Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 stycznia 2021 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Rynek instrumentów finansowych – Dyrektywa delegowana (UE) 2017/593 – Brak transpozycji i/lub powiadomienia o przepisach transponujących

W sprawie C-631/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 8 października 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali T. Scharf i B. Rous Demiri, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Słowenii, którą reprezentowała V. Klemenc, w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, A. Kumin, N. Wahl, i F. Biltgen (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2017/593 z dnia 7 kwietnia 2016 r. uzupełniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do zabezpieczenia instrumentów

* Język postępowania: słoweński.

finansowych i środków pieniężnych należących do klientów, zobowiązań w zakresie zarządzania produktami oraz zasad mających zastosowanie do oferowania lub przyjmowania wynagrodzeń, prowizji bądź innych korzyści pieniężnych lub niepieniężnych (Dz.U. 2017, L 87, s. 500; zwanej dalej „dyrektywą delegowaną MiFID II"), względnie nie powiadamiając o tych przepisach Komisji, Republika Słowenii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 14 dyrektywy delegowanej MiFID II.

Ramy prawne

2 Zgodnie z motywami 1–3 dyrektywy delegowanej MiFID II:

„(1) W dyrektywie [Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. 2014, L 173, s. 349, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1034 z dnia 23 czerwca 2016 r., (Dz.U. 2016, L 175, s. 8)) ustanowiono kompleksowy system służący zapewnieniu ochrony inwestorów.

(2) Ochrona instrumentów finansowych i środków pieniężnych klientów stanowi istotny element tego systemu, przy czym firmy inwestycyjne zostają zobowiązane do wprowadzenia odpowiednich mechanizmów mających na celu ochronę praw własności oraz innych praw inwestora odnoszących się do papierów wartościowych i środków pieniężnych powierzonych firmie inwestycyjnej. Firmy inwestycyjne powinny posiadać wdrożone odpowiednie i określone mechanizmy zapewniające zabezpieczenie instrumentów finansowych i środków pieniężnych klientów.

(3) W celu doprecyzowania ram regulacyjnych dotyczących ochrony inwestorów i zapewnienia klientom większej jasności oraz zgodnie z ogólną strategią na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii poprzez zintegrowane ramy prawne i gospodarcze, które są skuteczne i sprawiedliwe w odniesieniu do wszystkich podmiotów, Komisja została upoważniona do przyjęcia szczegółowych przepisów służących wyeliminowaniu konkretnych zagrożeń dla ochrony inwestorów lub integralności rynku".

3 Artykuł 1 tej dyrektywy delegowanej, zatytułowany „Zakres stosowania i definicje", przewiduje w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do firm inwestycyjnych, spółek zarządzających zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE [z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) (Dz.U. 2009, L 302, s. 32)] i zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi zgodnie z art. 6 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/61/UE [z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmiany dyrektyw 2003/41/WE i 2009/65/WE oraz rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 1095/2010 (Dz.U. 2011, L 174, s. 1)]".

4 Artykuł 14 omawianej dyrektywy delegowanej, zatytułowany „Wejście w życie i stosowanie", stanowi:

„1. Państwa członkowskie przyjmują i publikują do dnia 3 lipca 2017 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują one Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 3 stycznia 2018 r.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Sposób dokonywania takiego odniesienia określany jest przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

5 Z uwagi na to, że Komisja nie otrzymała od Republiki Słowenii żadnych informacji dotyczących przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy delegowanej MiFID II przed upływem terminu transpozycji przewidzianego w art. 14 tej dyrektywy, tj. w dniu 3 lipca 2017 r., Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego w dniu 26 września 2017 r. wezwanie do usunięcia uchybienia.

6 Z odpowiedzi Republiki Słowenii z dnia 23 listopada 2017 r. wynikało, że w tym dniu przepisy transponujące były w przygotowaniu i miały zostać przyjęte w kwietniu 2018 r. W związku z tym w dniu 26 stycznia 2018 r. Komisja skierowała do wspomnianego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając je do przyjęcia przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy MiFID II w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii.

7 Ponieważ wniosek o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię został przez Komisję odrzucony, pismem z dnia 21 marca 2018 r. Republika Słowenii odpowiedziała na tę opinię, że projekt ustawy zawierający przepisy transponujące dyrektywę delegowaną MiFID II znajdował się na końcowym etapie prac, które miały zostać zakończone w kwietniu 2018 r. Projekt ustawy był załączony do wspomnianej odpowiedzi.

8 W dniu 1 sierpnia 2018 r. Republika Słowenii poinformowała Komisję o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów i ukonstytuowaniu się nowego zgromadzenia narodowego i w związku z tym zwróciła się do Komisji z prośbą o wyrozumiałość w odniesieniu do przyjęcia przepisów transponujących dyrektywę delegowaną MiFID II. W tym samym piśmie państwo to wskazało ponadto, że do końca września 2018 r. zostają zakończone wszystkie procedury związane z przyjęciem nowej ustawy o rynkach instrumentów finansowych, która zapewni transpozycję odnośnej dyrektywy delegowanej.

9 Uznając, że Republika Słowenii nie powiadomiła o krajowych przepisach transponujących dyrektywę delegowaną MiFID II, Komisja wniosła skargę rozpatrywaną w niniejszej sprawie.

10 W dniu 3 grudnia 2018 r., przed złożeniem odpowiedzi na skargę, co miało miejsce w dniu 19 grudnia 2018 r., Republika Słowenii powiadomiła Komisję o przepisach krajowych, mianowicie o Zakon o trgu finančnih instrumentov (ustawie o rynku instrumentów finansowych, *Uradni list RS* nr 67/2007, zwanej dalej „ZTFI"), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (zarządzeniu dotyczącym warunków świadczenia usług inwestycyjnych oraz innych usług w zakresie maklerstwa giełdowego, *Uradni list RS* nr 85/2016, zwanym dalej „zarządzeniem ATVP) oraz Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (zarządzeniu dotyczącym zmiany zarządzenia dotyczącego warunków świadczenia usług inwestycyjnych oraz innych usług w zakresie maklerstwa giełdowego, *Uradni list RS* nr 62/2017, zwanym dalej „zarządzeniem zmieniającym zarządzenie ATVP"), które uważała za przepisy dokonujące częściowej transpozycji dyrektywy delegowanej MiFID II. Przepisy te zostały przyjęte w ramach transpozycji dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniającej dyrektywy Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U. 2004, L 145, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 7, s. 263, zwanej dalej „dyrektywą MiFID I").

11 W dniu 6 grudnia 2018 r. Republika Słowenii notyfikowała Komisji Zakon o trgu finančnih instrumentov (ustawę o rynku instrumentów finansowych, *Uradni list RS* nr 77/2018, zwaną dalej „ZTFI-1"), za pomocą której dokonała, jej zdaniem, pełnej transpozycji dyrektywy MiFID II do prawa słoweńskiego.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

12 Zdaniem Komisji, nie przyjmując najpóźniej do dnia 3 lipca 2017 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy delegowanej MiFID II, lub w każdym razie nie powiadamiając o nich Komisji, Republika Słowenii uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 14 tej dyrektywy delegowanej.

13 Komisja utrzymuje, że w niniejszej sprawie bezsporne jest, iż Republika Słowenii nie dokonała transpozycji dyrektywy delegowanej MiFID II przed upływem terminu wyznaczonego w jej art. 14, czyli w dniu 3 lipca 2017 r., ani też terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 26 marca 2018 r. Zwraca ona uwagę, że o ile pozwane państwo członkowskie podnosi, że w tym dniu dyrektywa delegowana była częściowo transponowana do prawa słoweńskiego, o tyle Komisja została poinformowana o jakoby częściowej transpozycji dopiero na początku grudnia 2018 r. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kwestię uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy badać w świetle sytuacji istniejącej w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii i żadna późniejsza zmiana nie może być brana pod uwagę przez Trybunał. W każdym razie przepisy, o których Republika Słowenii powiadomiła w dniu 3 grudnia 2018 r., obowiązujące w dniu 26 marca 2018 r., nie zapewniały zdaniem Komisji transpozycji art. 7–10 i 12–14 dyrektywy delegowanej MiFID II. Ponadto przepisy te jedynie częściowo transponują art. 1–6 i 11 tej dyrektywy delegowanej.

14 Co się tyczy przepisów krajowych przyjętych pod koniec listopada 2018 r., o których Republika Słowenii powiadomiła Komisję w dniu 6 grudnia 2018 r., Komisja podnosi, że nadal nie zapewniają one pełnej transpozycji dyrektywy delegowanej i notyfikowanych. Twierdzi ona przede wszystkim, że w ZTFI-1 istnieje ewentualny błąd mogący skutkować nieważnością wszystkich przyjętych na podstawie ZTFI przepisów pozaustawowych.

15 Następnie z art. 261 ZTFI-1, który ma zdaniem pozwanego państwa członkowskiego zapewniać transpozycję art. 1 i 7–13 tej dyrektywy delegowanej w związku z art. 556 ZTFI-1, wynika zdaniem Komisji, że przepis ten ogranicza się do zobowiązania urzędu rynku papierów wartościowych do przyjęcia, w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie ZTFI-1, bardziej szczegółowych przepisów dotyczących świadczenia usług inwestycyjnych i wykonywania działalności inwestycyjnej, w niektórych przypadkach po uprzednim uzyskaniu opinii ministerstwa finansów. Tymczasem bez przyjęcia przepisów bardziej szczegółowych wspomniane artykuły dyrektywy delegowanej MiFID II nie mogą być uznane za transponowane.

16 W końcu Komisja jest zdania, że z tabeli korelacji, przedstawionej przez Republikę Słowenii w dniu 10 grudnia 2018 r. wynika, że art. 2–6 dyrektywy delegowanej MiFID II miały również zostać transponowane przez art. 261 TZFI-1. Zatem, wobec nieprzyjęcia przepisów pozaustawowych przez urząd rynku papierów wartościowych, nie można przyjąć, że Republika Słowenii dokonała pełnej transpozycji analizowanej dyrektywy delegowanej do prawa wewnętrznego.

17 Ponadto zdaniem Komisji transpozycja dyrektywy delegowanej MiFID II jest niezbędna dla pełnego wdrożenia praw inwestorów gwarantowanych przez dyrektywę MiFID II. Brak transpozycji dyrektywy delegowanej miałby w opinii Komisji negatywne konsekwencje dla tych inwestorów, którzy nie byliby wówczas objęci systemem ochrony ustanowionym przez dyrektywę MiFID II, bardziej kompletnym niż

ten wynikający z dyrektywy MiFID I. Podobnie brak transpozycji owej dyrektywy delegowanej w danym państwie członkowskim ma w przekonaniu Komisji wpływ na europejski rynek finansowy, inwestorów i ogół obywateli jako uczestników tego rynku finansowego. W konsekwencji zdaniem Komisji należy oddalić argumenty Republiki Słowenii zmierzające do wykazania, że w niniejszej sprawie brak pełnej transpozycji dyrektywy delegowanej MiFID II do prawa słoweńskiego nie miał negatywnych konsekwencji dla rynku finansowego.

18 Republika Słowenii, uznając znaczenie zadania, celów i systematyki dyrektywy delegowanej MiFID II, podnosi, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 26 marca 2018 r., dyrektywa MiFID I była w pełni transponowana do prawa słoweńskiego i stosowana, podobnie jak część dyrektywy delegowanej MiFID II.

19 Republika Słowenii opiera się w tym względzie na tabeli korelacji z dnia 27 listopada 2018 r. i oświadczeniach dotyczących transpozycji tej dyrektywy delegowanej do słoweńskiego porządku prawnego. Przytacza ona w tym względzie, jako przepisy zapewniające transpozycję w całości, względnie w części, art. 2–6 i 11 owej dyrektywy delegowanej, ZTFI, zarządzenie ATVP i zarządzenie zmieniające zarządzenie ATVP. Przepisy te zostały podane do wiadomości Komisji w dniu 3 grudnia 2018 r. i zarejestrowane następnego dnia.

20 Republika Słowenii uważa, że przyjmując w dniu 20 listopada 2018 r. pakiet legislacyjny, w tym ZTFI-1, mający na celu skuteczną i pełną transpozycję przepisów Unii dotyczących rynków finansowych i instrumentów finansowych, a mianowicie dyrektywy MiFID II i dyrektywy delegowanej MiFID II, oraz powiadamiając o tych przepisach Komisję, Republika Słowenii w całości wywiązała się z obowiązku transpozycji i powiadomienia, przewidzianego w art. 14 tej dyrektywy delegowanej.

21 Pozwane państwo członkowskie dodaje, że w każdym razie brak pełnej transpozycji w wyznaczonym terminie dyrektywy delegowanej MiFID II do prawa słoweńskiego nie miał, wbrew twierdzeniu Komisji, negatywnych konsekwencji dla różnych inwestorów, obywateli i uczestników rynku finansowego.

22 W swojej duplice Republika Słowenii przyznaje, że art. 557 ust. 5 ZTFI-1 rzeczywiście zawiera omyłkę pisarską i że zawarte w nim odesłanie do ust. 1 tego artykułu należy interpretować jako odnoszące się do art. 556 ust. 1 ZTFI-1. Wyjaśnia ona, że błąd ten został poprawiony w sprostowaniu do ZTFI-1, opublikowanym w dniu 22 marca 2019 r. (*Uradni list RS* nr 17/2019).

23 W świetle powyższego Republika Słowenii wnosi do Trybunału o oddalenie rozpatrywanej skargi.

Ocena Trybunału

24 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału występowanie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego późniejsze zmiany nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał [wyroki: z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 23; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 19; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 30].

25 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał już, że o ile dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania zawierają odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, o tyle państwa członkowskie muszą w każdym razie przyjąć pozytywny akt dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 1997 r., Komisja/Niemcy, C-137/96,

EU:C:1997:566, pkt 8; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 20; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 31].

26 Ponieważ w rozpatrywanej sprawie Komisja przekazała Republice Słowenii uzasadnioną opinię w dniu 26 stycznia 2018 r., termin dwóch miesięcy, który został jej wyznaczony na wywiązanie się z ciążących na niej zobowiązań, upływał w dniu 26 marca 2018 r. W konsekwencji należy dokonać oceny ewentualnego istnienia uchybienia, które Komisja zarzuca Republice Słowenii, w świetle wewnątrzkrajowego stanu prawnego obowiązującego w Słowenii w ostatniej ze wskazanych dat [wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 21; z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 32].

27 W tym względzie żadna ze stron nie kwestionuje, po pierwsze, że przepisy krajowe, które zdaniem Republiki Słowenii zapewniają częściową transpozycję dyrektywy delegowanej MiFID II, zostały notyfikowane jako środki transponujące tę dyrektywę w dniu 3 grudnia 2018 r., a więc po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

28 Po drugie, w każdym razie z dokumentów przedłożonych przez Republikę Słowenii w ramach niniejszego postępowania wynika, że przepisy, które częściowo transponowały dyrektywę delegowaną MiFID II przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli ZTFI, zarządzenie ATVP i zarządzenie zmieniające zarządzenie ATVP, nie zawierają, wbrew dyspozycji art. 14 tej dyrektywy delegowanej, żadnego odesłania do owej dyrektywy.

29 Wynika z tego, że przedmiotowych przepisów nie można uznać za pozytywny akt dokonujący transpozycji w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w pkt 25 niniejszego wyroku.

30 Należy zatem dojść do wniosku, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to znaczy na dzień 26 marca 2018 r., Republika Słowenii nie przyjęła przepisów niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektywy delegowanej MiFID II, ani, w związku z tym, nie poinformowała o nich Komisji.

31 Wreszcie nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie argumentacji Komisji, streszczonej w pkt 14–17 niniejszego wyroku, dotyczącej niektórych przepisów krajowych przyjętych pod koniec listopada 2018 r., o których powiadomiono Komisję w dniu 6 grudnia 2018 r. Zważywszy bowiem, że te przepisy krajowe zostały przyjęte po dniu 26 marca 2018 r., wystarczy stwierdzić, że nie są one objęte zakresem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

32 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie przyjmując, przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy MiFID II, ani w związku z tym nie informując o nich Komisji, Republika Słowenii uchybiła zobowiązaniom, ciążącym na niej na mocy art. 14 tej dyrektywy delegowanej.

W przedmiocie kosztów

33 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Słoweńskiej kosztami postępowania, a Republika Słoweńska przegrała sprawę, należy obciążyć to państwo kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie przyjmując, przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy delegowanej Komisji (UE) 2017/593 z dnia 7 kwietnia 2016 r. uzupełniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do zabezpieczenia instrumentów finansowych i środków pieniężnych należących do klientów, zobowiązań w zakresie zarządzania produktami oraz zasad mających zastosowanie do oferowania lub przyjmowania wynagrodzeń, prowizji bądź innych korzyści pieniężnych lub niepieniężnych, a w konsekwencji nie informując o tych środkach Komisji Europejskiej, Republika Słowenii uchybiła zobowiązaniom, ciążącym na niej na mocy art. 14 tej dyrektywy delegowanej 2017/593.**

2) **Republika Słowenii zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy