



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

13 ianuarie 2021 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Piața instrumentelor financiare – Directivele 2014/65/UE și (UE) 2016/1034 – Lipsa transpunerii și/sau a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare”

În cauza C-628/18,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 5 octombrie 2018,

Comisia Europeană, reprezentată de T. Scharf, G. von Rintelen și B. Rous Demiri, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Republicii Slovenia, reprezentată de T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič și N. Pintar Gosenca, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de:

Republica Federală Germania, reprezentată de S. Eisenberg, în calitate de agent,

Republica Estonia, reprezentată de N. Grünberg, în calitate de agent,

Republica Austria, reprezentată de G. Hesse, în calitate de agent,

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna, în calitate de agent,

interveniente,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din doamna A. Prechal, președintă de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a treia, și domnii A. Kumin, N. Wahl și F. Biltgen (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

* Limba de procedură: slovena.

grefier: domnul M. Longar, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 septembrie 2020,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

- constatarea faptului că, întrucât nu a adoptat, cel târziu la 3 iulie 2017, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349) și Directivei (UE) 2016/1034 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iunie 2016 de modificare a Directivei 2014/65/UE privind piețele instrumentelor financiare (JO 2016, L 175, p. 8) sau, în orice caz, întrucât nu a comunicat actele menționate Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 93 din Directiva 2014/65, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 din Directiva 2016/1034;
- obligarea Republicii Slovenia, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, la plata unei sume forfetare în cuantum de 1 028 560 de euro, care trebuie plătită într-un cont pe care i-l va indica Comisia, cu efect de la data pronunțării hotărârii în speță, și
- obligarea Republicii Slovenia la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

2 Potrivit articolului 1 din Directiva 2014/65:

„(1) Prezenta directivă se aplică firmelor de investiții, operatorilor de piață, furnizorilor de servicii de raportare a datelor, precum și societăților din țări terțe care furnizează servicii de investiții sau exercită activități de investiții în Uniune prin înființarea unei sucursale.

(2) Prezenta directivă stabilește cerințe în legătură cu următoarele aspecte:

- (a) condițiile de autorizare și de funcționare aplicabile firmelor de investiții;
- (b) furnizarea de servicii de investiții sau exercitarea de activități de investiții de către societăți din țări terțe prin înființarea unei sucursale;
- (c) autorizarea și funcționarea piețelor reglementate;
- (d) autorizarea și funcționarea furnizorilor de servicii de raportare a datelor; și
- (e) supravegherea, cooperarea și punerea în aplicare de către autoritățile competente.

(3) Următoarele dispoziții se aplică și instituțiilor de credit autorizate în temeiul Directivei 2013/36/UE în cazul în care acestea furnizează unu sau mai multe servicii de investiții și/sau desfășoară una sau mai multe activități de investiții:

- (a) articolul 2 alineatul (2), articolul 9 alineatul (3), articolul 14 și articolele 16-20;
- (b) titlul II capitolul II, cu excepția articolului 29 alineatul (2) al doilea paragraf;
- (c) titlul II capitolul III, cu excepția articolului 34 alineatele (2) și (3) și a articolului 35 alineatele (2)-(6) și (9);
- (d) articolele 67-75 și articolele 80, 85 și 86.

(4) Următoarele dispoziții se aplică, de asemenea, firmelor de investiții și instituțiilor de credit autorizate în temeiul Directivei 2013/36/UE, atunci când vând clienților depozite structurate sau le furnizează consultanță cu privire la acestea:

- (a) articolul 9 alineatul (3), articolul 14 și articolul 16 alineatele (2), (3) și (6);
- (b) articolele 23-26, articolul 28, articolul 29 cu excepția alineatului (2) al doilea paragraf și articolul 30; și
- (c) articolele 67-75.

(5) Dispozițiile articolului 17 alineatele (1)-(6) se aplică și membrilor sau participanților pe piețele reglementate și MTF-uri [(*Multilateral Trading Facilities*), sisteme multilaterale de tranzacționare] cărora nu li se impune obținerea unei autorizații în conformitate cu prezenta directivă, în temeiul articolului 2 alineatul (1) literele (a), (e), (i) și (j).

(6) Articolele 57 și 58 se aplică și persoanelor exonerate în temeiul articolului 2.

(7) Toate sistemele multilaterale de instrumente financiare operează fie în conformitate cu dispozițiile titlului II în ceea ce privește MTF-urile sau OTF-urile [(*Organised Trading Facilities*), sisteme organizate de tranzacționare], fie în conformitate cu dispozițiile titlului III în ceea ce privește piețele reglementate.

Orice firme de investiții care tranzacționează pe cont propriu în mod organizat, frecvent, sistematic și substanțial în executarea ordinelor clienților în afara unei piețe reglementate, a unui MTF sau a unui OTF funcționează în conformitate cu titlul III din Regulamentul (UE) nr. 600/2014 [al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 84)].

Fără a aduce atingere articolelor 23 și 28 din Regulamentul (UE) nr. 600/2014, toate tranzacțiile cu instrumente financiare menționate la primul și la al doilea paragraf care nu sunt încheiate în cadrul sistemelor multilaterale sau al operatorilor independenți respectă dispozițiile relevante de la titlul III din Regulamentul (UE) nr. 600/2014.”

3 Articolul 93 din Directiva 2014/65, intitulat „Transpunere”, prevede:

„(1) Statele membre adoptă și publică actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 3 iulie 2016. Statele membre comunică de îndată Comisiei textele respectivelor măsuri.

Statele membre aplică măsurile respective de la 3 ianuarie 2017, cu excepția dispozițiilor de transpunere a articolului 65 alineatul (2), care se aplică de la 3 septembrie 2018.

Atunci când statele membre adoptă măsurile respective, ele conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale.

Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri. De asemenea, ele conțin o mențiune în sensul că trimiterile din cuprinsul actelor cu putere de lege și al actelor administrative în vigoare la directivele abrogate prin prezenta directivă se înțeleg ca trimiteri la prezenta directivă. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri și modul în care se formulează această mențiune.

[...]

(3) Comisiei și ESMA le sunt comunicate de către statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.”

4 Articolul 1 din Directiva 2016/1034 prevede că:

„Directiva 2014/65/UE se modifică după cum urmează:

[...]

7. La articolul 93 alineatul (1), data «3 iulie 2016» se înlocuiește cu «3 iulie 2017», data «3 ianuarie 2017» se înlocuiește cu «3 ianuarie 2018» și data «3 septembrie 2018» se înlocuiește cu «3 septembrie 2019».”

