Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

13 ianuarie 2021*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Piața instrumentelor financiare – Directiva delegată (UE) 2017/593 – Lipsa transpunerii și/sau a comunicării măsurilor de transpunere”

În cauza C-631/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 8 octombrie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de T. Scharf și B. Rous Demiri, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Slovenia, reprezentată de V. Klemenc, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din doamna A. Prechal, președintă de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a treia, și domnii A. Kumin, N. Wahl, și F. Biltgen (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, întrucât nu a adoptat toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei delegate (UE) 2017/593 a Comisiei din 7 aprilie 2016 de completare a Directivei 2014/65/UE a Parlamentului

* Limba de procedură: slovena.

European și a Consiliului în ceea ce privește protejarea instrumentelor financiare și a fondurilor care aparțin clienților, obligațiile de guvernanță a produsului și normele aplicabile la acordarea sau primirea de onorarii, comisioane sau alte tipuri de beneficii pecuniare sau nepecuniare (JO 2017, L 87, p. 500, denumită în continuare „Directiva delegată MiFID II”) sau întrucât nu a informat Comisia cu privire la actele menționate, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 14 din Directiva delegată 2017/593.

Cadrul juridic

2 Potrivit considerentelor (1)-(3) ale Directivei delegate MiFID II:

„(1) Directiva 2014/65/UE [a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349), astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/1034 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iunie 2016 (JO 2016, L 175, p. 8), denumită în continuare «Directiva MiFID II»)] stabilește un regim cuprinzător menit să asigure protecția investitorilor.

(2) Protejarea instrumentelor financiare și a fondurilor clienților este o parte importantă a acestui regim, firmele de investiții având obligația de a introduce mecanisme adecvate pentru a proteja drepturile de proprietate ale clienților și drepturile acestora în privința titlurilor și fondurilor încredințate unei firme de investiții. Firmele de investiții ar trebui să dispună de mecanisme adecvate și specifice prin care să asigure protejarea instrumentelor financiare și a fondurilor clienților.

(3) În vederea asigurării unui cadru normativ mai bine definit pentru protecția investitorilor și a unei transparențe sporite față de clienți și în concordanță cu strategia globală de promovare a ocupării forței de muncă și a creșterii economice în Uniune prin intermediul unui cadru juridic și economic integrat care este eficient și în care toate părțile interesate sunt tratate echitabil, Comisia a fost împuternicită să adopte norme detaliate prin care să fie abordate riscurile specifice pentru protecția investitorilor sau integritatea pieței.”

3 Articolul 1 din această directivă delegată, intitulat „Domeniul de aplicare și definițiile”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă li se aplică firmelor de investiții și societăților de administrare în conformitate cu articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2009/65/CE a Parlamentului European și a Consiliului [din 13 iulie 2009 de coordonare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind organismele de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM) (JO 2009, L 302, p. 32)] și administratorilor de fonduri de investiții alternative în conformitate cu articolul 6 alineatul (6) din Directiva 2011/61/UE a Parlamentului European și a Consiliului [din 8 iunie 2011 privind administratorii fondurilor de investiții alternative și de modificare a Directivelor 2003/41/CE și 2009/65/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 1060/2009 și (UE) nr. 1095/2010 (JO 2011, L 174, p. 1)].”

4 Articolul 14 din directiva delegată menționată, intitulat „Intrarea în vigoare și aplicarea”, prevede:

„(1) Statele membre adoptă și publică, până la 3 iulie 2017, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor acte.

Statele membre aplică respectivele acte de la 3 ianuarie 2018.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o astfel de trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

(2) Statele membre comunică Comisiei textul principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă."

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

5 Întrucât nu a primit din partea Republicii Slovenia nicio informație referitoare la adoptarea și la publicarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei delegate MiFID II la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 14 din aceasta, respectiv la 3 iulie 2017, Comisia a adresat acestui stat membru, la 26 septembrie 2017, o scrisoare de punere în întârziere.

6 Din răspunsul Republicii Slovenia din data de 23 noiembrie 2017 a reieșit că la acea dată măsurile de transpunere erau în curs de pregătire și trebuiau adoptate în luna aprilie 2018. Prin urmare, la 26 ianuarie 2018, Comisia a adresat statului membru menționat un aviz motivat prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma cerințelor Directivei delegate MiFID II în termen de două luni de la primirea acestui aviz.

7 Întrucât cererea de prelungire a termenului de răspuns la acest aviz motivat a fost respinsă de Comisie, Republica Slovenia a răspuns la avizul menționat, prin scrisoarea din 21 martie 2018, că adoptarea proiectului de lege care conținea măsurile de transpunere a Directivei delegate MiFID II era în curs și trebuia să se încheie în luna aprilie 2018. Proiectul de lege era anexat la răspunsul menționat.

8 La 1 august 2018, Republica Slovenia a informat Comisia cu privire la desfășurarea de alegeri anticipate și la învestirea noii Adunări Naționale și a solicitat Comisiei să aibă o atitudine comprehensivă în ceea ce privește adoptarea măsurilor de transpunere a Directivei delegate MiFID II. În aceeași scrisoare, acest stat membru indica totodată că va duce la bun sfârșit toate procedurile referitoare la adoptarea noii legi privind piețele instrumentelor financiare, care ar asigura transpunerea directivei delegate menționate, până la sfârșitul lunii septembrie 2018.

9 Considerând că Republica Slovenia nu comunicase măsurile naționale de transpunere a Directivei delegate MiFID II, Comisia a introdus prezenta acțiune.

10 La 3 decembrie 2018, cu alte cuvinte, înainte de depunerea, la 19 decembrie 2018, a memoriului în apărare, Republica Slovenia a comunicat Comisiei măsuri naționale, și anume Zakon o trgu finančnih instrumentov (Legea privind piața instrumentelor financiare, Uradni list RS, nr. 67/2007, denumită în continuare „ZTFI"), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (Ordonanța privind condițiile de prestare a serviciilor de investiții și a altor servicii pentru societățile de intermediere financiară, Uradni list RS, nr. 85/2016, denumită în continuare „Ordonanța ATVP") și Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (Ordonanța de modificare a Ordonanței privind condițiile de prestare a serviciilor de investiții și a altor servicii pentru societățile de intermediere financiară, Uradni list RS, nr. 62/2017, denumită în continuare „Ordonanța de modificare a Ordonanței ATVP"), pe care aceasta le considera ca fiind măsuri de transpunere parțială a Directivei delegate MiFID II. Măsurile menționate fuseseră adoptate în cadrul transpunerii Directivei 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului (JO 2004, L 145, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 247, denumită în continuare „Directiva MiFID I").

11 La 6 decembrie 2018, Republica Slovenia a notificat Comisiei Zakon o trgu finančnih instrumentov (Legea privind piața instrumentelor financiare, Uradni list RS, nr. 77/2018, denumită în continuare „ZTFI-1”), prin care consideră că a transpus integral Directiva delegată MiFID II în dreptul sloven.

Cu privire la acțiune

Argumentația părților

12 Potrivit Comisiei, întrucât nu a adoptat până la 3 iulie 2017 toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei delegate MiFID II sau, în orice caz, întrucât nu a comunicat aceste acte Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 14 din această directivă delegată.

13 Comisia susține că în speță este cert că Republica Slovenia nu a efectuat transpunerea Directivei delegate MiFID II la expirarea termenului stabilit la articolul 14 din aceasta, respectiv la 3 iulie 2017, și nici a celui stabilit în avizul motivat, respectiv la 26 martie 2018. Ea arată că, deși acest stat membru susține că la această din urmă dată directiva delegată respectivă era transpusă parțial în dreptul sloven, ea nu a fost informată cu privire la această pretinsă transpunere parțială decât la începutul lunii decembrie 2018. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, ar trebui să se examineze problema neîndeplinirii obligațiilor de către un stat în funcție de situația în vigoare la expirarea termenului stabilit în avizul motivat și nicio schimbare ulterioară nu poate fi luată în considerare de Curte. În orice caz, măsurile comunicate de Republica Slovenia la 3 decembrie 2018, care erau în vigoare la 26 martie 2018, nu ar asigura o transpunere a articolelor 7-10 și 12-14 din Directiva delegată MiFID II. În plus, articolele 1-6 și articolul 11 din această directivă delegată nu ar fi decât parțial transpuse prin măsurile menționate.

14 În ceea ce privește măsurile naționale adoptate la sfârșitul lunii noiembrie 2018 și comunicate Comisiei la 6 decembrie 2018, aceasta din urmă susține că ele în continuare nu asigură transpunerea completă a Directivei delegate MiFID II. Comisia susține mai întâi că ar exista în cuprinsul ZTFI-1 o posibilă eroare care ar avea drept consecință invalidarea tuturor actelor infralegislative adoptate în temeiul ZTFI.

15 În continuare, din articolul 261 din ZTFI-1, care ar trebui să asigure transpunerea articolelor 1 și 7-13 din această directivă delegată, coroborat cu articolul 556 din ZTFI-1 ar reieși că dispoziția menționată se limitează să însărcineze Agenția pentru Piața Titlurilor de Valoare să adopte, în termen de șase luni de la intrarea în vigoare a ZTFI-1, norme mai detaliate privind prestarea de servicii de investiții și exercitarea unor activități de investiții, iar aceasta, în anumite cazuri, după avizul prealabil al Ministerului Finanțelor. Or, fără adoptarea unor norme mai detaliate, nu se poate considera că respectivele articole din Directiva delegată MiFID II au fost transpuse.

16 În sfârșit, din tabelul de corespondență prezentat de Republica Slovenia la 10 decembrie 2018 ar reieși că articolele 2-6 din Directiva delegată MiFID II trebuiau de asemenea să fie transpuse prin articolul 261 din ZTFI-1. Prin urmare, în lipsa adoptării unor norme infralegislative de către Agenția pentru Piața Titlurilor de Valoare, nu se poate considera că Republica Slovenia a transpus în întregime această directivă delegată în dreptul intern.

17 În plus, potrivit Comisiei, transpunerea Directivei delegate MiFID II este esențială pentru punerea în aplicare deplină a drepturilor investitorilor garantate de Directiva MiFID II. O lipsă a transpunerii acestei directive delegate ar avea consecințe negative pentru acești investitori, care nu ar fi, așadar, acoperiți de regimul de protecție stabilit de Directiva MiFID II, mai cuprinzător decât cel care rezulta din Directiva MiFID I. De asemenea, lipsa transpunerii directivei delegate menționate într-un stat membru ar afecta piața financiară europeană, investitorii, precum și toți cetățenii, în calitate de actori

ai acestei piețe financiare. În consecință, ar trebui respinse argumentele Republicii Slovenia prin care se urmărește să se demonstreze că lipsa transpunerii complete a aceleiași directive delegate în dreptul sloven nu a avut în speță consecințe negative asupra pieței financiare.

18 Republica Slovenia, recunoscând totodată importanța finalității, a obiectivelor și a economiei Directivei delegate MiFID II arată că la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 26 martie 2018, Directiva MiFID I era transpusă în întregime și aplicată în dreptul sloven, la fel ca o parte din Directiva delegată MiFID II.

19 Republica Slovenia se întemeiază în această privință pe tabelul de corespondență din 27 noiembrie 2018 și pe declarațiile referitoare la transpunerea acestei directive delegate în ordinea juridică slovenă. Ea citează în acest sens, ca măsuri care asigură transpunerea în tot sau în parte a articolelor 2-6 și 11 din directiva delegată respectivă, ZTFI, Ordonanța ATVP și Ordonanța de modificare a Ordonanței ATVP. Măsurile menționate ar fi fost comunicate Comisiei la 3 decembrie 2018 și înregistrate a doua zi.

20 Republica Slovenia apreciază că prin adoptarea, la 20 noiembrie 2018, a unui pachet legislativ, în care este cuprins ZTFI-1, destinat să transpună în mod eficient și integral cadrul legislativ al Uniunii privind piețele financiare și instrumentele financiare, și anume Directiva MiFID II și Directiva delegată MiFID II, și prin comunicarea acestor măsuri Comisiei și-ar fi îndeplinit în întregime obligația de transpunere și de comunicare prevăzută la articolul 14 din directiva delegată menționată.

21 Acest stat membru adaugă că, în orice caz, lipsa transpunerii complete, în termenul prevăzut, a Directivei delegate MiFID II în dreptul sloven nu a avut, contrar celor susținute de Comisie, consecințe negative asupra diverșilor investitori, cetățeni și actori ai pieței financiare.

22 În duplică, Republica Slovenia recunoaște că articolul 557 alineatul (5) din ZTFI-1 conține efectiv o eroare tipografică și că trimiterea la alineatul (1) al aceluiași articol care figurează în aceasta trebuie interpretată în sensul că vizează articolul 556 alineatul (1) din ZTFI-1. Ea precizează că această eroare a fost corectată printr-o rectificare a ZTFI-1 publicată la 22 martie 2019 (Uradni list RS, nr. 17/2019).

23 Având în vedere ceea ce precedă, Republica Slovenia solicită Curții respingerea prezentei acțiuni.

Aprecierea Curții

24 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, modificările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 23, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 19, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 30].

25 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză care conține o asemenea trimitere [a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 1997, Comisia/Germania, C-137/96, EU:C:1997:566, punctul 8, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 20, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 31].

26 În speță, întrucât Comisia a transmis avizul motivat Republicii Slovenia la 26 ianuarie 2018, termenul de două luni care îi era acordat pentru a se conforma obligațiilor sale expira la 26 martie 2018. În consecință, trebuie să se aprecieze existența sau inexistența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor în raport cu stadiul legislației interne în vigoare la această din urmă dată [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 21, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 32].

27 În această privință, pe de o parte, nu se contestă că măsurile naționale, despre care Republica Slovenia afirmă că asigură o transpunere parțială a Directivei delegate MiFID II, au fost comunicate ca măsuri de transpunere a acestei directive delegate la 3 decembrie 2018, cu alte cuvinte, după data expirării termenului stabilit în avizul motivat.

28 Pe de altă parte și în orice caz, din înscrisurile depuse de Republica Slovenia în cadrul prezentei proceduri reiese că măsurile care ar fi transpus parțial Directiva delegată MiFID II la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume ZTFI, Ordonanța ATVP și Ordonanța de modificare a Ordonanței ATVP, nu conțin, contrar celor prevăzute la articolul 14 din directiva delegată menționată, nicio trimitere la aceasta.

29 Rezultă că aceste măsuri nu îndeplinesc condițiile necesare pentru a constitui acte pozitive de transpunere în sensul jurisprudenței menționate la punctul 25 din prezenta hotărâre.

30 Așadar, trebuie să se concluzioneze că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 26 martie 2018, Republica Slovenia nici nu adoptase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei delegate MiFID II, nici nu comunicase, prin urmare, aceste măsuri Comisiei.

31 În sfârșit, nu este necesară pronunțarea asupra argumentației Comisiei, rezumată la punctele 14-17 din prezenta hotărâre, cu privire la anumite măsuri naționale adoptate la sfârșitul lunii noiembrie 2018 și comunicate Comisiei la 6 decembrie 2018. Astfel, din moment ce aceste măsuri naționale au fost adoptate după 26 martie 2018, este suficient să se constate că ele nu intră în cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

32 În consecință, trebuie să se constate că, întrucât nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei delegate MiFID II și, prin urmare, întrucât nu a comunicat aceste acte Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 14 din această directivă delegată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

33 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Slovenia la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) **Întrucât nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei delegate (UE) 2017/593 a Comisiei din 7 aprilie 2016 de completare a Directivei 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește protejarea instrumentelor financiare și a fondurilor care aparțin clienților, obligațiile de guvernanță a produsului și normele aplicabile la acordarea sau primirea de onorarii, comisioane sau alte tipuri de**

beneficii pecuniare sau nepecuniare și, prin urmare, întrucât nu a comunicat aceste acte Comisiei Europene, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 14 din Directiva delegată 2017/593.

2) Obligă Republica Slovenia la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături