Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 13. januarja 2021*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Trg finančnih instrumentov – Delegirana direktiva (EU) 2017/593 – Neopravljen prenos in/ali neobvestitev o ukrepih za prenos“

V zadevi C-631/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 8. oktobra 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopata T. Scharf in B. Rous Demiri, agenta,

tožeča stranka,

proti

Republiki Sloveniji, ki jo zastopa V. Klemenc, agentka,

tožena stranka,

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: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

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 s tem, ker ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Delegirano direktivo Komisije (EU) 2017/593 z dne 7. aprila 2016 o dopolnitvi Direktive 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z zaščito finančnih instrumentov in sredstev, ki pripadajo strankam, obveznostmi glede upravljanja produktov in pravili, ki se uporabljajo za zagotavljanje ali prejemanje pristojbin, provizij ali

* Jezik postopka: slovenščina.

kakršnih koli denarnih ali nedenarnih koristi (UL 2017, L 87, str. 500; v nadaljevanju: Delegirana direktiva MiFID II), oziroma ker o določbah takšnih predpisov ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti iz člena 14 Delegirane direktive 2017/593.

Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah od 1 do 3 Delegirane direktive MiFID II je navedeno:

„(1) Direktiva 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), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2016/1034 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2016 (UL 2016, L 175, str. 8), v nadaljevanju: Direktiva MiFID II] določa celovit sistem za zagotovitev zaščite vlagateljev.

(2) Zaščita finančnih instrumentov in sredstev strank je pomemben del tega sistema, saj morajo investicijska podjetja v zvezi z vrednostnimi papirji in sredstvi, ki so jim bila zaupana, sprejeti ustrezne ureditve za zaščito lastništva in pravic vlagatelja. Investicijska podjetja bi morala imeti vzpostavljene ustrezne in specifične ureditve za zagotovitev zaščite finančnih instrumentov in sredstev strank.

(3) Za podrobnejšo opredelitev regulativnega okvira za zaščito vlagateljev in večjo jasnost za stranke in v skladu s splošno strategijo za spodbujanje zaposlovanja in rasti v Uniji prek celovitega pravnega in ekonomskega okvira, ki je učinkovit in pošteno obravnava vse akterje, je bila Komisija pooblaščena za sprejetje podrobnih pravil za obravnavo specifičnih tveganj v zvezi z zaščito vlagateljev ali celovitostjo trga.“

3 Člen 1 te delegirane direktive, naslovljen „Področje uporabe in opredelitve“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za investicijska podjetja, za družbe za upravljanje v skladu s členom 6(4) Direktive 2009/65/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 13. julija 2009 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o kolektivnih naložbenih podjemih za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP) (UL 2009, L 302, str. 32)] in za upravitelje alternativnih investicijskih skladov v skladu s členom 6(6) Direktive 2011/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 8. junija 2011 o upraviteljih alternativnih investicijskih skladov in spremembah direktiv 2003/41/ES in 2009/65/ES ter uredb (ES) št. 1060/2009 in (EU) št. 1095/2010 (UL 2011, L 174, str. 1)].“

4 Člen 14 navedene delegirane direktive, naslovljen „Začetek veljavnosti in uporaba“, določa:

„1. Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 3. julija 2017. Besedilo teh predpisov takoj sporočijo Komisiji.

Navedene določbe uporabljajo od 3. januarja 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.

2. Države članice sporočijo Komisiji besedilo temeljnih določb nacionalne zakonodaje, sprejete na področju, ki ga zajema ta direktiva.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

5 Komisija je, ker od Republike Slovenije do izteka roka za prenos iz člena 14 Direktive 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 Delegirane 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 na navedeno obrazloženo mnenje z dopisom z dne 21. marca 2018 odgovorila, da je sprejemanje predloga zakona, ki vsebuje ukrepe za prenos Delegirane direktive MiFID II, v teku in da bi moralo biti končano aprila 2018. K navedenemu odgovoru je bil priložen predlog zakona.

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 Delegirane direktive MiFID II. Ta država članica je v istem dopisu poleg tega navedla, da bo izvedla vse postopke v zvezi s sprejetjem novega zakona o trgu finančnih instrumentov, s katerim bo zagotovljen prenos navedene delegirane direktive do konca septembra 2018.

9 Ker je Komisija menila, da Republika Slovenija ni sporočila nacionalnih ukrepov za prenos Delegirane direktive MiFID II, je vložila to tožbo.

10 Republika Slovenija je 3. decembra 2018, to je pred vložitvijo odgovora na tožbo 19. decembra 2018, Komisiji sporočila nacionalne ukrepe, in sicer Zakon o trgu finančnih instrumentov (*Uradni list RS*, št. 67/2007; v nadaljevanju: ZTFI), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (*Uradni list RS*, št. 85/2016; v nadaljevanju: sklep ATVP) in Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (*Uradni list RS*, št. 62/2017; v nadaljevanju: sklep o spremembi sklepa ATVP), ki jih je štela za ukrepe za delni prenos Delegirane direktive MiFID II. Ti ukrepi so bili sprejeti v okviru prenosa 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; v nadaljevanju: Direktiva MiFID I).

11 Republika Slovenija je 6. decembra 2018 Komisijo obvestila o Zakonu o trgu finančnih instrumentov (*Uradni list RS*, št. 77/2018; v nadaljevanju: ZTFI-1), s katerim je po njenem mnenju Delegirano direktivo MiFID II v celoti prenesla v slovensko pravo.

Tožba

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 Delegirano direktivo MiFID II, oziroma vsekakor s tem, da je o teh zakonih in drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 14 te delegirane direktive.

13 Komisija trdi, da v obravnavani zadevi ni sporno, da Republika Slovenija ni prenesla Delegirane direktive MiFID II ob izteku roka, določenega v členu 14 te direktive, to je 3. julija 2017, niti ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 26. marca 2018. Navaja, da ta država članica sicer trdi, da je bila ta delegirana direktiva na zadnjenavedeni datum delno prenesena v slovensko pravo, vendar je bila Komisija o tem zatrjevanem delnem prenosu obveščena šele v začetku decembra 2018. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa naj bi bilo treba vprašanje neizpolnitve obveznosti države preučiti glede na stanje, ki je veljalo ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in Sodišče naj ne bi smelo upoštevati nobene poznejše spremembe. Ukrepi, ki jih je Republika Slovenija sporočila 3. decembra 2018 in ki so veljali 26. marca 2018, naj nikakor ne bi zagotavljali prenosa členov od 7 do 10 in od 12 do 14 Delegirane direktive MiFID II. Poleg tega naj bi bili členi od 1 do 6 in člen 11 te delegirane direktive s temi ukrepi preneseni le delno.

14 Komisija glede nacionalnih ukrepov, ki so bili sprejeti konec novembra 2018 in ki so ji bili sporočeni 6. decembra 2018, trdi, da še vedno ne zagotavljajo popolnega prenosa Delegirane direktive MiFID II. Najprej trdi, da ZTFI-1 verjetno vsebuje napako, zaradi katere prenehajo veljati vsi podzakonski predpisi, izdani na podlagi ZTFI.

15 Dalje, iz člena 261 ZTFI-1, ki naj bi zagotavljal prenos členov 1 in od 7 do 13 te delegirane direktive, v povezavi s členom 556 ZTFI-1 naj bi izhajalo, da ta določba le pooblašča Agencijo za trg vrednostnih papirjev, da v šestih mesecih po začetku veljavnosti ZTFI-1 sprejme podrobnejša pravila o opravljanju investicijskih storitev in poslov, in to v nekaterih primerih po predhodni pridobitvi mnenja ministrstva za finance. Brez sprejetja podrobnejših pravil pa ni mogoče šteti, da so bili navedeni členi Delegirane direktive MiFID II preneseni.

16 Nazadnje, iz korelacijske tabele, ki jo je Republika Slovenija predložila 10. decembra 2018, naj bi izhajalo, da naj bi bili tudi členi od 2 do 6 Delegirane direktive MiFID II preneseni s členom 261 ZTFI-1. Ker pa Agencija za trg vrednostnih papirjev ni sprejela podzakonskih predpisov, naj ne bi bilo mogoče šteti, da je Republika Slovenija to delegirano direktivo v celoti prenesla v nacionalno pravo.

17 Poleg tega je po mnenju Komisije prenos Delegirane direktive MiFID II nujen za popolno uveljavitev pravic vlagateljev, ki jih zagotavlja Direktiva MiFID II. Neprenos te delegirane direktive naj bi imel negativne posledice za te vlagatelje, ki naj tako ne bi bili vključeni v ureditev zaščite, ki je vzpostavljena z Direktivo MiFID II in ki je celovitejša od tiste, ki izhaja iz Direktive MiFID I. Neprenos navedene delegirane direktive v eni državi članici naj bi prav tako vplival na evropski finančni trg, vlagatelje in vse državljane kot udeležence na tem finančnem trgu. Zato naj bi bilo treba zavrniti trditve Republike Slovenije, s katerimi želi ta dokazati, da neobstoj popolnega prenosa te delegirane direktive v slovensko pravo v obravnavani zadevi ni imel negativnih posledic za finančni trg.

18 Republika Slovenija, ki priznava pomen namena, ciljev in sistematike Delegirane direktive MiFID II, trdi, da je bila Direktiva MiFID I ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 26. marca 2018, v slovensko pravo prenesena in se je v njem uporabljala v celoti, prav tako pa tudi del Delegirane direktive MiFID II.

19 Republika Slovenija se v zvezi s tem opira na korelacijsko tabelo z dne 27. novembra 2018 in izjave o prenosu te delegirane direktive v slovenski pravni red. V zvezi s tem kot ukrepe, ki zagotavljajo popoln ali delni prenos členov od 2 do 6 in 11 navedene delegirane direktive, navaja ZTFI, sklep ATVP in sklep o spremembi sklepa ATVP. Ti ukrepi naj bi bili Komisiji sporočeni 3. decembra 2018, registrirani pa naslednji dan.

20 Republika Slovenija meni, da je s tem, da je 20. novembra 2018 sprejela sveženj zakonov, med drugim ZTFI-1, ki je namenjen učinkovitemu in celovitemu prenosu zakonodajnega okvira Unije o finančnih trgih in finančnih instrumentih, in sicer Direktive MiFID II in Delegirane direktive MiFID II, ter s tem, da je o teh ukrepih obvestila Komisijo, v celoti izpolnila svojo obveznost prenosa in obveščanja iz člena 14 te delegirane direktive.

21 Ta država članica dodaja, da neobstoj popolnega prenosa Delegirane direktive MiFID II v slovensko pravo v predpisanem roku v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, nikakor ni imel negativnih posledic za različne vlagatelje, državljane in udeležence na finančnem trgu.

22 Republika Slovenija v dupliki priznava, da člen 557(5) ZTFI-1 dejansko vsebuje tiskarsko napako in da je treba sklicevanje na odstavek 1 istega člena v navedeni določbi razumeti tako, da se nanaša na člen 556(1) ZTFI-1. Pojasnjuje, da je bila ta napaka odpravljena s popravkom ZTFI-1, objavljenim 22. marca 2019 (*Uradni list RS* št. 17/2019).

23 Glede na navedeno Republika Slovenija Sodišču predlaga, naj to tožbo zavrne.

Presoja Sodišča

24 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).

25 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).

26 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).

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

28 Po drugi strani iz listin, ki jih je Republika Slovenija predložila v okviru tega postopka, vsekakor izhaja, da ukrepi, s katerimi naj bi bila ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, delno prenesena Delegirana direktiva MiFID II, in sicer ZTFI, sklep ATVP in sklep o spremembi sklepa ATVP, v nasprotju s tem, kar določa člen 14 te delegirane direktive, ne vsebujejo nobenega sklicevanja nanjo.

29 Iz tega izhaja, da ti 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 25 te sodbe.

30 Skleniti je torej treba, da Republika Slovenija ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in sicer 26. marca 2018, ni niti sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Delegirane direktive MiFID II, niti ni o teh ukrepih obvestila Komisije.

31 Nazadnje, o trditvah Komisije, povzetih v točkah od 14 do 17 te sodbe, ki se nanašajo na nekatere nacionalne ukrepe, ki so bili sprejeti konec novembra 2018 in o katerih je bila Komisija obveščena 6. decembra 2018, ni treba odločati. Ker so bili ti nacionalni ukrepi sprejeti po 26. marcu 2018, namreč zadostuje ugotovitev, da ne spadajo v okvir tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

32 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 Delegirano direktivo MiFID II, in torej s tem, da Komisije o teh zakonih in drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 14 te delegirane direktive.

Stroški

33 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Republiki Sloveniji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

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 Delegirano direktivo Komisije (EU) 2017/593 z dne 7. aprila 2016 o dopolnitvi Direktive 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z zaščito finančnih instrumentov in sredstev, ki pripadajo strankam, obveznostmi glede upravljanja produktov in pravili, ki se uporabljajo za zagotavljanje ali prejemanje pristojbin, provizij ali kakršnih koli denarnih ali nedenarnih koristi, in torej s tem, da Evropske komisije o teh zakonih in drugih predpisih ni obvestila, ni izpolnila obveznosti iz člena 14 Delegirane direktive 2017/593.**

2. **Republiki Sloveniji se naloži plačilo stroškov.**

Prechal Lenaerts Kumin

Wahl Biltgen

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

Sodni tajnik
A. Calot Escobar

Predsednica tretjega senata
A. Prechal