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

- 5 Întrucât nu a primit din partea Republicii Slovenia nicio informație referitoare la adoptarea și la publicarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/65, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2016/1034 (denumită în continuare „Directiva MiFID II”), la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 93 din aceasta din urmă, respectiv la 3 iulie 2017, Comisia a adresat acestui stat membru, la 26 septembrie 2017, o scrisoare de punere în întârziere.
- 6 Din răspunsul Republicii Slovenia din data de 23 noiembrie 2017 a reieșit că, la acea dată, măsurile de transpunere erau în curs de pregătire și trebuiau adoptate în luna aprilie a anului 2018. Prin urmare, la 26 ianuarie 2018, Comisia a adresat statului membru menționat un aviz motivat prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma cerințelor Directivei MiFID II în termen de două luni de la primirea acestui aviz.
- 7 Întrucât cererea de prelungire a termenului de răspuns la acest aviz motivat a fost respinsă de Comisie, Republica Slovenia a răspuns la avizul motivat menționat, prin scrisoarea din 21 martie 2018, că adoptarea proiectelor de lege care conțineau măsurile de transpunere a Directivei MiFID II era în curs și trebuia să fie finalizată în luna aprilie a anului 2018. Proiectele de lege erau anexate la răspunsul menționat.
- 8 La 1 august 2018, Republica Slovenia a informat Comisia cu privire la desfășurarea de alegeri anticipate și la învestirea noii Adunări Naționale și a solicitat Comisiei să aibă o atitudine comprehensivă în ceea ce privește adoptarea măsurilor de transpunere. În aceeași scrisoare, acest stat membru indica totodată

că va duce la bun sfârșit toate procedurile referitoare la adoptarea noii legi privind piețele instrumentelor financiare, care ar asigura transpunerea Directivei MiFID II, până la sfârșitul lunii septembrie a anului 2018.

- 9 Considerând că Republica Slovenia nu comunicase măsurile naționale de transpunere a Directivei MiFID II, la 5 octombrie 2018, Comisia a introdus prezenta acțiune, solicitând Curții să constate neîndeplinirea obligațiilor reproșată și să oblige acest stat membru la plata nu doar a unei sume forfetare, ci și a unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice.
- 10 În memoriul în replică, Comisia a informat Curtea că renunța în parte la acțiunea sa, în măsura în care nu mai solicita aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu zilnice, acest capăt de cerere rămânând fără obiect în urma transunerii complete a Directivelor 2014/65 și 2016/1034 în dreptul sloven, cu efect de la 6 decembrie 2018. De asemenea, Comisia a precizat că cuantumul sumei forfetare la plata căreia solicita obligarea în speță se ridică la 1 028 560 de euro și acoperea perioada cuprinsă între 4 iulie 2017 și 6 decembrie 2018, respectiv 520 de zile la nivelul a 1 978 de euro pe zi.
- 11 Prin Deciziile președintelui Curții din 9 ianuarie, din 4 februarie, din 7 februarie, precum și din 14 mai 2019 au fost admise cererile de intervenție în susținerea Republicii Slovenia formulate de Republica Polonă, de Republica Federală Germania, de Republica Estonia, precum și de Republica Austria.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

- 12 Potrivit Comisiei, întrucât nu a adoptat până la 3 iulie 2017 toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei MiFID II sau, în orice caz, întrucât nu a comunicat aceste acte Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 93 din această directivă.
- 13 În speță, Comisia apreciază că transpunerea integrală a Directivei MiFID II a intervenit numai odată cu adoptarea Zakon o trgu finančnih instrumentov (Legea privind piața instrumentelor financiare, Uradni list RS, nr. 77/18), comunicată Comisiei la 6 decembrie 2018. Măsurile naționale comunicate la 3 decembrie 2018, și anume trei texte legislative, două decizii și acte de modificare și completare a codului Bursei din Ljubljana (Uradni list RS, nr. 76/17), nu ar constitui, în cel mai bun caz, decât o transpunere parțială a Directivei 2014/65.
- 14 Comisia arată în această privință că Republica Slovenia ar fi recunoscut ea însăși că aceste măsuri nu au transpus decât parțial Directiva MiFID II, anumite dispoziții nefiind transpuse, altele fiind transpuse doar parțial. Aceasta ar fi situația, printre altele, a dispozițiilor aplicabile atât sistemelor multilaterale de tranzacționare (MTF), cât și sistemelor organizate de tranzacționare (OTF).
- 15 De asemenea, Comisia arată că Directiva MiFID II a introdus noi dispoziții în raport cu cele prevăzute de Directiva 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului (JO 2004, L 145, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 247), ale cărei măsuri, comunicate la 3 decembrie 2018, asigurau transpunerea, pentru a reglementa noi platforme și activități de tranzacționare care s-ar fi dezvoltat și care nu ar intra în domeniul de aplicare al Directivei 2004/39 și, prin urmare, ar fi excluse de la orice reglementare. Prin Directiva MiFID II și prin

Regulamentul nr. 600/2014, legiuitorul Uniunii ar fi instituit un nou cadru de reglementare, mai fiabil, care permite să se facă față creșterii complexității pieței, caracterizată de o diversitate crescândă a instrumentelor financiare și a noilor metode de tranzacționare.

- 16 Principalele aporturi ale Directivei MiFID II la instituirea unui sistem financiar mai sigur, mai solid, mai transparent și mai responsabil, care funcționează în serviciul economiei și al societății, ar consta în special, astfel cum ar reieși din articolul 27 alineatul (3) din aceasta, în instituirea unui cadru pentru o structură de piață care remediază lacunele și care garantează că tranzacțiile se efectuează, atunci când este oportun, pe platformele de tranzacționare reglementate. Articolele 20 și 27 din această directivă ar prevedea norme care garantează condiții de concurență echitabile pentru piețele reglementate și pentru MTF-uri. Dispozițiile care figurează în titlul II capitolul II secțiunea 3 din directiva menționată ar viza consolidarea transparenței piețelor bursiere și introducerea principiului transparenței pentru alte instrumente financiare decât acțiunile sau instrumentele asimilate. Ar fi stabilite norme armonizate referitoare la limitele pozițiilor și la mecanismele de control al administrării pozițiilor în cazul instrumentelor financiare derivate pe mărfuri. Articolele 64 și 66 din Directiva MiFID II ar spori eficiența consolidării și a publicării datelor privind tranzacționarea. Articolele 57 și 58 din aceasta ar consolida de asemenea competențele de supraveghere și ar prevedea un regim armonizat privind limitele pozițiilor în cazul instrumentelor derivate pe mărfuri pentru a îmbunătăți transparența, pentru a sprijini condițiile de cotare ordonată și pentru a preveni abuzul de piață. Condițiile de concurență în care se desfășoară tranzacționarea și compensarea instrumentelor financiare ar fi îmbunătățite. Astfel, articolul 25 din Directiva MiFID II ar spori gradul de protecție a investitorilor, iar articolul 70 din aceasta ar modifica regimul sancțiunilor existente pentru a stabili sancțiuni administrative eficiente și armonizate. În cadrul titlului V din această directivă ar fi introdus un nou tip de servicii supuse autorizării și supravegherii, și anume „serviciile de raportare a datelor”. În plus, articolele 39-43 din directiva menționată ar stabili un regim armonizat de autorizare a accesului la piețele Uniunii pentru societăți din state terțe atunci când furnizează anumite servicii în Uniune sau desfășoară anumite activități în Uniune în numele clienților profesioniști și al contrapărților eligibile.
- 17 În sfârșit, Comisia arată că, în conformitate cu jurisprudența Curții, în cazul în care, precum articolul 93 din Directiva MiFID II, o directivă prevede în mod expres că actele de transpunere trebuie să conțină o trimitere la aceasta sau să fie însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, ar fi în orice caz necesar să se adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în discuție care conține o asemenea trimitere (Hotărârea din 11 iunie 2015, Comisia/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, punctul 49 și jurisprudența citată). Or, în speță, niciuna dintre măsurile comunicate de Republica Slovenia la 3 decembrie 2018 nu ar face trimitere la Directiva MiFID II.
- 18 Având în vedere ceea ce precedă, Comisia consideră că Republica Slovenia nu a adoptat și, în orice caz, nu a comunicat în termenul prevăzut dispozițiile necesare transunerii acestei directive.
- 19 Republica Slovenia, deși nu contestă că a omis să informeze Comisia în timp util cu privire la transpunerea parțială a Directivei MiFID II, susține că la expirarea termenului stabilit pentru a se conforma avizului motivat cea mai mare parte a dispozițiilor acestei directive fusese transpusă în ordinea juridică slovenă prin măsurile naționale comunicate la 3 decembrie 2018, enumerate la punctul 13 din prezenta hotărâre. Aceste măsuri ar fi transpus Directiva 2004/39 în ordinea juridică slovenă, astfel încât ele ar privi și transpunerea parțială a Directivei MiFID II, elaborată pe baza Directivei 2004/39. Statul membru menționat arată că nu a comunicat Comisiei anterior datei de 3 decembrie 2018 măsurile respective, în calitate de acte care asigură transpunerea Directivei MiFID II întrucât proiectele de lege cu privire la care informase Comisia că erau în curs de adoptare și care aveau ca obiectiv reformarea cadrului juridic al pieței instrumentelor financiare ar fi trebuit să fie adoptate de Adunarea Națională cel mai târziu în luna aprilie a anului 2018. Or, ca urmare a unei schimbări de guvern și a alegerilor anticipate, aceste proiecte de lege ar fi fost adoptate la peste opt luni de la depunerea lor, care a avut loc în luna februarie și în luna martie ale anului 2018.

- 20 Republica Slovenia arată de asemenea că, la 19 iulie 2018, Comisia a decis să introducă o acțiune nu numai împotriva Republicii Slovenia, ci și împotriva Regatului Spaniei. Aceasta arată că, după ce a fost informată de Regatul Spaniei cu privire la transpunerea parțială a Directivei MiFID II și la finalizarea fazei de transpunere completă înainte de sfârșitul lunii noiembrie a anului 2018, Comisia ar fi decis să suspende provizoriu procedura cu privire la acest stat membru. Or, Republica Slovenia precizează că era conștientă de faptul că nu informase Comisia în legătură cu transpunerea parțială înainte ca aceasta să introducă acțiunea în cauză, însă ar fi reușit să asigure transpunerea Directivei MiFID II în luna noiembrie a anului 2018, îndeplinind astfel obligațiile care îi revin în temeiul articolului 93 din aceasta, în termenul stabilit de Comisie pentru Regatul Spaniei. Republica Slovenia arată că, potrivit punctului 7 din Comunicarea președintelui Comisiei din 9 decembrie 2005 intitulată „Reformarea aplicării articolului 228 CE”, [SEC(2005) 1658], sancțiunile propuse de Comisie Curții pentru neîndeplinirile obligațiilor trebuie să fie calculate potrivit unei metode care respectă principiul proporționalității și principiul egalității de tratament între statele membre. În aceste condiții, statul membru menționat apreciază că această instituție trebuie să renunțe la acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată împotriva sa.

Aprecierea Curții

- 21 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, modificările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 23, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 19, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 30].
- 22 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză care conține o asemenea trimitere [a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 1997, Comisia/Germania, C-137/96, EU:C:1997:566, punctul 8, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 20, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 31].
- 23 În speță, întrucât Comisia a transmis avizul motivat Republicii Slovenia la 26 ianuarie 2018, termenul de două luni care îi era acordat pentru a se conforma obligațiilor sale expira la 26 martie 2018. În consecință, trebuie să se aprecieze existența sau inexistența pretensei neîndepliniri a obligațiilor în raport cu stadiul legislației interne în vigoare la această dată [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 21, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 32].
- 24 În această privință, pe de o parte, nu se contestă că măsurile naționale, despre care Republica Slovenia afirmă că asigură o transpunere parțială a Directivei MiFID II, au fost comunicate ca măsuri de transpunere a acestei directive la 3 decembrie 2018, cu alte cuvinte, după data expirării termenului stabilit în avizul motivat.
- 25 Pe de altă parte și în orice caz, astfel cum rezultă din răspunsul Republicii Slovenia la o întrebare a Curții adresată în cadrul ședinței, este cert că, spre deosebire de cele prevăzute la articolul 93 din Directiva MiFID II, măsurile menționate nu conțin nicio trimitere la aceasta.
- 26 Rezultă că măsurile în cauză nu îndeplinesc condițiile necesare pentru a constitui un act pozitiv de transpunere în sensul jurisprudenței menționate la punctul 22 din prezenta hotărâre.

- 27 Așadar, trebuie să se concluzioneze că la expirarea termenului stabilit în avizul motivat Republica Slovenia nici nu adoptase măsurile necesare pentru a asigura transpunerea Directivei MiFID II, nici nu comunicase, prin urmare, aceste măsuri Comisiei.
- 28 În consecință, trebuie să se constate că, întrucât nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei MiFID II și, prin urmare, întrucât nu a comunicat aceste acte Comisiei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 93 din această directivă.

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Cu privire la aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE

– Argumentația părților

- 29 Potrivit Comisiei, articolul 260 alineatul (3) TFUE a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona cu scopul de a consolida sistemul de sancționare instituit anterior prin Tratatul de la Maastricht. Având în vedere caracterul inovator al acestei dispoziții și necesitatea prezervării transparenței și a securității juridice, această instituție a adoptat Comunicarea intitulată „Punerea în aplicare a articolului 260 alineatul (3) din TFUE”, publicată la 15 ianuarie 2011 (JO 2011, C 12, p. 1).
- 30 Această dispoziție ar avea ca obiectiv să încurajeze și mai mult statele membre să transpună directivele în termenele stabilite de legiuitorul Uniunii și să asigure aplicarea legislației Uniunii.
- 31 Comisia consideră că articolul 260 alineatul (3) TFUE se aplică atât în cazul lipsei totale a comunicării măsurilor de transpunere a unei directive, cât și în cazul comunicării parțiale a măsurilor menționate.
- 32 Această instituție consideră totodată că, deși articolul 260 alineatul (3) TFUE menționează neîndeplinirea de către un stat membru a obligației de a comunica măsurile de transpunere a unei directive, această dispoziție se aplică nu numai în cazul lipsei comunicării măsurilor naționale de transpunere a unei directive, ci și în cazul neadoptării unor astfel de măsuri. O interpretare pur formală a dispoziției respective, potrivit căreia aceasta din urmă ar urmări doar să asigure comunicarea efectivă a măsurilor naționale, nu ar asigura o transpunere corespunzătoare a tuturor dispozițiilor directivei în discuție și ar lipsi obligația de transpunere a directivelor în dreptul național de orice efect util.
- 33 În speță ar fi vorba tocmai despre sancționarea, pe lângă lipsa comunicării către Comisie, a neadoptării și a nepublicării de către Republica Slovenia a tuturor actelor juridice necesare pentru a asigura transpunerea Directivei MiFID II în dreptul național.
- 34 Ca răspuns la argumentul Republicii Slovenia prin care contestă aplicabilitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE în speță, Comisia amintește că prezenta cauză se caracterizează prin faptul că, până la 3 decembrie 2018, Republica Slovenia nu notificase nicio măsură de transpunere a Directivei MiFID II. Această instituție recunoaște că între 3 și 6 decembrie 2018 stadiul transpunerii directivei menționate corespundea unei transpuneri parțiale, ca urmare a comunicării măsurilor naționale de transpunere. Cu toate acestea, nu ar fi mai puțin adevărat că la expirarea termenului stabilit în avizul motivat nu fusese comunicată nicio măsură de transpunere. Propunând impunerea plății unei sume forfetare, Comisia ar intenționa să sancționeze perioada de lipsă totală a comunicării măsurilor de transpunere, cuprinsă între ziua următoare celei a expirării termenului de transpunere, și anume 4 iulie 2017, și 3 decembrie 2018. De asemenea, ar fi incontestabil faptul că, la data introducerii acțiunii, Republica Slovenia nu își îndeplinise obligația de a comunica măsurile de transpunere. Prin urmare, nu ar fi necesar să se abordeze aspectul dacă articolul 260 alineatul (3) TFUE își găsește

aplicarea în cazul transpunerii parțiale. Mai mult, argumentul Republicii Slovenia potrivit căruia articolul 260 alineatul (3) TFUE nu ar mai fi aplicabil în condițiile în care un stat membru a comunicat măsurile de transpunere parțială, chiar dacă această comunicare a avut loc la o dată la care procedura jurisdicțională era deja în curs, ar lipsi articolul 260 alineatul (3) TFUE de orice efect util.

35 În ceea ce privește argumentul Republicii Slovenia potrivit căruia Comisia ar fi trebuit să îi aplice același tratament precum cel pe care l-a rezervat Regatului Spaniei, și anume suspendarea provizorie a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva sa, Comisia arată că acest din urmă stat membru i-a comunicat măsuri de transpunere în termenul pe care îl indicase. Or, Republica Slovenia, în pofida angajamentelor sale, nu comunicase Comisiei nicio măsură de transpunere înainte de sfârșitul lunii septembrie a anului 2018. Prin urmare, Comisia nu avea niciun motiv să amâne mai mult introducerea prezentei acțiuni.

36 Republica Slovenia contestă aplicabilitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE în speță.

37 În susținerea poziției sale, ea arată mai întâi că această dispoziție nu se aplică în cazul transpunerii parțiale a unei directive. În speță, Directiva MiFID II ar fi fost transpusă parțial în dreptul sloven înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat. Or, lipsa informării Comisiei de către un stat membru cu privire la măsurile de transpunere a unei directive pe care le-a adoptat nu ar echivala cu o lipsă a transpunerii, chiar dacă ar fi vorba despre o transpunere incorectă sau incompletă a acestei directive. Din modul de redactare a articolului 260 alineatul (3) TFUE ar reieși că această dispoziție nu se poate aplica decât în ipoteza în care un stat membru nu adoptă nicio măsură de transpunere a unei directive în ordinea sa juridică națională și nu adresează, așadar, Comisiei nicio comunicare în această privință.

38 În continuare, Republica Slovenia susține că orice altă interpretare decât cea pe care o preconizează aduce atingere previzibilității procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor întrucât jurisprudența Curții și practica Comisiei nu permit să se distingă în mod clar între o transpunere incompletă și o transpunere incorectă. O astfel de situație ar avea un impact negativ asupra principiului securității juridice și asupra principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele. În plus, interpretarea preconizată de Comisie ar fi contrară interpretării restrictive a articolului 260 alineatul (3) TFUE, care ar constitui o excepție și nu ar fi susținută de interpretarea teleologică a acestei dispoziții.

39 În sfârșit, chiar dacă interpretarea preconizată de Comisie ar conferi un efect util cert acestei dispoziții, noțiunea de „efect util” nu poate fi utilizată ca un mijloc de creștere a efectivității și a utilității dreptului Uniunii până la a interpreta articolul 260 alineatul (3) TFUE într-un sens contrar celui al intenției clare a autorilor tratatului. Pe de altă parte, interpretarea propusă de Comisie ar contraveni și principiului proporționalității întrucât prevede un sistem de sancțiuni disproporționate în raport cu efectele negative ale unei neîndepliniri minore a obligațiilor, și anume o lipsă a comunicării măsurilor de transpunere către Comisie.

40 Republica Slovenia consideră că, având în vedere transpunerea parțială a Directivei MiFID II, efectele minime pentru piețele financiare slovene și ale Uniunii ale lipsei transpunerii, precum și lipsa unei decizii prelabile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, suma forfetară propusă este lipsită de temei și este prea ridicată. În această privință, ea amintește că a transpus integral Directiva MiFID II la un an și patru luni după expirarea termenului stabilit la articolul 93 din aceasta. De asemenea, arată că Curtea a statuat, la punctul 81 din Hotărârea din 12 iulie 2005, Comisia/Franța (C-304/02, EU:C:2005:444), că impunerea unei sume forfetare se întemeiază mai mult pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor de către statul membru în cauză asupra intereselor private și publice, în special atunci când neîndeplinirea obligațiilor a persistat o lungă perioadă de la pronunțarea hotărârii care a constatat-o inițial. În sfârșit, aceasta susține că, până în prezent, Curtea a obligat statele membre la plata unei sume forfetare numai pentru neîndepliniri ale obligațiilor care au durat mai mult timp decât cea în discuție în speță, iar aceasta, în plus, numai după o decizie prelabilă de constatare a

neîndeplinirii obligațiilor. În consecință, Republica Slovenia consideră că impunerea unei sume forfetare este disproporționată și este neconformă cu principiul egalității de tratament între statele membre, precum și cu obiectivul sumelor forfetare astfel cum este definit de Curte.

- 41 Republica Estonia și Republica Polonă susțin în esență că articolul 260 alineatul (3) TFUE nu se aplică decât atunci când un stat membru a omis, în termenul stabilit, să adopte vreo măsură de transpunere și să o comunice Comisiei. Domeniul de aplicare al acestei dispoziții nu ar acoperi ipoteza în care un stat membru a comunicat Comisiei măsuri de transpunere pe care aceasta din urmă le consideră ulterior ca reprezentând o transpunere incorectă sau incompletă a directivei în discuție.
- 42 S-ar adăuga la aceasta, potrivit statelor membre menționate, faptul că articolul 260 alineatul (3) TFUE nu s-ar putea aplica decât atunci când Comisia și-a motivat în mod detaliat decizia de a solicita impunerea de sancțiuni financiare. Astfel, o asemenea decizie ar trebui să fie justificată în mod specific în raport cu împrejurările speciale ale fiecărei cauze, obligarea la plata unei sume forfetare neputând, conform jurisprudenței Curții, să aibă caracter automat. De asemenea, numai o analiză a împrejurărilor speciale ale fiecărei cauze ar permite Comisiei să stabilească natura sancțiunii pecuniare care ar trebui aplicată statului membru în cauză pentru a-l determina să pună capăt neîndeplinirii obligațiilor în cauză și să stabilească quantumul acesteia, conform jurisprudenței Curții. Or, în speță, pe de o parte, Comisia nu și-ar fi motivat decizia de a solicita aplicarea unei sume forfetare. Pe de altă parte și în orice caz, ar fi disproporționat să se impună plata unei sume forfetare în condițiile în care Republica Slovenia a transpus Directiva MiFID II.

Aprecierea Curții

- 43 Trebuie amintit că articolul 260 alineatul (3) primul paragraf TFUE prevede că, în cazul în care sesizează Curtea printr-o acțiune în temeiul articolului 258 TFUE, considerând că statul membru în cauză nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, Comisia poate indica, în cazul în care consideră necesar, quantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul membru respectiv și pe care îl consideră adecvat situației. Conform articolului 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, în cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie, obligația de plată intrând în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.
- 44 În ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că trebuie să se rețină o interpretare a acestei dispoziții care, pe de o parte, permite atât garantarea prerogativelor deținute de Comisie în scopul de a asigura aplicarea efectivă a dreptului Uniunii, cât și protecția dreptului la apărare și a poziției procedurale de care beneficiază statele membre în temeiul aplicării coroborate a articolului 258 și a articolului 260 alineatul (2) TFUE și, pe de altă parte, pune Curtea în poziția de a-și putea exercita funcția jurisdicțională care constă în a aprecia, în cadrul unei singure proceduri, dacă statul membru în cauză și-a îndeplinit obligațiile în materie de comunicare a măsurilor de transpunere a directivei în cauză și, dacă este cazul, în a evalua gravitatea încălcării astfel constatate și a impune sancțiunea pecuniară pe care o consideră cea mai adaptată la împrejurările speței [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 58, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 45, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 55].
- 45 În acest context, Curtea a interpretat termenii „obligația de a comunica măsurile de transpunere” care figurează la articolul 260 alineatul (3) TFUE în sensul că se referă la obligația statelor membre de a transmite informații suficient de clare și de precise în ceea ce privește măsurile de transpunere a unei directive. Pentru a îndeplini obligația de securitate juridică și a asigura transpunerea integrală a dispozițiilor acestei directive pe întreg teritoriul în cauză, statele membre au obligația să indice pentru

fiecare dispoziție din directiva menționată dispoziția sau dispozițiile naționale care asigură transpunerea sa. Odată ce a intervenit această comunicare, însoțită, dacă este cazul, de prezentarea unui tabel de corespondență, revine Comisiei sarcina de a dovedi, cu scopul de a solicita aplicarea în privința statului membru în cauză a unei sancțiuni pecuniare prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE, că anumite măsuri de transpunere lipsesc în mod vădit sau nu acoperă întregul teritoriu al statului membru în cauză, înțelegându-se că nu este de competența Curții, în cadrul procedurii jurisdicționale inițiate în temeiul acestei dispoziții, să examineze dacă măsurile naționale comunicate Comisiei asigură o transpunere corectă a dispozițiilor directivei în cauză [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 59, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 46, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 56].

- 46 Din moment ce, după cum reiese din cuprinsul punctelor 27 și 28 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului fixat în avizul motivat, Republica Slovenia nu comunicase Comisiei nicio măsură de transpunere a Directivei MiFID II, în sensul articolului 260 alineatul (3) TFUE, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.
- 47 În ceea ce privește aspectul dacă, după cum arată Republica Estonia și Republica Polonă, Comisia trebuie să motiveze de la caz la caz decizia sa de a solicita o sancțiune pecuniară în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE sau dacă instituția respectivă poate să facă acest lucru fără motivare, în toate cazurile care intră în domeniul de aplicare al acestei dispoziții, trebuie amintit că, în calitate de gardian al tratatelor în temeiul articolului 17 alineatul (1) a doua teză TUE, Comisia dispune de o putere discreționară pentru a adopta o asemenea decizie.
- 48 Astfel, aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE nu poate fi analizată în mod izolat, ci trebuie să fie legată de introducerea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE. Or, întrucât cererea de obligare la o sancțiune pecuniară în conformitate cu articolul 260 alineatul (3) TFUE nu constituie decât o modalitate accesorie procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, a cărei eficacitate trebuie să o asigure, iar Comisia dispune în ceea ce privește oportunitatea de a iniția o astfel de procedură de o putere discreționară, în privința căreia Curtea nu poate exercita un control jurisdicțional [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 49, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 59], condițiile de aplicare a acestei dispoziții nu pot fi mai restrictive decât cele care guvernează punerea în aplicare a articolului 258 TFUE.
- 49 În plus, trebuie arătat că, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, numai Curtea are competența să aplice o sancțiune pecuniară unui stat membru. Atunci când Curtea adoptă o asemenea decizie în urma unei dezbateri contradictorii, ea trebuie să o motiveze. Prin urmare, lipsa motivării de către Comisie a opțiunii sale de a solicita Curții aplicarea articolului 260 alineatul (3) TFUE nu afectează garanțiile procedurale ale statului membru în cauză [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 50, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 60].
- 50 Trebuie adăugat că împrejurarea că Comisia nu trebuie să motiveze de la caz la caz decizia sa de a solicita o sancțiune pecuniară în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE nu exonerează această instituție de obligația de a motiva natura și cuantumul sancțiunii pecuniare solicitate, ținând seama în această privință de liniile directe pe care le-a adoptat, cum sunt cele cuprinse în comunicările Comisiei, care, deși nu sunt obligatorii pentru Curte, contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisie [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 51, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 61].

- 51 Această cerință privind motivarea naturii și a cuantumului sancțiunii pecuniare solicitate este cu atât mai importantă cu cât, spre deosebire de cele prevăzute la alineatul (2) al articolului 260 TFUE, alineatul (3) al acestui articol prevede că, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul acestei dispoziții, Curtea nu dispune decât de o putere de apreciere limitată, din moment ce, în cazul constatării unei neîndepliniri a obligațiilor de către aceasta din urmă, propunerile Comisiei sunt obligatorii pentru Curte cu privire la natura sancțiunii pecuniare pe care o poate impune și cu privire la cuantumul maxim al sancțiunii pe care o poate aplica [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 52, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 62].
- 52 Astfel, din articolul 260 alineatul (3) TFUE reiese că revine Comisiei sarcina de a indica „cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită” de statul membru în discuție, însă Curtea poate impune plata unei sancțiuni pecuniare numai „în limita valorii indicate” de Comisie. Așadar, autorii Tratatului FUE au stabilit o corelație directă între sancțiunea solicitată de Comisie și cea care putea fi aplicată de Curte în temeiul acestei dispoziții [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 53, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 63].
- 53 În ceea ce privește argumentația Republicii Slovene întemeiată pe tratamentul diferențiat în raport cu Regatul Spaniei referitor la transpunerea Directivei MiFID II sau la durata procedurii precontencioase în speță, trebuie arătat, pe de o parte, că această argumentație nu se raportează la aplicabilitatea articolului 260 alineatul (3) TFUE în cazul unei neîndepliniri a obligațiilor precum cea în cauză, ci privește temeinicia cererii introductive privind plata unei sume forfetare în speță, a cărei apreciere va fi abordată ulterior. Pe de altă parte și în orice caz, întrucât Comisia dispune de o putere discreționară pentru a introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru, faptul că nu a introdus o asemenea acțiune împotriva Regatului Spaniei nu este susceptibil să repună în discuție posibilitatea Comisiei de a solicita, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, obligarea Republicii Slovenia la plata unei sancțiuni pecuniare.
- 54 Prin urmare, este necesar să se constate că articolul 260 alineatul (3) TFUE se aplică într-o situație precum cea în discuție în speță.

Cu privire la impunerea unei sume forfetare în speță

– Argumentația părților

- 55 În ceea ce privește cuantumul sancțiunilor pecuniare care trebuie aplicate, Comisia consideră, în conformitate cu poziția reflectată la punctul 23 din Comunicarea publicată la 15 ianuarie 2011, că, întrucât neîndeplinirea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive nu este mai puțin gravă decât o neîndeplinire a obligațiilor care poate face obiectul sancțiunilor menționate la articolul 260 alineatul (2) TFUE, modalitățile de calcul al sancțiunilor financiare prevăzute la articolul 260 alineatul (3) TFUE trebuie să fie aceleași precum cele aplicate în cadrul procedurii definite la alineatul (2) al acestui articol.
- 56 În speță, Comisia solicită impunerea unei sume forfetare a cărei valoare este calculată potrivit orientărilor cuprinse în Comunicarea președintelui Comisiei din 9 decembrie 2005, astfel cum a fost actualizată prin Comunicarea din 13 decembrie 2017 intitulată „Actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumei forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor” [C(2017) 8720], cuantumul minim al acestei sume forfetare fiind pentru Republica Slovenia de 496 000 de euro. Această sumă forfetară minimă nu s-ar aplica însă în speță, din moment ce este mai mică decât valoarea care rezultă din calculul sumei forfetare în conformitate cu aceste comunicări. Pentru a

stabili valoarea zilnică ce servește drept bază pentru calculul menționat, ar trebui să se înmulțească valoarea forfetară de bază uniformă, și anume 230 de euro, cu coeficientul de gravitate, care este în speță 10 pe o scară de la 1 la 20, și cu factorul „n”, care este 0,86 pentru Republica Slovenia. Valoarea zilnică s-ar ridica, așadar, la 1 978 de euro pe zi și ar trebui înmulțită cu numărul de zile care s-au scurs între 4 iulie 2017, și anume ziua următoare zilei expirării termenului de transpunere prevăzut de Directiva MiFID II, și 5 decembrie 2018, și anume ziua anterioară celei în cursul căreia Republica Slovenia a comunicat măsurile de transpunere completă a acestei directive, respectiv 520 de zile. Astfel, suma forfetară care urmează a fi aplicată s-ar ridica la 1 028 560 de euro.

- 57 În ceea ce privește faptul că Curtea a statuat, în Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), că nu ar mai fi necesar să se țină seama de criteriul numărului de voturi de care dispune un stat membru în cadrul Consiliului Uniunii Europene pentru a calcula cuantumul sancțiunilor financiare care trebuie impuse, astfel încât factorul „n” utilizat de Comisie nu ar mai fi oportun, Comisia arată că serviciile sale au elaborat o nouă metodă de calcul, ținând seama atât de produsul intern brut (PIB), cât și de ponderea politică a fiecărui stat membru, însă această nouă metodă, publicată după introducerea prezentei acțiuni, nu își găsește aplicarea în speță. În orice caz, Comisia consideră că propunerea sa rămâne o referință utilă pentru sancțiunile pe care Curtea le va putea impune.
- 58 În ceea ce privește argumentul Republicii Slovenia referitor la aprecierea eronată a gravității încălcării și la caracterul disproporționat al cuantumului sancțiunilor impuse, în condițiile în care a comunicat, la 3 decembrie 2018, măsuri de transpunere parțială, Comisia arată că articolul 260 alineatul (3) TFUE prevede că lipsa comunicării măsurilor de transpunere este ea însăși pasibilă de sancțiuni. Prin urmare, această dispoziție sancționează nu numai faptul că o directivă nu a fost transpusă, ci și nerespectarea obligației formale de comunicare a măsurilor de transpunere.
- 59 Referitor la argumentele privind situația pieței financiare slovene, care urmăresc să susțină afirmația Republicii Slovenia potrivit căreia ar trebui diminuat coeficientul de gravitate a încălcării pentru motivul că efectele lipsei transpunerii Directivei MiFID II în acest stat membru ar fi mai puțin importante decât cele estimate de Comisie, aceasta din urmă amintește că, potrivit unei jurisprudențe constante, natura obligatorie a directivelor implică obligația tuturor statelor membre de a respecta termenele pe care le stabilesc pentru ca executarea acestora să fie asigurată în mod uniform în întreaga Uniune (Hotărârea din 22 septembrie 1976, Comisia/Italia, 10/76, EU:C:1976:125, punctul 12). De altfel, Comisia arată că Curtea a statuat, la punctele 39 și, respectiv, 42 din Hotărârea din 14 ianuarie 2010, Comisia/Republica Cehă (C-343/08, EU:C:2010:14), că inexistența într-un stat membru a unei anumite activități avute în vedere de o directivă nu poate scuti același stat membru de obligația de a adopta acte cu putere de lege sau norme administrative pentru a asigura o transpunere adecvată a tuturor dispozițiilor acestei directive și că numai atunci când transpunerea unei directive nu are obiect din motive de ordin geografic aceasta nu este obligatorie.
- 60 Pe de altă parte, Comisia contestă faptul că obligarea la plata unei sume forfetare constituie o excepție și nu se impune decât în împrejurări excepționale. Astfel, transpunerea tardivă a directivelor ar aduce atingere nu numai apărării intereselor generale urmărite de legislația Uniunii, care nu ar putea tolera nicio întârziere, ci și, mai ales, protecției cetățenilor europeni care beneficiază de drepturi subiective în temeiul acestei legislații.
- 61 În sfârșit, Comisia susține că nu trebuie să calculeze „riscul real” al încălcării într-o situație precum cea în discuție în speță, care se caracterizează prin faptul că până la data introducerii acțiunii Republica Slovenia nu comunicase nicio măsură de transpunere în dreptul național. Comisia precizează că face verificarea caracterului complet al transpunerii directivelor în dreptul național numai pe baza măsurilor comunicate de statul membru în cauză, fără a putea ține seama în această privință de eventuala existență a altor elemente preexistente necomunicate din ordinea juridică națională care ar putea eventual acoperi lacunele care rezultă din măsurile de transpunere comunicate. Prin urmare, un

stat membru nu poate reproșa Comisiei că s-a limitat să stabilească cuantumul penalității propuse numai în raport cu măsurile de transpunere care i-au fost comunicate, iar nu cu toate celelalte măsuri care pot exista în legislația națională.

- 62 Republica Slovenia contestă cuantumul sumei forfetare propuse de Comisie, susținând că este lipsit de temei și că este prea ridicat. În ceea ce privește mai precis calculul cuantumului sumei forfetare, acest stat membru arată că Comisia nu poate aplica în cadrul unei proceduri în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE aceeași metodă de calcul precum în cauzele introduse în temeiul alineatului (2) al aceluiași articol. Pe de altă parte, nu ar mai fi necesar să se facă referire la factorul „n” reținut de Comisie întrucât Curtea ar fi abandonat criteriul întemeiat pe numărul de voturi de care dispune un stat membru în cadrul Consiliului și s-ar sprijini numai pe PIB-ul statului membru în cauză ca factor determinant (Hotărârea din 14 noiembrie 2018, Comisia/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punctul 141). Cel mult, Curtea ar putea face aplicarea ca referință a factorului „n”, astfel cum a fost stabilit de Comisie în comunicarea sa intitulată „Modificarea metodei de calcul al plăților forfetare și al plăților zilnice ale penalităților cu titlu cominatoriu propuse de Comisie în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene”, publicată la 25 februarie 2019 (JO 2019, C 70, p. 1), în care a stabilit factorul respectiv pe baza PIB-ului și a numărului de reprezentanți ai statului membru în Parlamentul European, în cazul în care aprecia că aceasta reprezintă o metodă mai adecvată pentru stabilirea sumei forfetare decât unica raportare la PIB.
- 63 Pe de altă parte, potrivit statului membru menționat, atunci când solicită Curții impunerea de sancțiuni financiare în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Comisia nu poate să aplice aceeași scară de gravitate, cuprinsă între 1 și 20, precum cea aplicabilă cauzelor care intră sub incidența articolului 260 alineatul (2) TFUE. Într-o situație precum cea în discuție în speță, această scară ar trebui să fie mai redusă având în vedere obiectul articolului 260 alineatul (3) TFUE. În plus, Comisia s-ar fi referit în mod general la importanța normelor Uniunii încălcate și la gravitatea efectelor lipsei transpunerii Directivei MiFID II asupra intereselor generale și particulare, prin presupunerea unei lipse complete a transpunerii acestei directive. Or, procedând astfel, Comisia nu ar fi ținut seama de mai multe circumstanțe atenuante specifice prezentei cauze. Într-adevăr, în speță, transpunerea parțială a directivei menționate în ordinea juridică slovenă nu ar fi avut efecte negative asupra schimburilor pe platformele de tranzacționare, asupra funcționării pieței instrumentelor financiare în Slovenia ori asupra funcționării pieței interne, asupra prestării transfrontaliere de servicii pentru diferitele servicii și activități de investiții, asupra securității juridice ori asupra pieței financiare europene sau asupra întreprinderilor și a celorlalți operatori de pe piață. În aceste condiții, coeficientul de gravitate a încălcării ar trebui să fie mai mic de 10 pentru ca valoarea sumei forfetare să fie adaptată împrejurărilor și proporțională cu aceasta.
- 64 Republica Slovenia adaugă în această privință că, la 6 decembrie 2018, la două luni de la introducerea prezentei acțiuni, și-a îndeplinit pe deplin obligațiile în ceea ce privește transpunerea Directivei MiFID II și că a informat Comisia, aceasta din urmă nereducând însă cuantumul sumei forfetare solicitat. Or, în cazul în care plata unei sume forfetare chiar ar fi destinată încurajării statelor membre să își îndeplinească obligațiile, unui stat membru care, încă din prima fază a procedurii jurisdicționale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, a adoptat măsuri de transpunere și le-a comunicat Comisiei, nu ar trebui să i se impună plata integralității cuantumului solicitat pentru suma forfetară.
- 65 Republica Estonia și Republica Polonă susțin în special că jurisprudența referitoare la articolul 260 alineatul (2) TFUE nu poate fi aplicată în mod automat alineatului (3) al aceluiași articol, din moment ce acest alineat (3) are ca obiect sancționarea unei încălcări mai puțin grave decât cea prevăzută la alineatul (2), constând în nerespectarea unei prime hotărâri a Curții de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În plus, Republica Slovenia ar fi cooperat loial cu Comisia, iar întârzierea înregistrată în transpunerea Directivei MiFID II nu i-ar fi imputabilă. Prin urmare, coeficientul de gravitate a încălcării propus de Comisie ar fi disproporționat și ar trebui redus.

– *Aprecieră Curții*

- 66 În ceea ce privește, în primul rând, argumentul potrivit căruia ar fi disproporționat să se impună o sumă forfetară din moment ce în cursul procedurii Republica Slovenia a pus capăt neîndeplinirii obligațiilor în cauză, trebuie amintit că, pe de o parte, neîndeplinirea de către un stat membru a obligației sale de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive, fie ca urmare a unei lipse totale sau parțiale a informării, fie ca urmare a unei informări insuficient de clare și de precise, poate justifica în sine inițierea procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE, având ca obiect constatarea acestei neîndepliniri a obligațiilor [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 51, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 64, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 74].
- 67 Pe de altă parte, obiectivul urmărit prin introducerea mecanismului prevăzut la articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este doar de a încuraja statele membre să pună capăt în cel mai scurt timp unei neîndepliniri a obligațiilor care, în lipsa unei asemenea măsuri, ar avea tendința să persiste, ci și de a facilita și de a accelera procedura pentru impunerea de sancțiuni pecuniare pentru neîndeplinirea obligației de comunicare a unei măsuri naționale de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu procedura legislativă, cu precizarea că, înainte de introducerea unui astfel de mecanism, aplicarea unei sancțiuni financiare statelor membre care nu s-au conformat în timp util unei hotărâri anterioare a Curții și nu și-au respectat obligația de transpunere putea interveni numai la mai mulți ani după această din urmă hotărâre [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 52, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 64, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 74].
- 68 Or, trebuie să se constate că, pentru atingerea obiectivului urmărit de articolul 260 alineatul (3) TFUE, sunt prevăzute două tipuri de sancțiuni pecuniare, și anume suma forfetară și penalitatea cu titlu cominatoriu.
- 69 În această privință, din jurisprudența Curții reiese că aplicarea uneia sau a celeilalte dintre aceste două măsuri depinde de aptitudinea fiecăreia de a îndeplini obiectivul urmărit în funcție de împrejurările speței. Dacă aplicarea unei penalități cu titlu cominatoriu pare a fi foarte bine adaptată pentru a încuraja un stat membru să pună capăt în cel mai scurt timp unei încălcări care, în lipsa unei astfel de măsuri, ar avea tendința de a persista, obligarea la plata unei sume forfetare se întemeiază mai mult pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor de către statul membru în cauză asupra intereselor private și publice, în special atunci când încălcarea a persistat o perioadă lungă [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 66, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 76].
- 70 În aceste împrejurări, o cerere introductivă prin care, precum în speță, Comisia solicită impunerea unei sume forfetare nu poate fi respinsă ca fiind disproporționată pentru simplul motiv că are ca obiect o neîndeplinire a obligațiilor care, deși a persistat în timp, a încetat la data examinării faptelor în litigiu de către Curte.
- 71 În ceea ce privește, în al doilea rând, oportunitatea de a impune o sancțiune pecuniară în speță, trebuie amintit că revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care se dovedește necesar, competența să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare

viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 78, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 68, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 78].

- 72 În prezenta cauză trebuie să se considere că, în pofida faptului că Republica Slovenia a cooperat cu serviciile Comisiei pe tot parcursul procedurii precontencioase, că le-a informat pe acestea din urmă în legătură cu stadiul procedurii de adoptare a măsurilor de transpunere a Directivei MiFID II și că a depus eforturi care i-au permis ca în cursul procedurii să pună capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate, ansamblul elementelor de drept și de fapt care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată, și anume lipsa totală a comunicării măsurilor necesare pentru transpunerea acestei directive la expirarea termenului stabilit în avizul motivat și chiar la data introducerii prezentei acțiuni, constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum impunerea unei sume forfetare [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 69, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 79].
- 73 Această apreciere nu este repusă în discuție de argumentația expusă la punctul 53 din prezenta hotărâre. Astfel, mai întâi, după cum s-a amintit la acest punct, revine Comisiei, în special, sarcina de a aprecia oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva unui stat membru și de a alege momentul în care inițiază procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva acestuia. În continuare, nu se contestă în speță că Regatul Spaniei, spre deosebire de Republica Slovenia, comunicase Comisiei măsurile de transpunere a Directivei MiFID II în termenul care îi era acordat în acest scop. În sfârșit, nu se susține că termenele de răspuns care au fost stabilite în speță în scrisoarea de punere în întârziere și în avizul motivat ar fi fost deosebit de scurte sau nerezonabile și ar fi fost de natură să repună în discuție obiectivele procedurii precontencioase, și anume să acorde statului membru vizat posibilitatea de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii și de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie [Hotărârea din 19 septembrie 2017, Comisia/Irlanda (Taxă de înmatriculare), C-552/15, EU:C:2017:698, punctul 28 și jurisprudența citată]. De altfel, astfel cum reiese din faptele prezentate la punctele 5 și 6 din prezenta hotărâre, Republica Slovenia a cunoscut pe deplin faptul că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 93 din Directiva MiFID II, cel puțin începând cu 4 iulie 2017.
- 74 În ceea ce privește, în al treilea rând, calculul sumei forfetare care este adecvat a fi impusă în speță, trebuie amintit că, în exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, după cum s-a arătat la punctul 51 din prezenta hotărâre, revine Curții sarcina de a stabili cuantumul sumei forfetare la plata căreia un stat membru poate fi obligat în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât acesta să fie, pe de o parte, adaptat împrejurărilor și, pe de altă parte, proporțional cu încălcarea săvârșită. Printre factorii relevanți în această privință se numără în special elemente cum ar fi gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care aceasta a persistat, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 72, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 81].
- 75 În ceea ce privește, *primo*, gravitatea încălcării, trebuie amintit că obligația de a adopta măsuri naționale pentru a asigura transpunerea completă a unei directive, precum și cerința de a comunica Comisiei aceste măsuri constituie obligații esențiale ale statelor membre pentru a asigura deplina efectivitate a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă [Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia (Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele de mare viteză), C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 85, Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 73, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 82].

- 76 La aceasta se adaugă faptul că Directiva MiFID II este un instrument important al reglementării Uniunii aplicabile piețelor financiare, întrucât urmărește îmbunătățirea competitivității piețelor financiare ale Uniunii prin crearea unei piețe unice a serviciilor și a activităților de investiții, garantând în același timp un nivel ridicat și armonizat de protecție a investitorilor în sectorul instrumentelor financiare. Lipsa sau insuficiența la nivel național a unor norme care asigură buna funcționare a piețelor financiare și protecția investitorilor trebuie să fie considerate deosebit de grave având în vedere consecințele lor asupra intereselor publice și private în cadrul Uniunii.
- 77 Deși Republica Slovenia a pus capăt în cursul procedurii neîndeplinirii obligațiilor care îi era imputată pentru lipsa comunicării, nu este mai puțin adevărat că această neîndeplinire a obligațiilor exista la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, și anume la 26 martie 2018, astfel încât efectivitatea dreptului Uniunii nu a fost asigurată tot timpul.
- 78 Gravitatea acestei neîndepliniri a obligațiilor este, pe de altă parte, sporită de împrejurarea că, la această urmă dată, Republica Slovenia nu comunicase încă nicio măsură de transpunere a Directivei MiFID II.
- 79 Argumentația prezentată de Republica Slovenia pentru a justifica întârzierea înregistrată în transpunerea Directivei MiFID II, și anume întreruperea procesului legislativ deja inițiat ca urmare a organizării alegerilor legislative anticipate, nu este de natură să influențeze gravitatea încălcării în cauză din moment ce, potrivit unei jurisprudențe constante, practicile sau situațiile din ordinea internă a unui stat membru nu pot justifica nerespectarea obligațiilor și a termenelor care rezultă din directivele Uniunii și, prin urmare, nici transpunerea tardivă sau incompletă a acestora (Hotărârea din 13 iulie 2017, Comisia/Spania, C-388/16, nepublicată, EU:C:2017:548, punctul 41).
- 80 În schimb, trebuie să se țină seama la aprecierea *in concreto* a gravității încălcării de faptul că, astfel cum a susținut Republica Slovenia fără a fi contrazisă de Comisie, efectele practice ale transpunerii tardive a Directivei MiFID II în dreptul sloven asupra pieței financiare slovene și a celorlalte piețe financiare ale Uniunii, precum și asupra protecției investitorilor au rămas, ținând seama de volumul pieței financiare slovene, relativ reduse.
- 81 În ceea ce privește, *secundo*, durata încălcării, trebuie amintit că aceasta trebuie evaluată, în principiu, ținând seama de momentul la care Curtea apreciază faptele, iar nu de cel la care aceasta din urmă este sesizată de Comisie. Trebuie să se considere că această apreciere a faptelor intervine la data încheierii procedurii [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 77, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 86].
- 82 În speță este cert că neîndeplinirea obligațiilor în cauză a încetat la 6 decembrie 2018, respectiv la o dată anterioară încheierii procedurii.
- 83 În ceea ce privește începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare care urmează a fi aplicată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, Curtea a statuat că, spre deosebire de penalitatea cu titlu cominatoriu zilnică, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză nu este data expirării termenului stabilit în avizul motivat, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18, EU:C:2020:563, punctul 79, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 90].

- 84 În speță, nu se contestă că la data expirării termenului de transpunere prevăzut la articolul 93 din Directiva MiFID II, și anume 3 iulie 2017, Republica Slovenia nu adoptase toate actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea acestei directive și, prin urmare, nici nu comunicase Comisiei măsurile de transpunere a acesteia. Rezultă că neîndeplinirea obligațiilor în cauză, care a încetat abia la 6 decembrie 2018, a durat aproximativ 17 luni.
- 85 În ceea ce privește, *tertio*, capacitatea de plată a statului membru în cauză, din jurisprudența Curții reiese că trebuie să se ia în considerare evoluția recentă a PIB-ului acestui stat membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/România (Combaterea spălării banilor), C-549/18 EU:C:2020:563, punctul 85, și Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării banilor), C-550/18, EU:C:2020:564, punctul 97].
- 86 Ținând seama de ansamblul împrejurărilor din prezenta cauză și în raport cu puterea de apreciere recunoscută Curții la articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește suma forfetară a cărei plată o impune, aceasta nu poate să depășească quantumul indicat de Comisie, este necesar să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare celei rezultate din încălcarea articolului 93 din Directiva MiFID II și care afectează deplina efectivitate a dreptului Uniunii este de natură să impună aplicarea unei sume forfetare al cărei quantum trebuie să fie stabilit la 750 000 de euro.
- 87 În consecință, se impune obligarea Republicii Slovenia la plata către Comisie a unei sume forfetare în quantum de 750 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 88 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Slovenia la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la suportarea, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și a celor efectuate de Comisie.
- 89 În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din acest regulament, potrivit căruia statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Austria și Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

- 1) **Întrucât nu a adoptat, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, sau, în orice caz, întrucât nu a comunicat Comisiei Europene actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2016/1034 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iunie 2016, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 93 din Directiva 2014/65, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2016/1034.**
- 2) **Obligă Republica Slovenia la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare de 750 000 de euro.**
- 3) **Obligă Republica Slovenia să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 4) **Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Austria și Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături