Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. januarja 2021*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Trg finančnih instrumentov – Direktivi 2014/65/EU in (EU) 2016/1034 – Neopravljen prenos in/ali neobvestitev o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska“

V zadevi C-628/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 in člena 260(3) PDEU, vložene 5. oktobra 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopajo T. Scharf, G. von Rintelen in B. Rous Demiri, agenti,

tožeča stranka,

proti

Republiki Sloveniji, ki jo zastopajo T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič in N. Pintar Gosenca, agentke,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopa S. Eisenberg, agentka,

Republike Estonije, ki jo zastopa N. Grünberg, agentka,

Republike Avstrije, ki jo zastopa G. Hesse, agent,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

intervenientke,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, A. Kumin, N. Wahl in F. Biltgen (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: M. Longar, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. septembra 2020,

* Jezik postopka: slovenščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Republika Slovenija v zvezi z Direktivo 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL 2014, L 173, str. 349) ter z Direktivo (EU) 2016/1034 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2016 o spremembi Direktive 2014/65/EU o trgih finančnih instrumentov (UL 2016, L 175, str. 8), s tem, ker ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z direktivo najkasneje do 3. julija 2017, oziroma v vsakem primeru o določbah takšnih predpisov ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti iz člena 93 Direktive 2014/65, kakor je bil spremenjen s členom 1 Direktive 2016/1034;

– Republiki Sloveniji na podlagi člena 260(3) PDEU, z učinkom od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 1.028.560 EUR na račun, ki ga bo navedla Komisija, in

– Republiki Sloveniji naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 Člen 1 Direktive 2014/65 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za investicijska podjetja, upravljavce trga, izvajalce storitev sporočanja podatkov in podjetja iz tretjih držav, ki opravljajo investicijske storitve ali investicijske posle prek ustanovitve podružnice v Uniji.

2. Ta direktiva določa zahteve v zvezi z:

(a) izdajanjem dovoljenj in pogoji poslovanja za investicijska podjetja;

(b) opravljanjem investicijskih storitev ali poslov s strani podjetij iz tretjih držav prek ustanovitve podružnice;

(c) izdajanjem dovoljenj za organizirane trge in njihovim poslovanjem;

(d) izdajanjem dovoljenj za izvajalce storitev sporočanja podatkov in njihovim poslovanjem ter

(e) izvajanjem nadzora, sodelovanjem in izvrševanjem s strani pristojnih organov.

3. Naslednje določbe se uporabljajo tudi za kreditne institucije, ki imajo dovoljenje v skladu z Direktivo 2013/36/EU, če opravljajo eno ali več investicijskih storitev in/ali poslov:

(a) člen 2(2), člen 9(3) ter členi 14 in 16 do 20;

(b) poglavje II naslova II, razen drugega pododstavka člena 29(2);

(c) poglavje III naslova II, razen člena 34(2) in (3) ter člena 37(2) do (6) in (9);

(d) členi 67 do 75 ter členi 80, 85 in 86.

4. Naslednje določbe se uporabljajo tudi za investicijska podjetja in kreditne institucije, ki imajo dovoljenje v skladu z Direktivo 2013/36/EU, kadar strankam prodajajo strukturirane vloge ali jim svetujejo v zvezi z njimi:

(a) člen 9(3), člen 14 ter člen 16(2), (3) in (6);

(b) členi 23 do 26, člen 28 in člen 29, z izjemo drugega pododstavka odstavka 2 člena 29, in člen 30; ter

(c) členi 67 do 75.

5. Člen 17(1) do (6) se uporabljajo tudi za člane ali udeležence reguliranih trgov in MTF [(*Multilateral Trading Facilities*), večstranskih sistemov trgovanja], ki v skladu s točkami (a), (e), (i) in (j) člena 2(1) ne potrebujejo dovoljenja na podlagi te direktive.

6. Člena 57 in 58 se uporabljata tudi za osebe, ki so izvzete v skladu s členom 2.

7. Vsi večstranski sistemi za finančne instrumente delujejo v skladu z določbami naslova II glede MTF ali OTF [(*Organised Trading Facilities*), organiziranih sistemov trgovanja] ali naslova III glede reguliranih trgov.

Vsako investicijsko podjetje, ki organizirano, pogosto, sistematično in v znatni meri posluje za svoj račun pri izvrševanju naročil strank zunaj reguliranega trga, MTF ali OTF, deluje v skladu z naslovom III Uredbe (EU) št. 600/2014 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov in spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2014, L 173, str. 84)].

Brez poseganja v člena 23 in 28 Uredbe (EU) št. 600/2014 so vsi posli s finančnimi instrumenti iz prvega in drugega pododstavka, ki niso sklenjeni v večstranskih sistemih ali v sistematičnih internalizatorjih, skladni z ustreznimi določbami naslova III Uredbe (EU) št. 600/2014.“

3 Člen 93 Direktive 2014/65, naslovljen „Prenos“, je določal:

„1. Države članice do 3. julija 2016 sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Komisiji nemudoma sporočijo besedilo navedenih predpisov.

Države članice izvajajo te ukrepe od 3. januarja 2017, razen določb, s katerimi se prenaša člen 65(2) in se začnejo izvajati 3. septembra 2018.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice. Vključijo tudi izjavo, da se v obstoječih zakonih in drugih predpisih sklici na direktive, razveljavljene s to direktivo, razlagajo kot sklici na to direktivo. Način sklicevanja in obliko izjave določijo države članice.

[…]

3. Države članice Komisiji in ESMA sporočijo besedilo temeljnih določb nacionalnega prava, ki jih sprejmejo na področju, ki ga ureja ta direktiva.“

4 Člen 1 Direktive 2016/1034 določa:

„Direktiva 2014/65/EU se spremeni:

[…]

7. v členu 93(1) se datum ‚3. julija 2016' nadomesti s ‚3. julija 2017', datum ‚3. januarja 2017' s ‚3. januarja 2018' in datum ‚3. septembra 2018' se nadomesti s ‚3. septembra 2019';"

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5 Komisija je, ker od Republike Slovenije do izteka roka za prenos iz člena 93 Direktive 2014/65/EU, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2016/1034 (v nadaljevanju: direktiva MiFID II), to je 3. julija 2017, ni prejela nobenih informacij o sprejetju in objavi zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z navedeno direktivo, tej državi članici 26. septembra 2017 poslala uradni opomin.

6 Iz odgovora Republike Slovenije z dne 23. novembra 2017 je bilo razvidno, da so bili na ta dan ukrepi za prenos v pripravi in da bi morali biti sprejeti aprila 2018. Komisija je zato 26. januarja 2018 na navedeno državo članico naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z zahtevami Direktive MiFID II, in sicer v dveh mesecih od prejema tega mnenja.

7 Ker je Komisija prošnjo za podaljšanje roka za odgovor na to obrazloženo mnenje zavrnila, je Republika Slovenija z dopisom z dne 21. marca 2018 na navedeno obrazloženo mnenje odgovorila, da je sprejemanje predlogov zakonov, ki vsebujejo ukrepe za prenos Direktive MiFID II, v teku in da bi moralo biti končano aprila 2018. K navedenemu odgovoru so bili priloženi predlogi zakonov.

8 Republika Slovenija je 1. avgusta 2018 Komisijo obvestila o izvedbi predčasnih volitev in oblikovanju novega državnega zbora ter Komisijo prosila za razumevanje glede sprejetja ukrepov za prenos. Ta država članica je v istem dopisu poleg tega navedla, da bo izvedla vse postopke v zvezi s sprejetjem novega zakona o trgih finančnih instrumentov, s katerim bo zagotovljen prenos Direktive MiFID II do konca septembra 2018.

9 Ker je Komisija menila, da Republika Slovenija ni sporočila nacionalnih ukrepov za prenos Direktive MiFID II, je 5. oktobra 2018 vložila to tožbo, s katero je Sodišču predlagala, naj ugotovi očitano neizpolnitev obveznosti in tej državi članici naloži plačilo ne le pavšalnega zneska, ampak tudi dnevne denarne kazni.

10 Komisija je v repliki Sodišče obvestila, da delno umika tožbo, ker ne predlaga več naložitve dnevne denarne kazni, saj je ta tožbeni predlog po popolnem prenosu direktiv 2014/65 in 2016/1034 v slovensko pravo z učinkom od 6. decembra 2018 postal brezpredmeten. Poleg tega je pojasnila, da pavšalni znesek, katerega naložitev plačila predlaga v obravnavani zadevi, znaša 1.028.560 EUR in zajema obdobje od 4. julija 2017 do 6. decembra 2018, to je 520 dni po 1978 EUR na dan.

11 S sklepi predsednika Sodišča z dne 9. januarja, 4. februarja, 7. februarja in 14. maja 2019 je bila Republiki Poljski, Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Estoniji in Republiki Avstriji dovoljena intervencija v podporo Republiki Sloveniji.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

12 Po mnenju Komisije Republika Slovenija s tem, da do 3. julija 2017 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo MiFID II, oziroma vsekakor s tem, da je o teh zakonih in drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 93 te direktive.

13 Komisija v obravnavani zadevi meni, da je do popolnega prenosa Direktive MiFID II prišlo šele s sprejetjem Zakona o trgu finančnih instrumentov (*Uradni list RS*, št. 77/18), ki je bil Komisiji sporočen 6. decembra 2018. Nacionalni ukrepi, ki so bili sporočeni 3. decembra 2018, in sicer trije zakonski akti, dva sklepa in določbe o spremembi in dopolnitvi Pravil Ljubljanske borze (*Uradni list RS*, št. 76/17), naj bi v najboljšem primeru pomenili zgolj delni prenos Direktive 2014/65.

14 Komisija v zvezi s tem navaja, da je Republika Slovenija sama priznala, da je bila s temi ukrepi Direktiva MiFID II prenesena le delno, saj nekatere določbe niso bile prenesene, druge pa so bile prenesene zgolj delno. To naj bi veljalo zlasti za določbe, ki se uporabljajo tako za večstranske sisteme trgovanja (MTF) kot za organizirane sisteme trgovanja (OTF).

15 Komisija poleg tega trdi, da so bile z Direktivo MiFID II uvedene nove določbe glede na tiste iz Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 263) – katerih prenos naj bi zagotavljali ukrepi, ki so bili sporočeni 3. decembra 2018 – da bi se z njimi uredile nove platforme in dejavnosti za trgovanje, ki naj bi se razvijale in ki naj ne bi spadale na področje uporabe Direktive 2004/39 ter naj zanje zato ne bi veljali nobeni predpisi. Zakonodajalec Unije naj bi z Direktivo MiFID II in Uredbo št. 600/2014 vzpostavil nov, zanesljivejši pravni okvir, ki omogoča spopadanje z večjo zapletenostjo trga, za katero je značilna vse večja raznolikost finančnih instrumentov in novih metod trgovanja.

16 Glavni prispevek Direktive MiFID II k vzpostavitvi varnejšega, trdnejšega, preglednejšega in odgovornejšega finančnega sistema, ki deluje v dobro gospodarstva in družbe, naj bi bila, kot naj bi izhajalo iz njenega člena 27(3), zlasti uvedba okvira za strukturo trga, s katerim se odpravljajo vrzeli in ki zagotavlja, da trgovanje, kjer je to primerno, poteka na reguliranih platformah. Člena 20 in 27 te direktive naj bi določala pravila, ki zagotavljajo enake konkurenčne pogoje za regulirane trge in MTF. Namen določb iz naslova II, poglavje II, oddelek 3, navedene direktive naj bi bila povečanje preglednosti trga lastniških vrednostnih papirjev in uvedba načela preglednosti za nelastniške vrednostne papirje. Določena naj bi bila harmonizirana pravila glede omejitev pozicij in nadzora upravljanja pozicij za izvedene finančne instrumente na blago. Člena 64 in 66 Direktive MiFID II naj bi okrepila učinkovitost konsolidacije in razkritja podatkov o trgovanju. Člena 57 in 58 te direktive naj bi okrepila tudi nadzorna pooblastila in naj bi vzpostavila harmoniziran režim omejitev pozicij za izvedene finančne instrumente na blago zaradi izboljšanja preglednosti, podpore nemotenemu določanju cen in preprečevanja zlorabe trga. Izboljšali naj bi se pogoji za konkurenco pri trgovanju s finančnimi instrumenti in njihovem kliringu. Tako naj bi člen 25 Direktive MiFID II okrepil zaščito vlagateljev, člen 70 te direktive pa naj bi spremenil obstoječo ureditev sankcij, tako da bi določil učinkovite in harmonizirane upravne sankcije. Pod naslovom V te direktive naj bi bila uvedena nova vrsta storitev, ki so predmet avtorizacije in nadzora, in sicer „storitve sporočanja podatkov“. Poleg tega naj bi bil s členi od 39 do 43 navedene direktive vzpostavljen harmoniziran režim za odobritev dostopa do trgov Unije za podjetja iz tretjih držav, kadar zagotavljajo nekatere storitve v Uniji ali opravljajo nekatere dejavnosti v Uniji za profesionalne stranke in upravičene nasprotne stranke.

17 Nazadnje, Komisija poudarja, da bi bilo treba v skladu s sodno prakso Sodišča, kadar direktiva, tako kot člen 93 Direktive MiFID II, izrecno določa, da se morajo določbe, s katerimi je direktiva prenesena, sklicevati nanjo ali pa mora biti sklic nanjo naveden ob njihovi uradni objavi, vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive, ki vsebuje tak sklic (sodba z dne 11. junija 2015, Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, točka 49 in navedena sodna praksa). V obravnavani zadevi pa naj se nobeden od ukrepov, ki jih je Republika Slovenija sporočila 3. decembra 2018, ne bi skliceval na Direktivo MiFID II.

18 Glede na navedeno Komisija meni, da Republika Slovenija ni sprejela določb, potrebnih za prenos te direktive, in jih vsekakor ni sporočila v predpisanem roku.

19 Republika Slovenija, ki sicer ne izpodbija, da Komisije ni pravočasno obvestila o delnem prenosu Direktive MiFID II, trdi, da je bila ob izteku roka, določenega za uskladitev z obrazloženim mnenjem, večina določb te direktive prenesena v slovenski pravni red z nacionalnimi ukrepi, ki so bili sporočeni 3. decembra 2018 in ki so navedeni v točki 13 te sodbe. S temi ukrepi naj bi bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva 2004/39, tako da naj bi ti vključevali tudi delni prenos Direktive MiFID II, ki je bila oblikovana na temelju Direktive 2004/39. Ta država članica navaja, da Komisiji teh ukrepov kot aktov, ki zagotavljajo prenos Direktive MiFID II, ni sporočila pred 3. decembrom 2018, ker bi moral Državni zbor predloge zakona, glede katerih je obvestila Komisijo, da so v postopku sprejemanja in da je njihov cilj na novo urediti pravni okvir trga finančnih instrumentov, sprejeti najpozneje aprila 2018. Zaradi menjave vlade in predčasnih volitev pa naj bi bili ti predlogi zakona sprejeti več kot osem mesecev po njihovi vložitvi februarja in marca 2018.

20 Republika Slovenija poleg tega navaja, da se je Komisija 19. julija 2018 odločila, da ne bo vložila tožbe le proti Republiki Sloveniji, ampak tudi proti Kraljevini Španiji. Trdi, da se je Komisija, potem ko jo je Kraljevina Španija obvestila o delnem prenosu Direktive MiFID II in o zaključku faze popolnega prenosa pred koncem novembra 2018, odločila, da postopek v zvezi s to državo članico začasno zadrži. Republika Slovenija pa pojasnjuje, da se je zavedala, da Komisije ni obvestila o delnem prenosu, preden je ta vložila zadevno tožbo, vendar ji je uspelo zagotoviti prenos Direktive MiFID II novembra 2018, s čimer je izpolnila obveznosti iz člena 93 te direktive v roku, ki ga je Komisija določila Kraljevini Španiji. Republika Slovenija navaja, da je treba v skladu s točko 7 Sporočila predsednika Komisije z dne 9. decembra 2005, naslovljenega „Izvajanje člena 228 Pogodbe ES“ (SEC (2005)1658), sankcije, ki jih Komisija predlaga Sodišču zaradi neizpolnitve obveznosti, izračunati v skladu z metodo, ki spoštuje načelo sorazmernosti ter hkrati načelo enakega obravnavanja med državami članicami. V teh okoliščinah ta država članica meni, da mora ta institucija umakniti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, vloženo proti njej.

Presoja Sodišča

21 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, tako da naknadnih sprememb Sodišče ne more upoštevati (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 23; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 19, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 30).

22 Sodišče je poleg tega večkrat razsodilo, da morajo države članice v primeru, ko direktiva izrecno določa njihovo obveznost, da zagotovijo, da se določbe, potrebne za njen prenos, sklicujejo na to direktivo ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive, ki vsebuje tak sklic (glej v tem smislu sodbe z dne 27. novembra 1997, Komisija/Nemčija, C-137/96, EU:C:1997:566, točka 8; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 20, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 31).

23 Ker je Komisija v obravnavani zadevi Republiki Sloveniji obrazloženo mnenje poslala 26. januarja 2018, se je dvomesečni rok, ki je bil zadnjenavedeni določen za uskladitev s svojimi obveznostmi, iztekel 26. marca 2018. Obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti je treba zato preučiti glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta datum (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 21, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 32).

24 V zvezi s tem se po eni strani ne izpodbija, da so bili nacionalni ukrepi, za katere Republika Slovenija trdi, da zagotavljajo delni prenos Direktive MiFID II, sporočeni kot ukrepi za prenos te direktive 3. decembra 2018, torej po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

25 Po drugi strani, kot je razvidno iz odgovora Republike Slovenije na vprašanje Sodišča na obravnavi, nikakor ni sporno, da v nasprotju s tem, kar določa člen 93 Direktive MiFID II, ti ukrepi ne vsebujejo nobenega sklicevanja na to direktivo.

26 Iz tega izhaja, da zadevni ukrepi ne izpolnjujejo pogojev, potrebnih za to, da bi jih bilo mogoče šteti za pozitivni akt za prenos v smislu sodne prakse, navedene v točki 22 te sodbe.

27 Skleniti je torej treba, da Republika Slovenija ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni niti sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive MiFID II, niti ni o teh ukrepih obvestila Komisije.

28 Zato je treba ugotoviti, da Republika Slovenija s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo MiFID II, in torej s tem, da Komisije o teh zakonih in drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 93 te direktive.

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 260(3) PDEU

Uporaba člena 260(3) PDEU

– Trditve strank

29 Komisija meni, da je bil člen 260(3) PDEU z Lizbonsko pogodbo uveden zaradi okrepitve mehanizma sankcioniranja, kot je bil predhodno vzpostavljen z Maastrichtsko pogodbo. Ta institucija je ob upoštevanju novosti te določbe ter nujnosti zagotavljanja preglednosti in pravne varnosti sprejela sporočilo z naslovom „Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije“, ki je bilo objavljeno 15. januarja 2011 (UL 2011, C 12, str. 1).

30 Namen te določbe naj bi bil močneje spodbuditi države članice, da bi prenašale direktive v rokih, ki jih določi zakonodajalec Unije, in zagotavljati uporabo zakonodaje Unije.

31 Komisija meni, da se člen 260(3) PDEU uporablja tako v primeru, v katerem ukrepi za prenos direktive sploh niso bili sporočeni, kot tudi v primeru, v katerem so bili ti ukrepi sporočeni le deloma.

32 Ta institucija poleg tega meni, da se člen 260(3) PDEU, ker se sklicuje na neizpolnitev obveznosti države članice o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, ne uporablja samo v primeru neobstoja obvestila o nacionalnih ukrepih za prenos direktive, temveč se uporablja tudi, kadar taki ukrepi niso bili sprejeti. S povsem formalistično razlago navedene določbe, v skladu s katero bi bil namen te določbe zgolj zagotoviti dejansko obveščanje o nacionalnih ukrepih, naj se ne bi zagotovil ustrezen prenos vseh določb zadevne direktive, obveznosti prenosa direktiv v nacionalno pravo pa naj bi bil odvzet polni učinek.

33 V obravnavani zadevi naj bi šlo ravno za sankcioniranje – poleg neobvestitve Komisije – tega, da Republika Slovenija ni sprejela in ni objavila vseh pravnih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive MiFID II v nacionalno pravo.

34 Komisija v odgovor na trditev Republike Slovenije, s katero izpodbija uporabo člena 260(3) PDEU v obravnavani zadevi, opozarja, da je za obravnavano zadevo značilno, da Republika Slovenija do 3. decembra 2018 ni sporočila nobenega ukrepa za prenos Direktive MiFID II. Ta institucija priznava, da je stanje prenosa te direktive med 3. in 6. decembrom 2018 po obvestilu o nacionalnih ukrepih za prenos ustrezalo delnemu prenosu. Vendar ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni bil sporočen noben ukrep za prenos. Komisija naj bi s predlaganjem naložitve plačila pavšalnega zneska želela sankcionirati časovno obdobje popolnega neobstoja obvestila o ukrepih za prenos, ki je trajalo od dneva po izteku roka za prenos, to je 4. julija 2017, do 3. decembra 2018. Poleg tega naj ne bi bilo sporno, da Republika Slovenija na dan vložitve tožbe ni izpolnila svoje obveznosti o obvestilu o ukrepih za prenos. Zato naj ne bi bilo treba obravnavati vprašanja, ali se člen 260(3) PDEU uporablja v primeru delnega prenosa. S trditvijo Republike Slovenije, da se člen 260(3) PDEU ne uporablja več, kadar je država članica sporočila ukrepe za delni prenos, tudi če bi se to zgodilo v času, ko poteka sodni postopek, naj bi bil poleg tega členu 260(3) PDEU odvzet polni učinek.

35 V zvezi s trditvijo Republike Slovenije, da bi jo morala Komisija obravnavati enako kot Kraljevino Španijo, in torej začasno zadržati postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti njej, Komisija navaja, da jo je zadnjenavedena država članica obvestila o ukrepih za prenos v roku, ki ga je določila. Republika Slovenija pa kljub svojim zavezam Komisije pred koncem septembra 2018 ni obvestila o nobenem ukrepu za prenos. Komisija torej ni imela nobenega razloga za nadaljnje odlašanje z vložitvijo te tožbe.

36 Republika Slovenija izpodbija uporabo člena 260(3) PDEU v obravnavani zadevi.

37 V utemeljitev svojega stališča najprej navaja, da se ta določba ne uporablja v primeru delnega prenosa direktive. V obravnavani zadevi naj bi bila Direktiva MiFID II v slovensko pravo delno prenesena pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju. Tega, da država članica Komisije ni obvestila o ukrepih za prenos direktive, ki jih je sprejela, pa naj ne bi bilo mogoče enačiti z opustitvijo prenosa, tudi če bi šlo za nepravilen ali nepopoln prenos te direktive. Iz člena 260 PDEU naj bi izhajalo, da se ta določba lahko uporablja le, če država članica ne sprejme nobenega ukrepa za prenos direktive v svoj nacionalni pravni red in torej Komisiji ne posreduje nikakršnega obvestila o tem.

38 Dalje, Republika Slovenija trdi, da vsaka drugačna razlaga od tiste, ki jo zagovarja, zmanjšuje predvidljivost postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, saj sodna praksa Sodišča in praksa Komisije ne omogočata jasnega razlikovanja med nepopolnim in nepravilnim prenosom. To naj bi negativno vplivalo na načelo pravne varnosti in načelo enakosti držav članic pred Pogodbama. Poleg tega naj bi bila razlaga, ki jo zagovarja Komisija, v nasprotju z restriktivno razlago člena 260(3) PDEU, ki naj bi pomenil izjemo, navedene razlage Komisije pa naj ne bi potrjevala niti teleološka razlaga te določbe.

39 Nazadnje, tudi če bi razlaga, ki jo zagovarja Komisija, tej določbi prinesla nedvomen polni učinek, pojma „polni učinek“ ni mogoče uporabiti kot sredstvo za povečanje učinkovitosti in koristnosti prava Unije do te mere, da bi se člen 260(3) PDEU razlagal v nasprotju z jasnim namenom avtorjev Pogodbe. Razlaga, ki jo predlaga Komisija, naj bi bila poleg tega tudi v nasprotju z načelom sorazmernosti, ker določa sistem sankcij, ki niso sorazmerne z negativnimi učinki manjše neizpolnitve obveznosti, in sicer neobvestitve Komisije o ukrepih za prenos.

40 Republika Slovenija meni, da predlagani pavšalni znesek ob upoštevanju delnega prenosa Direktive MiFID II, minimalnih učinkov neprenosa na slovenski finančni trg in trg Unije ter neobstoja predhodne sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti ni utemeljen in je previsok. V zvezi s tem opozarja, da je Direktivo MiFID II v celoti prenesla eno leto in štiri mesece po izteku roka, določenega v členu 93 te direktive. Poudarja tudi, da je Sodišče v točki 81 sodbe z dne 12. julija 2005,

Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444), razsodilo, da naložitev pavšalnega zneska temelji bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice na zasebne in javne interese, zlasti ko se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala v daljšem obdobju od sodbe, s katero je bila prvotno ugotovljena. Nazadnje trdi, da je Sodišče do zdaj državam članicam naložilo plačilo pavšalnega zneska le za kršitve, ki so trajale dlje od neizpolnitve obveznosti iz obravnavane zadeve in to šteto šele po predhodni sodni odločbi, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti. Zato meni, da naložitev plačila pavšalnega zneska ne bi bila sorazmerna in tudi ne v skladu z načelom enakega obravnavanja držav članic ter z namenom pavšalnih zneskov, kot ga je opredelilo Sodišče.

41 Republika Estonija in Republika Poljska v bistvu trdita, da se člen 260(3) PDEU uporablja le takrat, kadar država članica v predpisanem roku ni sprejela nobenega ukrepa za prenos in ga sporočila Komisiji. Področje uporabe te določbe naj ne bi zajemalo primera, v katerem država članica Komisijo obvesti o ukrepih za prenos, za katere nato Komisija meni, da pomenijo nepravilen ali nepopoln prenos zadevne direktive.

42 Poleg tega naj bi se po mnenju teh držav članic člen 260(3) PDEU uporabljal le takrat, kadar Komisija svojo odločitev, da bo zahtevala naložitev finančnih sankcij, podrobno obrazloži. Taka odločitev naj bi namreč morala biti posebej utemeljena glede na posebne okoliščine vsake zadeve, saj naložitev plačila pavšalnega zneska v skladu s sodno prakso Sodišča ne more biti samodejna. Poleg tega naj bi v skladu s sodno prakso Sodišča Komisija lahko naravo denarne sankcije, ki jo je treba naložiti zadevni državi članici, da bi jo spodbudila k odpravi zadevne neizpolnitve obveznosti, in njen znesek določila le na podlagi analize posebnih okoliščin vsake zadeve. V obravnavani zadevi pa naj Komisija po eni strani ne bi obrazložila svoje odločitve, da bo predlagala naložitev pavšalnega zneska. Po drugi strani naj nikakor ne bi bilo sorazmerno naložiti plačila pavšalnega zneska, saj je Republika Slovenija Direktivo MiFID II prenesla.

Presoja Sodišča

43 Opozoriti je treba, da člen 260(3), prvi pododstavek, PDEU določa, da če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 PDEU, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in ki naj jo zadevna država članica plača. V skladu s členom 260(3), drugi pododstavek, PDEU lahko Sodišče, če ugotovi kršitev, zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija, pri čemer obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v sodbi.

44 Glede obsega člena 260(3) PDEU je Sodišče presodilo, da je treba sprejeti razlago te določbe, ki na eni strani hkrati omogoča zagotovitev prerogativ, ki jih ima Komisija za zagotavljanje učinkovite uporabe prava Unije, ter varstvo pravice do obrambe in postopkovnega položaja, ki ju imajo države članice na podlagi uporabe člena 258 PDEU v povezavi s členom 260(2) PDEU, ter s katero je na drugi strani Sodišče postavljeno v položaj, v katerem lahko izvaja svojo sodno funkcijo, v okviru katere mora v okviru enega samega postopka presoditi, ali je zadevna država članica izpolnila svoje obveznosti o obvestilu glede ukrepov za prenos zadevne direktive, ter po potrebi oceniti resnost neizpolnitve obveznosti, ki je bila pri tem ugotovljena, in naložiti denarno sankcijo, za katero presodi, da je najustreznejša glede na okoliščine obravnavanega primera (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) TFUE – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 58; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 45, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 55).

45 V teh okoliščinah je Sodišče izraz „obveznost o obvestilu glede ukrepov o prenosu“ iz člena 260(3) PDEU razlagalo tako, da se nanaša na obveznost držav članic, da posredujejo dovolj jasne in natančne informacije glede ukrepov za prenos direktive. Države članice morajo, da bi izpolnile obveznost

spoštovanja načela pravne varnosti in zagotovile prenos vseh določb te direktive na celotnem zadevnem ozemlju, za vsako določbo navedene direktive navesti nacionalno določbo ali določbe, ki zagotavljajo njen prenos. Ko je ta obvestitev opravljena, po potrebi skupaj s predložitvijo korelacijske tabele, mora Komisija, da bi lahko predlagala, naj se zadevni državi članici naloži denarna sankcija iz člena 260(3) PDEU, ugotoviti, da očitno ni nekaterih ukrepov za prenos ali da ti ne pokrivajo celotnega ozemlja zadevne države članice, ne da bi bilo Sodišče v okviru sodnega postopka, začetega na podlagi te določbe, pristojno za preučitev, ali je z nacionalnimi ukrepi, o katerih je bila obveščena Komisija, zagotovljen pravilen prenos določb zadevne direktive (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 59; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 46, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 56).

46 Ker je, kot je razvidno iz točk 27 in 28 te sodbe, ugotovljeno, da Republika Slovenija do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, Komisije ni obvestila o nobenem ukrepu za prenos Direktive MiFID II v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

47 Glede vprašanja, ali mora Komisija, kot trdita Republika Estonija in Republika Poljska, v vsakem primeru posebej obrazložiti svojo odločitev, da predlaga denarno sankcijo na podlagi člena 260(3) PDEU, ali pa lahko tako odločitev sprejme brez obrazložitve v vseh primerih, ki spadajo na področje uporabe te določbe, je treba opozoriti, da ima Komisija kot varuhinja Pogodb na podlagi člena 17(1), drugi stavek, PEU diskrecijsko pravico za sprejetje take odločitve.

48 Člena 260(3) PDEU namreč ni mogoče uporabiti ločeno, ampak mora biti njegova uporaba povezana z začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU. Ker je predlog za naložitev denarne sankcije v skladu z navedenim členom 260(3) PDEU le akcesorni element postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, katerega učinkovitost mora zagotoviti, in ker ima Komisija v zvezi s smotrnostjo začetka takega postopka diskrecijsko pravico, nad katero Sodišče ne more izvajati sodnega nadzora (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 49, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 59), pogoji za uporabo te določbe ne morejo biti strožji od pogojev za uporabo člena 258 PDEU.

49 Poleg tega je treba poudariti, da je na podlagi člena 260(3) PDEU le Sodišče pristojno za naložitev denarne sankcije državi članici. Kadar Sodišče tako odločitev sprejme po koncu kontradiktorne razprave, jo mora obrazložiti. To, da Komisija ne obrazloži svoje odločitve, da pri Sodišču predlaga uporabo člena 260(3) PDEU, zato ne vpliva na procesna jamstva zadevne države članice (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 50, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 60).

50 Dodati je treba, da Komisija s tem, da ji ni treba v vsakem primeru posebej obrazložiti odločitve, da predlaga denarno sankcijo na podlagi člena 260(3) PDEU, ni oproščena obveznosti obrazložitve narave in višine predlagane denarne sankcije, pri čemer v zvezi s tem upošteva smernice, ki jih je sprejela, kot so smernice iz obvestil Komisije, ki – čeprav za Sodišče niso zavezujoče – prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 51, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 61).

51 Ta zahteva obrazložitve narave in višine predlagane denarne sankcije je še toliko pomembnejša, ker drugače od tega, kar je določeno v odstavku 2 člena 260 PDEU, odstavek 3 tega člena določa, da ima Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi te določbe, le omejeno polje proste presoje, saj ga, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, predlogi Komisije zavezujejo glede narave denarne sankcije, ki jo lahko

naloži, in glede maksimalnega zneska sankcije, ki ga lahko določi (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 52, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 62).

52 Iz člena 260(3) PDEU namreč izhaja, da mora Komisija določiti „višino pavšalnega zneska ali denarne kazni […] [, ki jo] naj zadevna država članica plača“, Sodišče pa lahko plačilo denarne sankcije naloži le v višini, „ki ne presega zneska, ki ga je določila“ Komisija. Avtorji Pogodbe DEU so tako vzpostavili neposredno povezavo med sankcijo, ki jo predlaga Komisija, in sankcijo, ki jo lahko izreče Sodišče na podlagi te določbe (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 53, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 63).

53 Glede trditev Republike Slovenije, ki se nanašajo na različno obravnavanje v primerjavi s Kraljevino Španijo v zvezi s prenosom Direktive MiFID II oziroma trajanjem predhodnega postopka v obravnavani zadevi, je treba poudariti, prvič, da se te trditve ne nanašajo na uporabo člena 260(3) PDEU zaradi neizpolnitve obveznosti, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ampak na utemeljenost tožbe za plačilo pavšalnega zneska v obravnavani zadevi, ki bo v tej sodbi obravnavana pozneje. Drugič, ker ima Komisija vsekakor diskrecijsko pravico za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti proti državi članici, dejstvo, da take tožbe ni vložila proti Kraljevini Španiji, ne more vplivati na možnost Komisije, da na podlagi člena 260(3) PDEU predlaga, naj se Republiki Sloveniji naloži plačilo denarne sankcije.

54 Zato je treba ugotoviti, da se člen 260(3) PDEU uporablja v položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi.

Naložitev pavšalnega zneska v obravnavani zadevi

– *Trditve strank*

55 V zvezi z zneskom denarnih sankcij, ki jih je treba naložiti, Komisija v skladu s stališčem iz točke 23 sporočila, objavljenega 15. januarja 2011, meni, da neizpolnitev obveznosti o obvestilu glede ukrepov za prenos direktive ni manj resna kot neizpolnitev obveznosti, ki je lahko predmet sankcij iz člena 260(2) PDEU, zato morajo biti podrobna pravila za izračun finančnih sankcij iz člena 260(3) PDEU enaka tistim, ki se uporabljajo v okviru postopka, določenega v odstavku 2 tega člena.

56 Komisija v obravnavani zadevi predlaga naložitev pavšalnega zneska, ki se izračuna v skladu s smernicami iz Sporočila predsednika Komisije z dne 9. decembra 2005, kakor je bilo posodobljeno s sporočilom z dne 13. decembra 2017, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (C(2017) 8720), in ki za Republiko Slovenijo znaša najmanj 496.000 EUR. Vendar naj se ta minimalni pavšalni znesek v obravnavanem primeru ne bi uporabil, ker je nižji od zneska, ki izhaja iz izračuna pavšalnega zneska v skladu s tema sporočiloma. Za določitev dnevnega zneska, ki je podlaga za ta izračun, naj bi bilo treba enotno pavšalno osnovo, in sicer 230 EUR, pomnožiti s koeficientom resnosti, ki v obravnavanem primeru znaša 10 na lestvici od 1 do 20, in s faktorjem „n“, ki je za Republiko Slovenijo 0,86. Dnevni znesek naj bi torej znašal 1978 EUR, prav tako pa naj bi ga bilo treba pomnožiti s številom dni, ki so pretekli od 4. julija 2017, ki je dan po datumu izteka roka za prenos iz Direktive MiFID II, do 5. decembra 2018, ki je dan pred datumom, ko je Republika Slovenija sporočila ukrepe za popoln prenos te direktive, to je 520 dni. Pavšalni znesek, ki ga je treba naložiti, naj bi tako znašal 1.028.560 EUR.

57 Glede dejstva, da je Sodišče v sodbi z dne 14. novembra 2018, Komisija/Grčija (C-93/17, EU:C:2018:903), razsodilo, da pri izračunu zneska finančnih sankcij, ki jih je treba naložiti, ni treba več upoštevati merila v zvezi s številom glasov, ki jih ima država članica v Svetu Evropske unije, tako da naj

faktor „n“, ki ga je uporabila Komisija, ne bi bil več ustrezen, Komisija navaja, da so njene službe razvile novo metodo izračuna, pri kateri se upošteva tako bruto domači proizvod (BDP) kot politična teža vsake države članice, vendar naj se ta nova metoda, ki je bila objavljena po vložitvi te tožbe, v obravnavani zadevi ne bi uporabila. Komisija vsekakor meni, da njen predlog ostaja uporabna referenca za sankcije, ki jih bo Sodišče lahko naložilo.

58 Glede trditve Republike Slovenije, ki se nanaša na napačno presojo resnosti kršitve in nesorazmernost zneska predlaganih sankcij, glede na to, da je ta država članica 3. decembra 2018 sporočila ukrepe za delni prenos, Komisija navaja, da člen 260(3) PDEU določa, da se že sama neobvestitev o ukrepih za prenos sankcionira. S to določbo se torej ne sankcionira le neprenos direktive, ampak tudi nespoštovanje formalne obveznosti o obvestilu glede ukrepov za prenos.

59 Glede trditev, ki se nanašajo na položaj slovenskega finančnega trga in katerih namen je podkrepitev navedbe Republike Slovenije, da bi bilo treba koeficient resnosti kršitve znižati, ker naj bi bili učinki neprenosa Direktive MiFID II v tej državi članici manj pomembni, kot jih je ocenila Komisija, zadnjenavedena opozarja, da obvezna narava direktiv v skladu z ustaljeno sodno prakso vključuje obveznost vseh držav članic, da spoštujejo roke, ki jih te direktive določajo, da bi se zagotovilo njihovo enotno izvajanje po vsej Uniji (sodba z dne 22. septembra 1976, Komisija/Italija, 10/76, EU:C:1976:125, točka 12). Komisija poleg tega navaja, da je Sodišče v točkah 39 in 42 sodbe z dne 14. januarja 2010, Komisija/Češka republika (C-343/08, EU:C:2010:14), razsodilo, da okoliščina, da neke dejavnosti, na katero se nanaša direktiva, v državi članici ni, te države članice ne more odvezati obveznosti, da sprejme zakone ali druge predpise za zagotovitev ustreznega prenosa vseh določb te direktive in da prenos direktive ni potreben le takrat, kadar je zaradi geografskih razlogov brezpredmeten.

60 Komisija poleg tega izpodbija trditev, da se pavšalni znesek naloži le izjemoma in v izjemnih okoliščinah. Prepozen prenos direktiv naj namreč ne bi ogrožal le varstva splošnih interesov, ki jim sledi zakonodaja Unije, v okviru katere zamude niso sprejemljive, ampak tudi in predvsem varstvo evropskih državljanov, za katere iz te zakonodaje izvirajo individualne pravice.

61 Komisija nazadnje trdi, da ji ni treba izračunati „dejanskega tveganja“ kršitve v položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi, za katerega je značilno, da Republika Slovenija do datuma vložitve tožbe ni sporočila nobenega ukrepa za prenos v nacionalno pravo. Komisija pojasnjuje, da popolnost prenosa direktiv v nacionalno pravo preverja zgolj na podlagi ukrepov, ki jih sporoči zadevna država članica, ne da bi lahko v zvezi s tem upoštevala morebitni obstoj drugih, že obstoječih elementov v nacionalnem pravnem redu, ki niso bili sporočeni in ki bi morda lahko zapolnili vrzeli, ki izhajajo iz obvestila o ukrepih za prenos. Zato država članica Komisiji ne more očitati, da se je omejila na določitev zneska predlagane sankcije le glede na ukrepe za prenos, ki so ji bili sporočeni, in ne glede na vse druge ukrepe, ki bi lahko obstajali v nacionalni zakonodaji.

62 Republika Slovenija izpodbija višino pavšalnega zneska, ki ga je predlagala Komisija, pri čemer trdi, da ni utemeljen in da je previsok. Natančneje, glede izračuna višine pavšalnega zneska ta država članica poudarja, da Komisija v okviru postopka na podlagi člena 260(3) PDEU ne more uporabiti enake metode izračuna kot v zadevah, predloženih na podlagi odstavka 2 tega člena. Poleg tega naj se ne bi bilo več primerno sklicevati na faktor „n“, ki ga je uporabila Komisija, saj naj bi Sodišče merilo, ki se nanaša na število glasov, ki jih ima država članica v Svetu, opustilo in se oprlo zgolj na BDP zadevne države članice kot prevladujoči dejavnik (sodba z dne 14. novembra 2018, Komisija/Grčija, C-93/17, EU:C:2018:903, točka 141). Sodišče naj bi lahko kot referenco kvečjemu uporabilo faktor „n“, kot ga je določila Komisija v svojem sporočilu z naslovom „Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil in dnevnih denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije“, ki je bilo objavljeno 25. februarja 2019 (UL 2019, C 70, str. 1) in v katerem je Komisija navedeni faktor določila na podlagi BDP in števila sedežev države članice v Evropskem parlamentu, če bi menilo, da pomeni primernejšo metodo za določitev pavšalnega zneska kot zgolj sklicevanje na BDP.

63 Navedena država članica poleg tega meni, da Komisija, ko Sodišču predlaga naložitev finančnih sankcij na podlagi člena 260(3) PDEU, ne more uporabiti enake lestvice resnosti kršitve od 1 do 20, kot velja za zadeve iz člena 260(2) PDEU. Ta lestvica naj bi morala biti v primeru, kakršen je ta v obravnavani zadevi, ob upoštevanju cilja člena 260(3) PDEU postavljena nižje. Poleg tega naj bi se Komisija na splošno sklicevala na pomen kršenih pravil Unije in resnost učinkov neprenosa Direktive MiFID II na splošne in posamezne interese, ob predpostavki popolnega neobstoja prenosa te direktive. Komisija naj tako ne bi upoštevala več olajševalnih okoliščin, specifičnih za to zadevo. V obravnavani zadevi naj namreč delni prenos navedene direktive v slovenski pravni red ne bi imel negativnih posledic za trgovanje na mestih trgovanja, delovanje trga finančnih instrumentov v Sloveniji oziroma delovanje notranjega trga, čezmejno opravljanje storitev pri različnih investicijskih storitvah in poslih, pravno varnost ali evropski finančni trg ali za podjetja in druge subjekte na trgu. V teh okoliščinah naj bi moral biti koeficient resnosti kršitve nižji od 10, da bi bila višina pavšalnega zneska prilagojena okoliščinam in sorazmerna s kršitvijo.

64 Republika Slovenija v zvezi s tem dodaja, da je dva meseca po vložitvi te tožbe, 6. decembra 2018, v celoti izpolnila svoje obveznosti v zvezi s prenosom Direktive MiFID II in da je o tem obvestila Komisijo, vendar ta kljub temu ni znižala predlaganega pavšalnega zneska. Če je plačilo pavšalnega zneska resnično namenjeno spodbujanju držav članic k izpolnjevanju obveznosti, pa naj državi članici, ki je že v prvi fazi sodnega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti sprejela ukrepe za prenos in o njih obvestila Komisijo, ne bi smelo biti naloženo plačilo celotnega zneska, ki se zahteva iz naslova pavšalnega zneska.

65 Republika Estonija in Republika Poljska zlasti trdita, da sodne prakse v zvezi s členom 260(2) PDEU ni mogoče samodejno uporabiti za odstavek 3 istega člena, ker je namen tega odstavka 3 sankcionirati manj resno kršitev od tiste iz odstavka 2, pri kateri gre za nespoštovanje prve sodbe Sodišča o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti. Poleg tega naj bi Republika Slovenija lojalno sodelovala s Komisijo in naj ji ne bi bilo mogoče pripisati zamude pri prenosu Direktive MiFID II. Zato naj koeficient resnosti kršitve, ki ga je predlagala Komisija, ne bi bil sorazmeren in naj bi ga bilo treba znižati.

– *Presoja Sodišča*

66 Na prvem mestu je treba v zvezi s trditvijo, da naložitev pavšalnega zneska ni sorazmerna, ker je Republika Slovenija med postopkom zadevno neizpolnitev obveznosti odpravila, opozoriti, da lahko na eni strani neizpolnitev obveznosti države članice o obvestilu glede ukrepov za prenos direktive, bodisi zaradi popolnega ali delnega neposredovanja informacij bodisi zaradi posredovanja informacij, ki niso dovolj jasne in natančne, sama po sebi upraviči začetek postopka iz člena 258 PDEU, katerega namen je ugotoviti to neizpolnitev obveznosti (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 51; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 64, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 74).

67 Na drugi strani, cilj, ki se dosega z uvedbo mehanizma iz člena 260(3) PDEU, ni le spodbujanje držav članic, da čim prej odpravijo neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, temveč tudi olajšanje in pospešitev postopka za naložitev denarnih sankcij v zvezi z neizpolnitvami obveznosti o obvestilu glede nacionalnega ukrepa, s katerim je bila prenesena neka direktiva in ki je bil sprejet v skladu z zakonodajnim postopkom, pri čemer je treba pojasniti, da so lahko bile finančne sankcije pred uvedbo takega mehanizma državam članicam, ki se v določenem roku niso uskladile s predhodno sodbo Sodišča in ki niso spoštovale obveznosti prenosa, naložene šele več let po izreku te sodbe (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 52; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 64, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 74).

68 Ugotoviti pa je treba, da sta za uresničitev cilja iz člena 260(3) PDEU določeni dve vrsti denarnih sankcij, in sicer pavšalni znesek in denarna kazen.

69 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je uporaba enega ali drugega ukrepa odvisna od zmožnosti vsakega, da glede na okoliščine primera doseže cilj, ki se mu sledi. Medtem ko se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da čim prej odpravi neizpolnitev obveznosti, ki bi se brez takega ukrepa ohranila, temelji naložitev plačila pavšalnega zneska bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti kadar je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 66, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 76).

70 V teh okoliščinah tožbe, s katero Komisija, kot v obravnavanem primeru, predlaga naložitev plačila pavšalnega zneska, ni mogoče zavrniti kot nesorazmerne zgolj zato, ker se nanaša na neizpolnitev obveznosti, ki je bila, čeprav je trajala dlje časa, odpravljena, ko je Sodišče preučilo dejansko stanje.

71 Na drugem mestu je treba glede smotrnosti naložitve denarne sankcije v obravnavanem primeru opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se zlasti preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 78; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 68, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 78).

72 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Republika Slovenija med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije, da jih je obveščala o poteku postopka sprejemanja ukrepov za prenos Direktive MiFID II in da je uresničila prizadevanja, ki so ji omogočila, da je med postopkom očitano neizpolnitev obveznosti odpravila, vsi pravni elementi in dejstva, na podlagi katerih je bila neizpolnitev obveznosti ugotovljena, in sicer popoln neobstoj obvestitve o ukrepih, potrebnih za prenos te direktive, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in tudi ob vložitvi te tožbe, kažejo, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračalni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 69, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 79).

73 Te presoje ni mogoče ovreči s trditvami, navedenimi v točki 53 te sodbe. Najprej, kot je bilo opozorjeno v tej točki, mora namreč Komisija med drugim presoditi smotrnost ukrepanja proti državi članici in odločiti, kdaj bo proti njej začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Dalje, v obravnavani zadevi ni sporno, da je Kraljevina Španija v nasprotju z Republiko Slovenijo Komisijo obvestila o ukrepih za prenos Direktive MiFID II v roku, ki ji je bil za to določen. Nazadnje, ne zatrjuje se, da so bili roki za odgovor, ki so bili v obravnavani zadevi določeni v uradnem opominu in obrazloženem mnenju, posebej kratki ali nerazumni in da bi lahko ogrozili cilje predhodnega postopka, in sicer zadevni državi članici omogočiti, da se uskladi z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije, in da učinkovito uveljavlja svoja sredstva obrambe zoper očitke Komisije (sodba z dne 19. septembra 2017, Komisija/Irska (Dajatev za registracijo), C-552/15, EU:C:2017:698, točka 28 in navedena sodna praksa). Poleg tega, kot izhaja iz dejstev, navedenih v točkah 5 in 6 te sodbe, je bila Republika Slovenija vsaj od 4. julija 2017 v celoti seznanjena s tem, da ni izpolnila obveznosti iz člena 93 Direktive MiFID II.

74 Na tretjem mestu je treba v zvezi z izračunom pavšalnega zneska, ki ga je primerno naložiti v obravnavanem primeru, opozoriti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje proste presoje na tem področju, kot je omejena s predlogi Komisije in kot je bilo navedeno v točki 51 te sodbe, pavšalni

znesek, ki se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med upoštevnimi dejavniki v zvezi s tem so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 72, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 81).

75 Prvič, v zvezi z resnostjo kršitve je treba opozoriti, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije in da je treba zato za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 85; z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 73, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 82).

76 K temu je treba dodati, da je Direktiva MiFID II pomemben instrument zakonodaje Unije, ki se uporablja za finančne trge, ker je njen namen izboljšati konkurenčnost finančnih trgov Unije z vzpostavitvijo enotnega trga investicijskih storitev in dejavnosti ob sočasnem zagotavljanju visoke in harmonizirane ravni zaščite vlagateljev v sektorju finančnih instrumentov. Neobstoj ali nezadostnost pravil na nacionalni ravni, ki zagotavljajo pravilno delovanje finančnih trgov in zaščito vlagateljev, je treba šteti za posebno resna glede na njune posledice za javne in zasebne interese v Uniji.

77 Republika Slovenija je neizpolnitev obveznosti, ki ji je bila očitana zaradi neobvestitve, med postopkom sicer odpravila, vendar je ta neizpolnitev obveznosti obstajala ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 26. marca 2018, tako da učinkovitost prava Unije ni bila stalno zagotovljena.

78 Resnost te neizpolnitve obveznosti je poleg tega še večja zaradi okoliščine, da Republika Slovenija na ta datum še ni sporočila nobenega ukrepa za prenos Direktive MiFID II.

79 Trditve Republike Slovenije, s katerimi želi ta upravičiti zamudo pri prenosu Direktive MiFID II, in sicer prekinitev že začetega zakonodajnega postopka zaradi organizacije predčasnih parlamentarnih volitev, ne morejo vplivati na resnost zadevne kršitve, ker v skladu z ustaljeno sodno prakso notranje prakse ali položaji države članice ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, in torej niti prepoznega ali nepopolnega prenosa teh direktiv (sodba z dne 13. julija 2017, Komisija/Španija, C-388/16, neobjavljena, EU:C:2017:548, točka 41).

80 Pri presoji teže kršitve *in concreto* pa je treba upoštevati dejstvo, da so – kot je navedla Republika Slovenija, ne da bi ji Komisija nasprotovala – praktične posledice prepoznega prenosa Direktive MiFID II v slovensko pravo za slovenski finančni trg in za druge finančne trge Unije ter za zaščito vlagateljev ob upoštevanju obsega slovenskega finančnega trga relativno majhne.

81 Drugič, v zvezi s trajanjem kršitve je treba opozoriti, da se to trajanje načeloma ugotavlja ob upoštevanju datuma, na katerega je Sodišče presodilo dejansko stanje, in ne datuma, na katerega je Komisija vložila tožbo pri Sodišču. Šteti je treba, da se ta presoja dejanskega stanja opravi ob koncu postopka (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 77, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 86).

82 V obravnavani zadevi ni sporno, da je bila zadevna neizpolnitev obveznosti odpravljena 6. decembra 2018, torej pred koncem tega postopka.

83 V zvezi z začetkom obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, ki se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, je Sodišče presodilo, da datum, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti – drugače kakor pri dnevni denarni kazni – ni datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak datum izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 79, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 90).

84 V obravnavani zadevi ni sporno, da Republika Slovenija ob izteku roka za prenos iz člena 93 Direktive MiFID II, to je 3. julija 2017, ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, niti ni obvestila Komisije o ukrepih za njen prenos. Iz tega izhaja, da je zadevna neizpolnitev obveznosti, ki se je končala šele 6. decembra 2018, trajala približno 17 mesecev.

85 Tretjič, v zvezi s plačilno zmožnostjo zadevne države članice iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba upoštevati nedavno gibanje BDP te države članice, kakor je izkazano ob presoji dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 85, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 97).

86 Ob upoštevanju vseh okoliščin obravnavane zadeve in polja proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših ponovitev kršitev, ki so podobne tisti, ki izhaja iz kršitve člena 93 Direktive MiFID II, in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, naložiti pavšalni znesek v višini 750.000 EUR.

87 Republiki Sloveniji je treba zato naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 750.000 EUR.

Stroški

88 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Sloveniji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

89 Na podlagi člena 140(1) tega poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Republika Avstrija in Republika Poljska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Republika Slovenija s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU, kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/1034 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2016, oziroma vsekakor s tem, da Evropske komisije o navedenih zakonih in drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 93 Direktive 2014/65, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2016/1034.**

2. **Republiki Sloveniji se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 750.000 EUR.**

3. **Republika Slovenija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

4. **Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Republika Avstrija in Republika Poljska nosijo svoje stroške.**

Prechal Lenaerts Kumin

Wahl Biltgen

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 13. januarja 2021.

Sodni tajnik
A. Calot Escobar

Predsednica tretjega senata
A. Prechal