



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. januar 2021 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – markedet for finansielle instrumenter – delegeret direktiv (EU) 2017/593 – manglende gennemførelse og/eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger«

I sag C-631/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 8. oktober 2018,

Europa-Kommissionen ved T. Scharf og B. Rous Demiri, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Slovenien ved V. Klemenc, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne A. Kumin, N. Wahl og F. Biltgen (refererende dommer),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 14 i Kommissionens delegerede direktiv (EU) 2017/593 af 7. april 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

* Processprog: slovensk.

2014/65/EU for så vidt angår beskyttelse af kunders finansielle instrumenter og midler, produktstyringsforpligtelser og de regler, der finder anvendelse på levering eller modtagelse af gebyrer, provisioner eller andre penge- eller naturalieydelser (EUT 2017, L 87, s. 500, herefter »det delegerede direktiv MiFID II«), idet medlemsstaten ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette delegerede direktiv, eller idet den ikke har meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

Retsforskrifter

2 Følgende fremgår af første til tredje betragtning til det delegerede direktiv MiFID II:

»(1) Ved [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2014/65/EU [af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af direktiv 2002/92/EF og direktiv 2011/61/EU (EUT 2014, L 173, s. 349), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1034 af 23. juni 2016 (EUT 2016, L 175, s. 8) (herefter »MiFID II-direktivet«),] er der fastsat et omfattende regelsæt, der har til formål at sikre investorbeskyttelse.

(2) Beskyttelsen af kunders finansielle instrumenter og midler er en vigtig del af dette regelsæt, idet investeringsselskaberne er underlagt en forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger til beskyttelse af investors ejendomsret og rettigheder vedrørende værdipapirer og midler, som et investeringsselskab har fået betroet. Investeringsselskaberne bør have etableret passende og specifikke ordninger for at sikre beskyttelse af kunders finansielle instrumenter og midler.

(3) For yderligere at præcisere regelsættet for investorbeskyttelse og øget klarhed for kunderne og i overensstemmelse med den overordnede strategi for at fremme jobskabelse og vækst i Unionen gennem en integreret retlig og økonomisk ramme, som er effektiv og behandler alle aktører fair, har Kommissionen fået beføjelse til at vedtage nærmere regler for at imødegå de specifikke risici for investorbeskyttelsen eller for markedets integritet.«

3 Dette delegerede direktivs artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde og definitioner« fastsætter i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på investeringsselskaber, på administrationsselskaber i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/65/EF [af 13. juli 2009 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter) (EUT 2009, L 302, s. 32)] og på forvaltere af alternative investeringsfonde i overensstemmelse med artikel 6, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/61/EU [af 8. juni 2011 om forvaltere af alternative investeringsfonde og om ændring af direktiv 2003/41/EF og 2009/65/EF samt forordning (EF) nr. 1060/2009 og (EU) nr. 1095/2010 (EUT 2011, L 174, s. 1)].«

4 Det nævnte delegerede direktivs artikel 14 med overskriften »Ikrafttrædelse og anvendelse« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 3. juli 2017 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse love og bestemmelser fra den 3. januar 2018.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale love og bestemmelser, som de vedtager på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

Den administrative procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

- 5 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogle oplysninger fra Republikken Slovenien om vedtagelsen og offentliggørelsen af de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme det delegerede direktiv MiFID II, ved udløbet af den frist for gennemførelsen, som var fastsat i dette direktivs artikel 14, dvs. den 3. juli 2017, tilstillede den pågældende medlemsstat en åbningsskrivelse den 26. september 2017.
- 6 Det fremgik af Republikken Sloveniens svar af 23. november 2017, at gennemførelsesforanstaltningerne var under udarbejdelse på denne dato og ville blive vedtaget i april 2018. Kommissionen fremsendte derfor den 26. januar 2018 en begrundet udtalelse til den nævnte medlemsstat, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme kravene i det delegerede direktiv MiFID II inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af denne udtalelse.
- 7 Da Republikken Sloveniens anmodning om forlængelse af fristen til besvarelse af den begrundede udtalelse ikke blev imødekommet af Kommissionen, besvarede medlemsstaten denne udtalelse ved skrivelse af 21. marts 2018, hvorved den meddelte, at lovudkastet med foranstaltningerne til gennemførelse af det delegerede direktiv MiFID II var under behandling og ville blive vedtaget i april 2018. Lovudkastet var vedlagt det nævnte svar.
- 8 Den 1. august 2018 underrettede Republikken Slovenien Kommissionen om afholdelsen af valg før tid og om konstitueringen af den nye nationalforsamling og anmodede Kommissionen om dens forståelse med hensyn til vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til det delegerede direktiv MiFID II. I samme skrivelse anførte denne medlemsstat desuden, at den ville gennemføre alle procedurer til vedtagelse af den nye lov om markeder for finansielle instrumenter, som ville sikre gennemførelsen af det nævnte delegerede direktiv, i slutningen af september 2018.
- 9 Eftersom Kommissionen var af den opfattelse, at Republikken Slovenien ikke havde meddelt de nationale foranstaltninger til gennemførelse af det delegerede direktiv MiFID II, har den anlagt den foreliggende sag.
- 10 Den 3. december 2018, dvs. før indgivelsen af svarskriftet den 19. december 2018, meddelte Republikken Slovenien Kommissionen en række nationale foranstaltninger, som medlemsstaten anså for delvist at gennemføre det delegerede direktiv MiFID II, nemlig Zakon o trgu finančnih instrumentov (lov om markedet for finansielle instrumenter, Uradni list RS, nr. 67/2007, herefter »ZTFI«), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (bekendtgørelse om betingelserne for levering af investeringsydelser og andre tjenesteydelser for børsrådgivningselskaber, Uradni list RS, nr. 85/2016, herefter »ATVP-bekendtgørelsen«) og Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om betingelserne for levering af investeringsydelser og andre tjenesteydelser for børsrådgivningselskaber, Uradni list RS, nr. 62/2017, herefter »bekendtgørelsen om ændring af ATVP-bekendtgørelsen«). Disse foranstaltninger var blevet vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF (EUT 2004, L 145, s. 1, herefter »MiFID I-direktivet«).

- 11 Den 6. december 2018 gav Republikken Slovenien Kommissionen meddelelse om Zakon o trgu finančnih instrumentov (lov om markedet for finansielle instrumenter, Uradni list RS, nr. 77/2018, herefter »ZTFI-1«), hvorved medlemsstaten fandt, at det delegerede direktiv MiFID II fuldt ud var blevet gennemført i slovensk ret.

Om søgsmålet

Parternes argumentation

- 12 Efter Kommissionens opfattelse har Republikken Slovenien tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 14 i det delegerede direktiv MiFID II, idet medlemsstaten ikke senest den 3. juli 2017 havde vedtaget samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller idet den under alle omstændigheder havde undladt at meddele Kommissionen disse love og bestemmelser.
- 13 Kommissionen har gjort gældende, at det i det foreliggende tilfælde er ubestridt, at Republikken Slovenien hverken havde gennemført det delegerede direktiv MiFID II inden udløbet af den i direktivets artikel 14 fastsatte frist, dvs. den 3. juli 2017, eller inden fristen i den begrundede udtalelse, nemlig den 26. marts 2018. Kommissionen har anført, at selv om denne medlemsstat har gjort gældende, at det delegerede direktiv på den sidstnævnte dato var delvist gennemført i slovensk ret, blev Kommissionen først underrettet om denne påståede delvise gennemførelse i begyndelsen af december 2018. Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes i forhold til situationen ved udløbet af fristen fastsat ved den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen. Under alle omstændigheder sikrer de foranstaltninger, som Republikken Slovenien meddelte den 3. december 2018, og som var gældende den 26. marts 2018, ikke en gennemførelse af artikel 7-10 og artikel 12-14 i det delegerede direktiv MiFID II. Desuden er dette delegerede direktivs artikel 1-6 og artikel 11 kun delvist gennemført ved disse foranstaltninger.
- 14 Hvad angår de nationale foranstaltninger, der blev vedtaget ultimo november 2018 og meddelt Kommissionen den 6. december 2018, har Kommissionen gjort gældende, at de stadig ikke sikrer en fuldstændig gennemførelse af det delegerede direktiv MiFID II. Kommissionen har først gjort gældende, at der muligvis er en fejl i ZTFI-1, som medfører, at alle bestemmelser af lavere retlig rang end lov, som vedtages på grundlag af ZTFI, bliver ugyldige.
- 15 Dernæst fremgår det af artikel 261 i ZTFI-1 – som skal sikre gennemførelsen af dette delegerede direktivs artikel 1 og artikel 7-13 – sammenholdt med artikel 556 i ZTFI-1, at denne bestemmelse blot pålægger værdipapirmarkedsmyndigheden inden for en frist på seks måneder efter ikrafttrædelsen af ZTFI-1 at vedtage mere detaljerede regler om levering af investeringsydelse og udøvelse af investeringsvirksomhed og dette i visse tilfælde efter forudgående udtalelse fra finansministeriet. Uden vedtagelsen af mere detaljerede regler kan de nævnte artikler i det delegerede direktiv MiFID II imidlertid ikke anses for at være blevet gennemført.
- 16 Endelig fremgår det af den sammenligningstabel, som Republikken Slovenien fremlagde den 10. december 2018, at artikel 2-6 i det delegerede direktiv MiFID II ligeledes skulle gennemføres ved artikel 261 i ZTFI-1. Da værdipapirmarkedsmyndigheden ikke har vedtaget nogen regler af lavere retlig rang end lov, kan det følgelig ikke antages, at Republikken Slovenien fuldt ud har gennemført dette delegerede direktiv i national ret.
- 17 Desuden er gennemførelsen af det delegerede direktiv MiFID II ifølge Kommissionen af afgørende betydning for den fulde gennemførelse af investorernes rettigheder, der er sikret ved MiFID II-direktivet. En manglende gennemførelse af dette delegerede direktiv ville have negative

konsekvenser for disse investorer, som således ikke ville være omfattet af den beskyttelsesordning, der er indført ved MiFID II-direktivet, og som er mere omfattende end den, der fulgte af MiFID I-direktivet. Ligeledes vil den manglende gennemførelse af det nævnte delegerede direktiv i en medlemsstat påvirke det europæiske finansielle marked, investorerne og samtlige borgere som aktører på dette finansielle marked. Følgelig skal Republikken Sloveniens argumenter, der tilsigter at godtgøre, at den manglende fuldstændige gennemførelse af dette direktiv i slovensk ret ikke har haft negative konsekvenser for det finansielle marked, forkastes.

- 18 Republikken Slovenien anerkender vigtigheden af det overordnede formål med, målene med og opbygningen af det delegerede direktiv MiFID II, men har gjort gældende, at MiFID I-direktivet ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 26. marts 2018, fuldt ud var blevet gennemført og fandt anvendelse i slovensk ret, hvilket tillige var tilfældet for en del af det delegerede direktiv MiFID II.
- 19 Republikken Slovenien har i denne henseende støttet sig på sammenligningstabellen af 27. november 2018 og erklæringerne vedrørende gennemførelsen af dette delegerede direktiv i slovensk ret. Denne medlemsstat har herved som foranstaltninger til sikring af hel eller delvis gennemførelse af det nævnte delegerede direktivs artikel 2-6 og artikel 11 henvist til ZTFI, ATPV-bekendtgørelsen og bekendtgørelsen om ændring af ATPV-bekendtgørelsen. Disse foranstaltninger blev meddelt Kommissionen den 3. december 2018 og registreret den følgende dag.
- 20 Republikken Slovenien er af den opfattelse, at medlemsstaten, idet den den 20. november 2018 har vedtaget en lovgivningspakke, herunder ZTFI-1, der har til formål effektivt og fuldstændigt at gennemføre Unionens lovgivning om finansielle markeder og finansielle instrumenter, nemlig MiFID II-direktivet og det delegerede direktiv MiFID II, og idet den har meddelt Kommissionen disse foranstaltninger, fuldt ud har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre og give meddelelse om disse foranstaltninger i henhold til dette delegerede direktivs artikel 14.
- 21 Denne medlemsstat har tilføjet, at den manglende fuldstændige gennemførelse inden for den fastsatte frist af det delegerede direktiv MiFID II i slovensk ret, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, under alle omstændigheder ikke har haft negative konsekvenser for de forskellige investorer, borgere og aktører på det finansielle marked.
- 22 Republikken Slovenien har i duplikken anerkendt, at artikel 557, stk. 5, i ZTFI-1 faktisk indeholder en skrivefejl, og at henvisningen deri til samme artikels stk. 1 skal fortolkes således, at den henviser til artikel 556, stk. 1, i ZTFI-1. Medlemsstaten har præciseret, at denne fejl blev rettet ved en berigtigelse til ZTFI-1, der blev offentliggjort den 22. marts 2019 (Uradni list RS nr. 17/2019).
- 23 På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger har Republikken Slovenien nedlagt påstand om frifindelse.

Domstolens bemærkninger

- 24 Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes i forhold til situationen i medlemsstaten, som den var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 206, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 23, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 19, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 30).

- 25 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv, der indeholder en sådan henvisning (jf. i denne retning dom af 27.11.1997, Kommissionen mod Tyskland, C-137/96, EU:C:1997:566, præmis 8, af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 20, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 31).
- 26 Da Kommissionen i det foreliggende tilfælde fremsendte den begrundede udtalelse til Republikken Slovenien den 26. januar 2018, udløb den frist på to måneder, som var blevet fastsat, for at medlemsstaten kunne opfylde sine forpligtelser, den 26. marts 2018. Ved vurderingen af, om det påståede traktatbrud foreligger, er det derfor den på denne dato gældende nationale lovgivning, der skal lægges til grund (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 21, og af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 32).
- 27 I denne forbindelse er det for det første ubestridt, at de nationale foranstaltninger, som Republikken Slovenien har hævdet sikrer en delvis gennemførelse af det delegerede direktiv MiFID II, blev meddelt som foranstaltninger til gennemførelse af dette delegerede direktiv den 3. december 2018, dvs. efter den dato, hvor fristen fastsat i den begrundede udtalelse udløb.
- 28 For det andet fremgår det under alle omstændigheder af de dokumenter, som Republikken Slovenien har fremlagt inden for rammerne af den foreliggende sag, at de foranstaltninger, der angiveligt delvist havde gennemført det delegerede direktiv MiFID II ved udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. ZTFI, ATPV-bekendtgørelsen og bekendtgørelsen om ændring af ATPV-bekendtgørelsen, i strid med det i dette delegerede direktivs artikel 14 fastsatte ikke indeholder nogen henvisning til dette.
- 29 Det følger heraf, at de pågældende foranstaltninger ikke opfylder de nødvendige betingelser for at udgøre positive gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i den retspraksis, hvortil der henvises i denne doms præmis 25.
- 30 Det må derfor konkluderes, at Republikken Slovenien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, dvs. den 26. marts 2018, ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af det delegerede direktiv MiFID II og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse foranstaltninger.
- 31 Endelig er det ufornuddent at tage stilling til Kommissionens argumentation, der er sammenfattet i denne doms præmis 14-17, vedrørende visse nationale foranstaltninger, der blev vedtaget ultimo november 2018, og som blev meddelt Kommissionen den 6. december 2018. Eftersom disse nationale foranstaltninger blev vedtaget efter den 26. marts 2018, er det tilstrækkeligt at fastslå, at de ikke er omfattet af denne traktatbrudssag.
- 32 Det må følgelig fastslås, at Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 14 i det delegerede direktiv MiFID II, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette delegerede direktiv, og idet den dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

Sagsomkostninger

- 33 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Slovenien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne medlemsstat har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) **Republikken Slovenien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 14 i Kommissionens delegerede direktiv (EU) 2017/593 af 7. april 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU for så vidt angår beskyttelse af kunders finansielle instrumenter og midler, produktstyringsforpligtelser og de regler, der finder anvendelse på levering eller modtagelse af gebyrer, provisioner eller andre penge- eller naturalieydelser, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette delegerede direktiv, og idet den dermed heller ikke havde meddelt Europa-Kommissionen disse love og bestemmelser.**
- 2) **Republikken Slovenien betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter