebné prijať opatrenia, keďže na integrovanom trhu s finančnými nástrojmi môže mať nečinnosť prípadne nedostatočná činnosť príslušného vnútroštátneho orgánu v súvislosti s predajom nakrátko významný cezhraničný vplyv. To by mohlo zahŕňať narušenie bankových systémov iných členských štátov, ako sú tie, ktoré sú súčasťou trhu, na ktorom sa uskutočňuje predaj nakrátko. Preto v situáciách, ktoré predstavujú hrozbu pre riadne fungovanie a integritu finančných trhov alebo stabilitu celého finančného systému v EÚ alebo jeho časti, sa centralizovaný postup rozhodovania, ktorý umožňuje jednotné uplatňovanie pravidiel EÚ týkajúcich sa predaja nakrátko, zdá byť nevyhnutný a primeraný. No z dôvodov, ktoré som vysvetlil vyššie, centralizovaný pohotovostný mechanizmus rozhodovania, ktorý nahrádza rozhodnutie príslušného orgánu členského štátu bez jeho súhlasu alebo ktorý ponúka rozhodnutie ako náhradu za neexistujúce rozhodnutie, nemožno považovať za opatrenie na „aproximáciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov“ podľa článku 114 ZFEÚ.

55. Ďalej sa však domnievam, že článok 28 nariadenia č. 236/2012 je „nevyhnutný“ v zmysle článku 352 ZFEÚ „na dosiahnutie niektorého z cieľov“ uvedených v Zmluvách. V tejto súvislosti by som rád pripomenul rozsudok Massey Ferguson⁶⁸, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že fungovanie colnej únie si „nevyhnutne“ vyžaduje určenie jednotnej colnej sadzby, pokiaľ ide o tovar dovezený z tretích krajín tak, aby úroveň ochrany, ktorú poskytuje Spoločný colný sadzobník, bola rovnaká v celom Spoločenstve.⁶⁹ Z dôvodov, ktoré som už vysvetlil vyššie, má právomoc intervencie ESMA podľa článku 28 ods. 1 nariadenia č. 236/2012 podobnú vlastnosť „nevyhnutnosti“ na dosiahnutie cieľov vnútorného trhu, a to v dôsledku cezhraničného dopadu nedostatočnej činnosti členských štátov v súvislosti s predajom nakrátko.

66 — Rozhodnutia ESMA prijíma Rada orgánov dohľadu, pričom spomedzi jej členov majú právo hlasovať iba najvyšší predstavitelia vnútroštátnych orgánov verejnej moci príslušných vykonávať dohľad nad účastníkmi finančných trhov (pozri článok 40 nariadenia č. 1095/2010). Ako sa uvádza v poznámke pod čiarou 36, rozhodnutia Rady orgánov dohľadu sa prijímajú jednoduchou väčšinou jej členov alebo, za výnimočných okolností, kvalifikovanou väčšinou jej členov, ktorí majú právo hlasovať (pozri článok 44 ods. 1 nariadenia č. 1095/2010).

67 — Parlament na podporu svojho tvrdenia cituje body 42 až 45, 59 a 60 rozsudku ENISA (už citovaného v poznámke pod čiarou 42).

68 — Rozsudok z 12. júla 1973, Hauptzollamt Bremerhaven/Massey Ferguson (8/73, Zb. s. 897).

69 — Tamže, bod 3.

56. Zároveň by som rád pripomenul, že skutočnosť, že predaj nakrátko „ovplyvňuje“ fungovanie spoločného trhu, nepostačuje na odôvodnenie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu pre článok 28 nariadenia č. 236/12.⁷⁰ Inými slovami, článok 114 ZFEÚ nie je vhodným a alternatívnym právnym základom, ktorý by vylučoval možnosť odvolávať sa na článok 352 ZFEÚ.⁷¹ Právomoc intervencie, ktorá bola ESMA zverená článkom 28 nariadenia č. 236/2012, zachádza nad rámec harmonizácie podľa článku 114 ZFEÚ. V dôsledku narušenia, ktoré by mohlo vyplývať z neúspechu každého jedného členského štátu pri odvracaní dôsledkov predaja nakrátko za výnimočných okolností, je však intervencia nevyhnutná pre fungovanie vnútorného trhu EÚ.⁷² Podobne odvolávanie sa na článok 352 ZFEÚ nemôže „predstavovať základ pre rozšírenie oblasti“ právomocí Únie „nad všeobecný rámec vyplývajúci zo súhrnu ustanovení“ Zmluvy o EÚ, a „osobitne z tých, ktoré definujú úlohy a činnosti“ Únie.⁷³

57. Okrem toho Súdny dvor výslovne schválil odvolávanie sa na článok 352 ZFEÚ pre opatrenia, „ktoré sa osobitne týkajú fyzických osôb“,⁷⁴ ak dotknuté opatrenia patria medzi ciele Únie v zmysle článku 352 ZFEÚ.⁷⁵ Domnievam sa, a v dôsledku vplyvu, ktorý by mohla mať na fungovanie vnútorného trhu nečinnosť alebo nedostatočná činnosť príslušných orgánov členských štátov v súvislosti s predajom nakrátko, že ciele článku 28 nariadenia č. 236/2012 odrážajú ciele Európskej únie v zmysle článku 352 ZFEÚ.⁷⁶

58. Vzhľadom na to, že je potrebné, aby členské štáty vykladali článok 352 ZFEÚ jednotne, vhodnosť právneho základu pre prijatie nariadenia č. 236/2012, pokiaľ ide o rozsah zhody, ktorá podporila prijatie článku 28 nariadenia č. 236/2012, nie je irelevantnou otázkou. Ako už bolo uvedené na pojednávaní, Spojené kráľovstvo namietalo proti platnosti článku 28 nariadenia č. 236/2012 prijatého v rámci legislatívneho postupu stanoveného v článku 114 ZFEÚ kvalifikovanou väčšinou členov Rady.⁷⁷ Ako už bolo uvedené vyššie, v rámci toho, ako ESMA prostredníctvom Rady orgánov dohľadu vykonáva svoje právomoci podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, neexistuje právo veta. Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy je v článku 352 ods. 2 ZFEÚ stanovená požiadavka, aby Komisia upozorňovala národné parlamenty na návrhy založené na tomto článku.⁷⁸ Použitie článku 352 ZFEÚ ako právneho základu pre článok 28 nariadenia č. 236/2012 by teda otvorilo dôležitý kanál pre lepší demokratický vstup.⁷⁹

70 — Rozsudok z 26. marca 1996, Parlament/Rada (C-271/94, Zb. s. I-1689, bod 32).

71 — Rozsudky z 26. marca 1987, Komisia/Rada (45/86, Zb. s. 1493, bod 13) a z 13. júla 1995, Španielsko/Rada (C-350/92, Zb. s. I-1985, bod 26).

72 — Súhlasím s výrokom DASHWOOD, A. v článku nazvanom „Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence“. In: BARNARD, V., ODUDU, O. (ed.): *The Outer Limits of European Union Law*. Oxford: Hart Publishing, 2009, s. 35 – 44, na s. 40, v tom, že „Article 308 [now 352] can still perform a useful and constitutionally proper function by allowing the powers of the institutions under specific legal bases to be supplemented, where this proves necessary to attain the Community objective for which the power in question has been conferred“.

73 — Rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P, Zb. s. I-6351, bod 203).

74 — Tamže, bod 235.

75 — Tamže, bod 220.

76 — Tamže, bod 227.

77 — Zápisnica z 3148 stretnutia Rady Európskej únie, ktoré sa konalo v Bruseli 21. februára 2012, bod programu 1. Je samozrejmé, že všeobecné zásady ústavnosti a právneho štátu vylučujú odvolávanie sa na akékoľvek zohľadnenie politickej vhodnosti pri voľbe vhodného právneho základu pre legislatívny akt EÚ, ktorá sa musí zakladať výhradne na objektívnych kritériách. V judikatúre Súdneho dvora je však uznané, že to, či je legislatívny postup, ktorý sa musí dodržať, ovplyvnený voľbou právneho základu, určuje, či súd musí o tejto otázke rozhodnúť [pozri rozsudok z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Zb. s. I-7789, body 42 až 44); pozri tiež rozsudok Súdu prvého stupňa z 19. marca 2003, CMA CGM a i./Komisia (T-213/00, Zb. s. II-913, body 85 až 103)]. V bode 103 Súd prvého stupňa konštatoval, že „žalobný dôvod žalobcov založený na nesprávnom právnom základe musí byť zamietnutý, pretože údajná chyba nezabavila žalobcov procesných záruk stanovených v relevantných pravidlách postupu a nemala žiaden nepriaznivý vplyv na ich právne postavenie“. Proti tomuto rozsudku bolo podané odvolanie pod spisovým číslom C-236/03 P, ktoré Súdny dvor zamietol uznesením z 28. októbra 2004, Komisia/CMA CGM a i.

78 — Naproti tomu, ako sa uvádza v jednom komentári, keďže „agentúry sa začali zriaďovať na základe postupu spolurozhodovania, Európsky parlament mal príležitosť do tohto postupu významne zasahovať“. BUSUIOC, M.: c. d., s. 117.

79 — Podobnú pripomienku vyjadril Súdny dvor vo vzťahu k Európskemu parlamentu v bode 235 rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (už citovaného v poznámke pod čiarou 74).

59. Z týchto dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor vyhlásil článok 28 nariadenia č. 236/2012 za neplatný z dôvodu nedostatku právomoci, pretože článok 114 ZFEÚ nebol vhodným právnym základom pre jeho prijatie.⁸⁰

C – Žalobné dôvody Spojeného kráľovstva vychádzajúce z judikatúry rozsudkov Meroni a Romano vzhľadom na články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ

1. Predbežné poznámky

60. Vzhľadom na záver, ktorý som prijal, pokiaľ ide o štvrtý žalobný dôvod predložený Súdnemu dvoru Spojeným kráľovstvom, je potrebné odôvodniť prvý až tretí žalobný dôvod iba v prípade, že Súdny dvor rozhodne, že článok 114 ZFEÚ predstavuje vhodný právny základ pre prijatie článku 28 nariadenia č. 236/2012. Domnievam sa, že zmeny, ktoré priniesla Lisabonská zmluva, jednak pokiaľ ide o objasnenie rozdielu medzi (normatívnymi) delegovanými opatreniami a vykonávacími (exekutívnymi) právomocami⁸¹ a jednak pokiaľ ide o zmeny a doplnenia, ktoré v rámci systému súdov EÚ zakotvili súdne preskúmanie aktov agentúr EÚ, znamenajú, že v rámci súčasnej štruktúry ústavného práva Európskej únie je potrebné opätovne preskúmať vhodnosť judikatúry rozsudkov Romano a Meroni.

a) Rozsudok Súdneho dvora vo veci Meroni

61. Predmetom rozsudku Meroni z roku 1958 bola žaloba o neplatnosť, ktorou bol napadnutý vyrovnávací systém pre železný šrot dovážaný z tretích krajín zriadený podľa Zmluvy o ESUO, konkrétnejšie suma vyberaná Vysokým úradom na základe dvoch rozhodnutí, ktoré prijali Spoločný úrad spotrebiteľov železného šrotu a Vyrovnávací fond pre dovážaný železný šrot (ďalej len „bruselské agentúry“), na ktoré Vysoký úrad ESUO delegoval implementáciu tohto systému. Bruselské agentúry boli súkromnoprávne subjekty zriadené podľa belgického práva.

62. Súdny dvor v rozsudku Meroni konštatoval, že Vysoký úrad bol oprávnený delegovať právomoc na externý orgán alebo orgány. Toto delegovanie však podliehalo obmedzeniam uloženým Zmluvou o ESUO. Súdny dvor rozhodol, že Vysoký úrad nemohol delegovať na orgán iné právomoci, než sú tie, ktoré má sám podľa Zmluvy o ESUO.⁸² Napríklad rozhodnutia bruselských agentúr nepodliehali preskúmaniu Súdnym dvorom za podmienok stanovených v článku 33 UO, hoci toto obmedzenie sa uplatňovalo na právne akty Vysokého úradu.⁸³ Okrem toho Súdny dvor zdôraznil, že delegovanie právomoci je legitímne iba vtedy, ak je nevyhnutné pre plnenie úloh Vysokého úradu. Každé delegovanie právomocí sa môže týkať iba presne určených vykonávacích právomocí, uplatňovanie ktorých v plnom rozsahu podlieha dohľadu Vysokého úradu.⁸⁴

80 — Vychádzajúc z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, by som na príklade rozsudku 29. apríla 2004, Komisia/Rada (C-338/01, Zb. s. I-4829, body 56 a 57), rád potvrdil, že výnimočne, „keď sa preukáže, že opatrenie naraz sleduje viacero cieľov, ktoré sú nerozlučne spojené bez toho, aby jeden cieľ bol doplňujúcim oproti ostatným, takéto opatrenie sa musí zakladať na príslušných právnych základoch [pozri okrem iného rozsudky z 19. septembra 2002, Huber (C-336/00, Zb. s. I-7699, bod 31); z 12. decembra 2002, Komisia/Rada (C-281/01, Zb. s. I-12049, bod 35); z 11. septembra 2003, Komisia/Rada (C-211/01, Zb. s. I-8913 bod 40), a stanovisko zo 6. decembra 2001 (2/00, Zb. s. I-9713, bod 23)]. Uplatnenie dvojakeho právneho základu je však vylúčené, ak sú konania ustanovené pre jeden alebo druhý z týchto základov nezlučiteľné [pozri rozsudky zo 17. marca 1993, Komisia/Rada (nazývaný „Oxid titaničitý“), (C-300/89, Zb. s. I-2867, body 17 až 21), a z 25. februára 1999, Parlament/Rada (C-164/97 a C-165/97, Zb. s. I-1139, bod 14)].“ Tieto zásady sa samozrejme uplatňujú na všetky alternatívne právne základy, na ktorých sa môže článok 28 nariadenia č. 236/2012 zakladať.

81 — Pozri LENAERTS, K., van NUFFEL, P.: *European Union Law* (3rded. London: Sweet and Maxwell, 2011), body 17-008 až 17-011.

82 — Rozsudok Meroni (už citovaný v poznámke pod čiarou 11, s. 150). V tomto rozsudku Súdny dvor uviedol, že „skutočnosť, že bruselské agentúry môžu prijímať rozhodnutia, ktoré sú oslobodené od obmedzenia, ktorému by podliehali v prípade, že by tieto rozhodnutia prijal priamo Vysoký úrad, v skutočnosti zveruje bruselským agentúram rozsiahlejšie právomoci, než sú tie, ktoré má Vysoký úrad v zmysle Zmluvy“.

83 — Tamže, s. 149.

84 — Tamže, s. 152.

63. V tomto kontexte Súdny dvor dospel k známemu záveru, že „delegovanie právomocí na bruselské agentúry, ktoré im boli zverené rozhodnutím č. 14/55, poskytuje týmto agentúram určitú voľnosť, čo implikuje rozsiahlu diskrečnú právomoc, a nemožno to považovať za zlučiteľné s požiadavkami Zmluvy“.⁸⁵

64. Z kontextu, v rámci ktorého Súdny dvor dospel v rozsudku Meroni k tomuto záveru, je mi jasné, že jeho obavy boli dvojaké: po prvé Súdny dvor mal obavy z toho, že akty bruselských agentúr nebude možné súdne preskúmať, a po druhé Súdny dvor sa snažil zabrániť tomu, aby Vysoký úrad delegoval právomoci, ktoré boli rozsiahlejšie ako tie, ktoré mal sám, a ktoré boli svojvoľne široko definované. Domnievam sa, že z tohto dôvodu Súdny dvor potvrdil ústavné imperatívy účinného súdneho preskúmania a inštitucionálnej rovnováhy.

b) Zistenia Súdneho dvora v rozsudku Romano

65. Podobné obavy sprevádzali zistenia Súdneho dvora v rozsudku Romano. V tomto rozsudku musel Súdny dvor rozhodnúť o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal belgický pracovný súd a ktorého predmetom bol výklad a platnosť rozhodnutia č. 101 Správnej komisie Európskych spoločenstiev pre sociálne zabezpečenie migrujúcich pracovníkov (ďalej len „správna komisia“)⁸⁶ a výklad nariadenia Rady (EHS) č. 574/72 z 21. marca 1972, ktorým sa stanovuje postup pri vykonávaní nariadenia (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú rámci spoločenstva⁸⁷. Správna komisia bola zriadená na základe posledného uvedeného nariadenia a prijala rozhodnutie, ktoré malo nepriaznivý vplyv na výšku čiastky, na ktorú bol pán Romano oprávnený na základe svojich dôchodkových nárokov.

66. Súdny dvor dospel v tomto rozsudku, pokiaľ ide o právomoci Správnej komisie, k tomuto známemu záveru:

„... z článku 155 Zmluvy, ako aj zo súdneho systému zriadeného Zmluvou, a najmä článkami 173 a 177 tejto Zmluvy, vyplýva, že subjekt, akým je Správna komisia, nesmie byť splnomocnený Radou na prijímanie aktov, ktoré majú silu zákona“.⁸⁸

67. Ako už bolo zdôraznené na pojednávaní, z francúzskej, holandskej, nemeckej a španielskej jazykovej verzie rozsudku Romano vyplýva, že sa obmedzuje na uloženie zákazu agentúram prijímať *normatívne opatrenia*. Napríklad výraz „akty, ktoré majú silu zákona“ v bode 20 rozsudku Súdneho dvora vo veci Romano je vo francúzskej jazykovej verzii tohto rozsudku vyjadrený ako „acts revêtant un caractère normatif“. Z tohto dôvodu je potrebné anglickú formuláciu „acts having the force of law“ vykladať vzhľadom na ostatné jazykové verzie.

85 — Tamže, s. 154.

86 — Ú. v. ES 1976, C 44, s. 3.

87 — Ú. v. ES L 74, s. 1; Mim. vyd. 05/001, s. 83.

88 — Rozsudok Romano (už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 20). Generálny advokát Warner bol striktnější v odvolávaní sa na neexistenciu právomoci súdneho preskúmania s cieľom zabrániť tomu, aby mali rozhodnutia Správnej komisie „silu zákona“. Pozri jeho návrhy na s. 1265.

2. Judikatúra rozsudkov Meroni a Romano v kontexte súčasnej právnej úpravy EÚ v oblasti regulačných agentúr

68. Konštatovalo sa, že Súdny dvor na každú súčasnú agentúru EÚ stále uplatňuje závery prijaté v rozsudku Meroni.⁸⁹ Stručne povedané, problém spočíva v sklbení zriadenia agentúr s uložením zákazu delegovania neobyčajne rozsiahlej a/alebo nedostatočne jasne definovanej diskrečnej právomoci na agentúry a ďalšie orgány, ktorý bol stanovený v rozsudku Meroni,⁹⁰ a uložením zákazu prijímať opatrenia agentúram, ktoré majú „silu zákona“, ktorý bol stanovený v rozsudku Romano.

69. Je užitočné zdôrazniť základné rozdiely v skutkovom a právnom kontexte medzi agentúrami, ktoré skúmal Súdny dvor v roku 1958 v rozsudku Meroni, a spôsobom, ako fungujú všetky súčasné agentúry. Tieto rozdiely boli opísané v jednom komentári takto:

„The Brussels agencies [considered in Meroni] were bodies established under private law, whereas the EU agencies are public bodies under EU law. Although it makes perfect sense to qualify the former ‚as outside bodies‘, this is not so for the latter. The Brussels agencies had received powers from the High Authority, whereas EU agencies are established and endowed with powers by the Union legislature. Moreover, the ruling in Meroni was given under the ECSC Treaty, whereas the current EU agencies operate under the EU Treaties.“⁹¹

70. Obmedzenia relevantnosti rozsudku Romano pre súčasnú právnu úpravu agentúr je vidno zo samotného rozsudku. Myslím si, že je zrejmé, že Súdny dvor si bol pri uložení zákazu delegovania legislatívnych právomocí na príslušnú agentúru vedomý neexistencie možnosti podľa Zmluvy o EHS súdne preskúmať takéto opatrenia, čo neskôr aj napravil. Lisabonská zmluva však túto medzeru vyplnila tak, že prekonfigurovala delegovanie legislatívnych právomocí podľa článku 290 ZFEÚ a objasnila rozsah a výkon vykonávacích právomocí podľa článku 291 ZFEÚ.

71. Pokiaľ ide o rozsudok Meroni, obavy Súdneho dvora týkajúce sa inštitucionálnej rovnováhy a potreby postaviť mimo zákon neobyčajne rozsiahle a/alebo svojvoľné delegovanie právomocí sú aktuálne tak dnes, ako aj v roku 1958. Pri riešení týchto obáv je však potrebné tiež náležite prihliadať na vývoj v primárnom práve Európskej únie, ako to vyplýva z článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.

72. Ako budem demonštrovať v ďalšej časti týchto návrhov, vývoj v ústavnom práve EÚ, ku ktorému došlo po prijatí Lisabonskej zmluvy, skutočne vyriešil kľúčové problémy, ktorými sa Súdny dvor musel zaoberať v rozsudkoch Meroni a Romano, konkrétne neexistenciu podmienok zakotvených v Zmluve týkajúcich sa zverenia a delegovania právomocí, aby za zabezpečilo rešpektovanie inštitucionálnej rovnováhy, a vákuum v súvislosti so súdnym preskúmaním právne záväzných aktov agentúr.

3. Zmeny, ktoré priniesla Lisabonská zmluva

73. Ako už bolo uvedené vyššie, právomoc Súdneho dvora preskúmať zákonnosť aktov „orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči tretím osobám“ je v súčasnosti zakotvená v článku 263 ods. 1 ZFEÚ, zatiaľ čo článok 263 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že Súdny dvor má pri preskúmaní zákonnosti aktov agentúr k dispozícii prostriedky, ktoré sú tradične dostupné

89 — CHAMON, M.: (2011), c. d., s. 1056. Autor však uvádza, že generálny advokát Geelhoed v návrhoch, ktoré predniesol 3. októbra 2002 vo veci Komisia/Parlament a Rada (rozsudok z 21. januára 2003, C-378/00, Zb. s. I-937), v poznámke pod čiarou predpokladal, že rozsudok Meroni sa uplatňuje na agentúry, bližšie však túto domnienku nerozvinul.

90 — CHAMON, M.: c. d., s. 1058.

91 — CHAMON, M.: c. d., s. 1059.

v rámci práva EÚ.⁹² Článok 265 ods. 1 ZFEÚ umožňuje napadnúť nečinnosť agentúr žalobou o nečinnosť a článok 267 písm. b) ZFEÚ umožňuje preskúmať platnosť aktov agentúr prostredníctvom vnútroštátnych súdov. Agentúry sa spomínajú vo vymenovanom rebríčku v rámci súdneho systému EÚ ako posledné v súvislosti so zmienkou o žalobe o určenie neplatnosti v článku 277 ZFEÚ, ktorá sa týka všeobecne záväzných aktov. Naproti tomu v ustanoveniach upravujúcich mimozmluvnú zodpovednosť inštitúcií EÚ a náhradu škody, konkrétne v článkoch 268 ZFEÚ a 340 ZFEÚ, sa nenachádza nijaká zmienka o agentúrach, hoci podľa judikatúry Súdneho dvora sa možno domáhať náhrady škody spôsobenej opatrením, ktoré prijala agentúra.⁹³

74. Vzhľadom na vyššie uvedené ustanovenia Zmluvy je zrejmé, že agentúram možno zveriť právomoc prijímať právne záväzné rozhodnutia, ktoré majú právne účinky voči tretím osobám. V opačnom prípade by tieto zmeny a doplnenia Zmluvy nemali zmysel. Z tohto dôvodu sa domnievam, že práve tak, ako voči agentúram, ako je napríklad ESMA, nemožno vzniesť námietku ako takú, pokiaľ ide o prenesenie právomoci prijímať opatrenia, ktoré majú právne účinky voči tretím osobám, ako sú napríklad investori a obchodníci s cennými papiermi, nemožno vzniesť námietku ako takú, pokiaľ ide o takéto opatrenia ani na základe rozsudku Meroni a prípadne rozsudku Romano.

75. To znamená, čo by som chcel potvrdiť, že hoci Lisabonská zmluva jasne mapuje systém súdneho preskúmania opatrení a rozhodnutí agentúr, neuvádza sa v nej nič konkrétnejšie, pokiaľ ide o vymedzenie rozsahu ich právomocí.⁹⁴ Je to tak preto, lebo ani v článku 290 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že legislatívny akt môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať akty, a ani v článku 291 ZFEÚ, ktorý členským štátom, Komisii a v niektorých osobitných prípadoch Rade zveruje vykonávacie právomoci, sa nenachádza žiadna zmienka o agentúrach. Ešte predtým, ako nadobudla platnosť Lisabonská zmluva, sa pod výrazom „vykonávacie právomoci“ označovali dva typy právomocí, a to aj napriek tomu, že mali odlišnú povahu. Týmito právomocami boli právomoc prijímať normatívne akty, ktorými sa menia alebo dopĺňajú základné legislatívne akty, a právomoc implementovať alebo vykonať na úrovni EÚ legislatívne akty EÚ alebo niektoré z ich ustanovení.⁹⁵ Jasné vymedzenie týchto dvoch právomocí navrhol až Európsky dohovor⁹⁶, ktorý bol zahrnutý do Zmluvy o Ústave pre Európu⁹⁷. Táto zmena sa napokon premietla do Lisabonskej zmluvy, konkrétne do článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.⁹⁸

76. Článok 290 ZFEÚ v podstate umožňuje delegovanie právomoci prijímať akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu.⁹⁹ Tieto právomoci možno delegovať len na Komisiu. Inými slovami, článok 290 ZFEÚ umožňuje prostredníctvom legislatívneho aktu delegovať na Komisiu právomoc meniť nepodstatné prvky určitých legislatívnych aktov a/alebo právomoc ich

92 — Podľa článku 263 piateho odseku ZFEÚ právne akty, ktorými sa zriaďujú orgány, úrady a agentúry Únie, môžu ustanoviť osobitné podmienky a úpravy týkajúce sa žalôb podaných fyzickými alebo právnickými osobami proti aktom týchto orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči nim. Podľa článku 61 nariadenia č. 1095/2010 vykonáva súdne preskúmanie uplatňovania článku 28 nariadenia č. 326/2012 Všeobecný súd a v konečnom dôsledku Súdny dvor.

93 — Pozri rozsudok Sogelma/EAR (už citovaný v poznámke pod čiarou 14).

94 — Ako uvádzajú HOFMANN, H., MORINI, A.: c. d., s. 420.

95 — RIRIS, J.-C.: *The Constitution for Europe. A legal Analysis*. Cambridge University Press: Cambridge, 2006, s. 73.

96 — Pozri Záverečnú správu pracovnej skupiny IX o zjednodušení z 29. novembra 2002, CONV 424/02, WG IX 13, s. 10 – 12.

97 — Zmluva o Ústave pre Európu (Ú. v. EÚ. C 47, s. 1), článok I-36 nazvaný Delegované európske nariadenia a článok I-37 nazvaný Vykonávacie akty. Napokon, pokiaľ ide o podrobnú analýzu právnych noriem podľa Lisabonskej zmluvy, pozri HOFMANN, H.: *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon. Typology Meets Reality*. In: *European Law Journal*. 15 (2009) s. 482 – 505.

98 — Pozri vo všeobecnosti SCHWARZE, J.: *European Administrative Law in the Light of the Lisbon Treaty*. In: *European Public Law*. 18 (2012) s. 285 – 304, na s. 294 – 296; PEERS, S., COSTA, M.: *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*. In: *European Law Journal*. 18 (2012), s. 427 – 460, na s. 439 – 460. Predchodcami článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ boli články 145 EHS a 155 EHS a články 202 ES a 211 ES, ktoré však nerozlišovali medzi delegovaním normatívnych právomocí a implementáciou v zmysle vykonávania.

99 — Pozri vo všeobecnosti, pokiaľ ide o článok 290 ZFEÚ, BLUMANN, C.: *À la frontière de la fonction législative et de la fonction exécutive: les „nouveaux“ actes délégués*. In: *Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*. Dalloz: Paris 2010, s. 127 – 144; GARZÓN, C.: *Les actes délégués dans le système des sources du droit de l'Union Européenne*. In: *ERA Forum*. 12 (2011) s. 105 – 134.

dopĺňať. Zároveň však článok 290 ZFEÚ umožňuje delegovanie týchto právomocí len po splnení prísnych podmienok s cieľom zachovať demokratickú zodpovednosť pri tvorbe práva EÚ. Podľa článku 290 ods. 1 ZFEÚ „Ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomocí“ musia byť „výslovne vymedzené“ v relevantných legislatívnych aktoch.¹⁰⁰

77. Článok 291 ZFEÚ, ktorý upravuje vykonávacie právomoci, má iný cieľ. Po prvé stanovuje základné pravidlo, že vykonávanie právnych aktov EÚ patrí do právomoci členských štátov. Po druhé, ak je potrebné stanoviť jednotnejšie podmienky vykonávania právne záväzných aktov EÚ, ako sú tie, ktoré by mohli stanoviť členské štáty, možno zveriť vykonávacie právomoci Komisii a v osobitných prípadoch Rade. V dôsledku toho možno vykonávacie právomoci presunúť z vnútroštátnej úrovne na úroveň EÚ. Súhlasím preto s komentátormi, ktorí vnímajú cieľ vykonávacích právomocí, ktoré upravuje článok 291 ZFEÚ, tak, že umožňujú vysvetlenie normatívneho obsahu vykonávaného aktu podrobnejším spôsobom, aby sa uľahčilo jeho uplatňovanie. Tento cieľ sa úplne líši od cieľa opatrení prijatých na základe článku 290 ZFEÚ, upravujúceho delegovanie, ktorým je zbaviť normotvorcu EÚ potreby meniť alebo dopĺňať nepodstatné prvky legislatívneho aktu, zatiaľ čo normotvorcovi ponecháva možnosť rozhodovať o podstatných prvkoch legislatívneho aktu.¹⁰¹

78. Je pravda, že nie je vždy ľahké stanoviť hranicu medzi doplnením nepodstatných prvkov legislatívneho aktu a stanovením podrobnejších podmienok vykonávania.¹⁰² Ako však poznamenal jeden filozof „existencia hraničných prípadov neimplikuje neexistenciu jasne pozitívneho alebo jasne negatívneho prípadu“.¹⁰³

79. Napriek tomu, a v rozpore s tvrdeniami, ktoré Spojené kráľovstvo uviedlo vo svojej žalobe o určenie neplatnosti, to neznamená, že vykonávacie akty v zmysle článku 291 ZFEÚ nemôžu mať všeobecne záväzný charakter. V prípade, že tieto akty sú všeobecné záväzné, považujú sa za regulačné akty v zmysle článku 263 ods. 4 ZFEÚ.¹⁰⁴ Tento záver nevyhnutne vyplýva zo skutočnosti, že Lisabonská zmluva v článku 277 ZFEÚ pridala odkaz na agentúry, ktorý, ako bolo zdôraznené v písomných pripomienkach Parlamentu, umožňuje podať žalobu o určenie neplatnosti „všeobecne záväzného“ aktu. V tejto súvislosti by som rád pripomenul aj odkaz na agentúry v článku 267 ZFEÚ v súvislosti s preskúmaním platnosti aktov, ktorý sa klasicky týka normatívnych aktov.

80. Okrem toho vykonávacie akty v zmysle článku 291 ZFEÚ môžu mať formu individuálnych správnych rozhodnutí.¹⁰⁵ Individuálne správne rozhodnutia sú však podľa článku 290 ZFEÚ úplne vylúčené. Z tohto dôvodu prekrývanie článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ spočíva iba v tom, že na základe oboch týchto ustanovení možno prijímať akty, ktoré sú regulačnými aktmi v zmysle článku 263 ods. 4 ZFEÚ a ktoré majú právnu formu všeobecne záväzného nariadenia alebo rozhodnutia.

100 — Súdny dvor v bodoch 64 až 66 v rozsudku Parlament/Rada (už citovanom v poznámke pod čiarou 55) konštatoval: „Podľa ustálenej judikatúry je prijatie podstatných prvkov v zamýšľanej oblasti vyhradené právomoci normotvorcu Únie... Zásadné pravidlá v dotknutej oblasti sa musia prijať v rámci základnej právnej úpravy a nemôžu byť predmetom prenesenia právomocí... Preto nemôžu byť predmetom takéhoto prenesenia právomocí ustanovenia, ktorých prijatie si vyžaduje uskutočniť politický výber, čo spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie... Z toho vyplýva, že vykonávacie opatrenia nemôžu ani meniť podstatné prvky základnej právnej úpravy, ani ju dopĺňať novými podstatnými prvkami.“

101 — KRÖLL, T.: *Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union*. In: *Zeitschrift für öffentliches Recht*. 66, 2011, s. 253 až 298, s. 284.

102 — Pokiaľ ide o stanovenie hranice medzi rozsahmi uplatniteľnosti týchto dvoch článkov, pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade „Vykonávanie článku 290 Zmluvy o fungovaní Európskej únie“, Brusel, 9. novembra 2009, KOM(2009) 673 v konečnom znení, bod 2.2. Pokiaľ ide o zhrnutie judikatúry Súdneho dvora vydané v oblasti vykonávacích právomocí, pozri body 26 až 29 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Paolo Mengozzi 17. apríla 2012 vo veci Parlament/Rada (už citovanej v poznámke pod čiarou 55).

103 — KÖRNER, S.: *Experience and Conduct. A Philosophical Enquiry into Practical Thinking*. Cambridge University Press: Cambridge, 1980, s. 186.

104 — Pozri bod 56 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Juliane Kokott 17. januára 2013 vo veci Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, vec v konaní) a posledný odsek bodu 2.2 KOM(2009) 673 v konečnom znení, tamže.

105 — Pozri rozsudok z 23. februára 2006, Komisia/Parlament a Rada (C-122/04, Zb. s. I-2001, bod 37 a tam citovanú judikatúru). Pozri tiež už v poznámke pod čiarou 97 citovaný článok I-37 ods. 4 Zmluvy o Ústave pre Európu, podľa ktorého vykonávacie akty Únie môžu mať formu európskych vykonávacích nariadení alebo európskych vykonávacích rozhodnutí.

81. Z toho vyplýva, že Zmluva o FEÚ, na rozdiel od predchádzajúcich Zmlúv, zaviedla jasné koncepčné rozlišovanie medzi delegovanými aktmi a vykonávacími aktmi. Delegované akty v zmysle článku 290 ZFEÚ sú všeobecne záväzné nelegislatívne (regulačné) akty, ktoré prijíma Komisia, aby zmenila alebo doplnila nepodstatné prvky legislatívneho aktu. Vykonávacími aktmi v zmysle článku 291 ZFEÚ sú regulačné akty alebo individuálne správne rozhodnutia. Takéto akty prijíma Komisia alebo Rada, aby sa zabezpečilo jednotné vykonanie právne záväzných aktov EÚ. Okrem toho, keďže v názve delegovaných a vykonávacích aktov sa povinne uvádza slovo „delegovaná“/„delegované“ alebo „vykonávacia“/„vykonávacie“, oba typy exekutívnych aktov sú teraz formálne odlišené od nástrojov, ktoré sa používajú pri prijímaní legislatívnych aktov.¹⁰⁶

82. Toto rozlišovanie sa odráža v samotnom nariadení č. 236/2012, v rámci ktorého sú delegované právomoci a vykonávacie právomoci ustanovené v rôznych kapitolách. Článok 44 (kapitola VIII) nariadenia č. 236/2012 zveruje Komisii vykonávacie právomoci, pričom článok 42 (kapitola VII) nariadenia č. 236/2012 zveruje Komisii právomoc prijímať delegované akty.¹⁰⁷

4. Ústavnoprávne dôsledky

83. Zdá sa, že hlavným ústavnoprávnym problémom, pokiaľ ide o delegované akty v zmysle článku 290 ZFEÚ, je demokratická zodpovednosť.¹⁰⁸ Inými slovami, v akom rozsahu možno legislatívne právomoci delegovať a ako môže normotvorca kontrolovať výkon týchto delegovaných právomocí? Na druhej strane hlavný ústavnoprávny záujem, pokiaľ ide o vykonávacie akty v zmysle článku 291 ZFEÚ, sa týka rešpektovania primárnej právomoci členských štátov pri vykonávaní právnych predpisov EÚ a inštitucionálnej rovnováhy medzi Radou a Komisiou v prípade, že prevezmú úlohu vykonávania.

84. Domnievam sa, ako už bolo zdôraznené v písomných pripomienkach Komisie, že adresátom delegovaných právomocí v zmysle článku 290 ZFEÚ môže byť iba Komisia. V tomto kontexte to znamená, že zákaz zverovať agentúram legislatívne alebo nelegislatívne právomoci stanovený v rozsudku Romano sa aj naďalej uplatňuje, jednak v tom zmysle, že normotvorca EÚ nemôže delegovať svoje legislatívne právomoci na agentúru, ako aj v tom zmysle, že ďalšie delegovanie právomocí Komisie, ktoré jej boli podľa článku 290 ZFEÚ zverené, na agentúru, by bolo nezákonné.¹⁰⁹

85. Agentúry nevyhnutne musia byť vylúčené z delegovania právomocí v zmysle článku 290 ZFEÚ, pretože výkon týchto právomocí mení normatívny obsah legislatívnych aktov, hoci iba pokiaľ ide o ich nepodstatné prvky. Vylúčenie agentúr a všetkých ostatných orgánov, s výnimkou Komisie, z delegovania právomocí vyplýva tiež zo znenia ustanovení článku 290 ZFEÚ. Okrem toho z mechanizmu, v rámci ktorého môže normotvorca ustanoviť podmienky, ktorým delegovanie podlieha, stanoveného v článku 290 ods. 2 ZFEÚ, sú jasne vylúčené agentúry, pretože nemôžu byť súčasťou systému medziinštitucionálnych brzd a protiváh. Zásada demokracie zakotvená

106 — Pozri LENAERTS, K., van NUFFEL, P.: c. d., bod 17-006.

107 — Pozri tiež odôvodnenia 42 a 43 nariadenia č. 326/2012. Je zaujímavé pripomenúť, že Komisia vyjadrila názor, že má „vážne obavy, či sú obmedzenia jej úlohy pri prijímaní delegovaných aktov a vykonávacích opatrení [v sektore finančných služieb] v súlade s článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.“ Pozri „Commission Statements“ Addendum to „I/A“ Item Note, Council of the European Union, z 10. novembra 2011, 15649/10 Add 1.

108 — Pokiaľ ide o rozsudky, v rámci ktorých Súdny dvor rozhodol o otázkach inštitucionálnej rovnováhy a právomoci, odvolávajúc sa na ochranu zásady demokracie, pozri rozsudky z 29. októbra 1980, Roquette Frères/Rada (138/79, Zb. s. 3333), z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament (294/83, Zb. s. 1339), z 22. mája 1990, Komisia/Rada (C-70/88, Zb. s. I-2041) a Oxid titaničitý (už citovaný v poznámke pod čiarou 80). Pokiaľ ide o takéto rozsudky, ktoré vydal Súd prvého stupňa, pozri rozsudok zo 17. júna 1998, UEAPME/Rada (T-135/96, Zb. s. II-2335).

109 — Zistilo sa tiež, že komitologické postupy nie sú pre výkon právomocí podľa článku 290 ZFEÚ relevantné. Pozri PIRIS, J. C.: Les articles 290 and 291 du TFEU: Les compétences „délégués“ ou „conférées“ à la Commission par le législateur. Les actes délégués et les actes d'exécution. In: *Publications de Congrès. XXIII 2008-2009*, s. 247 – 251.

v článkoch 2 ZEÚ a 10 ZEÚ nevyhnutne vyžaduje, aby sa akákoľvek právomoc prijímať opatrenia EÚ, ktorými sa môžu meniť nepodstatné prvky legislatívneho aktu EÚ, vykonávala prostredníctvom inštitúcie EÚ, ktorá je demokraticky zodpovedná, inými slovami prostredníctvom Komisie, ktorá je konečnom dôsledku zodpovedná Európskemu parlamentu.¹¹⁰

86. Naopak, podobné obmedzenie sa nevzťahuje na vykonávacie právomoci v zmysle článku 291 ZFEÚ. Je samozrejme pravda, že článok 291 ZFEÚ, podobne ako článok 290 ZFEÚ, neodkazuje na agentúry ako na subjekty, ktorým možno na úrovni EÚ zveriť vykonávacie právomoci. No vzhľadom na to, že výkon vykonávacích právomocí nemení legislatívne akty a ani ich nedoplňa o nové prvky, domnievam sa, že základné ústavnoprávne princípy nebránia normotvorcovi v tom, aby tieto právomoci zveril agentúram ako strednú cestu medzi, na jednej strane, zverením vykonávacích právomocí Komisii alebo Rade a, na druhej strane, ponechaním týchto právomocí členským štátom.

87. Tento postup sa môže hodiť zvlášť vtedy, keď je na účel vykonania opatrenia EÚ potrebné komplexné technické posúdenie. Ako bolo zdôraznené v písomných pripomienkach Parlamentu, zverenie takýchto právomocí agentúram predstavovalo vždy výnimku zo všeobecných zásad vykonávania stanovených v Zmluve. Ide o situáciu, v ktorej agentúry dlhodobo zastávali dôležitú funkciu, a výslovný odkaz v Lisabonskej zmluve na jej zrušenie by bolo potrebné zmeniť. Okrem toho, ako som už vysvetlil, niekoľko ustanovení Zmluvy v súčasnosti implicitne uznáva potenciál agentúr prijímať právne záväzné rozhodnutia, ktoré majú účinky voči tretím osobám. Napríklad je ťažké predstaviť si, akú funkciu by rozhodnutia orgánov, úradov alebo agentúr, na ktoré sa odkazuje v článku 267 ods. 1 písm. b) ZFEÚ, mohli plniť v prípade, že by normotvorca týmto subjektom nemohol zveriť vykonávacie právomoci.

88. Z tohto dôvodu, ako je zdôraznené v písomných pripomienkach Komisie, judikatúra rozsudku Meroni je v kontexte delegovania vykonávacích právomocí na agentúru relevantná. Presnejšie povedané, rozsudok Meroni je relevantný, pokiaľ ide o to, že i) na agentúru nemožno delegovať iné právomoci, než sú vykonávacie právomoci, ktoré normotvorca EÚ zveril delegujúcemu orgánu, a to buď Komisii alebo Rade, a ii) delegované právomoci musia byť dostatočne definované, aby sa zabránilo svojoľnému výkonu moci. Inými slovami, delegujúci akt musí stanoviť dostatočne jasné kritériá, aby bolo možné vykonávacie právomoci súdne preskúmať. Delegujúci orgán „musí o prenesení výslovne rozhodnúť a toto prenesenie sa môže týkať iba presne určených vykonávacích právomocí“.¹¹¹

5. Uplatnenie týchto všeobecných zásad na prejednávajúcu vec

89. Samozrejme základná ústavná zásada, ktorá je v súčasnosti vyjadrená v druhom pododseku článku 290 ods. 1 ZFEÚ, tým, že vyhradzuje základné otázky určitej oblasti legislatívnemu aktu, obmedzuje nielen rozsah delegovaných aktov, ale aj vykonávacích aktov. Táto zásada je jasne vyjadrená v článku 28 nariadenia č. 236/2012. Článok 290 ZFEÚ inak nemá vplyv na posúdenie zlučiteľnosti právomocí ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 s ústavným právom EÚ. Ako bolo zdôraznené v písomných pripomienkach Komisie, článok 28 nariadenia č. 236/2012 neoprávňuje ESMA dopĺňať alebo meniť ustanovenia tejto Zmluvy. Keby to tak bolo, z dôvodov, ktoré som už vysvetlil vyššie, prenesenie právomocí tohto druhu na ESMA ako na agentúru, by bolo nevyhnutne nezákonné.

90. No ani článok 28 nariadenia č. 236/2012 neumožňuje ďalšie prenesenie vykonávacích právomocí na agentúru v zmysle článku 291 ZFEÚ, ktoré boli predtým zverené Komisii alebo Rade. Inými slovami, právomoci ESMA podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 neboli ESMA zverené „vykonávacím“ aktom v zmysle článku 291 ods. 4 ZFEÚ, ktorý prijala Komisia alebo Rada, ale priamo legislatívnym aktom v zmysle článku 289 ods. 3 ZFEÚ, ktorý prijal normotvorca EÚ.

¹¹⁰ — Pozri článok 17 ods. 8 ZEÚ.

¹¹¹ — Pozri rozsudok z 26. mája 2005, Tralli/ECB (C-301/02 P, Zb. s. I-4071, bod 43), v ktorom sa cituje rozsudok Meroni.

91. Toto rozlišovanie je dôležité, pretože prenesenie právomocí normotvorcom samo osebe nemôže podliehať obmedzeniam stanoveným v rozsudku Meroni. Normotvorca EÚ v skutočnosti nevystupuje ako „delegujúci orgán“ v zmysle rozsudku Meroni, ktorý deleguje vykonávacie právomoci na inštitúcie, agentúry alebo iné orgány Únie, ale ako ústavný splnomocnenec vykonávajúci svoje vlastné legislatívne právomoci, ktoré mu zveruje ústavný dokument vyššej právnej sily, t. j. Lisabonská zmluva. Exekutívne a súdne právomoci, ktoré môže normotvorca EÚ zveriť inštitúciám alebo orgánom, sa kvalitatívne líšia od jeho vlastných právomocí. Európsky parlament a Rada napríklad môžu podľa článku 257 ods. 1 ZFEÚ zriadiť osobitné súdy. Je však zrejmé, že za žiadnych okolností ich nemožno považovať za inštitúcie, ktoré majú súdne právomoci, ktoré by potom mohli delegovať na iné orgány. Všetko, čo sa vyžaduje, je, že špecializované súdy musia byť zriadené na vhodnom právnom základe, ako to stanovuje Lisabonská zmluva.

92. Domnievam sa však, že zásada, ktorá bola prvýkrát vyjadrená v rozsudku Meroni, týkajúca sa zákazu delegovania neobvykle rozsiahlych a/alebo svojvoľných vykonávacích právomocí, je relevantná pri posudzovaní zákonnosti článku 28 nariadenia č. 236/2012 v rámci ústavného práva EÚ. Normotvorca Európskej únie nemá právo zveriť ESMA právomoc prijímať vykonávacie opatrenia, ktoré by porušovali túto zásadu, pretože vykonávacie právomoci budú platne zverené iba vtedy, ak sú dostatočne jasné, teda musia jasne stanovovať rozsah zverených právomocí. Inak by nebola zabezpečená inštitucionálna rovnováha a možnosť účinného súdneho preskúmania.¹¹²

93. Okrem toho ESMA nesmie byť splnomocnená na prijímanie politických rozhodnutí.¹¹³ Napríklad legislatívne ustanovenie, ktoré by na úrovni EÚ zverovalo výkonnému orgánu „v prípade potreby“ právomoc zakázať predaj nakrátko, by bolo v tejto súvislosti protiústavným zverením nadmerných vykonávacích právomocí, a to bez ohľadu na to, či by sa tieto právomoci zverovali Komisii alebo agentúre.¹¹⁴ To odráža všeobecnú zásadu hlavnej úlohy demokratického normotvorcu uznaného ústavami viacerých členských štátov a článkom 290 ZFEÚ, že právna úprava nemôže byť natoľko vágna alebo neurčitá, aby sa zásadné politické rozhodnutia či hodnotenie rozsudkov realizovalo v rámci vykonávacej fázy.

94. Súhlasím s argumentmi, ktoré na pojednávaní predložila francúzska vláda, že opatrenia, na ktoré je ESMA jednak oprávnená a ktoré je jednak povinná prijať v zmysle článku 28 nariadenia č. 236/2012, pozostávajú z implementácie (vykonávania). Na tento záver nemá vplyv skutočnosť, že pri uplatnení článku 28 nariadenia č. 235/2012 môže byť ESMA povinná vykonať komplexné posúdenie skutkového stavu alebo uplatniť sémanticky vágne výrazy ako napríklad „vážne“, „riadne“ a „integrita finančných trhov“, ktoré sú uvedené v článku 24 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie č. 918/2012. Otázkou je, či článok 28 nariadenia č. 236/2012 zveruje dostatočne jasne definované výkonné právomoci. Ako som už načrtnol v bodoch 41 až 43 týchto návrhov, výkon týchto právomocí bol zverený za dostatočne jasných podmienok, ktoré boli definované niekoľkými rôznymi spôsobmi.

112 — Rozsudky z 5. júla 1988, *Central Import Münster* (291/86, Zb. s. 3679, bod 13), a *Tralli/ECB* (už citovaný v poznámke pod čiarou 112, bod 43).

113 — Pozri bod 65 rozsudku *Parlament/Rada* (už citovaného v poznámke pod čiarou 55), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že „nemôžu byť predmetom takéhoto prenesenia právomoci ustanovenia, ktorých prijatie si vyžaduje uskutočniť politický výber, čo spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie“. Na rozdiel od generálneho advokáta Súdny dvor našiel spojitosť medzi prvkami, ktoré sú podstatné, a prvkami, ktorých prijatie si vyžaduje politický výber. Pozri CHAMON, M.: How the concept of essential elements of a legislative act continues to elude the Court. In: *Common Market Law Review*. 50 (2013) s. 849 – 860, s. 854.

114 — Na výkonnú agentúru v skutočnosti nemožno delegovať ani realizáciu programu EÚ, ak tento program zahŕňa „diskrečné právomoci v rámci uskutočňovania politických rozhodnutí“. Pozri odôvodnenie 5 a článok 6 ods. 1 nariadenia č. 58/2003.

95. Článok 28 nariadenia č. 236/2012 ukladá ESMA povinnosť prijať určité opatrenia za určitých podmienok vymenovaných v tomto článku, ktoré sú bližšie definované v článku 24 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie č. 918/2012. Okrem toho článok 28 nariadenia č. 236/2012 výslovne definuje obsah opatrení, postup ich prijímania a ich časový účinok. Adresátmi týchto opatrení sú fyzické alebo právnické osoby, ktoré majú buď určité čisté krátke pozície v súvislosti so špecifickým finančným nástrojom alebo triedou finančných nástrojov, alebo majú v úmysle zapojiť sa do predaja finančných nástrojov nakrátko.

96. Teda podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 je ESMA v závislosti od konkrétneho prípadu povinný za stanovených okolností prijať opatrenia v súvislosti s určitým finančným nástrojom alebo triedou finančných nástrojov. Opatrenia prijaté na základe článku 28 nariadenia č. 236/2012 sa zvyčajne týkajú abstraktnej kategórie osôb, a preto v prípade, že sa prijímú, predstavujú všeobecne záväzné správne rozhodnutia.

97. Nariadenie č. 236/2012, a predovšetkým článok 28 tohto nariadenia, je výsledkom základnej politickej voľby, ktorú uskutočnil normotvorca v súvislosti s tým, že za normálnych podmienok je predaj nakrátko užitočný, ale za určitých výnimočných okolností môže predstavovať hrozbu pre riadne fungovanie vnútorného trhu. Ďalšia politická voľba bola uskutočnená v súvislosti s tým, že v prípade potreby sa má táto hrozba riešiť opatreniami prijatými na úrovni EÚ. Z tohto dôvodu základné hodnotenie rozsudkov, ktoré podporujú článok 28 nariadenia č. 236/2012, uskutočnil normotvorca EÚ, a nie ESMA.

98. Okrem toho, keď nastane výnimočná situácia, podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012 a článku 24 ods. 3 delegovaného nariadenia Komisie č. 918/2012 ESMA nemá diskrečnú právomoc pri rozhodovaní o tom, či je povinný prijať opatrenie alebo nie. ESMA je povinný prijať opatrenie.

99. Napokon, aj keď si uplatnenie kritérií a podmienok stanovených v článku 28 nariadenia č. 236/2012 vyžaduje komplexné posúdenie skutkových okolností, ESMA bol zriadený práve na tento účel. ESMA je orgán, ktorý združuje vnútroštátne špecializované orgány, ktoré majú povinnosť konzultácie s ESRB. Domnievam sa, že potreba uskutočnenia takýchto technicky náročných posúdení na objektívnom a nepolitickom základe predstavuje argument v prospech prenesenia dotknutých právomocí skôr na špeciálne agentúry než na Komisiu.

100. V rozpore s tvrdeniami, ktoré na pojednávaní predložilo Spojené kráľovstvo, možnosť, že sa odborníci nedohodnú na riešení určitej otázky, nemusí nevyhnutne implikovať existenciu subjektívnych rozhodnutí a neobmedzenú diskrečnú právomoc v akomkoľvek právne relevantnom zmysle. Nie je nezvyčajné, keď sa odborníci, ba dokonca aj sudcovia, nedohodnú. Objektivita v skutočnosti závisí od procesných záruk, ktorých úlohou je zabezpečiť, aby subjekty, ktoré majú rozhodovacie právomoci, po porade s príslušnými subjektmi vychádzali pri svojom posudzovaní zo širokého skutkového základu a spoľahlivej metodiky. Tieto požiadavky sa odrážajú v článku 28 nariadenia č. 236/2012.

101. Preto v prípade, že Súdny dvor dospeje k záveru, že je potrebné rozhodnúť o súlade článku 28 nariadenia č. 236/12 s pravidlami ústavného práva, ktoré upravujú priame zverenie právomocí agentúre normotvorcom EÚ (v prejednávanom prípade ESMA), navrhujem, aby Súdny dvor preskúmal, či boli plne dodržané požiadavky stanovené v článku 291 ZFEÚ, ako aj všeobecné ústavnoprávne zásady, ktoré upravujú prenos vykonávacích právomocí.

IV – Návrh

102. Z tohto dôvodu, aj keď sa domnievam, že prvému žalobnému návrhu Spojeného kráľovstva by sa malo vyhovieť a že článok 28 nariadenia č. 236/2012 by mal byť zrušený, pretože článok 114 ZFEÚ nebol vhodným právnym základom pre jeho prijatie, druhý žalobný návrh Spojeného kráľovstva o trovách konania by mal byť zamietnutý. Spojené kráľovstvo neuspelo v prvých troch žalobných dôvodoch, ktoré uviedlo a v ktorých tvrdilo, že právomoci, ktoré boli ESMA zverené podľa článku 28 nariadenia č. 236/2012, sú v rozpore s judikatúrou rozsudkov Romano a Meroni. Preto v súlade s článkom 138 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora by mal každý účastník konania znášať svoje vlastné trovy konania.

103. Preto navrhujem, aby Súdny dvor zrušil článok 28 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 236/2012 zo 14. marca 2012 o predaji nakrátko a určitých aspektoch swapov na úverové zlyhanie a rozhodol, že každý účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania.