Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

13 януари 2021 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Пазар на финансови инструменти — Делегирана директива (ЕС) 2017/593 — Липса на транспониране и/или на съобщаване на мерките за транспониране“

По дело C-631/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 8 октомври 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват T. Scharf и B. Rous Demiri, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република Словения, за която се явява V. Klemenc, в качеството на представител,

ответник,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, A. Kumin, N. Wahl, и F. Biltgen (докладчик), съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: словенски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като не е приела всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобрази с Делегирана директива (ЕС) 2017/593 на Комисията от 7 април 2016 година за допълване на Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на защитата на финансовите инструменти и паричните средства, принадлежащи на клиенти, задълженията за управление на продукти и правилата, приложими към предоставянето или получаването на такси, комисиони или други парични или непарични облаги (ОВ L 87, 2017 г., стр. 500, наричана по-нататък „Делегирана директива MiFID II“), или като не е съобщила тези разпоредби на Европейската комисия, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 14 от Делегирана директива 2017/593.

Правна уредба

2 Съгласно съображения 1—3 от Делегирана директива MiFID II:

„(1) В Директива 2014/65/ЕС [на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 2014 г., стр. 349), изменена с Директива (ЕС) 2016/1034 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юни 2016 г. (ОВ L 175, 2016 г., стр. 8), наричана по-нататък „Директива MiFID II“)] се определя цялостен режим, чиято цел е да гарантира защита на инвеститорите.

(2) Защитата на финансовите инструменти и паричните средства на клиентите е важна част от този режим, като инвестиционните посредници подлежат на задължение да осигурят адекватни мерки, за да защитят собствеността и правата на инвеститора по отношение на ценните книжа и паричните средства, поверени на инвестиционен посредник. Инвестиционните посредници следва да въведат подходящи и специфични мерки, които да гарантират защитата на финансовите инструменти и паричните средства на клиентите.

(3) С цел да конкретизира допълнително регулаторната рамка за защита на инвеститорите и да осигури по-голяма яснота за клиентите, както и в съответствие с общата стратегия за насърчаване на работни места и растеж в Съюза чрез интегрирана правна и икономическа рамка, която е ефективна и третира всички участници по справедлив начин, Комисията беше упълномощена да приеме подробни правила за справяне с конкретни рискове за защитата на инвеститорите или целостта на пазара“.

3 Член 1 от тази делегирана директива, озаглавен „Обхват и определения“, предвижда в параграф 1:

„Настоящата директива се прилага за инвестиционни посредници, управляващи дружества в съответствие с член 6, параграф 4 от Директива 2009/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 13 юли 2009 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) (ОВ L 302, 2009 г., стр. 32)] и за лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове в съответствие с член 6, параграф 6 от Директива 2011/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета [от 8 юни 2011 година относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове и за изменение на директиви 2003/41/ЕО и 2009/65/ЕО и на регламенти (ЕО) № 1060/2009 и (ЕС) № 1095/2010 (ОВ L 174, 2011 г., стр. 1)]“.

4 Член 14 от посочената делегирана директива, озаглавен „Влизане в сила и прилагане“, гласи:

„1. Държавите членки приемат и публикуват не по-късно от 3 юли 2017 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Те прилагат тези разпоредби от 3 януари 2018 г.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива“.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

5 След като до изтичането на предвидения в член 14 от Делегирана директива MiFID II срок за транспониране, а именно 3 юли 2017 г., не получава от Република Словения никаква информация за приемането и обнародването на необходимите за съобразяването с тази директива законови, подзаконови и административни разпоредби, на 26 септември 2017 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо.

6 В отговора си от 23 ноември 2017 г. Република Словения посочва, че към тази дата мерките за транспониране са в процес на изготвяне и следва да се приемат през април 2018 г. При това положение на 26 януари 2018 г. Комисията изпраща мотивирано становище до посочената държава членка с искане в срок от два месеца след получаването му да вземе мерките, необходими, за да се съобрази с изискванията на Делегирана директива MiFID II.

7 Тъй като Комисията отхвърля искането ѝ за удължаване на срока за отговор на мотивираното становище, Република Словения отговаря на това становище с писмо от 21 март 2018 г., с което уведомява, че проектозаконът, съдържащ мерките за транспониране на Делегирана директива MiFID II, е в процес на приемане, който трябва да приключи през април 2018 г. Проектозаконът е приложен към посочения отговор.

8 На 1 август 2018 г. Република Словения уведомява Комисията за провеждането на предварителни избори и за формирането на новия парламент и иска от Комисията да прояви разбиране по отношение на приемането на мерките за транспониране на Делегирана директива MiFID II. В същото писмо тази държава членка посочва и че ще изпълни всички процедури по приемането на новия закон за пазарите на финансови инструменти и посочената делегирана директива ще бъде транспонирана до края на септември 2018 г.

9 Тъй като счита, че Република Словения не е съобщила националните мерки за транспониране на Делегирана директива MiFID II, Комисията предявява настоящия иск.

10 На 3 декември 2018 г., тоест преди депозирането на писмената защита на 19 декември 2018 г., Република Словения уведомява Комисията за приемането на национални мерки, а именно Zakon o trgu finančnih instructov (Закон за пазара на финансови инструменти, Uradni list RS, № 67/2007, наричан по-нататък „ZTFI“), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (Наредба относно условията за предоставяне на инвестиционни и други услуги от борсови посредници, Uradni list RS, № 85/2016, наричана по-нататък „Наредба ATVP“) и Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (Наредба за изменение на Наредбата относно условията за

предоставяне на инвестиционни и други услуги от борсови посредници, Uradni list RS, № 62/2017, наричана по-нататък „Наредба за изменение на Наредба ATVP“), с които според нея частично се транспонира Делегирана директива MiFID II. Тези мерки са приети в рамките на транспонирането на Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 247, наричана по-нататък „Директива MiFID I“).

11 На 6 декември 2018 г. Република Словения уведомява Комисията за приемането на Zakon o trgu finančnih instrumentov (Закон за пазара на финансови инструменти, Uradni list RS, № 77/2018, наричан по-нататък „ZTFI-1“), с който според нея Делегирана директива MiFID II е транспонирана изцяло в словенското право.

По иска

Доводи на страните

12 Според Комисията, като не е приела най-късно до 3 юли 2017 г. всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобрази с Делегирана директива MiFID II, или при всички положения, като не ѝ е съобщила тези разпоредби, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 14 от тази делегирана директива.

13 Комисията поддържа, че в случая е безспорно, че Република Словения не е транспонирала Делегирана директива MiFID II в срока, определен в член 14 от нея, а именно 3 юли 2017 г., нито в срока, определен в мотивираното становище, а именно 26 март 2018 г. Тя посочва, че макар тази държава членка да твърди, че към последната дата делегираната директива е била транспонирана частично в словенското право, тя е била уведомена за това твърдяно частично транспониране едва в началото на декември 2018 г. Съгласно постоянната съдебна практика обаче въпросът за неизпълнението на задължения от държава членка трябвало да се разгледа в зависимост от положението в сила към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, и Съдът не можел да взема предвид никаква последваща промяна. При всички положения мерките, съобщени от Република Словения на 3 декември 2018 г., които са били в сила към 26 март 2018 г., не транспонирали членове 7—10 и 12—14 от Делегирана директива MiFID II. Освен това тези мерки транспонирали само частично членове 1—6 и член 11 от тази делегирана директива.

14 Що се отнася до националните мерки, приети в края на ноември 2018 г. и съобщени на Комисията на 6 декември 2018 г., последната изтъква, че те все още не осигуряват пълно транспониране на Делегирана директива MiFID II. Тя поддържа най-напред, че в ZTFI-1 съществува възможна грешка, която води до обезсилване на всички подзаконови разпоредби, приети въз основа на ZTFI.

15 По-нататък, от член 261 от ZTFI-1, за който се предполага, че транспонира членове 1 и 7—13 от тази делегирана директива, във връзка с член 556 от ZTFI-1 следвало, че тази разпоредба се ограничава до това да възложи на Службата за търговия с ценни книжа да приеме, в срок от шест месеца след влизането в сила на ZTFI-1, по-подробни правила за предоставянето на инвестиционни услуги и за извършването на инвестиционни дейности в някои случаи след предварително становища на Министерство на финансите. Без приемането на по-подробни правила обаче посочените членове от Делегирана директива MiFID II не можели да се считат за транспонирани.

16 Накрая, от таблицата за съответствие, представена от Република Словения на 10 декември 2018 г., следвало, че член 261 от ZTFI-1 трябва да транспонира и членове 2—6 от Делегирана директива MiFID II. Ето защо, след като Службата за търговия с ценни книжа не е приела подзаконови разпоредби, не можело да се приеме, че Република Словения е транспонирала изцяло тази делегирана директива във вътрешното право.

17 Освен това според Комисията транспонирането на Делегирана директива MiFID II има съществено значение за пълното упражняване на правата на инвеститорите, гарантирани от Директива MiFID II. Липсата на транспониране на тази делегирана директива щяла да има отрицателни последици за тези инвеститори, които следователно не били обхванати от режима на закрила, установен с Директива MiFID II, който е по-пълен от произтичащия от Директива MiFID I. Освен това липсата на транспониране на посочената делегирана директива в държава членка засягала европейския финансов пазар, инвеститорите и всички граждани в качеството им на участници на този финансов пазар. Ето защо следвало да се отхвърлят доводите на Република Словения, че в случая липсата на пълно транспониране на тази делегирана директива в словенското право не е имала отрицателни последици за финансовия пазар.

18 Като признава значението на замисъла, целите и структурата на Делегирана директива MiFID II, Република Словения изтъква, че към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, а именно 26 март 2018 г., Директива MiFID I е транспонирана изцяло и се прилага в словенското право, също както и част от Делегирана директива MiFID II.

19 В това отношение Република Словения се позовава на таблицата за съответствие от 27 ноември 2018 г. и на декларациите относно транспонирането на тази делегирана директива в словенския правен ред. В тази връзка тя посочва като мерки, които осигуряват транспонирането изцяло или частично на членове 2—6 и 11 от посочената делегирана директива, ZTFI, Наредба ATVP и Наредбата за изменение на Наредба ATVP. Тези мерки били съобщени на Комисията на 3 декември 2018 г. и регистрирани на следващия ден.

20 Република Словения счита, че като е приела на 20 ноември 2018 г. законодателен пакет, в това число ZTFI-1, предназначен да транспонира ефективно и изцяло правната уредба на Съюза относно финансовите пазари и финансовите инструменти, а именно Директива MiFID II и Делегирана директива MiFID II, и като е съобщила тези мерки на Комисията, тя е изпълнила изцяло задължението си за транспониране и съобщаване по член 14 от тази делегирана директива.

21 Тази държава членка добавя, че при всички положения липсата на пълно транспониране в определения срок на Делегирана директива MiFID II в словенското право не е имала — противно на твърдяното от Комисията — отрицателни последици за различните инвеститори, граждани и участници на финансовия пазар.

22 В писмената си дуплика Република Словения признава, че член 557, параграф 5 от ZTFI-1 действително съдържа печатна грешка и че съдържащото се в него препращане към параграф 1 от същия член трябва да се тълкува като отнасящо се до член 556, параграф 1 от ZTFI-1. Тя уточнява, че тази грешка е коригирана с поправка в ZTFI-1, публикувана на 22 март 2019 г. (Uradni list RS № 17/2019).

23 С оглед на гореизложеното Република Словения иска от Съда да отхвърли настоящия иск.

Съображения на Съда

24 Съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и последващи промени не се вземат предвид от Съда (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 23, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба срещу изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 19 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба срещу изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 30).

25 Освен това Съдът многократно е посочвал, че държавите членки трябва при всички положения да приемат конкретен акт за транспониране на дадена директива, ако тази директива изрично предвижда задължение за тях да я посочат в текста на разпоредбите, с които тя се транспонира, или при официалното публикуване на въпросните разпоредби (вж. в този смисъл решения от 27 ноември 1997 г., Комисия/Германия, C-137/96, EU:C:1997:566, т. 8, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба срещу изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 20 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба срещу изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 31).

26 В случая, Комисията е изпратила на Република Словения мотивираното становище на 26 януари 2018 г., така че срокът от два месеца, който ѝ е предоставен, за да изпълни задълженията си, изтича на 26 март 2018 г. Ето защо наличието на твърдяното неизпълнение на задължения следва да се прецени с оглед на действащото именно към тази дата вътрешно законодателство (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба срещу изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 21 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба срещу изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 32).

27 В това отношение, от една страна, не се оспорва, че националните мерки, които според Република Словения частично транспонират Делегирана директива MiFID II, са били съобщени като мерки за транспониране на тази делегирана директива на 3 декември 2018 г., тоест след изтичането на срока, определен в мотивираното становище.

28 От друга страна, при всички положения от представените от Република Словения в рамките на настоящото производство доказателствата е видно, че мерките, с които частично е транспонирана Делегирана директива MiFID II към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, а именно ZTFI, Наредба ATVP и Наредбата за изменение на Наредба ATVP, не съдържат, противно на предвиденото в член 14 от тази делегирана директива, никакво позоваване на последната.

29 От това следва, че тези мерки не отговарят на необходимите условия, за да се считат за конкретни актове за транспониране по смисъла на съдебната практика, посочена в точка 25 от настоящото решение.

30 Ето защо следва да се заключи, че до изтичането на срока, определен в мотивираното становище, а именно 26 март 2018 г., Република Словения нито е приела необходимите мерки за транспониране на Делегирана директива MiFID II, нито съответно е съобщила на Комисията тези мерки.

31 Накрая, не е необходимо произнасяне по доводите на Комисията, обобщени в точки 14—17 от настоящото решение, относно някои национални мерки, приети в края на ноември 2018 г. и съобщени на Комисията на 6 декември 2018 г. Всъщност, тъй като тези национални мерки са приети след 26 март 2018 г., достатъчно е да се констатира, че те не попадат в рамките на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения.

32 Ето защо следва да се констатира, че като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище срок законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с Делегирана директива MiFID II, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 14 от тази делегирана директива.

По съдебните разноски

33 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Словения и последната е загубила делото, Република Словения следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище срок законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с Делегирана директива (ЕС) 2017/593 на Комисията от 7 април 2016 година за допълване на Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на защитата на финансовите инструменти и паричните средства, принадлежащи на клиенти, задълженията за управление на продукти и правилата, приложими към предоставянето или получаването на такси, комисиони или други парични или непарични облаги, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Европейската комисия, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 14 от Делегирана директива 2017/593.**

2) **Осъжда Република Словения да заплати съдебните разноски.**

Подписи