



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. siječnja 2021. *

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Tržište financijskih instrumenata – Direktiva 2014/65/EU i Direktiva (EU) 2016/1034 – Neprenošenje i/ili nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa”

U predmetu C-628/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 5. listopada 2018.,

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

tužitelj,

protiv

Republike Slovenije, koju zastupaju T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič i N. Pintar Gosenca, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru:

Savezna Republika Njemačka, koju zastupa S. Eisenberg, u svojstvu agenta,

Republika Estonija, koju zastupa N. Grünberg, u svojstvu agenta,

Republika Austrija, koju zastupa G. Hesse, u svojstvu agenta,

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

intervenijenti,

SUD (treće vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: M. Longar, administrator,

* Jezik postupka: slovenski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. rujna 2020.,
odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:
 - utvrdi da je Republika Slovenija, time što nije, najkasnije 3. srpnja 2017., donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s 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 2017., L 64, str. 116.; SL 2016., L 273, str. 35.), i s Direktivom (EU) 2016/1034 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. lipnja 2016. o izmjeni Direktive 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata (SL 2016., L 175, str. 8.), ili, u svakom slučaju, time što nije te odredbe priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 93. Direktive 2014/65, kako je izmijenjen člankom 1. Direktive 2016/1034;
 - naloži Republici Sloveniji, na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, plaćanje paušalnog iznosa od 1 028 560 eura koji treba isplatiti na račun koji će joj Komisija naznačiti, s učinkom od dana objave presude u ovom predmetu i
 - naloži Republici Sloveniji snošenje troškova.

Pravni okvir

- 2 U skladu s člankom 1. Direktive 2014/65:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na investicijska društva, tržišne operatere, pružatelje usluga dostave podataka i društva iz trećih zemalja koja pružaju investicijske usluge ili obavljaju investicijske aktivnosti osnivanjem podružnice u Uniji.

 2. Ovom se Direktivom utvrđuju zahtjevi vezani za sljedeće:
 - (a) odobrenje za rad i uvjete poslovanja investicijskih društava;
 - (b) pružanje investicijskih usluga i obavljanje aktivnosti od strane društava iz trećih zemalja osnivanjem podružnice;
 - (c) odobrenje za rad i poslovanje uređenih tržišta;
 - (d) odobrenje za rad i poslovanje pružatelja usluga dostave podataka; te
 - (e) nadzor, suradnju i provedbu nadležnih tijela.
 3. Sljedeće odredbe primjenjuju se i na kreditne institucije kojima je izdano odobrenje za rad na temelju Direktive 2013/36/EU kada pružaju jednu ili više investicijskih usluga i/ili obavljaju investicijske aktivnosti:
 - (a) članak 2. stavak 2., članak 9. stavak 3., članci 14. i 16. do 20.;

- (b) poglavlje II. glave II., osim drugog podstavka članka 29. stavka 2.;
- (c) poglavlje III. glave II., osim članka 34. stavaka 2. i 3. i članka 35. stavaka 2. do 6. i stavka 9.;
- (d) članci 67. do 75. i članci 80., 85. i 86.

4. Sljedeće odredbe primjenjuju se i na investicijska društva i kreditne institucije kojima je izdano odobrenje za rad u skladu s Direktivom 2013/36/EU i kada prodaju ili savjetuju klijente u vezi sa strukturiranim depozitima:

- (a) članak 9. stavak 3., članak 14. i članak 16. stavci 2., 3. i 6.;
- (b) članci 23. do 26., članak 28. i članak 29., osim njegovog stavka 2. drugog podstavka, te članak 30.; i
- (c) članci 67. do 75.

5. Članak 17. stavci 1. do 6. također se primjenjuju na članove ili sudionike uređenih tržišta i MTP-a [(*Multilateral Trading Facilities*), multilateralna trgovinska platforma] od kojih se ne zahtijeva da imaju odobrenje za rad na temelju ove Direktive u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (a), (e), (i) i (j).

6. Članci 57. i 58. također se primjenjuju na osobe izuzete u skladu s člankom 2.

7. Svi multilateralni sustavi financijskih instrumenata posluju bilo u skladu s odredbama glave II. s obzirom na MTP-ove ili OTP-ove [(*Organised Trading Facilities*), organizirana trgovinska platforma] ili glave III. s obzirom na uređena tržišta.

Sva investicijska društva koja na organiziran, učestao i sustavan način te u znatnoj mjeri trguju za vlastiti račun kada izvršavaju naloge klijenata izvan uređenog tržišta, MTP-a ili OTP-a djeluju u skladu s glavom III. Uredbe (EU) br. 600/2014 [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištima financijskih instrumenata i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2014., L 173, str. 84. i ispravak SL 2015., L 270, str. 4.)].

Ne dovodeći u pitanje članke 23. i 28. Uredbe (EU) br. 600/2014, sve transakcije financijskim instrumentima iz prvog i drugog podstavka koje nisu zaključene na multilateralnim sustavima ili sistematskim internalizatorima moraju biti usklađene s odgovarajućim odredbama glave III. Uredbe (EU) br. 600/2014.”

3 Člankom 93. Direktive 2014/65, naslovljenim „Prenošenje”, određivalo se:

„1. Države članice donose i objavljuju, do 3. srpnja 2016., zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Države članice primjenjuju ove mjere od 3. siječnja 2017. osim odredaba koje prenose članak 65. stavak 2. koje se primjenjuju od 3. rujna 2018.

Kada države članice donose takve odredbe, te mjere sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se prilikom njihove službene objave uz njih navodi takva uputa. Načine tog upućivanja određuju države članice. One također sadržavaju izjavu da se upućivanja u postojećim zakonima i drugim propisima na direktive koje se stavljaju izvan snage ovom Direktivom smatraju upućivanjima na ovu Direktivu. Države članice određuju način tog upućivanja te oblik navedene izjave.

[...]

3. Države članice Komisiji i ESMA-i dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.”

4 Člankom 1. Direktive 2016/1034 predviđa se:

„Direktiva 2014/65/EU mijenja se kako slijedi:

[...]

7. U članku 93. stavku 1. datum ‚3. srpnja 2016.‘ zamjenjuje se datumom ‚3. srpnja 2017.‘, datum ‚3. siječnja 2017.‘ zamjenjuje se datumom ‚3. siječnja 2018.‘, a datum ‚3. rujna 2018.‘ datumom ‚3. rujna 2019.‘.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 5 Budući da Komisija od Republike Slovenije nije primila nikakvu informaciju o donošenju i objavi zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje s Direktivom 2014/65, kako je izmijenjena Direktivom 2016/1034 (u daljnjem tekstu: Direktiva MiFID II), do isteka roka za prenošenje predviđenog u njezinu članku 93., to jest nakon 3. srpnja 2017., toj je državi članici 26. rujna 2017. uputila pismo opomene.
- 6 Iz odgovora Republike Slovenije od 23. studenoga 2017. proizlazi da su na taj datum mjere za prenošenje bile u fazi pripreme i da su trebale biti donesene u travnju 2018. Stoga je Komisija 26. siječnja 2018. navedenoj državi članici uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da poduzme potrebne mjere za usklađivanje sa zahtjevima iz Direktive MiFID II u roku od dva mjeseca od njegova primitka.
- 7 Budući da je Komisija odbila zahtjev za produljenje roka za odgovor na to obrazloženo mišljenje, Republika Slovenija je, dopisom od 21. ožujka 2018., na navedeno obrazloženo mišljenje odgovorila da je donošenje nacrtu zakona koji sadržavaju mjere za prenošenje Direktive MiFID II u tijeku i da će biti dovršeno u travnju 2018. Nacrta zakona bili su priloženi navedenom odgovoru.
- 8 Republika Slovenija je 1. kolovoza 2018. obavijestila Komisiju o održavanju prijevremenih izbora i oformljivanju novog državnog sabora te je Komisiju molila za razumijevanje u pogledu donošenja mjera za prenošenje. U tom istom dopisu, ta je država članica usto navela da će provesti sve postupke u vezi s donošenjem novog zakona o tržištima financijskih instrumenata, kojim će osigurati prenošenje Direktive MiFID II, do kraja rujna 2018.
- 9 Budući da Republika Slovenija nije priopćila nacionalne mjere za prenošenje Direktive MiFID II, Komisija je, 5. listopada 2018., podnijela ovu tužbu, kojom od Suda zahtijeva da utvrdi povredu obveze koja se stavlja na teret i da toj državi članici povrh plaćanja paušalnog iznosa naloži plaćanje dnevne novčane kazne.
- 10 Komisija je, u svojoj replici, obavijestila Sud da djelomično povlači svoju tužbu na način da više ne zahtijeva izricanje dnevne novčane kazne jer je taj zahtjev postao bespredmetan nakon potpunog prenošenja Direktiva 2014/65 i 2016/1034 u slovensko pravo, s učinkom od 6. prosinca 2018. Također je precizirala da paušalni iznos, za koji zahtijeva naganje plaćanja u ovom predmetu, iznosi 1 028 560 eura i da obuhvaća razdoblje od 4. srpnja 2017. do 6. prosinca 2018., odnosno 520 dana po 1978 eura dnevno.
- 11 Odlukama predsjednika Suda od 9. siječnja, 4. veljače, 7. veljače i od 14. svibnja 2019., Republici Poljskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Estoniji i Republici Austriji dopušteno je intervenirati u potporu Republici Sloveniji.

O tužbi

O povredi obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

- 12 Prema Komisijinu mišljenju, Republika Slovenija je, time što nije, najkasnije do 3. srpnja 2017., donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom MiFID II ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 93. te direktive.
- 13 Komisija u ovom predmetu smatra da je do potpunog prenošenja Direktive MiFID II došlo tek donošenjem Zakona o trgu finansijskih instrumentov (Zakon o tržištu finansijskih instrumenata, *Uradni list RS*, br. 77/18), koji je Komisiji priopćen 6. prosinca 2018. Nacionalne mjere, koje su priopćene 3. prosinca 2018., odnosno tri zakonodavna teksta, dvije odluke i odredbe kojima se izmjenjuju i dopunjuju Pravila Ljubljanske burze (*Uradni list RS*, br. 76/17), mogu, u najboljem slučaju, predstavljati djelomično prenošenje Direktive 2014/65.
- 14 Komisija u tom pogledu navodi da je Republika Slovenija sama priznala da je tim mjerama tek djelomično prenesena Direktiva MiFID II, s obzirom na to da određene odredbe nisu prenesene, a druge su tek djelomično prenesene. Takav je osobito slučaj s odredbama koje su primjenjive i na multilateralne trgovinske platforme (MTP) i na organizirane trgovinske platforme (OTP).
- 15 Usto, Komisija tvrdi da su Direktivom MiFID II uvedene nove odredbe u odnosu na odredbe Direktive 2004/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima finansijskih 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.), koje su prenesene mjerama priopćenima 3. prosinca 2018., kako bi se uredile nove platforme i aktivnosti trgovanja koje su razvijene i koje ne ulaze u područje primjene Direktive 2004/39 te se, stoga, na njih ne primjenjuju nikakvi propisi. Zakonodavac Unije je Direktivom MiFID II i Uredbom br. 600/2014 uspostavio novi pouzdani regulatorni okvir koji omogućava suočavanje sa sve složenijim tržištem, obilježenim povećanom raznolikošću finansijskih instrumenata i novih metoda trgovanja.
- 16 Glavni doprinos Direktive MiFID II uspostavi sigurnijeg, solidnijeg, transparentnijeg i odgovornijeg finansijskog sustava, koji djeluje u korist gospodarstva i društva, je, kako to proizlazi iz njezina članka 27. stavka 3., osobito uvođenje okvira za strukturu tržišta kojim se ispravljaju nedostaci i kojim se jamči da se transakcije provode, kada je to primjereno, na uređenim mjestima trgovanja. Člancima 20. i 27. te direktive utvrđena su pravila kojima se jamče jednaki konkurentski uvjeti za uređena tržišta i MTP-ove. Odredbe glave II. poglavlja II. odjeljka 3. navedene direktive odnose se na jačanje transparentnosti tržišta vrijednosnih papira i uvođenje načela transparentnosti za nevladničke finansijske instrumente. Određena su usklađena pravila koja se odnose na ograničenja pozicija i kontrolu nad upravljanjem pozicijama u robnim izvedenicama. Člancima 64. i 66. Direktive MiFID II. osnažuje se učinkovitost konsolidacije i objave podataka za trgovanje. Njezinim člancima 57. i 58. također se osnažuju nadzorne ovlasti te se uspostavlja usklađen sustav koji se odnosi na ograničenja pozicije u robnim izvedenicama radi poboljšanja transparentnosti, potpore propisnom određivanju cijena i sprečavanja zlouporaba tržišta. Poboljšani su uvjeti tržišnog natjecanja u području trgovanja finansijskim instrumentima i njihova poravnanja. Tako se člankom 25. Direktive MiFID II osnažuje zaštita ulagatelja, a njezinim člankom 70. mijenja se postojeći sustav sankcija kako bi se odredile učinkovite i usklađene administrativne sankcije. Glavom V. te direktive, uveden je novi tip usluga za koje je potrebno odobrenje i na koje se primjenjuje nadzor, odnosno „usluge dostave podataka”. Usto,

člancima 39. do 43. utvrđuje se usklađen sustav za odobrenje pristupa tržištima Unije za poduzetnike iz trećih država, kada pružaju određene usluge ili obavljaju određene djelatnosti u Uniji za račun profesionalnih ulagatelja i kvalificiranih nalogodavatelja.

- 17 Konačno, Komisija ističe da je, u skladu sa sudskom praksom Suda, ako se nekom direktivom izričito predviđa, poput članka 93. Direktive MiFID II, da odredbe kojima se ona prenosi moraju sadržavati uputu na nju ili da se prilikom njihove službene objave uz njih mora navesti takva uputa, u svakom slučaju nužno donošenje pozitivnog akta za prenošenje direktive o kojoj je riječ koji sadržava takvo upućivanje (presuda od 11. lipnja 2015., Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, t. 49. i navedena sudska praksa). No, u ovom predmetu nijedna od mjera koje je Republika Slovenija priopćila 3. prosinca 2018. ne upućuje na Direktivu MiFID II.
- 18 S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da Republika Slovenija nije donijela, a u svakom slučaju nije, u predviđenom roku, priopćila odredbe potrebne za prenošenje te direktive.
- 19 Republika Slovenija, premda ne osporava da nije pravodobno obavijestila Komisiju o djelomičnom prenošenju Direktive MiFID II, ističe da je u trenutku isteka roka koji je određen za usklađivanje s obrazloženim mišljenjem, veći dio odredaba te direktive bio prenesen u slovenski pravni poredak nacionalnim mjerama priopćenima 3. prosinca 2018., navedenima u točki 13. ove presude. Tim mjerama je u slovenski pravni poredak prenesena Direktiva 2004/39, tako da one podrazumijevaju i djelomično prenošenje Direktive MiFID II, koja je sastavljena na temelju Direktive 2004/39. Ta država članica ističe da nije Komisiji, prije 3. prosinca 2018., priopćila te mjere kao akte kojima se Direktiva MiFID II prenosi jer je Državni sabor trebao donijeti nacрте zakona za koje je ona Komisiju obavijestila da je njihovo donošenje u tijeku i čiji je cilj bio urediti pravni okvir tržišta financijskih instrumenata najkasnije u travnju 2018. Međutim, zbog promjene vlade i prijevremenih izbora, ti nacрти zakona su doneseni više od osam mjeseci nakon njihova podnošenja u veljači i ožujku 2018.
- 20 Republika Slovenija usto ističe da je Komisija 19. srpnja 2018. odlučila, osim protiv Republike Slovenije, podnijeti tužbu i protiv Kraljevine Španjolske. Ističe da je Komisija, nakon što ju je Kraljevina Španjolska obavijestila o djelomičnom prenošenju Direktive MiFID II i da će potpuno prenijeti direktivu do kraja studenoga 2018., odlučila privremeno prekinuti postupak protiv te države članice. Međutim, Republika Slovenija pojašnjava da je svjesna činjenice da nije obavijestila Komisiju o djelomičnom prenošenju prije nego što je ona podnijela tužbu o kojoj je riječ, ali da je uspjela osigurati prenošenje Direktive MiFID II u studenome 2018., čime je ispunila obveze koje ima na temelju njezina članka 93., u roku koji je Komisija odredila Kraljevini Španjolskoj. Republika Slovenija navodi da se, u skladu s točkom 7. Komunikacije predsjednika Komisije od 9. prosinca 2005., naslovljene „Preinaka članka 228. UEZ-a” (SEC(2005) 1658), sankcije koje je Komisija predložila Sudu zbog povreda obveza trebaju računati u skladu s metodom kojom se poštuje načelo proporcionalnosti i načelo jednakog postupanja među državama članicama. U tim okolnostima ta država članica smatra da ta institucija mora povući tužbu zbog povrede obveze koja je podnesena protiv nje.

Ocjena Suda

- 21 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, 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.).

- 22 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 koji sadržava takvo upućivanje (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.).
- 23 U ovom slučaju, s obzirom na to da je Komisija Republici Sloveniji uputila obrazloženo mišljenje 26. siječnja 2018., rok od dva mjeseca koji joj je određen za usklađivanje s njezinim obvezama istekao je 26. ožujka 2018. Stoga postojanje navodne povrede obveze treba ocijeniti s obzirom na stanje nacionalnog zakonodavstva koje je bilo na snazi na taj dan (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.).
- 24 U tom pogledu, s jedne strane, nije sporno da su nacionalne mjere, za koje Republika Slovenija navodi da je njima djelomično prenesena Direktiva MiFID II, priopćene kao mjere za prenošenje navedene direktive 3. prosinca 2018., odnosno nakon datuma isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju.
- 25 S druge strane i u svakom slučaju, kako proizlazi iz odgovora Republike Slovenije na pitanje koje joj je Sud postavio tijekom rasprave, nesporno je da – za razliku od onog što se određuje člankom 93. Direktive MiFID II – te mjere ne sadržavaju nikakvo upućivanje na nju.
- 26 Iz toga slijedi da predmetne mjere ne ispunjavaju potrebne uvjete da bi predstavljale pozitivni akt prenošenja, u smislu sudske prakse navedene u točki 22. ove presude.
- 27 Stoga valja zaključiti da Republika Slovenija nije, nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, donijela potrebne mjere da bi se osiguralo prenošenje Direktive MiFID II niti je, posljedično, te mjere priopćila Komisiji.
- 28 Stoga valja utvrditi da je Republika Slovenija, time što nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom MiFID II i, posljedično, time što Komisiji nije priopćila te odredbe, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 93. te direktive.

O povredi obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

– Argumentacija stranaka

- 29 Prema Komisijinu mišljenju, članak 260. stavak 3. UFEU-a uveden je Ugovorom iz Lisabona s ciljem jačanja odredbe o kazni koja je prethodno uvedena Ugovorom iz Maastrichta. Imajući u vidu novost te odredbe i nužnost očuvanja transparentnosti i pravne sigurnosti, ta je institucija donijela komunikaciju naslovljenu „Provedba članka 260. stavka 3. UFEU-a”, objavljenu 15. siječnja 2011. (SL 2011., C 12, str. 1.).
- 30 Cilj te odredbe bio je što više potaknuti države članice na prenošenje direktiva u rokovima koje je odredio zakonodavac Unije i osigurati primjenu zakonodavstva Unije.
- 31 Komisija smatra da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje i u slučaju potpunog nepriopćavanja mjera za prenošenje pojedine direktive i u slučaju djelomičnog priopćavanja tih mjera.

- 32 Osim toga, ta institucija smatra da se, iako se u članku 260. stavku 3. UFEU-a navodi povreda obveze države članice da priopći mjere za prenošenje direktive, ta odredba ne primjenjuje samo u slučaju nepriopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje direktive, nego se primjenjuje i u slučaju kad država članica nije donijela takve mjere. Posve formalističko tumačenje te odredbe, prema kojem je njezina svrha samo osigurati stvarno priopćavanje nacionalnih mjera, ne jamči relevantno prenošenje svih odredaba predmetne direktive te obvezi prenošenja direktiva u nacionalno pravo oduzima svaki koristan učinak.
- 33 U ovom predmetu riječ je upravo o sankcioniranju – pored nepriopćavanja Komisiji – toga što Republika Slovenija nije donijela ni objavila sve pravne odredbe potrebne za osiguranje prenošenja Direktive MiFID II u nacionalno pravo.
- 34 U odgovoru na argument Republike Slovenije kojim ona osporava primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a u ovom predmetu, Komisija podsjeća da je ovaj predmet obilježen činjenicom da Republika Slovenija, do 3. prosinca 2018., nije priopćila nijednu mjeru za prenošenje Direktive MiFID II. Ta institucija priznaje da je stanje prenošenja te direktive između 3. i 6. prosinca 2018., nakon priopćenja nacionalnih mjera za prenošenje, odgovaralo djelomičnom prenošenju. Međutim, ostaje činjenica da, po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju, nije priopćena nijedna mjera za prenošenje. Komisija je, predloživši nalaganje plaćanja paušalnog iznosa, htjela sankcionirati razdoblje potpunog nepriopćavanja mjera za prenošenje, koje ide od idućeg dana nakon isteka roka za prenošenje, odnosno 4. srpnja 2017., do 3. prosinca 2018. Usto, nesporno je da, na datum podnošenja tužbe, Republika Slovenija nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje. Stoga ne treba obraditi pitanje primjenjuje li se članak 260. stavak 3. UFEU-a u slučaju djelomičnog prenošenja. Štoviše, argument Republike Slovenije prema kojem članak 260. stavak 3. UFEU-a više nije primjenjiv kada je država članica priopćila mjere za djelomično prenošenje, čak i ako je do tog priopćavanja došlo u trenutku kada je sudski postupak već bio u tijeku, lišio bi članak 260. stavak 3. UFEU-a svakog korisnog učinka.
- 35 Kad je riječ o argumentu Republike Slovenije prema kojem je Komisija trebala prema njoj primijeniti isto postupanje kao i prema Kraljevini Španjolskoj, odnosno privremeno prekinuti tužbeni postupak zbog povrede obveze koji je protiv nje pokrenula, Komisija iznosi da joj je ta potonja država članica priopćila mjere za prenošenje u roku koji je navela. Međutim, Republika Slovenija, usprkos svojim obvezama, nije Komisiji priopćila nijednu mjeru za prenošenje prije kraja rujna 2018. Stoga Komisija nije imala nikakav razlog da odgodi podnošenje ove tužbe.
- 36 Republika Slovenija osporava primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a u ovom predmetu.
- 37 U prilog svojem stajalištu najprije ističe da se ta odredba ne primjenjuje u slučaju djelomičnog prenošenja direktive. U ovom predmetu, Direktiva MiFID II djelomično je prenesena u slovensko pravo prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju. Međutim, to da država članica Komisiju nije obavijestila o mjerama za prenošenje direktive koje je donijela nije izjednačeno s neprenošenjem, čak i kad je riječ o pogrešnom ili nepotpunom prenošenju te direktive. Iz teksta članka 260. stavka 3. UFEU-a proizlazi da se ta odredba može primijeniti samo u slučaju da država članica ne donese nijednu mjeru za prenošenje pojedine direktive u svoj pravni poredak i stoga Komisiji ne uputi nikakvo priopćenje u tom pogledu.
- 38 Zatim, Republika Slovenija tvrdi da svako tumačenje različito od onog koje ona zagovara ugrožava predvidljivost postupka zbog povrede obveze, s obzirom na to da sudska praksa Suda i praksa Komisije ne omogućavaju jasno razlikovanje između nepotpunog i pogrešnog prenošenja. Takva situacija negativno utječe na načelo pravne sigurnosti i načelo jednakosti država članica spram Ugovora. Usto, tumačenje koje zagovara Komisija protivno je uskom tumačenju članka 260. stavka 3. UFEU-a koje predstavlja iznimku i nije potkrijepljeno teleološkim tumačenjem te odredbe.

- 39 Konačno, čak i ako tumačenje koje zagovara Komisija toj odredbi daje određeni koristan učinak, pojam „koristan učinak” ne može se upotrijebiti kao sredstvo za povećanje djelotvornosti i korisnosti prava Unije do te mjere da se članak 260. stavak 3. UFEU-a tumači na način koji je suprotan jasnoj namjeri autora Ugovora. Osim toga, tumačenje koje predlaže Komisija u suprotnosti je i s načelom proporcionalnosti jer se njime predviđa sustav sankcija neproporcionalnih u odnosu na negativne učinke manje povrede, odnosno nepriopćenja mjera za prenošenje Komisiji.
- 40 Republika Slovenija smatra da je, s obzirom na djelomično prenošenje Direktive MiFID II, na minimalne učinke neprenošenja na slovenska i Unijina financijska tržišta te nepostojanje prethodne odluke kojom se utvrđuje povreda, predloženi paušalni iznos neosnovan i previsok. U tom pogledu podsjeća da je u potpunosti prenijela Direktivu MiFID II godinu i četiri mjeseca nakon isteka roka utvrđenog u njezinu članku 93. Također ističe da je Sud, u točki 81. presude od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444), presudio da se nalaganje plaćanja paušalnog iznosa temelji na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice na privatne i javne interese, posebice kad je povreda obveze trajala dulje od presude kojom je prvotno utvrđena. Konačno, tvrdi da je Sud, dosad, državama članicama plaćanje paušalnog iznosa nalagao samo za povrede koje su trajale dulje o onih o kojima je riječ u ovom slučaju i to, štoviše, samo nakon prethodne odluke kojom se utvrđuje povreda obveze. Stoga smatra da je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa neproporcionalno i da nije u skladu s načelom jednakog postupanja prema državama članicama te s ciljem paušalnih iznosa, kako ga je definirao Sud.
- 41 Republika Estonija i Republika Poljska u biti tvrde da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje samo kada država članica nije, u određenom roku, donijela ni najmanju mjeru za prenošenje niti ju je priopćila Komisiji. Područje primjene te odredbe ne obuhvaća slučaj u kojem je država članica Komisiji priopćila mjere za prenošenje, za koje je ona potom smatrala da predstavljaju nepravilno ili djelomično prenošenje direktive o kojoj je riječ.
- 42 Tomu se dodaje da, prema mišljenju tih država članica, činjenica da se članak 260. stavak 3. UFEU-a može primijeniti samo kada je Komisija detaljno obrazložila svoju odluku da zahtijeva izricanje novčanih kazni. Naime, takva odluka mora biti posebno opravdana s obzirom na posebne okolnosti svakog predmeta jer nalaganje plaćanja paušalnog iznosa ne može, u skladu sa sudskom praksom Suda, biti automatsko. Usto, samo analiza posebnih okolnosti svakog predmeta omogućuje Komisiji da utvrdi narav novčane kazne koju treba izreći dotičnoj državi članici kako bi je se potaknulo da okonča povredu obveze o kojoj je riječ i utvrdi njezin iznos, u skladu sa sudskom praksom Suda. Međutim, u ovom predmetu, s jedne strane, Komisija nije obrazložila svoju odluku da zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa. S druge strane, i u svakom slučaju, nalaganje plaćanje paušalnog iznosa neproporcionalno je u slučaju kada je Republika Slovenija prenijela Direktivu MiFID II.

Ocjena Suda

- 43 Valja podsjetiti na to da se člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a određuje da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a zbog toga što dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s člankom 260. stavkom 3. drugim podstavkom UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od dana koji Sud odredi u svojoj presudi.
- 44 Kada je riječ o dosegu članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je presudio da treba usvojiti tumačenje te odredbe kojim se, s jedne strane, omogućuje da se zajamče ovlasti koje Komisija ima radi osiguranja djelotvorne primjene prava Unije i zaštite prava obrane te postupovni položaj koji imaju države

članice na temelju zajedničke primjene članka 258. i članka 260. stavka 2. UFEU-a i, s druge strane, stavlja se Sud u položaj da može izvršavati svoju sudsku funkciju koja se sastoji od ocjene, u okviru jednog postupka, toga je li dotična država ispunila svoje obveze u području priopćavanja mjera prenošenja i, ovisno o slučaju, ocjene težine tako utvrđene povrede obveze te od izricanja novčane kazne za koju smatra da je najprimjerenija s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 58.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 45. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 55.).

- 45 U tom kontekstu, Sud je protumačio pojam „obveza priopćavanja mjera za prenošenje”, iz članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da se odnosi na obvezu država članica da dostave dovoljno jasne i precizne informacije u vezi s mjerama za prenošenje direktive. Kako bi ispunile obvezu u vezi s pravnom sigurnošću i osigurale potpuno prenošenje odredaba te direktive na cijelom dotičnom državnom području, države članice dužne su za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje. Kad je to priopćavanje izvršeno, prema potrebi uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici izrekne novčana sankcija predviđena u članku 260. stavku 3. UFEU-a, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje dotične države članice, pri čemu u okviru sudskog postupka pokrenutog na temelju te odredbe nije na Sudu da ispita osigurava li se nacionalnim mjerama koje su priopćene Komisiji pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 59.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 46. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 56.).
- 46 Budući da je, kako to proizlazi iz točaka 27. i 28. ove presude, utvrđeno da Republika Slovenija po isteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju nije Komisiji priopćila nikakve mjere prenošenja Direktive MiFID II, u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda spada pod područje primjene te odredbe.
- 47 Kada je riječ o pitanju mora li Komisija – kao što to ističu Republika Estonija i Republika Poljska – na pojedinačnoj osnovi obrazložiti svoju odluku da zahtijeva novčanu kaznu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, ili to navedena institucija može učiniti bez obrazloženja, u svim slučajevima koji spadaju u područje primjene te odredbe, treba podsjetiti na to da Komisija, kao čuvarica ugovora na temelju članka 17. stavka 1. druge rečenice UFEU-a, raspolaže diskrecijskom ovlašću za donošenje takve odluke.
- 48 Naime, primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može se promatrati zasebno, nego mora biti povezana s pokretanjem postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. No, s obzirom na to da zahtjev za izricanje novčane kazne u skladu s navedenim člankom 260. stavkom 3. UFEU-a predstavlja samo pomoćnu mogućnost uz postupak zbog povrede obveze, čiju učinkovitost mora osigurati, i da Komisija raspolaže, što se tiče svrsishodnosti pokretanja takvog postupka, diskrecijskom ovlašću nad kojom Sud ne može izvršavati sudski nadzor (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 49. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 59.), uvjeti za primjenu te odredbe ne mogu biti stroži od uvjeta primjene članka 258. UFEU-a.
- 49 Usto, važno je istaknuti da je u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a jedino Sud nadležan za izricanje novčane kazne državi članici. Kad Sud, nakon kontradiktornog postupka donese takvu odluku, on je mora obrazložiti. Stoga nepostojanje Komisijina obrazloženja u pogledu njezina izbora da od Suda zahtijeva primjenu članka 260. stavka 3. UFEU-a ne utječe na postupovna jamstva

predmetne države članice (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 50. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 60.).

- 50 Važno je dodati da okolnost da Komisija ne mora na pojedinačnoj osnovi obrazložiti svoju odluku da zahtijeva izricanje novčane kazne u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, ne oslobađa tu instituciju obveze obrazlaganja naravi i iznosa zahtijevane novčane kazne, vodeći u tom pogledu računa o smjernicama koje je usvojila, kao što su one iz komunikacija Komisije koje, iako ne obvezuju Sud, pridonose jamstvu transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti djelovanja Komisije (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 51. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 61.).
- 51 Taj zahtjev da se obrazloži narav i iznos novčane kazne još je i važniji jer, za razliku od onoga što je predviđeno u članku 260. stavku 2. UFEU-a, stavak 3. tog članka predviđa da, u okviru postupka pokrenutog u skladu s tom odredbom, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast, jer u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije vezuju Sud u pogledu naravi novčane kazne koju može izreći i najvišeg iznosa kazne koju može izreći (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 52. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 62.).
- 52 Naime, iz članka 260. stavka 3. UFEU-a proizlazi da je na Komisiji da odredi „paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti”, ali da Sud može odrediti samo plaćanje novčane kazne „koja ne premašuje iznos koji je odredila” Komisija. Na taj su način autori UFEU-a utvrdili izravnu povezanost između sankcije koju zahtijeva Komisija i sankcije koju Sud može izreći na temelju te odredbe (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 53. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 63.).
- 53 Kada je riječ o argumentaciji Republike Slovenije koja se temelji na različitom postupanju u odnosu na Kraljevinu Španjolsku što se tiče prenošenja Direktive MiFID II ili trajanja pre-sudskog postupka u ovom predmetu, treba istaknuti, s jedne strane, da se ta argumentacija ne odnosi na primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a na povredu obveze kao što je ona o kojoj je ovdje riječ, već se odnosi na osnovanost zahtjeva za plaćanje paušalnog iznosa u ovom predmetu, čija će ocjena biti provedena kasnije. S druge strane i u svakom slučaju, s obzirom na to da Komisija raspolaže diskrecijskom ovlasti za podnošenje tužbe zbog povrede obveze protiv pojedine države članice, činjenica da protiv Kraljevine Španjolske nije podnijela takvu tužbu ne može dovesti u pitanje mogućnost da Komisija, na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, zatraži da se Republici Sloveniji naloži plaćanje novčane kazne.
- 54 Stoga valja utvrditi da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u situaciji kao što je ona iz ovog predmeta.

Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u ovom predmetu

– Argumentacija stranaka

- 55 Kad je riječ o iznosu novčanih kazni koje valja izreći, Komisija u skladu sa stajalištem iznesenim u točki 23. Komunikacije objavljene 15. siječnja 2011. smatra da, s obzirom na to da povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive nije manje ozbiljna od povrede obveze koja može biti predmet kazni navedenih u članku 260. stavku 2. UFEU-a, pravila za izračun novčanih kazni iz članka 260. stavka 3. UFEU-a moraju biti ista kao ona koja se primjenjuju u okviru postupka predviđenog stavkom 2. tog članka.

- 56 U ovom predmetu Komisija zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa čija je visina izračunana prema smjernicama sadržanima u Komunikaciji predsjednika Komisije od 9. prosinca 2005., kako je izmijenjena Komunikacijom od 13. prosinca 2017., naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu u postupcima zbog povrede propisa” (C(2017) 8720), i čiji minimalni paušalni iznos za Republiku Sloveniju iznosi 496 000 eura. Međutim, taj se minimalni paušalni iznos ne primjenjuje u ovom predmetu jer je manji od iznosa koji proizlazi iz izračuna paušalnog iznosa u skladu s tim komunikacijama. Kako bi se utvrdio dnevni iznos koji služi kao osnovica za taj izračun, trebalo bi pomnožiti standardni paušal, odnosno 230 eura, s koeficijentom težine povrede, koji u ovom predmetu iznosi 10 na ljestvici od 1 do 20, i s faktorom „n”, koji za Republiku Sloveniju iznosi 0,86. Stoga bi dnevni iznos bio 1978 eura dnevno, i trebalo bi ga pomnožiti s brojem dana koji su protekli između 4. srpnja 2017., odnosno idućeg dana nakon isteka roka za prenošenje predviđenog Direktivom MiFID II, i 5. prosinca 2018., odnosno dana koji prethodi onom na koji je Republika Slovenija priopćila mjere za potpuno prenošenje te direktive, a što iznosi 520 dana. Stoga bi paušalni iznos koji treba izreći bio 1 028 560 eura.
- 57 Kad je riječ o činjenici da je Sud u svojoj presudi od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka (C-93/17, EU:C:2018:903) presudio da više nije potrebno uzeti u obzir kriterij koji se odnosi na broj glasova kojim država članica raspolaže unutar Vijeća Europske unije za izračun iznosa novčanih kazni koje treba izreći, tako da faktor „n” koji je Komisija koristila više nije svrshodan, Komisija navodi da su njezine službe izradile novu metodu izračuna vodeći računa i o bruto domaćem proizvodu (BDP) i o političkoj težini svake države članice, ali da se ta nova metoda, koja je objavljena nakon podnošenja ove tužbe, ne može primijeniti u ovom predmetu. U svakom slučaju, Komisija smatra da je njezin prijedlog i dalje korisna referenca za kazne koje će Sud moći izreći.
- 58 Što se tiče argumenta Republike Slovenije koji se odnosi na pogrešnu ocjenu težine povrede i na neproporcionalnost iznosa kazni koje se zahtijevaju iako je 3. prosinca 2018. priopćila mjere za djelomično prenošenje, Komisija ističe da se člankom 260. stavkom 3. UFEU-a predviđa da je nepriopćavanje mjera za prenošenje samo po sebi kažnjivo. Dakle, tom se odredbom ne sankcionira samo činjenica da direktiva nije prenesena, nego i nepoštovanje formalne obveze priopćenja mjera za prenošenje.
- 59 Što se tiče argumenata koji se odnose na položaj slovenskog financijskog tržišta, kojima se želi potkrijepiti navod Republike Slovenije prema kojem valja smanjiti koeficijent težine povrede jer su učinci neprenošenja Direktive MiFID II u toj državi članici manje značajni od učinaka koje je Komisija procijenila, ona podsjeća da je ustaljena sudska praksa da obvezujuća narav direktiva podrazumijeva obvezu za sve države članice da poštuju rokove koji su njima utvrđeni kako bi u čitavoj Uniji bila osigurana njihova ujednačena primjena (presuda od 22. rujna 1976., Komisija/Italija, 10/76, EU:C:1976:125, t. 12.). Osim toga, Komisija iznosi da je Sud presudio, u točkama 39. i 42. presude od 14. siječnja 2010., Komisija/Češka Republika (C-343/08, EU:C:2010:14), da nepostojanje u određenoj državi članici određene djelatnosti iz direktive ne može tu istu državu članicu osloboditi njezine obveze da donese zakonske ili podzakonske mjere kako bi osigurala odgovarajuće prenošenje svih odredbi te direktive te da prenošenje direktive nije potrebno samo kada je zbog geografskih razloga bespredmetno.
- 60 Nadalje, Komisija osporava to da je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa iznimka i da se nalaže samo u iznimnim okolnostima. Naime, zakašnjelo prenošenje direktiva, osim što ugrožava očuvanje općih interesa koji se nastoje ostvariti zakonodavstvom Unije, u okviru kojih kašnjenja nisu dopuštena, nadalje ugrožava i zaštitu europskih građana koji izvode subjektivna prava iz tog zakonodavstva.
- 61 Konačno, Komisija tvrdi da ona ne treba izračunati „stvarnu opasnost” povrede u situaciji poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu, koju obilježava činjenica da Republika Slovenije nije, do dana podnošenja tužbe, priopćila nijednu mjeru za prenošenje u nacionalno pravo. Pojašnjava da ona provjerava potpunost prenošenja direktiva u nacionalno pravo samo na temelju mjera koje je dotična država članica priopćila, a da pritom ne može u tom pogledu voditi računa o mogućem postojanju

drugih nepriopćenih elemenata u nacionalnom pravnom poretku koji možda mogu popuniti praznine koje proizlaze iz priopćenih mjera za prenošenje. Stoga država članica ne može prigovoriti Komisiji što se prilikom određivanja iznosa predložene kazne ograničila samo na mjere za prenošenje koje su joj priopćene a nije u obzir uzela sve druge mjere koje možda postoje u nacionalnom zakonodavstvu.

- 62 Republika Slovenija osporava visinu paušalnog iznosa koji je predložila Komisija, pri čemu tvrdi da je neosnovana i da je previsoka. Konkretnije, što se tiče izračuna paušalnog iznosa, ta država članica ističe da Komisija u okviru postupka na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može primijeniti istu metodu izračuna kao u predmetima pokrenutima na temelju stavka 2. istog članka. Osim toga, više ne treba faktor „n” koji je usvojila Komisija uzimati kao referentnu vrijednost, s obzirom na to da je Sud napustio kriterij koji se temelji na broju glasova kojim država članica raspolaže unutar Vijeća i oslanja se samo na BDP države članice o kojoj je riječ kao na odlučujući faktor (presuda od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka, C-93/17, EU:C:2018:903, t. 141.). U najboljem slučaju Sud kao referentnu vrijednost može upotrijebiti faktor „n” kako ga je odredila Komisija u svojoj komunikaciji, naslovljenoj „Izmjena metode izračuna za plaćanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne koje predlaže Komisija u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije”, objavljenoj 25. veljače 2019. (SL 2019., C 70, str. 1.), u kojoj je navedeni faktor odredila na temelju BDP-a i broja zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu, ako on smatra da je to prikladnija metoda za određivanje paušalnog iznosa od BDP-a kao jedine referentne vrijednosti.
- 63 Osim toga, navedena država članica smatra da Komisija ne može, kada od Suda traži izricanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, primijeniti istu ljestvicu težine povrede od 1 do 20 koja se primjenjuje na predmete obuhvaćene člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. Ta ljestvica treba, u slučaju poput onog o kojem je riječ u ovom predmetu, biti postavljena niže, s obzirom na cilj članka 260. stavka 3. UFEU-a. Usto, Komisija se općenito pozvala na važnost povrijeđenih pravila Unije i na ozbiljnost učinaka neprenošenja Direktive MiFID II na opće i posebne interese, pod pretpostavkom potpunog neprenošenja te direktive. Međutim, postupajući na taj način Komisija nije vodila računa o više olakotnih okolnosti koje su specifične za ovaj predmet. Naime, u ovom predmetu djelomično prenošenje navedene direktive u slovenski pravni poredak nije imalo negativne učinke na razmjenu na mjestima trgovanja, na funkcioniranje tržišta financijskih instrumenata u Sloveniji ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta, na prekogranično pružanje usluga za različite investicijske usluge i aktivnosti, na pravnu sigurnost ili na europsko financijsko tržište, ili pak na poduzetnike i druge tržišne operatere. U tim okolnostima koeficijent težine povrede treba biti niži od 10 kako bi visina paušalnog iznosa bila prilagođena okolnostima i proporcionalna povredi.
- 64 Republika Slovenija u tom pogledu dodaje da je dva mjeseca nakon podnošenja ove tužbe, 6. prosinca 2018., u potpunosti ispunila svoje obveze koje se tiču prenošenja Direktive MiFID II i da je o tome obavijestila Komisiju, koja unatoč tomu nije smanjila visinu traženog paušalnog iznosa. Ako je pak plaćanje paušalnog iznosa zaista namijenjeno poticanju država članica da ispune svoje obveze, državi članici koja je, od prve faze sudskog postupka zbog povrede obveze, donijela mjere za prenošenje te ih je priopćila Komisiji, ne treba naložiti plaćanje cijelog traženog paušalnog iznosa.
- 65 Republika Estonija i Republika Poljska ističu, među ostalim, da se sudska praksa koja se odnosi na članak 260. stavak 2. UFEU-a ne može automatski primijeniti na stavak 3. istog članka, s obzirom na to da je cilj tog stavka 3. sankcionirati manje tešku povredu od one iz tog stavka 2., a koja se sastoji od toga da se ne poštuje prva presuda Suda o utvrđenju povrede obveze. Usto, Republika Slovenija je lojalno surađivala s Komisijom i kašnjenje u prenošenju Direktive MiFID II nije joj pripisivo. Stoga je koeficijent težine povrede koji je predložila Komisija neproporcionalan i treba ga smanjiti.

– *Ocjena Suda*

- 66 Kada je, kao prvo, riječ o argumentu prema kojem je neproporcionalno naložiti plaćanje paušalnog iznosa jer je tijekom postupka Republika Slovenija okončala povredu o kojoj je riječ, treba podsjetiti da, s jedne strane, povreda države članice njezine obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive, bilo potpunim ili djelomičnim uskraćivanjem informacija, ili davanjem nedovoljno jasnih i preciznih informacija, može sama po sebi opravdati pokretanje postupka predviđenog u članku 258. UFEU-a koji se odnosi na utvrđenje te povrede (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 64. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 74.).
- 67 S druge strane, cilj koji slijedi uvođenje mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku prekinu povredu obveze, koja bi u slučaju nepostojanja takve mjere i dalje postojala, nego također i ublažiti i ubrzati postupak izricanja novčanih sankcija u vezi s povredama obveze priopćavanja nacionalne mjere za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, pri čemu se pojašnjava da je prije uvođenja takvog mehanizma do izricanja novčane sankcije državama članicama jer nisu u rokovima postupile sukladno ranijoj presudi Suda i nisu poštovale svoju obvezu prenošenja, moglo doći tek nekoliko godina nakon potonje presude (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 64. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 74.).
- 68 Međutim, valja utvrditi da su, kako bi se ostvario cilj koji se želi postići člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, predviđene dvije vrste novčanih sankcija, odnosno paušalni iznos i novčana kazna.
- 69 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da primjena jedne ili druge od tih mjera ovisi o primjerenosti svake od njih da ostvari cilj koji se želi ostvariti, ovisno o okolnostima slučaja. Dok se izricanje novčane kazne čini posebno prikladnim da potakne državu članicu da u što kraćem roku okonča povredu obveze koja bi, bez takve mjere, nastavila postojati, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice po privatne i javne interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 66. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 76.).
- 70 U tim se okolnostima tužbu kojom Komisija, kao što je to slučaj u ovom predmetu, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa, ne može odbiti kao neproporcionalnu samo zato što za predmet ima povredu koja je, nakon što je trajala neko vrijeme, okončana na dan kada Sud ispituje sporne činjenice.
- 71 Kada je, kao drugo, riječ o svrsishodnosti izricanja novčane sankcije u ovom predmetu, treba podsjetiti na to da je Sud dužan, u svakom predmetu i s obzirom na okolnosti slučaja o kojem je pozvan odlučiti, kao i na razinu uvjerljivosti i odvratanja koje mu se čini da je dosegnuo, odlučiti o prikladnim novčanim sankcijama, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 78.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 68. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 78.).
- 72 U ovom predmetu treba utvrditi da, bez obzira na činjenicu da je Republika Slovenija surađivala sa službama Komisije tijekom cijelog pre-sudskog postupka, da ih je obavještavala o napretku postupka donošenja mjera za prenošenje Direktive MiFID II i da je poduzela napore koji su joj omogućili da tijekom postupka okonča povredu koja joj se stavlja na teret, svi pravni i činjenični elementi koji

okružuju utvrđenu povredu, odnosno potpuno nepriopćavanje mjera nužnih za prenošenje te direktive po isteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, pa čak i na dan podnošenja ove tužbe, predstavlja pokazatelj da učinkovita prevencija budućeg ponavljanja analognih povreda prava Unije zahtijeva donošenje odvratajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 69. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 79.).

- 73 Ta ocjena nije dovedena u pitanje argumentacijom iz točke 53. ove presude. Naime, najprije, kao što je to navedeno u toj točki, Komisija osobito mora ocijeniti svrsishodnost postupanja protiv države članice i odabrati trenutak u kojem će protiv nje pokrenuti postupak zbog povrede obveze. Zatim, u ovom predmetu nesporno je da je Kraljevina Španjolska, za razliku od Republike Slovenije, Komisiji priopćila mjere za prenošenje Direktive MiFID II u roku koji joj je u tu svrhu određen. Konačno, ne navodi se da su rokovi za odgovor koji su u ovom slučaju određeni u pismu opomene i obrazloženom mišljenju bili osobito kratki ili nerazumni i da su mogli dovesti u pitanje ciljeve prethodnog postupka, odnosno omogućavanje državi članici o kojoj je riječ da ispuni svoje obveze koje ima na temelju prava Unije i da učinkovito iskoristi svoja sredstva obrane protiv Komisijinih prigovora (presuda od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Registracijska pristojba, C-552/15, EU:C:2017:698, t. 28. i navedena sudska praksa). Osim toga, kao što to proizlazi iz činjenica navedenih u točkama 5. i 6. ove presude, Republika Slovenija je u potpunosti znala za činjenicu da je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 93. Direktive MiFID II, barem od 4. srpnja 2017.
- 74 Kada je, kao treće, riječ o izračunu paušalnog iznosa čije je plaćanje primjereno naložiti u ovom predmetu, treba podsjetiti na to da Sud ima pravo, izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu onako kako je ograničena prijedlozima Komisije, kao što je to izneseno u točki 51. ove presude, utvrditi visinu paušalnog iznosa čije se plaćanje može naložiti državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima, i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Među relevantnim čimbenicima u tom pogledu nalaze se, među ostalim, elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je ona postojala kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 72. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 81.).
- 75 Kad je, kao prvo, riječ o težini povrede, valja podsjetiti na to da su obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 85.; od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 73. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 82.).
- 76 Tomu treba dodati da je Direktiva MiFID II važan instrument zakonodavstva Unije koje se primjenjuje na financijska tržišta jer se njome nastoji poboljšati konkurentnost financijskih tržišta Unije stvaranjem jedinstvenog tržišta investicijskih usluga i aktivnosti, uz istodobno jamčenje visoke i usklađene razine zaštite ulagatelja u sektoru financijskih instrumenata. Nepostojanje ili nedovoljnost, na nacionalnoj razini, pravila koja jamče pravilno funkcioniranje financijskih tržišta i zaštitu ulagatelja, treba smatrati osobito teškima s obzirom na njihove posljedice po javne i privatne interese unutar Unije.
- 77 Iako je Republika Slovenija tijekom postupka okončala povredu obveze koja joj se stavljala na teret zbog nepriopćavanja, ta je povreda ipak postojala na dan isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, odnosno 26. ožujka 2018., tako da djelotvornost prava Unije nije bila osigurana u svakom trenutku.
- 78 Težina te povrede je osim toga pojačana okolnošću da na taj potonji dan Republika Slovenija još nije priopćila nijednu mjeru za prenošenje Direktive MiFID II.

- 79 Argumentacija koju je iznijela Republika Slovenija kako bi opravdala kašnjenje u prenošenju Direktive MiFID II, odnosno prekid zakonodavnog postupka koji je već pokrenut zbog organizacije prijevremenih parlamentarnih izbora, ne može utjecati na težinu povrede o kojoj je riječ, s obzirom na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, interne prakse ili situacije u državi članici ne mogu opravdati nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije ni stoga njihovo zakašnjelo ili nepotpuno prenošenje (presuda od 13. srpnja 2017., Komisija/Španjolska, C-388/16, neobjavljena, EU:C:2017:548, t. 41.).
- 80 Nasuprot tomu, u ocjeni *in concreto* težine povrede valja uzeti u obzir činjenicu da su, kao što je to istaknula Republika Slovenija a da joj Komisija nije proturječila, praktični učinci zakašnjelog prenošenja Direktive MiFID II u slovensko pravo na slovensko financijsko tržište i druga financijska tržišta Unije te na zaštitu ulagača, s obzirom na obujam slovenskog financijskog tržišta, relativno mali.
- 81 Kao drugo, kad je riječ o trajanju povrede, važno je podsjetiti na to da se ono u načelu treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem je Sud ocjenjivao činjenice, a ne trenutak u kojem je Komisija pokrenula postupak pred Sudom. Treba smatrati da se ta ocjena činjenica provodi pri okončanju postupka (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 77. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 86.).
- 82 U ovom predmetu nije sporno da je povreda o kojoj je riječ okončana 6. prosinca 2018., odnosno prije okončanja tog postupka.
- 83 Kad je riječ o početku razdoblja o kojem treba voditi računa kako bi se odredila visina paušalnog iznosa čije plaćanje treba naložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je presudio da, za razliku od dnevnog iznosa novčane kazne, datum koji treba uzeti za potrebe procjene trajanja povrede o kojoj je riječ nije datum isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, već datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 79. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 90.).
- 84 U ovom predmetu nije sporno da na dan isteka roka za prenošenje predviđenog člankom 93. Direktive MiFID II, odnosno 3. srpnja 2017., Republika Slovenija nije donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje te direktive i, posljedično, nije ni priopćila Komisiji mjere za njezino prenošenje. Iz navedenog slijedi da je povreda o kojoj je riječ, koja je okončana tek 6. prosinca 2018., trajala otprilike 17 mjeseci.
- 85 Kao treće, kad je riječ o sposobnosti plaćanja dotične države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da treba uzeti u obzir nedavno kretanje BDP-a te države članice, kako je iskazano na dan kad je Sud ispitivao činjenice (presude od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Sprečavanje pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 85. i od 16. srpnja 2020., Komisija/Irska (Sprečavanje pranja novca), C-550/18, EU:C:2020:564, t. 97.).
- 86 Uzimajući u obzir sve okolnosti ovog predmeta i diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, koji predviđa da pri određivanju paušalnog iznosa, čije plaćanje nalaže, ne smije premašiti iznos koji je odredila Komisija, treba smatrati da učinkovita prevencija budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 93. Direktive MiFID II, i koje utječu na punu djelotvornost prava Unije, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u visini od 750 000 eura.
- 87 Stoga Republici Sloveniji valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos u visini od 750 000 eura.

Troškovi

- 88 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Republika Slovenija nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, pored vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.
- 89 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Republika Austrija i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.

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

- 1. Republika Slovenija, time što nije, do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s 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, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/1034 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. lipnja 2016., ili, u svakom slučaju, time što nije Europskoj komisiji priopćila navedene zakone i druge propise, povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 93. Direktive 2014/65, kako je izmijenjen Direktivom 2016/1034.**
- 2. Republici Sloveniji nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos u visini od 750 000 eura.**
- 3. Republici Sloveniji nalaže se da pored vlastitih troškova, snosi i troškove Europske komisije.**
- 4. Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Republika Austrija i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi