Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. siječnja 2021.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Tržište financijskih instrumenata – Delegirana direktiva (EU) 2017/593 – Neprenošenje i/ili nepriopćavanje mjera za prenošenje”

U predmetu C-631/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 8. listopada 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju T. Scharf i B. Rous Demiri, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Slovenije, koju zastupa V. Klemenc, u svojstvu agenta,

tuženice,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, A. Kumin, N. Wahl, i F. Biltgen (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Republika Slovenija, time što nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Delegiranom direktivom Komisije (EU) 2017/593 od 7. travnja 2016. o dopuni Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi sa zaštitom financijskih instrumenata i novčanih sredstava koja pripadaju klijentima, obvezama upravljanja proizvodima i pravilima koja se primjenjuju na davanje ili primanje naknada, provizija ili

* Jezik postupka: slovenski

novčanih ili nenovčanih koristi (SL 2017., L 87, str. 500.; u daljnjem tekstu: Delegirana direktiva MiFID II) ili time što Komisiju nije obavijestila o navedenim propisima, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. Delegirane direktive 2017/593.

Pravni okvir

2 U skladu s uvodnim izjavama 1. do 3. Delegirane direktive MiFID II:

„1. Direktivom 2014/65/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL 2014., L 173, str. 349. i ispravci SL 2016., L 273., str. 35. i SL 2017., L 64, str. 116.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/1034 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. lipnja 2016. (SL 2016., L 175, str. 8.); u daljnjem tekstu: Direktiva MiFID II)] utvrđuje se sveobuhvatni sustav kojemu je cilj osigurati zaštitu ulagatelja.

2. Zaštita financijskih instrumenata i novčanih sredstava klijenata važan je dio tog sustava jer investicijska društva imaju obvezu uspostaviti primjerene mehanizme za zaštitu prava vlasništva ulagatelja i prava ulagatelja u odnosu na vrijednosne papire i novčana sredstva koja je ulagatelj povjerio investicijskom društvu. Investicijska društva trebala bi imati uspostavljene primjerene i posebne mehanizme za osiguranje zaštite financijskih instrumenata i novčanih sredstava klijenta.

3. Kako bi se detaljnije odredio regulatorni okvir za zaštitu ulagatelja i bolje objašnjenje postupaka klijentima, u skladu s cjelokupnom strategijom poticanja zapošljavanja i rasta u Uniji s pomoću integriranog pravnog i ekonomskog okvira koji je učinkovit i pravedno postupa prema svim sudionicima, Komisija je dobila ovlasti za donošenje detaljnih pravila za otklanjanje posebnih rizika za zaštitu ulagatelja ili integritet tržišta.”

3 Člankom 1. te delegirane direktive naslovljenim „Područje primjene i definicije” u stavku 1. propisuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na investicijska društva, upravljačka društva u skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive 2009/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [, od 13. srpnja 2009. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) (SL 2009., L 302, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 3., str. 213. i ispravci SL 2014., L 281, str. 10. i SL 2014., L 288, str. 6.)] i upravitelje alternativnih investicijskih fondova u skladu s člankom 6. stavkom 6. Direktive 2011/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća [, od 8. lipnja 2011. o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova i o izmjeni direktiva 2003/41/EZ i 2009/65/EZ te uredbi (EZ) br. 1060/2009 i (EU) br. 1095/2010 (SL 2011., L 174, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 47.)].”

4 Članak 14. navedene delegirane direktive, naslovljen „Stupanje na snagu i primjena”, određuje:

„1. Države članice donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 3. srpnja 2017. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

One primjenjuju te odredbe od 3. siječnja 2018.

Kada države članice donose ove odredbe, te odredbe prilikom njihove službene objave sadržavaju uputu na ovu direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova direktiva.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

5 Budući da do isteka roka predviđenog u članku 14. Delegirane direktive MiFID II to jest 3. srpnja 2017. od Republike Slovenije nije primila nikakvu informaciju o donošenju i objavi zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje s tom direktivom, to jest nakon 3. srpnja 2017., Komisija je toj državi članici 26. rujna 2017. uputila pismo opomene.

6 Iz odgovora Republike Slovenije od 23. studenog 2017. proizlazi da su na taj datum mjere za prenošenje bile u fazi pripreme te su se trebale donijeti u travnju 2018. Stoga je Komisija 26. siječnja 2018. navedenoj državi članici uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da poduzme mjere potrebne za usklađivanje sa zahtjevima iz Delegirane direktive MiFID II u roku od dva mjeseca od primitka tog mišljenja.

7 Nakon što je Komisija odbila zahtjev za produljenje roka za davanje odgovora na to obrazloženo mišljenje, Republika Slovenija je na navedeno mišljenje odgovorila dopisom od 21. ožujka 2018. izjavivši da je u tijeku donošenje prijedloga zakona koji sadržava mjere za prijenos Delegirane direktive MiFID II i da će taj postupak biti dovršen u travnju 2018. Nacrt zakona bio je priložen navedenom odgovoru.

8 Republika Slovenija je 1. kolovoza 2018. obavijestila Komisiju o održavanju prijevremenih izbora i uspostavljanju nove Nacionalne skupštine te je od Komisije zatražila razumijevanje u pogledu donošenja mjera za prenošenje Delegirane direktive MiFID II. U tom istom dopisu, ta je država članica osim toga navela da će do kraja rujna 2018. provesti sve postupke vezane uz donošenje novog zakona o tržištu financijskih instrumenata kojim će se osigurati prenošenje navedene delegirane direktive.

9 Budući da Republika Slovenija nije priopćila nacionalne mjere za prenošenje Delegirane direktive MiFID II, Komisija je podnijela ovu tužbu.

10 Dana 3. prosinca 2018., odnosno prije podnošenja odgovora na tužbu 19. prosinca 2018., Republika Slovenija je Komisiji priopćila nacionalne mjere, to jest Zakon o trgu finančnih instrumentov (Zakon o tržištu financijskih instrumenata, *Uradni list RS*, br. 67/2007; u daljnjem tekstu: ZTFI), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (Odluka o uvjetima pružanja investicijskih usluga brokerskih kuća, *Uradni list RS*, br. 85/2016; u daljnjem tekstu: Odluka ATVP) i Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o uvjetima pružanja investicijskih i drugih usluga brokerskih kuća, *Uradni list RS*, br. 62/2017; u daljnjem tekstu: Odluka o izmjeni Odluke ATVP), koje je smatrala mjerama za djelomično prenošenje Delegirane direktive MiFID II. Te su mjere bile donesene u okviru prenošenja Direktive 2004/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ (SL 2004., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 29.; u daljnjem tekstu: Direktiva MiFID I).

11 Republika Slovenija je 6. prosinca 2018. Komisiji priopćila Zakon o trgu finančnih instrumentov (Zakon o tržištu financijskih instrumenata, *Uradni list RS*, br. 77/2018; u daljnjem tekstu: ZTFI-1), kojim je, prema njezinu mišljenju, u slovensko pravo u potpunosti prenijela Delegiranu direktivu MiFID II.

O tužbi

Argumentacija stranaka

12 Prema Komisijinu mišljenju, Republika Slovenija je, time što najkasnije do 3. srpnja 2017. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Delegiranom direktivom MiFID II ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. te delegirane direktive.

13 Komisija smatra da je u predmetnom slučaju nesporno da Republika Slovenija nije prenijela Delegiranu direktivu MiFID II do isteka roka određenog njezinim člankom 14., odnosno 3. srpnja 2017., niti do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 26. ožujka 2018. Ona navodi da iako ta država članica tvrdi da je na potonji datum ta delegirana direktiva bila djelomično prenesena u slovensko pravo, Komisiji je to navodno djelomično prenošenje bilo priopćeno tek početkom prosinca 2018. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanje povrede obveze države valja ispitati s obzirom na postojeću situaciju po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju te Sud ne može uzeti u obzir nikakvu naknadnu izmjenu. U svakom slučaju, mjerama koje je Republika Slovenija priopćila 3. prosinca 2018. koje su bile na snazi 26. ožujka 2018. nije osigurano prenošenje članaka 7. do 10. i 12. do 14. Delegirane direktive MiFID II. Nadalje, članci 1. do 6. i članak 11. te delegirane direktive tim su mjerama samo djelomično preneseni.

14 Kad je riječ o nacionalnim mjerama donesenima krajem studenog 2018. koje su Komisiji bile priopćene 6. prosinca 2018., potonja tvrdi da one još uvijek ne osiguravaju potpuno prenošenje Delegirane direktive MiFID II. Ona prije svega tvrdi da u ZTFI-1 vjerojatno postoji pogreška zbog čega prestaju važiti svi podzakonski propisi doneseni na temelju ZTFI-ja.

15 Nadalje, iz članka 261. ZTFI-1, koji je trebao osigurati prenošenje članka 1. i članaka 7. do 13. te delegirane direktive, u vezi s člankom 556. ZTFI-1, proizlazi da se tom odredbom samo ovlašćuje Agencija za tržište vrijednosnih papira da u roku od šest mjeseci nakon stupanja na snagu ZTFI-1 donese detaljnija pravila o pružanju investicijskih usluga i aktivnosti i to, u određenim slučajevima, nakon dobivenog prethodnog mišljenja ministarstva financija. Međutim, bez donošenja detaljnijih pravila, ne može se smatrati da su navedeni članci Delegirane direktive MiFID II bili preneseni.

16 Naposljetku, iz korelacijske tablice koju je podnijela Republika Slovenija 10. prosinca 2018. proizlazi da se članci 2. do 6. Delegirane direktive MiFID II moraju prenijeti i člankom 261. ZTFI-1. Posljedično, budući da Agencija za tržište vrijednosnih papira nije donijela podzakonska pravila, ne može se utvrditi da je Republika Slovenija u nacionalno pravo u potpunosti prenijela tu delegiranu direktivu.

17 Nadalje, Komisija smatra da je prenošenje Delegirane direktive MiFID II nužno za potpuno ostvarivanje prava ulagatelja zajamčenih Direktivom MiFID II. Neprenošenje te delegirane direktive rezultira negativnim posljedicama za te ulagatelje, koji dakle nisu obuhvaćeni sustavom zaštite utvrđenim Direktivom MiFID II, koji je potpuniji od onog koji proizlazi iz Direktive MiFID I. Također, izostanak prenošenja navedene delegirane direktive u državi članici utječe na europsko financijsko tržište, ulagatelje i sve državljane kao aktere tog financijskog tržišta. Posljedično, valja odbaciti argumente Republike Slovenije kojima se nastoji dokazati da u predmetnom slučaju izostanak potpunog prenošenja te delegirane direktive u slovensko pravo nije imalo negativne posljedice na financijsko tržište.

18 Iako priznaje važnost svrhe, ciljeva i strukture Delegirane direktive MiFID II, Republika Slovenija ističe da je po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 26. ožujka 2018., Direktiva MiFID I bila u potpunosti prenesena te se primjenjivala u slovenskom pravu, kao i dio Delegirane direktive MiFID II.

19 Republika Slovenija se u tom pogledu oslanja na korelacijsku tablicu od 27. studenoga 2018. i izjave u vezi s prenošenjem te delegirane direktive u slovenski pravni poredak. Ona u tom pogledu, kao mjere kojima se osigurava potpuno ili djelomično prenošenje članaka 2. do 6. i članka 11. navedene delegirane direktive, navodi ZTFI, Odluku ATVP i Odluku o izmjeni Odluke ATVP. Te su mjere Komisiji bile priopćene 3. prosinca 2018. te su sljedećeg dana i registrirane.

20 Republika Slovenija ocjenjuje da se time što je 20. studenoga 2018. donijela zakonodavni paket, u kojem se nalazi i ZTFI-1, namijenjen učinkovitom i potpunom prenošenju zakonodavnog okvira Unije o financijskim tržištima i instrumentima, odnosno Direktive MiFID II i Delegirane direktive MiFID II i time što je te mjere priopćila Komisiji, u potpunosti oslobodila svoje obveze prenošenja i priopćavanja iz članka 14. te delegirane direktive.

21 Ta država članica dodaje da u svakom slučaju izostanak potpunog prenošenja u slovensko pravo Delegirane direktive MiFID II u predviđenom roku nije, za razliku od onoga što tvrdi Komisija, imao negativne posljedice na različite ulagatelje, državljane i aktere financijskog tržišta.

22 U svojem odgovoru na repliku, Republika Slovenija priznaje da članak 557. stavak 5. ZTFI-1 doista sadržava tiskarsku pogrešku i da upućivanje na stavak 1. istog članka u navedenoj odredbi valja tumačiti kao upućivanje na članak 556. stavak 1. ZTFI-1. Navodi da je ta pogreška uklonjena ispravkom ZTFI-1 objavljenim 22. ožujka 2019. (*Uradni list RS* br. 17/2019).

23 S obzirom na prethodno navedeno, Republika Slovenija od Suda zahtijeva da odbije ovu tužbu.

Ocjena Suda

24 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici koje je postojalo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju pa stoga promjene koje su naknadno nastupile Sud ne može uzeti u obzir (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 23.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, neobjavljena, EU:C:2020:563, t. 19., i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 30.).

25 Sud je, osim toga, više puta presuđivao da je, ako neka direktiva izrijekom predviđa obvezu država članica da osiguraju da odredbe kojima se ista prenosi sadržavaju uputu na nju ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju nužno da države članice donesu pozitivni akt prenošenja predmetne direktive (vidjeti u tom smislu presude od 27. studenoga 1997., Komisija/Njemačka, C-137/96, EU:C:1997:566, t. 8.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 20., i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 31.).

26 U ovom slučaju, budući da je Komisija Republici Sloveniji proslijedila obrazloženo mišljenje 26. siječnja 2018., rok od dva mjeseca koji joj je bio određen za usklađivanje s njezinim obvezama istekao je 26. ožujka 2018. Stoga postojanje navodne povrede obveze valja ocijeniti s obzirom na stanje nacionalnog zakonodavstva važećeg na potonji datum (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 21., i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 32.).

27 U tom pogledu, s jedne strane, nije sporno da su nacionalne mjere za koje Republika Slovenija navodi da osiguravaju djelomično prenošenje Delegirane direktive MiFID II bile priopćene kao mjere za prenošenje te delegirane direktive 3. prosinca 2018., odnosno nakon datuma kada je istekao rok određen u obrazloženom mišljenju.

28 S druge strane i u svakom slučaju, iz dokumenata koje je Republika Slovenija podnijela u okviru ovog postupka proizlazi da mjere kojima je djelomično prenesena Delegirana direktiva MiFID II do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno ZTFI, odluka ATVP i Odluka o izmjeni Odluke ATVP, suprotno onomu što propisuje članak 14. te delegirane direktive, ne sadržavaju nikakvo upućivanje na tu direktivu.

29 Iz toga slijedi da te mjere ne ispunjavaju uvjete koji su potrebni da bi ih se smatralo pozitivnim aktima prenošenja, u smislu sudske prakse navedene u točki 25. ove presude.

30 Stoga valja zaključiti da do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju odnosno 26. ožujka 2018. Republika Slovenija nije bila donijela potrebne mjere da bi se osiguralo prenošenje Delegirane direktive MiFID II niti je te mjere priopćila Komisiji.

31 Naposljetku, nije potrebno odlučiti o Komisijinoj argumentaciji, sažetoj u točkama 14. do 17. ove presude, koja se odnosi na određene nacionalne mjere donesene krajem studenoga 2018., a koje su Komisiji bile priopćene 6. prosinca 2018. Naime, budući da su te nacionalne mjere donesene nakon 26. ožujka 2018., dovoljno je utvrditi da one ne ulaze u okvir ovog postupka zbog povrede obveze.

32 Stoga valja utvrditi da je Republika Slovenija, time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Delegiranom direktivom MiFID II i, posljedično, time što Komisiji nije priopćila te propise, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. te delegirane direktive.

Troškovi

33 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Republika Slovenija snosi troškove i da ista nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Republika Slovenija je, time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Delegiranom direktivom Komisije (EU) 2017/593 od 7. travnja 2016. o dopuni Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi sa zaštitom financijskih instrumenata i novčanih sredstava koja pripadaju klijentima, obvezama upravljanja proizvodima i pravilima koja se primjenjuju na davanje ili primanje naknada, provizija ili novčanih ili nenovčanih koristi te time što te propise nije priopćila Europskoj komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. Delegirane direktive 2017/593.**

2. **Republici Sloveniji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi