Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 januari 2021*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Marknaden för finansiella instrument – Direktiv 2014/65/EU och direktiv (EU) 2016/1034 – Införlivande har inte skett och/eller underrättelse om åtgärder för införlivande har inte lämnats – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om föreläggande att betala ett schablonbelopp”

I mål C-628/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 5 oktober 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av T. Scharf, G. von Rintelen och B. Rous Demiri, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Slovenien, företrädd av T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič och N. Pintar Gosenca, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av S. Eisenberg, i egenskap av ombud,

Republiken Estland, företrädd av N. Grünberg, i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av G. Hesse, i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna A. Kumin, N. Wahl och F. Biltgen (referent),

* Rättegångsspråk: slovenska.

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 september 2020,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 93 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 2014, s. 349), i dess lydelse enligt artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1034 av den 23 juni 2016 om ändring av direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument (EUT L 175, 2016, s. 8), genom att inte senast den 3 juli 2017 anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om sådana bestämmelser,

– förelägga Republiken Slovenien, i enlighet med artikel 260.3 FEUF, att betala ett schablonbelopp på 1 028 560 euro på ett konto som kommissionen ska ange, med verkan från och med den dag då dom meddelas i förevarande mål, och

– förplikta Republiken Slovenien att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

2 Artikel 1 i direktiv 2014/65 har följande lydelse:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på värdepappersföretag, marknadsoperatörer, leverantörer av datarapporteringstjänster och företag från tredjeland som utför investeringstjänster genom etablering av en filial i unionen.

2. I detta direktiv fastställs krav angående

a) auktorisations- och driftsvillkor för värdepappersföretag,

b) tredjelandsföretags tillhandahållande av investeringstjänster, genom etablering av en filial,

c) auktorisation och drift av reglerade marknader,

d) auktorisation av leverantörer av datarapporteringstjänster samt dessa leverantörers drift, och

e) behöriga myndigheters tillsyn, samarbete och kontroller av efterlevnaden.

3. Följande bestämmelser ska också tillämpas på kreditinstitut som är auktoriserade enligt direktiv 2013/36/EU när de tillhandahåller ett eller flera slag av investeringstjänster och/eller utför investeringsverksamhet:

a) Artiklarna 2.2, 9.3 samt 14 och 16–20.

b) Kapitel II i avdelning II med undantag för andra stycket i artikel 29.2.

c) Kapitel III i avdelning II med undantag för artiklarna 34.2 och 34.3, 35.2–35.6 och 35.9.

d) Artiklarna 67–75 samt 80, 85 och 86.

4. Följande bestämmelser ska också tillämpas på värdepappersföretag och kreditinstitut som är auktoriserade enligt direktiv 2013/36/EU vid försäljning eller rådgivning till kunder i samband med strukturerade insättningar:

a) Artiklarna 9.3, 14 samt 16.2, 16.3 och 16.6.

b) Artiklarna 23–26, 28 samt artikel 29 med undantag för andra stycket i punkt 2, och artikel 30.

c) Artiklarna 67–75.

5. Artikel 17.1–17.6 ska även tillämpas på medlemmar eller deltagare på reglerade marknader och MTF-plattformar [(*Multilateral Trading Facilities*), multilaterala handelssystem] för vilka det inte krävs auktorisation enligt detta direktiv enligt artikel 2.1 a, e, i och j.

6. Bestämmelserna i artiklarna 57 och 58 ska även tillämpas på personer som är undantagna enligt artikel 2.

7. Alla multilaterala system för finansiella instrument ska antingen drivas i enlighet med bestämmelserna i avdelning II om MTF-plattformar eller OTF-plattformar [(*Organised Trading Facilities*), organiserade handelssystem] eller bestämmelserna i avdelning III om reglerade marknader.

Ett värdepappersföretag som på ett organiserat, frekvent, systematiskt och substantiellt sätt handlar för egen räkning när det utför kundorder utanför en reglerad marknad, en MTF-plattform eller en OTF-plattform ska drivas i enlighet med avdelning III i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 84)].

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 23 och 28 i förordning (EU) nr 600/2014 ska alla transaktioner med de finansiella instrument som avses i första och andra stycket och som inte genomförs på multilaterala system eller genom systematiska internhandlare uppfylla de relevanta bestämmelserna i avdelning III i förordning (EU) nr 600/2014.”

3 I artikel 93, med rubriken ”Införlivande”, i direktiv 2014/65 föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna ska senast den 3 juli 2016 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 3 januari 2017, med undantag för de bestämmelser som införlivar artikel 65.2 vilka ska tillämpas från och med den 3 september 2018.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser, ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda. De ska även innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till de direktiv som upphävs genom det här direktivet ska anses som hänvisningar till det här direktivet. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.

…

3. Medlemsstaterna ska till kommissionen och Esma överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.”

4 I artikel 1 i direktiv 2016/1034 föreskrivs följande:

”Direktiv 2014/65/EU ska ändras på följande sätt:

…

7) I artikel 93.1 ska datumet ’3 juli 2016’ ersättas med ’3 juli 2017’, datumet ’3 januari 2017’ ersättas med ’3 januari 2018’ och datumet ’3 september 2018’ ersättas med ’3 september 2019’.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

5 Eftersom kommissionen inte hade fått några uppgifter från Republiken Slovenien om antagandet och offentliggörandet av de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2014/65, i dess lydelse enligt direktiv 2016/1034 (nedan kallat MiFID II-direktivet) vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 93 i detta direktiv, det vill säga den 3 juli 2017, skickade kommissionen den 26 september 2017 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

6 Republiken Sloveniens svar av den 23 november 2017 visade att införlivandeåtgärderna vid denna tidpunkt var under utarbetande och skulle antas i april 2018. Kommissionen skickade därför den 26 januari 2018 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i MiFID II-direktivet.

7 Efter det att begäran om förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet hade avslagits av kommissionen, besvarade Republiken Slovenien yttrandet genom skrivelse av den 21 mars 2018 och underrättade kommissionen om att det lagförslag som innehöll åtgärder för att införliva MiFID II-direktivet skulle antas i april 2018. Lagförslaget bifogades nämnda svar.

8 Den 1 augusti 2018 underrättade Republiken Slovenien kommissionen om att det hade hållits tidigarelagda val till parlamentet och att det nya parlamentet därefter skulle samlas och begärde därför att kommissionen skulle inta en förstående hållning när det gäller antagandet av införlivandeåtgärder. I samma skrivelse angav denna medlemsstat dessutom att den skulle inleda alla förfaranden för att anta den nya lagen om marknaderna för finansiella instrument, som skulle säkerställa att MiFID II-direktivet var införlivat, i slutet av september 2018.

9 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Slovenien inte hade vidtagit nationella åtgärder för införlivande av MiFID II-direktivet väckte kommissionen förevarande talan den 5 oktober 2018 och yrkade att domstolen skulle fastställa det påstådda fördragsbrottet och förelägga denna medlemsstat att betala inte bara ett schablonbelopp utan även ett löpande vite.

10 I sitt svaromål underrättade kommissionen domstolen om att den delvis återkallade sin talan i den mån den inte längre yrkade att ett löpande vite skulle föreläggas, eftersom denna begäran inte längre hade något föremål till följd av att direktiv 2014/65 och direktiv 2016/1034 fullständigt hade införlivats med slovensk rätt, med verkan från och med den 6 december 2018. Kommissionen preciserade samtidigt att det schablonbelopp som den yrkade betalning av uppgick till 1 028 560 euro och omfattade perioden från den 4 juli 2017 till den 6 december 2018, det vill säga 520 dagar multiplicerat med ett dagligt belopp på 1 978 euro.

11 Genom beslut av domstolens ordförande av den 9 januari, den 4 februari, den 7 februari och den 14 maj 2019 tilläts Republiken Polen, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland och Republiken Österrike att intervenera till stöd för Republiken Slovenien.

Prövning av talan

Åsidosättande av artikel 258 FEUF

Parternas argument

12 Kommissionen anser att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 93 i MiFID II-direktivet genom att inte senast den 3 juli 2017 ha antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv, eller i vart fall genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

13 I förevarande fall anser kommissionen att MiFID II-direktivet införlivades i sin helhet först genom antagandet av Zakon o trgu finančnih instrumentov (lagen om marknaden för finansiella instrument, Uradini list RS, nr 77/18), som meddelades kommissionen den 6 december 2018. De nationella åtgärder som kommissionen underrättades om den 3 december 2018, det vill säga tre lagtexter, två beslut och bestämmelser om ändring och komplettering av koden för börsen i Ljubljana (Uradini list RS, nr 76/17) utgör på sin höjd ett partiellt införlivande av MiFID II-direktivet.

14 Kommissionen har i detta avseende påpekat att Republiken Slovenien själv har medgett att dessa åtgärder endast delvis har införlivat MiFID II-direktivet, eftersom vissa bestämmelser inte har införlivats, medan andra endast delvis har införlivats. Så är bland annat fallet med de bestämmelser som är tillämpliga på såväl multilaterala handelssystem (MTF) som på organiserade handelssystem (OTF).

15 Kommissionen har dessutom gjort gällande att det genom MiFID II-direktivet infördes nya bestämmelser i förhållande till dem som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (EUT L 145, 2004, s. 1), vars införlivande säkerställdes genom de åtgärder som kommissionen underrättades om den 3 december 2018. Syftet med dessa nya bestämmelser var att reglera nya handelsplattformar och nya former av handelsverksamhet som utvecklats under mellantiden och som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/39 och därmed inte omfattas av tillämpningsområdet för någon lagstiftning över huvud taget. Unionslagstiftaren har genom MiFID II-direktivet och förordning nr 600/2014 infört ett nytt, mer tillförlitligt, regelverk som gör det möjligt att hantera marknadens ökade komplexitet, vilken kännetecknas av ett växande antal finansiella instrument och nya handelsmetoder.

16 De viktigaste bidragen från MiFID II-direktivet till inrättandet av ett mer säkert, mer solitt, mer öppet och mer ansvarsfullt finansiellt system, som fungerar till gagn för samhällsekonomin, utgörs, såsom framgår av artikel 27.3 i direktivet, bland annat av inrättandet av en marknadsstruktur som avhjälper

luckor i lagstiftningen och som säkerställer att transaktionerna, när så är lämpligt, genomförs på reglerade handelsplattformar. I artiklarna 20 och 27 i detta direktiv fastställs regler som säkerställer rättvisa konkurrensvillkor för reglerade marknader och MTF. Bestämmelserna i avdelning II, kapitel II, avsnitt 3 i nämnda direktiv syftar till att öka insynen på värdepappersmarknaderna och införandet av principen om öppenhet i fråga om andra finansiella instrument än aktier eller motsvarande instrument. Det införs harmoniserade regler om positionslimiter och kontroller av positionshantering inom råvaruderivat. Artiklarna 64 och 66 i MiFID II-direktivet underlättar konsolideringen och offentliggörandet av handelsdata. Artiklarna 57 och 58 i direktivet stärker kontrollmyndigheterna och harmoniserar ordningen för positionslimiter för råvaruderivat i syfte att förbättra transparensen, stödja ordnade prissättningsvillkor och förhindra marknadsmissbruk. De nya ramarna förbättrar konkurrensvillkoren för handel med och clearing av finansiella instrument. Artikel 25 i MiFID II-direktivet förstärker således investerarskyddet, och artikel 70 i direktivet ändrar det befintliga sanktionssystemet för att fastställa effektiva och harmoniserade administrativa sanktioner. I avdelning V i direktivet föreskrivs en ny typ av tjänster som omfattas av auktorisation och övervakning, nämligen ”datarapporteringstjänster”. I artiklarna 39–43 i direktivet införs dessutom en harmoniserad ordning för auktorisation för tillträde till unionsmarknader för företag från tredjeland när de tillhandahåller vissa tjänster i unionen eller bedriver viss verksamhet inom unionen för professionella kunder och andra kvalificerade aktörer.

17 Kommissionen har slutligen påpekat att det följer av domstolens praxis att om det, såsom i artikel 93 i MiFID II-direktivet, uttryckligen föreskrivs att de bestämmelser som införlivar direktivet ska innehålla en hänvisning till direktivet eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att anta en positiv rättsakt för att införliva det aktuella direktivet som innehåller en sådan hänvisning (dom av den 11 juni 2015, kommissionen/Polen, C-29/14, EU:C:2015:379, punkt 49 och där angiven rättspraxis). I förevarande fall innehåller ingen av de åtgärder som Republiken Slovenien anmälde den 3 december 2018 någon hänvisning till MiFID II-direktivet.

18 Mot bakgrund av det ovan anförda anser kommissionen att det är utrett att Republiken Slovenien inte har antagit och att den i vart fall inte har underrättat kommissionen om de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva detta direktiv inom den föreskrivna fristen.

19 Republiken Slovenien har inte bestritt att den underlåtit att i tid underrätta kommissionen om det partiella införlivandet av MiFID II-direktivet, men har gjort gällande att större delen av bestämmelserna i detta direktiv hade införlivats med den slovenska rättsordningen vid utgången av den frist som fastställts för att följa det motiverade yttrandet genom de nationella åtgärder som meddelades den 3 december 2018 och som angetts i punkt 13 i förevarande dom. Genom dessa åtgärder införlivades direktiv 2004/39 med den slovenska rättsordningen vilket innebär att de även delvis införlivar MiFID II-direktivet, som har utarbetats på grundval av direktiv 2004/39. Denna medlemsstat har uppgett att den inte före den 3 december 2018 underrättat kommissionen om dessa åtgärder såsom rättsakter som säkerställer införlivandet av MiFID II- direktivet, eftersom de lagförslag som den informerat kommissionen om var under antagande och syftade till att ändra den rättsliga ramen för marknaden för finansiella instrument och de borde ha antagits av parlamentet senast i april 2018. Eftersom det skedde ett regeringsskifte och hölls tidigarelagda val antogs dessa lagförslag mer än åtta månader efter det att de hade registrerats i parlamentet, vilket skedde i februari och mars 2018.

20 Republiken Slovenien har dessutom påpekat att kommissionen den 19 juli 2018 beslutade att väcka talan inte bara mot Republiken Slovenien utan även mot Konungariket Spanien. Republiken Slovenien har påpekat att kommissionen, efter att ha underrättats av Konungariket Spanien om att MiFID II-direktivet delvis hade införlivats och om att införlivandefasen skulle vara avslutad före slutet av november 2018, tills vidare beslutat att vilandeförklara förfarandet avseende denna medlemsstat. Republiken Slovenien har emellertid preciserat att den är medveten om att den inte hade underrättat kommissionen om det delvisa införlivandet innan kommissionen väckte förevarande talan, men att

Republiken Slovenien lyckades säkerställa införlivandet av MiFID II-direktivet i november 2018, vilket innebar att Republiken Slovenien uppfyllde sina skyldigheter enligt artikel 93 i direktivet inom den frist som kommissionen fastställt för Konungariket Spanien. Republiken Slovenien har påpekat att enligt punkt 7 i meddelandet från kommissionens ordförande av den 9 december 2005 med rubriken ”Anpassning av tillämpningen av artikel 228 EG”, (SEC(2005) 1658) ska de påföljder som kommissionen föreslagit för fördragsbrott beräknas enligt en metod som är förenlig med proportionalitetsprincipen och principen om likabehandling av medlemsstaterna. Under dessa omständigheter anser Republiken Slovenien att kommissionen ska återkalla sin talan om fördragsbrott.

Domstolens bedömning

21 Enligt domstolens fasta praxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 23, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 19, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 30).

22 Domstolen har för övrigt vid upprepade tillfällen slagit fast att även om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta direktiv eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att medlemsstaterna antar en positiv rättsakt för införlivande av direktivet i fråga som innehåller en sådan hänvisning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 1997, kommissionen/Tyskland, C-137/96, EU:C:1997:566, punkt 8, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien, (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 20, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 31).

23 I förevarande fall skickade kommissionen sitt motiverade yttrande till Republiken Slovenien den 26 januari 2018, vilket innebar att den frist på två månader som fastställts i yttrandet löpte ut den 26 mars 2018. Det är sålunda med beaktande av den inhemska lagstiftning som var i kraft vid detta datum som det ska bedömas huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger eller inte (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 21, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 32).

24 Det har inte bestritts att de nationella åtgärderna, vilka Republiken Slovenien hävdar säkerställer ett partiellt införlivande av MiFID II-direktivet, anmäldes som åtgärder för att införliva detta direktiv den 3 december 2018, vilket var efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.

25 Vidare är det i vart fall, såsom framgår av det svar som Republiken Slovenien lämnade på en fråga från domstolen vid förhandlingen, utrett att dessa åtgärder, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 93 i MiFID II-direktivet, inte innehåller någon hänvisning till direktivet.

26 Härav följer att åtgärderna i fråga inte kan anses utgöra en positiv införlivanderättsakt i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 22 i förevarande dom.

27 Domstolen finner således att Republiken Slovenien vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, varken hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av MiFID II-direktivet och följaktligen inte underrättat kommissionen om sådana åtgärder.

28 Det finns således anledning att fastställa att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 93 i MiFID II-direktivet genom att inte inom den frist som angavs i det motiverade yttrandet anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och följaktligen inte ha underrättat kommissionen om sådana bestämmelser.

Överträdelsen av artikel 260.3 FEUF

Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF

– Parternas argument

29 Enligt kommissionen infördes artikel 260.3 FEUF genom Lissabonfördraget i syfte att förstärka de påföljdsregler som tidigare hade införts genom Maastrichtfördraget. Med hänsyn till denna bestämmelses innovativa karaktär och behovet av att bevara insyn och rättssäkerhet, antog denna institution meddelandet ”Genomförande av artikel 260.3 FEUF”, offentliggjort den 15 januari 2011 (EGT C 12, 2011, s. 1).

30 Syftet med denna bestämmelse är att ge medlemsstaterna ett starkare incitament att införliva direktiv inom den tidsfrist som unionslagstiftaren har fastställt och att säkerställa tillämpningen av unionslagstiftningen.

31 Kommissionen anser att artikel 260.3 FEUF är tillämplig såväl vid total avsaknad av underrättelse om åtgärder för införlivande av ett direktiv som då underrättelse angående sådana åtgärder endast lämnats till viss del.

32 Denna institution anser dessutom att även om det i artikel 260.3 FEUF talas om att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv, är denna bestämmelse inte tillämplig enbart vid underlåtenhet att underrätta om nationella åtgärder för införlivande av ett direktiv, utan även när en medlemsstat inte har vidtagit sådana åtgärder. En strikt formalistisk tolkning av denna bestämmelse, enligt vilken bestämmelsen endast syftar till att säkerställa att kommissionen verkligen underrättas om nationella åtgärder, säkerställer inte ett relevant införlivande av alla bestämmelser i det aktuella direktivet och medför att skyldigheten att införliva direktiv med nationell rätt förlorar sin ändamålsenliga verkan.

33 I förevarande fall är det, enligt kommissionen, just fråga om att beivra, förutom underlåtenheten att underrätta kommissionen, Republiken Sloveniens underlåtenhet att anta och offentliggöra alla de rättsliga bestämmelser som är nödvändiga för att införliva MiFID II-direktivet med nationell rätt.

34 Kommissionen har till bemötande av Republiken Sloveniens argument att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall erinrat om att förevarande mål kännetecknas av att Republiken Slovenien fram till den 3 december 2018 inte hade anmält någon som helst åtgärd för införlivande av MiFID II-direktivet. Kommissionen har medgett att det under perioden 3–6 december 2018 förelåg ett partiellt införlivande efter det att den hade underrättats om de nationella införlivandeåtgärderna. Vid utgången av den frist som hade angetts i det motiverade yttrandet hade kommissionen emellertid inte underrättats om någon som helst införlivandeåtgärd. Genom att föreslå att ett schablonbelopp ska åläggas har kommissionen velat ålägga en påföljd för den period under vilken den inte underrättades om några som helst åtgärder för införlivande, vilken omfattar tiden från och med dagen efter det att fristen för införlivande löpte ut, det vill säga den 4 juli 2017, till och med den 3 december 2018. Republiken Slovenien hade dessutom, vid den tidpunkt då talan väcktes, obestridligen inte uppfyllt sin skyldighet att underrätta kommissionen om införlivandeåtgärder. Det saknas därför anledning att pröva frågan huruvida artikel 260.3 FEUF är tillämplig vid ett partiellt införlivande. Republiken Sloveniens argument att artikel 260.3 FEUF inte längre är tillämplig när en medlemsstat har underrättat

kommissionen om åtgärder för ett partiellt införlivande, till och med om underrättelsen sker vid en tidpunkt då domstolsförfarandet redan pågår, skulle dessutom innebära att artikel 260.3 FEUF förlorade sin ändamålsenliga verkan.

35 Vad gäller Republiken Sloveniens argument att kommissionen borde ha behandlat denna medlemsstat på samma sätt som den behandlat Konungariket Spanien, det vill säga att den tillfälligt borde ha avbrutit fördragsbrottsförfarandet mot denna medlemsstat, har kommissionen anfört att Konungariket Spanien underrättat kommissionen om införlivandeåtgärder inom den av kommissionen angivna fristen. Republiken Slovenien hade trots sina åtaganden inte underrättat kommissionen om några införlivandeåtgärder före september månads utgång år 2018. Kommissionen hade således ingen anledning att dröja ytterligare med att väcka förevarande talan vid domstolen.

36 Republiken Slovenien har bestritt att artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande fall.

37 Medlemsstaten har till stöd för sin ståndpunkt för det första gjort gällande att denna bestämmelse inte är tillämplig vid ett partiellt införlivande av ett direktiv. I förevarande fall införlivades MiFID II-direktivet delvis med slovensk rätt före utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet. Den omständigheten att en medlemsstat inte har underrättat kommissionen om åtgärder för införlivande av ett direktiv som den har antagit kan inte likställas med en underlåtenhet att införliva direktivet, även om det skulle röra sig om ett felaktigt eller ofullständigt införlivande av direktivet. Det framgår av ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF att denna bestämmelse endast kan tillämpas i det fallet att en medlemsstat inte vidtar några åtgärder för att införliva ett direktiv med sin nationella rättsordning och därför inte underrättar kommissionen om sådana åtgärder.

38 Republiken Slovenien har vidare hävdat att varje annan tolkning än den som den förordar äventyrar fördragsbrottsförfarandets förutsebarhet, eftersom domstolens praxis och kommissionens praxis inte gör det möjligt att tydligt skilja mellan ett ofullständigt införlivande och ett felaktigt införlivande. En sådan situation skulle få negativa följder för rättssäkerhetsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen. Den tolkning som kommissionen förespråkar är dessutom oförenlig med en restriktiv tolkning av artikel 260.3 FEUF, som utgör ett undantag, och saknar stöd i en teleologisk tolkning av denna bestämmelse.

39 Även om den tolkning som kommissionen förespråkar med säkerhet skulle ge denna bestämmelse en ändamålsenlig verkan, kan begreppet ändamålsenlig verkan inte användas som ett medel för att öka unionsrättens verkningsfullhet och ändamålsenlighet i sådan utsträckning att artikel 260.3 FEUF tolkas på ett sätt som strider mot den tydliga avsikten hos fördragets upphovsmän. Den tolkning som kommissionen har föreslagit strider dessutom mot proportionalitetsprincipen, eftersom den ger upphov till ett system med påföljder som inte står i proportion till de negativa effekter som följer av ett mindre allvarligt fördragsbrott, det vill säga en underlåtenhet att underrätta kommissionen om införlivandeåtgärder.

40 Republiken Slovenien anser att det saknas grund för det föreslagna schablonbeloppet som är alltför högt, med hänsyn till det partiella införlivandet av MiFID II-direktivet, de minimala effekterna för de slovenska finansmarknaderna och för unionens finansmarknader av att införlivande inte skett och till avsaknaden av ett tidigare avgörande i vilket fördragsbrottet fastställts. Republiken Slovenien har i detta sammanhang erinrat om att den har införlivat MiFID II-direktivet i sin helhet ett år och fyra månader efter det att den frist som fastställts i artikel 93 i direktivet löpte ut. Medlemsstaten har även påpekat att domstolen i punkt 81 i domen av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444) har slagit fast att åläggandet av ett schablonbelopp i första hand ska grundas på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens åsidosättande av sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter avkunnandet av den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes. Republiken Slovenien har slutligen hävdat att domstolen hittills endast har ålagt medlemsstater att betala ett schablonbelopp för fördragsbrott som pågått längre tid än vad som är fallet med det fördragsbrott som är aktuellt i

förevarande mål, och dessutom endast har gjort så när det finns ett tidigare avgörande i vilket fördragsbrottet fastställts. Republiken Slovenien anser följaktligen att ett åläggande att betala ett schablonbelopp är oproportionerligt och oförenligt med principen om likabehandling av medlemsstaterna samt med syftet med schablonbelopp, såsom detta har fastställts av domstolen.

41 Republiken Estland och Republiken Polen har i huvudsak gjort gällande att artikel 260.3 FEUF endast är tillämplig när en medlemsstat har underlåtit att inom den förelagda fristen vidta några som helst införlivandeåtgärder och att underrätta kommissionen om sådana åtgärder. Tillämpningsområdet för denna bestämmelse omfattar enligt dessa medlemsstater inte det fallet att en medlemsstat har underrättat kommissionen om införlivandeåtgärder, vilka kommissionen därefter anser utgör ett felaktigt eller ofullständigt införlivande av direktivet i fråga.

42 De anser dessutom att artikel 260.3 FEUF endast kan tillämpas om kommissionen utförligt har motiverat sitt beslut att begära ekonomiska påföljder. Ett sådant beslut måste nämligen vara särskilt motiverat med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, eftersom ett föreläggande att betala ett schablonbelopp enligt domstolens praxis inte får ske automatiskt. Dessutom följer det av domstolens praxis att kommissionen kan bestämma arten av den ekonomiska påföljd som den berörda medlemsstaten bör åläggas, för att få den att upphöra med fördragsbrottet i fråga, och fastställa påföljdsbeloppet endast genom att analysera de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. I förevarande fall har kommissionen inte motiverat sitt beslut att begära att ett schablonbelopp ska åläggas. Vidare är det under alla omständigheter oproportionerligt att ålägga Republiken Slovenien att betala ett schablonbelopp när denna medlemsstat har införlivat MiFID II-direktivet.

Domstolens bedömning

43 Det ska inledningsvis erinras om att det i artikel 260.3 första stycket FEUF föreskrivs att om kommissionen väcker talan enligt artikel 258 FEUF därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som har antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det schablonbelopp eller löpande vite som denna medlemsstat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I artikel 260.3 andra stycket FEUF föreskrivs att om domstolen fastställer underlåtenheten, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett schablonbelopp eller löpande vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett, och att skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.

44 När det gäller räckvidden av artikel 260.3 FEUF har domstolen slagit fast att denna bestämmelse ska tolkas så, att bestämmelsen dels gör det möjligt att garantera de befogenheter som kommissionen har för att säkerställa en verkningsfull tillämpning av unionsrätten och skydda rätten till försvar samt den processuella ställning som medlemsstaterna har enligt artikel 258 FEUF jämförd med artikel 260.2 FEUF, dels gör det möjligt för domstolen att utföra sin dömande uppgift att inom ramen för ett enda förfarande bedöma huruvida den berörda medlemsstaten har uppfyllt sina skyldigheter avseende underrättelse om åtgärder för införlivande av direktivet i fråga och, i förekommande fall, bedöma hur allvarligt det fastställda fördragsbrottet är samt ålägga den ekonomiska påföljd som den anser vara lämpligast med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 58, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 45, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 55).

45 Domstolen har i detta sammanhang tolkat uttrycket ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” i artikel 260.3 FEUF på så sätt att det avser medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om åtgärder för införlivande av ett direktiv. För att uppfylla kravet på rättssäkerhet och säkerställa införlivandet av samtliga bestämmelser i detta

direktiv inom hela det berörda territoriet, är medlemsstaterna skyldiga att för varje bestämmelse i direktivet ange den eller de nationella bestämmelser som säkerställer införlivandet av direktivet. När denna underrättelse har skett, i förekommande fall med hjälp av en jämförelsetabell, ankommer det på kommissionen, för att begära att den berörda medlemsstaten ska påföras en ekonomisk påföljd enligt artikel 260.3 FEUF, att fastställa att det är uppenbart att vissa införlivandeåtgärder inte har vidtagits eller inte omfattar hela den berörda medlemsstatens territorium. Det ankommer därvidlag inte på domstolen att i det domstolsförfarande som inletts enligt artikel 260.3 FEUF undersöka om de nationella åtgärder som kommissionen underrättats om säkerställer ett korrekt införlivande av bestämmelserna i det aktuella direktivet (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 59, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 46, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 56).

46 Eftersom det, såsom framgår av punkterna 27 och 28 ovan, är utrett att Republiken Slovenien vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet inte hade underrättat kommissionen om någon åtgärd för införlivande av MiFID II-direktivet i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF, omfattas det sålunda fastställda fördragsbrottet av denna bestämmelses tillämpningsområde.

47 Vad gäller frågan huruvida kommissionen, såsom Republiken Estland och Republiken Polen har gjort gällande, är skyldig att i varje enskilt fall motivera sitt beslut att begära en ekonomisk påföljd enligt artikel 260.3 FEUF, eller huruvida denna institution kan göra detta utan att lämna en motivering, i samtliga fall som omfattas av denna bestämmelses tillämpningsområde, ska det erinras om att kommissionen, i egenskap av fördragens väktare enligt artikel 17.1 andra meningen FEU, har ett utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av ett sådant beslut.

48 Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF kan nämligen inte ses isolerat, utan måste kopplas till inledandet av ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF. Eftersom begäran om att en ekonomisk påföljd ska åläggas i enlighet med artikel 260.3 FEUF endast utgör en accessorisk del av fördragsbrottsförfarandet, vars effektivitet begäran syftar till att säkerställa, och eftersom kommissionen förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om huruvida det är lämpligt att inleda ett sådant förfarande, vilken bedömning domstolen inte kan pröva (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 59), kan villkoren för att tillämpa denna bestämmelse inte vara strängare än dem som gäller för tillämpning av artikel 258 FEUF.

49 Det ska dessutom påpekas att det enligt artikel 260.3 FEUF endast är domstolen som är behörig att ålägga en medlemsstat en ekonomisk påföljd. När domstolen efter ett kontradiktoriskt förfarande antar ett sådant beslut, ska den motivera sitt beslut. Den omständigheten att kommissionen inte har motiverat sitt val att begära att domstolen ska tillämpa artikel 260.3 FEUF påverkar således inte de rättssäkerhetsgarantier som den berörda medlemsstaten åtnjuter i förfarandet (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 50, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 60).

50 Det ska tilläggas att den omständigheten att kommissionen inte är skyldig att i varje enskilt fall motivera sitt beslut att begära en ekonomisk påföljd enligt artikel 260.3 FEUF inte befriar denna institution från skyldigheten att motivera arten av och storleken på den begärda ekonomiska påföljden, med beaktande av de riktlinjer som den har antagit, såsom riktlinjerna i kommissionens meddelanden, vilka, även om de inte är bindande för domstolen, bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (dom av den 16 juli 2020,

kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 51, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 61).

51 Detta krav på motivering av den begärda ekonomiska påföljdens art och storlek är desto viktigare mot bakgrund av att det i punkt 3 i artikel 260 FEUF, till skillnad från vad som föreskrivs i punkt 2 i denna artikel, föreskrivs att domstolen inom ramen för ett förfarande som inletts med tillämpning av denna bestämmelse endast har ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom domstolen, när den fastställer att det skett en överträdelse, är bunden av kommissionens förslag vad gäller vilken typ av ekonomisk påföljd den kan ålägga och det högsta belopp som påföljden kan uppgå till (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 52, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 62).

52 Det framgår nämligen av artikel 260.3 FEUF att det ankommer på kommissionen att ange ”det standardbelopp eller vite som [den berörda medlemsstaten] ska betala”, och att domstolen endast får ålägga den berörda medlemsstaten att betala en ekonomisk påföljd ”som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett”. EUF-fördragets upphovsmän har således knutit den påföljd som domstolen kan besluta om med tillämpning av denna bestämmelse direkt till den påföljd som kommissionen begär (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 53, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 63).

53 När det gäller Republiken Sloveniens argument om att den har behandlats annorlunda jämfört med Konungariket Spanien vad gäller införlivandet av MiFID II-direktivet eller den tid som det administrativa förfarandet tagit i förevarande fall, konstaterar domstolen att detta argument inte avser tillämpligheten av artikel 260.3 FEUF på ett sådant fördragsbrott som det som är aktuellt i förevarande mål, utan rör frågan huruvida talan om betalning av ett schablonbelopp i förevarande fall är välgrundad, vilket kommer att prövas senare. Vidare förfogar kommissionen under alla omständigheter över ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om huruvida talan om fördragsbrott ska väckas mot en medlemsstat, vilket innebär att den omständigheten att den inte har väckt en sådan talan mot Konungariket Spanien inte kan påverka kommissionens möjlighet att med tillämpning av artikel 260.3 FEUF begära att Republiken Slovenien ska förpliktas att betala en ekonomisk påföljd.

54 Artikel 260.3 FEUF är således tillämplig i en sådan situation som den som är aktuell i förevarande fall.

Föreläggandet att betala ett schablonbelopp i förevarande fall

– Parternas argument

55 Vad gäller storleken på de ekonomiska påföljder som ska åläggas anser kommissionen, i enlighet med den ståndpunkt som uttrycks i punkt 23 i det meddelande som offentliggjordes den 15 januari 2011, att eftersom ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv inte är mindre allvarligt än ett fördragsbrott som kan bli föremål för de påföljder som anges i artikel 260.2 FEUF, ska metoderna för beräkning av de ekonomiska påföljder som avses i artikel 260.3 FEUF vara desamma som de som tillämpas inom ramen för det förfarande som anges i punkt 2 i denna artikel.

56 Kommissionen har i förevarande fall yrkat att Republiken Slovenien ska förpliktas att betala ett schablonbelopp vars storlek beräknats enligt riktlinjerna i kommissionens ordförandes meddelande av den 9 december 2005, i dess uppdaterade lydelse enligt meddelandet av den 13 december 2017, med rubriken ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som

kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden” (C(2017) 8720). Det lägsta schablonbelopp som Republiken Slovenien kan åläggas att betala uppgår till 496 000 euro. Detta lägsta schablonbelopp är enligt kommissionen emellertid inte tillämpligt i förevarande fall, eftersom det är lägre än det belopp som följer av beräkningen av schablonbeloppet i enlighet med dessa meddelanden. För att fastställa det dagliga belopp som ska användas som bas för denna beräkning ska enligt kommissionen det enhetliga basbeloppet, det vill säga 230 euro, multipliceras med koefficienten avseende hur allvarlig överträdelsen är, som i förevarande fall är 10 på en skala från 1 till 20, och med faktorn ”n”, som är 0,86 för Republiken Slovenien. Det dagliga beloppet uppgår således till 1 978 euro per dag och ska multipliceras med antalet dagar under tiden från och med den 4 juli 2017, det vill säga dagen efter utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i MiFID II-direktivet, till och med den 5 december 2018, det vill säga dagen före den dag då Republiken Slovenien underrättade kommissionen om åtgärderna för att fullständigt införliva direktivet, det vill säga 520 dagar. Det schablonbelopp som ska åläggas uppgår således till 1 028 560 euro.

57 Vad gäller den omständigheten att domstolen i sin dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland (C-93/17, EU:C:2018:903), slagit fast att det inte längre är nödvändigt att beakta kriteriet avseende det antal röster som en medlemsstat förfogar över i Europeiska unionens råd vid beräkningen av storleken på de ekonomiska påföljder som ska åläggas, med följden att den faktor ”n” som kommissionen använt inte längre är lämplig, har kommissionen angett att den har utarbetat en ny beräkningsmetod som beaktar såväl bruttonationalprodukten (BNP) som varje medlemsstats politiska inflytande, men att denna nya metod inte kan tillämpas i förevarande fall eftersom den offentliggjorts först efter det att talan väcktes i förevarande mål. Kommissionen anser under alla omständigheter att det belopp som den har föreslagit fortfarande är ett användbart referensbelopp för de påföljder som domstolen kan ålägga.

58 Vad gäller Republiken Sloveniens argument att bedömningen av överträdelsens allvar var felaktig och att de erforderliga påföljderna var oproportionerliga, med hänsyn till att Republiken Slovenien den 3 december 2018 underrättade kommissionen om åtgärder för partiellt införlivande, har kommissionen påpekat att det i artikel 260.3 FEUF föreskrivs att underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande i sig kan bli föremål för påföljder. I denna bestämmelse föreskrivs således påföljdsåtgärder inte bara för underlåtenhet att införliva ett direktiv, utan även för underlåtenhet att uppfylla den formella skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande.

59 När det gäller argumenten avseende situationen på den slovenska finansmarknaden, vilka syftar till att ge stöd för Republiken Sloveniens påstående att koefficienten avseende hur allvarlig överträdelsen är ska sättas ned på grund av att verkningarna av att direktivet om marknader för finansiella instrument II inte har införlivats i denna medlemsstat är mindre omfattande än vad kommissionen har bedömt, har kommissionen erinrat om att det följer av fast rättspraxis att direktivens tvingande karaktär innebär en skyldighet för samtliga medlemsstater att iaktta de frister som fastställs i direktiven för att säkerställa att de genomförs på ett enhetligt sätt i hela unionen (se dom av den 22 september 1976, kommissionen/Italien, 10/76, EU:C:1976:125, punkt 12). Kommissionen har vidare anfört att domstolen i punkterna 39 respektive 42 i domen av den 14 januari 2010, kommissionen/Republiken Tjeckien (C-343/08, EU:C:2010:14), slog fast att den omständigheten att en viss verksamhet som avses i ett direktiv inte förekommer i en viss medlemsstat inte kan befria medlemsstaten från dess skyldighet att anta lagar eller andra författningar för att säkerställa ett korrekt införlivande av samtliga bestämmelser i direktivet och att det endast är när införlivandet av ett direktiv av geografiska skäl inte har något föremål som en sådan skyldighet inte föreligger.

60 Kommissionen har dessutom bestritt att ett föreläggande att betala ett schablonbelopp utgör ett undantag och endast kan göras gällande i undantagsfall. Ett försenat införlivande av direktiv skulle nämligen inte bara undergräva skyddet för de allmänna intressen som eftersträvas med unionslagstiftningen, vilka inte kan tolerera någon försening, utan även och framför allt skyddet för de unionsmedborgare som åtnjuter subjektiva rättigheter enligt denna lagstiftning.

61 Kommissionen har slutligen hävdat att den inte behöver beräkna den ”verkliga risken” för överträdelsen i en situation som aktuella, vilken kännetecknas av att Republiken Slovenien fram till den dag då talan väcktes inte hade underrättat kommissionen om någon åtgärd för införlivande med nationell rätt. Kommissionen har preciserat att den kontrollerar huruvida införlivandet av direktiven med nationell rätt är fullständigt enbart på grundval av de åtgärder som den berörda medlemsstaten har meddelat. Den kan inte beakta eventuella andra tidigare omständigheter i den nationella rättsordningen som inte meddelats och som eventuellt skulle kunna fylla luckor som är följden av de åtgärder för införlivande som meddelats. En medlemsstat kan följaktligen inte klandra kommissionen för att den fastställer det föreslagna påföljdsbeloppet enbart med hänsyn till de införlivandeåtgärder som den underrättats om och utan att beakta andra åtgärder som kan tänkas förekomma i den nationella lagstiftningen.

62 Republiken Slovenien har bestritt det schablonbelopp som kommissionen har föreslagit och gjort gällande att det saknar grund och är för högt. Vad närmare bestämt gäller beräkningen av schablonbeloppet har denna medlemsstat påpekat att kommissionen, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 260.3 FEUF, inte kan tillämpa samma beräkningsmetod som i ärenden som anhängiggjorts med stöd av artikel 260.2 FEUF. Det finns för övrigt inte längre någon anledning att hänvisa till den n-faktor som kommissionen har valt, eftersom domstolen har övergett kriteriet om en medlemsstats antal röster i rådet och endast stött sig på medlemsstatens BNP som avgörande faktor (dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 141). Domstolen skulle på sin höjd kunna tillämpa n-faktorn, såsom den fastställts av kommissionen i dess meddelande med rubriken ”Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol”, som publicerades den 25 februari 2019 (EUT C 70, 2019, s. 1), där den fastställde denna faktor på grundval av BNP och antalet platser för medlemsstaten i Europaparlamentet, om den ansåg att detta var en lämpligare metod för att bestämma schablonbeloppen än enbart på grundval av BNP.

63 Enligt nämnda medlemsstat får kommissionen, när den begär att domstolen ska ålägga ekonomiska påföljder med stöd av artikel 260.3 FEUF, inte tillämpa samma skala från 1 till 20 för överträdelsens allvar som den som tillämpas i mål enligt artikel 260.2 FEUF. Denna skala borde, i ett fall som det aktuella, minskas med hänsyn till syftet med artikel 260.3 FEUF. Kommissionen har dessutom på ett allmänt sätt hänvisat till betydelsen av de åsidosatta unionsbestämmelserna och till allvaret i de verkningar som underlåtenheten att införliva MiFID-direktivet har på allmänna och enskilda intressen, genom att anta att direktivet inte införlivats fullständigt. Genom det agerandet har kommissionen underlåtit att beakta flera förmildrande omständigheter som är specifika för förevarande mål. I det aktuella fallet skulle ett delvist införlivande av nämnda direktiv med den slovenska rättsordningen inte ha haft någon negativ inverkan på handeln på handelsplattformarna, på hur marknaden för finansiella instrument fungerar i Slovenien eller på den inre marknadens funktion, på gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster för olika investeringstjänster och investeringsverksamheter, på rättssäkerheten eller på den europeiska finansmarknaden, eller på företag och andra aktörer på marknaden. Under dessa omständigheter bör koefficienten som avser hur allvarlig överträdelsen är vara lägre än 10 för att schablonbeloppet ska vara anpassat till omständigheterna och stå i proportion till dessa.

64 Republiken Slovenien har i detta avseende tillagt att den två månader efter det att förevarande talan väcktes, den 6 december 2018, fullt ut uppfyllde sina skyldigheter vad gäller införlivandet av MiFID II-direktivet och att den underrättade kommissionen om detta. Trots detta satte kommissionen inte ned det begärda schablonbeloppet. Om åläggande av ett schablonbelopp verkligen var ägnat att uppmuntra medlemsstaterna att uppfylla sina skyldigheter, borde en medlemsstat som redan under den första fasen av fördragsbrottsförfarandet genomfört såväl införlivandet som underrättelsen inte åläggas att betala hela det förelagda schablonbeloppet.

65 Republiken Estland och Republiken Polen har gjort gällande bland annat att rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF inte automatiskt kan tillämpas på artikel 206.3 FEUF, eftersom syftet med den sistnämnda bestämmelsen är att beivra en mindre allvarlig överträdelse än den som avses i den förstnämnda, som består i att inte ha följt en första dom från domstolen om fördragsbrott. Republiken Slovenien har dessutom lojalt samarbetat med kommissionen, och dröjsmålet med införlivandet av MiFID II-direktivet kan inte tillskrivas Republiken Slovenien. Den koefficient för överträdelsens allvar som kommissionen har föreslagit är således oproportionerlig och bör sänkas.

– Domstolens bedömning

66 Vad för det första gäller argumentet att det skulle vara oproportionerligt att ålägga ett schablonbelopp, eftersom Republiken Slovenien under förfarandets gång upphört med fördragsbrottet, erinrar domstolen om att en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv, oavsett om det är fråga om en fullständig eller partiell underlåtenhet att lämna upplysningar eller genom att inte lämna tillräckligt klara och precisa upplysningar, i sig kan motivera ett förfarande enligt artikel 258 FEUF om fastställande av detta fördragsbrott (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 51, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 64, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 74).

67 Vidare är syftet med att införa den mekanism som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF inte bara att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, kan ha en tendens att bestå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för att ålägga ekonomiska påföljder med anledning av underlåtelse att uppfylla skyldigheten att underrätta om en nationell åtgärd för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med lagstiftningsförfarandet. Innan denna mekanism infördes kunde medlemsstater som inom fristerna följt en tidigare dom från domstolen och inte uppfyllt skyldigheten att införliva ett direktiv åläggas ekonomiska påföljder först flera år efter den sistnämnda domen (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 52, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 64, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 74).

68 För att uppnå det mål som eftersträvas med artikel 260.3 FEUF föreskrivs två typer av ekonomiska påföljder, nämligen schablonbelopp och löpande vite.

69 Det framgår av domstolens praxis att svaret på frågan om vilken av dessa två åtgärder som ska tillämpas beror på hur lämplig var och en av dem är för att uppnå det eftersträvade syftet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Även om utdömande av löpande vite framstår som särskilt lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att bestå, grundar sig ett föreläggande att betala ett schablonbelopp snarare på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång period (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 66, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 76).

70 Under dessa omständigheter kan en ansökan genom vilken kommissionen, såsom i förevarande fall, har yrkat att ett schablonbelopp ska föreläggas inte avvisas som oproportionerlig enbart av det skälet att den avser ett fördragsbrott som, även om det haft en viss varaktighet, har upphört när domstolen prövar de omtvistade omständigheterna.

71 Vad för det andra gäller lämpligheten av att ålägga en ekonomisk påföljd i förevarande fall, ska det erinras om att det i varje mål ankommer på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 78, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 68, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 78).

72 I förevarande mål ska det konstateras att trots att Republiken Slovenien har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet, har hållit kommissionen underrättad om utvecklingen av förfarandet för antagande av åtgärder för införlivande av MiFID-direktivet och under förfarandets gång har fått det påstådda fördragsbrottet att upphöra, utgör samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet – det vill säga att det inte inom den frist som föreskrivs i det motiverade yttrandet och inte ens innan talan väcktes i förevarande mål hade lämnats några som helst underrättelser om nödvändiga åtgärder för att införliva direktivet –ett tecken på att en avskräckande åtgärd såsom åläggande av ett schablonbelopp krävs för att effektivt förhindra liknande överträdelser av unionsrätten i framtiden (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 69, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 79).

73 Den slutsatsen påverkas inte av de argument som redovisas i punkt 53 ovan. Som erinras om i den punkten ankommer det nämligen på kommissionen att bland annat bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot en medlemsstat och att välja vid vilken tidpunkt den inleder fördragsbrottsförfarandet mot denna medlemsstat. Det har i förevarande fall inte heller bestritts att Konungariket Spanien, till skillnad från Republiken Slovenien, underrättade kommissionen om åtgärder för införlivande av MiFID II-direktivet inom den föreskrivna fristen. Slutligen har det inte påståtts att de svarsfrister som fastställdes i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet var osedvanligt korta eller orimliga och hade kunnat äventyra syftet med det administrativa förfarandet, det vill säga att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten och att på ett ändamålsenligt sätt bemöta kommissionens anmärkningar (dom av den 19 september 2017, kommissionen/Irland (Registreringsavgift), C-552/15, EU:C:2017:698, punkt 28 och där angiven rättspraxis). Republiken Slovenien hade för övrigt, såsom framgår av de omständigheter som redovisas i punkterna 5 och 6 ovan, full kännedom om att den hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 93 i MiFID II-direktivet, åtminstone från den 4 juli 2017.

74 Vad för det tredje gäller beräkningen av det schablonbelopp som ska föreläggas i förevarande fall, ska det erinras om att det ankommer på domstolen att vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, såsom det begränsats av kommissionens förslag, som det återges i punkt 51 ovan, fastställa det schablonbelopp som en medlemsstat kan förpliktas att betala enligt artikel 260.3 FEUF så att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Faktorer som är relevanta i detta avseende är bland annat hur allvarlig den fastställda överträdelsen är, hur länge fördragsbrottet har fortgått samt den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 72, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 81).

75 Vad för det första gäller bedömningen av hur allvarlig överträdelsen är, erinrar domstolen om att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter följaktligen ska anses vara allvarlig (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 85,

dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 73, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 82).

76 Till detta kommer att MiFID II-direktivet är ett viktigt instrument för unionslagstiftningen på finansmarknaderna, eftersom det syftar till att förbättra konkurrenskraften på finansmarknaderna i unionen genom att skapa en inre marknad för investeringstjänster och investeringsverksamhet, samtidigt som en hög och harmoniserad skyddsnivå för investerare inom sektorn för finansiella instrument säkerställs. Att det saknas bestämmelser på nationell nivå som säkerställer att finansmarknaderna fungerar väl och att investerare skyddas, eller att de bestämmelserna är bristfälliga, måste betraktas som särskilt allvarligt med hänsyn till konsekvenserna för allmänna och enskilda intressen inom unionen.

77 Republiken Slovenien har visserligen under förfarandets gång fått det påstådda fördragsbrottet bestående av bristande underrättelse att upphöra. Likväl förelåg emellertid det fördragsbrottet vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 26 mars 2018, vilket innebär att unionsrättens effektivitet inte har säkerställts under alla omständigheter.

78 Fördragsbrottets allvar förstärks dessutom av att Republiken Slovenien vid denna senare tidpunkt ännu inte hade meddelat någon åtgärd för att införliva MiFID II-direktivet.

79 Republiken Sloveniens argument för att motivera dröjsmålet med att införliva MiFID II-direktivet, nämligen att det lagstiftningsförfarande som inletts blev avbrutet till följd av ett tidigarelagt parlamentsval, kan inte påverka överträdelsens allvar, eftersom praxis eller situationer i en medlemsstats interna rättsordning enligt fast rättspraxis inte kan motivera ett åsidosättande av de skyldigheter och tidsfrister som följer av unionsdirektiven och följaktligen inte heller ett för sent införlivande av dessa direktiv (dom av den 13 juli 2017, Spanien/kommissionen, C-388/16, ej publicerad, EU:C:2017:548, punkt 41).

80 Däremot ska det, vid den konkreta bedömningen av överträdelsens allvar, beaktas att, såsom Republiken Slovenien har gjort gällande utan att motsägas av kommissionen, de praktiska återverkningar som det sena införlivandet av MiFID II-direktivet med slovensk rätt haft på den slovenska finansmarknaden och de övriga finansmarknaderna i unionen samt på det skydd för investerare som följer av detta är förhållandevis begränsade, som en följd av den slovenska finansiella marknadens begränsade volym.

81 Vad för det andra gäller överträdelsens varaktighet ska det erinras om att denna i princip ska bedömas utifrån den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och inte utifrån den tidpunkt då kommissionen väckte talan vid domstolen. Denna bedömning av de faktiska omständigheterna ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutades (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 77, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 86).

82 I förevarande fall är det utrett att fördragsbrottet i fråga upphörde den 6 december 2018, det vill säga innan förfarandet avslutades.

83 Vad gäller början av den period som ska beaktas vid fastställandet av det schablonbelopp som ska åläggas enligt artikel 260.3 FEUF, har domstolen slagit fast att till skillnad från det dagliga vitet är det datum som ska beaktas vid bedömningen av fördragsbrottets varaktighet inte datumet för utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, utan det datum då den frist för införlivande som föreskrivs i direktivet löper ut (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 79, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 90).

84 I förevarande fall är det ostridigt att Republiken Slovenien, vid dagen för införlivande enligt artikel 93 i MiFID II-direktivet, det vill säga den 3 juli 2017, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att införliva direktivet. Fördragsbrottet i fråga, som upphörde först den 6 december 2018, pågick således i ungefär 17 månader.

85 Vad för det tredje gäller den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det av domstolens praxis att hänsyn ska tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens BNP vid tidpunkten för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpande av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 85, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpande av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 97).

86 Med beaktande av samtliga omständigheter i förevarande mål och med beaktande av domstolens utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 260.3 FEUF, som föreskriver att det schablonbelopp som domstolen fastställer inte får överstiga det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs ett schablonbelopp på 750 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra upprepning i framtiden av liknande överträdelser som den som skett av artikel 93 i MiFID II-direktivet och som påverkar unionsrättens fulla verkan.

87 Följaktligen ska Republiken Slovenien föreläggas att till kommissionen betala ett schablonbelopp på 750 000 euro.

Rättegångskostnader

88 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Slovenien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

89 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Österrike och Republiken Polen ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 93 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1034 av den 23 juni 2016 genom att inte inom den frist som angavs i det motiverade yttrandet anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet eller i vart fall genom att inte underrätta Europeiska kommissionen om sådana bestämmelser.

2) Republiken Slovenien ska betala ett schablonbelopp på 750 000 euro till Europeiska kommissionen.

3) Republiken Slovenien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

4) Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Österrike och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter