Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

13. ledna 2021 *

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Trh finančních nástrojů – Směrnice v přenesené pravomoci (EU) 2017/593 – Neprovedení nebo nesdělení prováděcích opatření“

Ve věci C-631/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 8. října 2018,

Evropská komise, zastoupená T. Scharfem a B. Rous Demiri, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Slovinské republice, zastoupené V. Klemenc, jako zmocněnkyní,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce třetího senátu, A. Kumin, N. Wahl a F. Biltgen (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Slovinská republika tím, že nepřijala všechny právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/593 ze dne 7. dubna 2016, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU, pokud jde o ochranu finančních nástrojů a peněžních prostředků

* Jednací jazyk: slovinština.

patřících zákazníkům, povinnosti při řízení produktů a pravidla vztahující se na poskytování nebo přijímání poplatků, provizí nebo jiných peněžních či nepeněžních výhod (Úř. věst. 2017, L 87, s. 500, dále jen „směrnice v přenesené pravomoci MiFID II“), nebo že o uvedených předpisech neuvědomila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 směrnice v přenesené pravomoci 2017/593.

Právní rámec

2 Body 1 až 3 odůvodnění směrnice v přenesené pravomoci MiFID II uvádějí:

„(1) Směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2014/65/EU [ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (Úř. věst. 2014, L 173, p. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1034 ze dne 23. června 2016 (Úř. věst. 2016, L 175, s. 8), dále jen ‚směrnice MiFID II‘)] stanoví komplexní režim zaměřený na zajištění ochrany investorů.

(2) Ochrana finančních nástrojů a peněžních prostředků zákazníků je významnou součástí tohoto režimu a investiční podniky mají povinnost přijmout dostatečná opatření na ochranu vlastnictví investorů a jejich práv týkajících se cenných papírů a peněžních prostředků svěřených investičnímu podniku. Investiční podniky by měly mít zavedená řádná a konkrétní opatření k zajištění ochrany finančních nástrojů a peněžních prostředků zákazníků.

(3) S cílem podrobněji vymezit regulační rámec pro ochranu investorů a zvýšení srozumitelnosti pro zákazníky a v souladu s celkovou strategií podpory růstu a zaměstnanosti v Unii prostřednictvím integrovaného právního a ekonomického rámce, který je efektivní a zachází se všemi zúčastněnými spravedlivě, byla Komisi svěřena pravomoc přijímat podrobná pravidla pro řešení konkrétních rizik týkajících se ochrany investorů či integrity trhu.“

3 Článek 1 této směrnice v přenesené pravomoci, nadepsaný „Oblast působnosti a definice“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na investiční podniky, na správcovské společnosti podle čl. 6 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES [ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP) (Úř. věst. 2009, L 302, s. 32)] a na správce alternativních investičních fondů podle čl. 6 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU [ze dne 8. června 2011 o správcích alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010 (Úř. věst. 2011, L 174, s. 1)].“

4 Článek 14 uvedené směrnice v přenesené pravomoci, nadepsaný „Vstup v platnost a použitelnost“, stanoví:

„1. Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 3. července 2017. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.

Použijí tyto předpisy ode dne 3. ledna 2018.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musejí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.“

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

5 Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela od Slovinské republiky žádnou informaci o přijetí a zveřejnění právních a správních předpisů nezbytných pro dosažení souladu se směrnicí v přenesené pravomoci MiFID II ke dni uplynutí lhůty k provedení této směrnice stanovené v článku 14 uvedené směrnice, tj. k 3. červenci 2017, zaslala tomuto členskému státu dne 26. září 2017 výzvu dopisem.

6 Z odpovědi Slovinské republiky ze dne 23. listopadu 2017 vyplývalo, že se prováděcí opatření k tomuto datu připravovala a měla být přijata v dubnu 2018. Komise proto dne 26. ledna 2018 zaslala uvedenému členskému státu odůvodněné stanovisko, kterým jej vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od obdržení tohoto stanoviska přijal opatření nezbytná pro dosažení souladu s požadavky směrnice v přenesené pravomoci MiFID II.

7 Slovinská republika poté, co Komise zamítla její žádost o prodloužení lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko, na toto stanovisko dopisem ze dne 21. března 2018 odpověděla, že probíhá proces přijímání návrhu zákona obsahujícího opatření k provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II a že tento proces má být dokončen v dubnu 2018. K uvedené odpovědi byl připojen návrh zákona.

8 Dne 1. srpna 2018 informovala Slovinská republika Komisi o konání předčasných voleb a ustavení nového Národního shromáždění a požádala Komisi o shovívavost, pokud jde o přijetí opatření k provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II. V témže dopise tento členský stát mimo jiné uvedl, že do konce září 2018 dokončí všechny procesy týkající se přijetí nového zákona o trzích finančních nástrojů, který zajistí provedení uvedené směrnice v přenesené pravomoci.

9 Komise, která měla za to, že Slovinská republika nesdělila vnitrostátní opatření provádějící směrnici v přenesené pravomoci MiFID II, podala projednávanou žalobu.

10 Dne 3. prosince 2018, tj. před předložením žalobní odpovědi dne 19. prosince 2018, sdělila Slovinská republika Komisi vnitrostátní opatření, a sice Zakon o trgu finančnih instrumentov (zákon o trhu finančních nástrojů, Uradni list RS, č. 67/2007, dále jen „ZTFI“), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (usnesení o podmínkách poskytování investičních služeb a dalších služeb obchodníků s cennými papíry, Uradni list RS, č. 85/2016, dále jen „usnesení ATVP“) a Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (usnesení, kterým se mění usnesení o podmínkách poskytování investičních služeb a dalších služeb obchodníků s cennými papíry, Uradni list RS, č. 62/2017, dále jen „usnesení, kterým se mění usnesení ATVP“), jež považovala za opatření, jimiž je částečně provedena směrnice v přenesené pravomoci MiFID II. Tato opatření byla přijata v rámci provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/39/ES ze dne 21. dubna 2004 o trzích finančních nástrojů, o změně směrnice Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení směrnice Rady 93/22/EHS (Úř. věst. 2004, L 145, s. 1; Zvl. vyd. 06/07, s. 263, dále jen „směrnice MiFID I“).

11 Dne 6. prosince 2018 oznámila Slovinská republika Komisi Zakon o trgu finančnih instrumentov (zákon o trhu finančních nástrojů, Uradni list RS, č. 77/2018, dále jen „ZTFI-1“), o němž měla za to, že jím byla v plném rozsahu do slovinského práva provedena směrnice v přenesené pravomoci MiFID II.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

12 Komise se domnívá, že Slovinská republika tím, že do 3. července 2017 nepřijala všechny právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí v přenesené pravomoci MiFID II nebo v každém případě tyto předpisy Komisi nesdělila, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 této směrnice v přenesené pravomoci.

13 Komise tvrdí, že v projednávaném případě je nesporné, že Slovinská republika neprovedla směrnici v přenesené pravomoci MiFID II ke dni uplynutí lhůty stanovené v článku 14 této směrnice, tedy k 3. červenci 2017, ani ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy k 26. březnu 2018. Uvádí, že i když tento členský stát tvrdí, že k posledně uvedenému datu byla tato směrnice v přenesené pravomoci do slovinského práva částečně provedena, byla o tomto údajném částečném provedení směrnice informována až počátkem prosince 2018. Komise přitom poukazuje na ustálenou judikaturu, podle které je třeba otázku nesplnění povinnosti státem zkoumat vzhledem k situaci existující v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a pozdější změny nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu. V každém případě opatření sdělená Slovinskou republikou dne 3. prosince 2018, která byla v platnosti k 26. březnu 2018, nezajišťují podle Komise provedení článků 7 až 10 a 12 až 14 směrnice v přenesené pravomoci MiFID II. Mimoto články 1 až 6 a článek 11 této směrnice v přenesené pravomoci jsou těmito opatřeními provedeny pouze částečně.

14 Pokud jde o vnitrostátní opatření přijatá na konci listopadu 2018, která byla Komisi sdělena dne 6. prosince 2018, posledně uvedená tvrdí, že stále nezajišťují úplné provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II. Komise nejprve tvrdí, že se v ZTFI-1 zřejmě vyskytuje chyba, v jejímž důsledku jsou všechny podzákonné předpisy přijaté na základě ZTFI neplatné.

15 Komise dále uvádí, že z článku 261 ZTFI-1, který má zajistit provedení článků 1 a 7 až 13 této směrnice v přenesené pravomoci, ve spojení s článkem 556 ZTFI-1 vyplývá, že toto ustanovení pouze pověřuje Úřad pro trh s cennými papíry, aby ve lhůtě šesti měsíců od nabytí účinnosti ZTFI-1 přijal podrobnější pravidla týkající se poskytování investičních služeb a výkonu investičních činností, a to v některých případech po předchozím vyjádření ministerstva financí. Bez přijetí podrobnějších pravidel přitom podle Komise nelze mít za to, že uvedené články směrnice v přenesené pravomoci MiFID II byly provedeny do vnitrostátního právního řádu.

16 A konečně Komise tvrdí, že ze srovnávací tabulky předložené Slovinskou republikou dne 10. prosince 2018 vyplývá, že články 2 až 6 směrnice v přenesené pravomoci MiFID II měly být rovněž provedeny článkem 261 ZTFI-1. Vzhledem k tomu, že Úřad pro trh s cennými papíry nepřijal podzákonné předpisy, nelze tedy mít podle názoru Komise za to, že Slovinská republika provedla v plném rozsahu tuto směrnici v přenesené pravomoci do vnitrostátního práva.

17 Komise se mimoto domnívá, že provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II je zásadní pro plné uplatnění práv investorů zaručených směrnicí MiFID II. Neprovedení této směrnice v přenesené pravomoci má negativní důsledky pro tyto investory, na které se tedy nevztahuje režim ochrany zavedený směrnicí MiFID II, který je úplnější než režim vyplývající ze směrnice MiFID I. Neprovedení uvedené směrnice v přenesené pravomoci v jednom členském státě má rovněž nepříznivý dopad na evropský finanční trh, investory i všechny občany jakožto účastníky tohoto finančním trhu. V důsledku toho je podle Komise třeba odmítnout argumenty Slovinské republiky směřující k prokázání, že v projednávaném případě nemělo neúplné provedení téže směrnice v přenesené pravomoci do slovinského práva negativní důsledky pro finanční trh.

18 Slovinská republika sice uznává význam účelu, cílů a systematiky směrnice v přenesené pravomoci MiFID II, nicméně tvrdí, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tj. k 26. březnu 2018, byla směrnice MiFID I plně provedena a uplatňována ve slovinském právu stejně jako část směrnice v přenesené pravomoci MiFID II.

19 Slovinská republika se v tomto ohledu opírá o srovnávací tabulku ze dne 27. listopadu 2018 a prohlášení týkající se provedení této směrnice v přenesené pravomoci do slovinského právního řádu. Jakožto opatření zajišťující úplné nebo částečné provedení článků 2 až 6 a 11 uvedené směrnice v přenesené pravomoci jmenuje v této souvislosti ZTFI, usnesení ATVP a usnesení, kterým se mění usnesení ATVP. Slovinská republika uvádí, že tato opatření byla sdělena Komisi dne 3. prosince 2018 a zaregistrována následujícího dne.

20 Slovinská republika má za to, že tím, že dne 20. listopadu 2018 přijala legislativní balíček, včetně ZTFI-1, určený k účinnému a úplnému provedení unijního legislativního rámce týkajícího se finančních trhů a finančních nástrojů, a sice směrnice MiFID II a směrnice v přenesené pravomoci MiFID II, a tím, že tato opatření sdělila Komisi, v plném rozsahu splnila svou implementační a oznamovací povinnost stanovenou v článku 14 této směrnice v přenesené pravomoci.

21 Tento členský stát dodává, že neúplné provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II do slovinského práva ve stanovené lhůtě v každém případě nemělo – na rozdíl od toho, co tvrdí Komise – negativní důsledky pro různé investory, občany a účastníky finančního trhu.

22 V duplice Slovinská republika uznává, že čl. 557 odst. 5 ZTFI-1 skutečně obsahuje tiskovou chybu a že odkaz na odstavec 1 téhož článku obsažený v uvedeném ustanovení musí být vykládán tak, že se vztahuje na čl. 556 odst. 1 ZTFI-1. Upřesňuje, že tato chyba byla opravena prostřednictvím opravy ZTFI-1 zveřejněné dne 22. března 2019 (Uradni list RS č. 17/2019).

23 S ohledem na výše uvedené Slovinská republika navrhuje, aby Soudní dvůr projednávanou žalobu zamítl.

Závěry Soudního dvora

24 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu [rozsudky ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (Článek 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě), C-543/17, EU:C:2019:573, bod 23; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 19, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 30].

25 Soudní dvůr mimoto opakovaně rozhodl, že pokud směrnice výslovně stanoví povinnost členských států zajistit, aby předpisy nezbytné k jejímu provedení obsahovaly odkaz na tuto směrnici nebo aby byl takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je v každém případě nezbytné, aby členské státy přijaly zvláštní akt k provedení předmětné směrnice obsahující takový odkaz [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. listopadu 1997, Komise v. Německo, C-137/96, EU:C:1997:566, bod 8; ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 20, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 31].

26 Vzhledem k tomu, že Komise v projednávaném případě zaslala Slovinské republice odůvodněné stanovisko dne 26. ledna 2018, dvouměsíční lhůta, která jí byla stanovena pro splnění jejích povinností, uplynula dne 26. března 2018. Tvrzené nesplnění povinnosti je tudíž třeba posuzovat

s ohledem na stav vnitrostátní právní úpravy platné k tomuto dni [rozsudky ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 21, a ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, EU:C:2020:564, bod 32].

27 V tomto směru není zpochybňováno, že vnitrostátní opatření, o nichž Slovinská republika tvrdí, že zajišťují částečné provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II, byla sdělena jakožto opatření provádějící tuto směrnici v přenesené pravomoci dne 3. prosince 2018, tedy po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

28 A dále z písemností předložených Slovinskou republikou v rámci tohoto řízení každopádně vyplývá, že opatření, kterými byla údajně částečně provedena směrnice v přenesené pravomoci MiFID II ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, a sice ZTFI, usnesení ATVP a usnesení, kterým se mění usnesení ATVP, neobsahují – v rozporu s tím, co stanoví článek 14 této směrnice v přenesené pravomoci – žádný odkaz na uvedenou směrnici.

29 Z toho plyne, že tato opatření nesplňují podmínky nezbytné pro to, aby představovala zvláštní prováděcí akty ve smyslu judikatury uvedené v bodě 25 tohoto rozsudku.

30 Je tudíž třeba dospět k závěru, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy k 26. březnu 2018, nepřijala Slovinská republika opatření nezbytná pro zajištění provedení směrnice v přenesené pravomoci MiFID II, a tudíž tato opatření ani nesdělila Komisi.

31 A konečně není nutné se zabývat argumentací Komise shrnutou v bodech 14 až 17 tohoto rozsudku týkající se některých vnitrostátních opatření přijatých na konci listopadu 2018, která byla Komisi sdělena dne 6. prosince 2018. Vzhledem k tomu, že tato vnitrostátní opatření byla přijata po 26. březnu 2018, totiž postačí konstatovat, že nespadají do rámce tohoto řízení o nesplnění povinnosti.

32 Je proto třeba určit, že Slovinská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nepřijala všechny právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí v přenesené pravomoci MiFID II, a že tudíž tyto předpisy nesdělila Komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 této směrnice v přenesené pravomoci.

K nákladům řízení

33 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Slovinská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) **Slovinská republika tím, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku nepřijala všechny právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/593 ze dne 7. dubna 2016, kterou se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU, pokud jde o ochranu finančních nástrojů a peněžních prostředků patřících zákazníkům, povinnosti při řízení produktů a pravidla vztahující se na poskytování nebo přijímání poplatků, provizí nebo jiných peněžních či nepeněžních výhod, a že tudíž tyto předpisy nesdělila Evropské komisi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 14 směrnice v přenesené pravomoci 2017/593.**

2) **Slovinské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.