



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 januari 2021 *

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Marknaden för finansiella instrument – Delegerade direktivet (EU) 2017/593 – Införlivande har inte skett och/eller underrättelse om åtgärder för införlivande har inte lämnats”

I mål C-631/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 8 oktober 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av T. Scharf och B. Rous Demiri, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Slovenien, företrädd av V. Klemenc, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna A. Kumin, N. Wahl och F. Biltgen (referent),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: slovenska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 i kommissionens delegerade direktiv (EU) 2017/593 av den 7 april 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU i fråga om skydd av finansiella instrument och medel som tillhör kunder, produktstyrningskrav och regler för tillhandahållande eller mottagande av avgifter, provisioner eller andra monetära eller icke-monetära förmåner (EUT L 87, 2017, s. 500) (nedan kallat delegerade direktivet MiFID II) genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa delegerade direktivet 2017/593 eller genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Skälen 1–3 i delegerade direktivet MiFID II har följande lydelse:
 - ”(1) [Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 2014, s. 349), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1034 av den 23 juni 2016 (EUT L 175, 2016, s. 8) (nedan kallat MiFID II-direktivet)] innehåller en genomgripande uppsättning regler för att skydda investerare.
 - (2) Skyddet av finansiella instrument och medel som tillhör kunder är en viktig del av detta regelverk. Det är ett värdepappersföretags skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att sörja för investerarnas äganderätt till och andra rättigheter i fråga om värdepapper och medel som de har anförtrott åt värdepappersföretaget. Värdepappersföretagen bör därför ha adekvata och specifikt utformade system på plats för att kunna skydda kundernas rättigheter kopplade till sådana finansiella instrument och medel.
 - (3) För att ytterligare precisera reglerna för investerarskydd och göra dem mer lättbegripliga för kunderna i linje med den övergripande strategin för att främja sysselsättning och tillväxt i unionen genom en integrerad och effektiv rättslig och ekonomisk ram där alla aktörer behandlas lika, har kommissionen fått befogenhet att anta mer detaljerade regler för specifika risker som kan undergräva skyddet av investerarna eller marknadsintegriteten.”
- 3 I artikel 1, med rubriken ”Tillämpningsområde och definitioner”, i detta delegerade direktiv föreskrivs följande i punkt 1:

”Detta direktiv är tillämpligt på värdepappersföretag, på förvaltningsbolag i enlighet med artikel 6.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG [av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (EUT L 302, 2009, s. 32)] och på förvaltare av alternativa investeringsfonder i enlighet med artikel 6.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU [av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010 (EUT L 174, 2011, s. 1)].”
- 4 I artikel 14, med rubriken ”Ikraftträdande och tillämpning”, i det delegerade direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska senast den 3 juli 2017 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

De ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 3 januari 2018.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.”

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 5 Eftersom kommissionen inte hade fått några upplysningar från Republiken Slovenien om antagandet och offentliggörandet av de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa delegerade direktivet MiFID II vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 14 i direktivet, det vill säga den 3 juli 2017, sände kommissionen den 26 september 2017 en formell underrättelse till denna medlemsstat.
- 6 Republiken Sloveniens svar av den 23 november 2017 visade att införlivandeåtgärderna vid denna tidpunkt var under utarbetande och skulle antas i april 2018. Kommissionen riktade därför den 26 januari 2018 ett motiverat yttrande till nämnda medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa kraven i delegerade direktivet MiFID II.
- 7 Eftersom Republiken Sloveniens begäran om förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet avslogs, svarade Republiken Slovenien på det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 21 mars 2018 och informerade kommissionen om att det lagförslag som innehöll åtgärder för införlivande av delegerade direktivet MiFID II behandlades och skulle avslutas i april 2018. Lagförslaget bifogades svaret.
- 8 Den 1 augusti 2018 underrättade Republiken Slovenien kommissionen om att det hade hållits tidigarelagda val och inletts en ny mandatperiod i nationalförsamlingen och begärde att kommissionen skulle inta en övergripande hållning när det gällde vidtagandet av åtgärder för att införliva delegerade direktivet MiFID II. I samma skrivelse angav denna medlemsstat dessutom att den skulle avsluta alla förfaranden för att anta den nya lagen om marknaderna för finansiella instrument, som skulle säkerställa införlivandet av det delegerade direktivet, före utgången av september 2018.
- 9 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Slovenien inte hade underrättat kommissionen om de nationella åtgärderna för införlivande av det delegerade direktivet MiFID II väckte den förevarande talan.
- 10 Den 3 december 2018, det vill säga före ingivandet av svaromålet den 19 december 2018, underrättade Republiken Slovenien kommissionen om nationella åtgärder, det vill säga Zakon o trgu finančnih instrumentov (lag om marknaden för finansiella instrument, Uradni list RS, nr 67/2007) (nedan kallad ZTFI), Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (beslut om villkoren för tillhandahållande av investeringstjänster och andra tjänster för börsmäklare, Uradni list RS, nr 85/2016) (nedan kallat ATVP-beslutet) och Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (beslut om ändring av beslutet om villkoren för tillhandahållande av investeringstjänster och andra tjänster för börsmäklare, Uradni list RS, nr 62/2017) (nedan kallat beslutet om ändring av ATVP-beslutet), som Republiken Slovenien ansåg vara åtgärder för partiellt införlivande av delegerade direktivet MiFID II. Dessa åtgärder hade vidtagits inom ramen för införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (EUT L 2004, 145, s. 1) (nedan kallat MiFID I-direktivet).

- 11 Den 6 december 2018 anmälde Republiken Slovenien Zakon o trgu finančnih instrumentov (lagen om marknaden för finansiella instrument, Uradni list RS, nr 77/2018) (nedan kallad ZTFI-1) till kommissionen, genom vilken Republiken Slovenien ansåg att det delegerade direktivet MiFID II hade införlivats fullt ut med slovensk rätt.

Prövning av talan

Parternas argument

- 12 Kommissionen anser att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 i det delegerade direktivet MiFID II genom att inte senast den 3 juli 2017 anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa det delegerade direktivet eller, under alla omständigheter, genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.
- 13 Kommissionen har gjort gällande att det i förevarande fall är utrett att Republiken Slovenien inte hade införlivat det delegerade direktivet MiFID II vid utgången av den frist som anges i artikel 14 i direktivet, det vill säga den 3 juli 2017, eller den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 26 mars 2018. Kommissionen har påpekat att även om denna medlemsstat har gjort gällande att detta delegerade direktiv vid den tidpunkten delvis hade införlivats med slovensk rätt, informerades kommissionen inte om detta påstådda partiella införlivande förrän i början av december 2018. Enligt fast rättspraxis ska emellertid frågan om fördragsbrott prövas mot bakgrund av den situation som rådde vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta någon senare ändring. Under alla omständigheter utgör de åtgärder som Republiken Slovenien meddelade den 3 december 2018, vilka var i kraft den 26 mars 2018, inte ett införlivande av artiklarna 7–10 och 12–14 i delegerade direktivet MiFID II. Dessutom har artiklarna 1–6 och artikel 11 i detta delegerade direktiv endast delvis införlivats genom dessa åtgärder.
- 14 Vad beträffar de nationella åtgärder som vidtogs i slutet av november 2018 och som meddelades kommissionen den 6 december 2018, har kommissionen gjort gällande att de fortfarande inte säkerställer ett fullständigt införlivande av delegerade direktivet MiFID II. Kommissionen har för det första hävdats att det finns ett möjligt fel i ZTFI-1 som medför att alla bestämmelser under lagstiftningsnivå som antagits på grundval av ZTFI blir ogiltiga.
- 15 Det framgår vidare av artikel 261 i ZTFI-1, som antas säkerställa införlivandet av artiklarna 1 och 7–13 i detta delegerade direktiv, jämförd med artikel 556 i ZTFI-1, att denna bestämmelse endast ålägger Byrån för värdepappersmarknaden att, inom sex månader efter det att ZTFI-1 trätt i kraft, anta mer detaljerade bestämmelser om tillhandahållande av investeringstjänster och om utövande av investeringsverksamhet och, i vissa fall, efter föregående yttrande från finansministeriet. Utan att anta mer detaljerade bestämmelser kan nämnda artiklar i delegerade direktivet MiFID II inte anses ha införlivats.
- 16 Slutligen framgår det av den jämförelsetabell som Republiken Slovenien ingav den 10 december 2018 att även artiklarna 2–6 i delegerade direktivet MiFID II ska införlivas genom artikel 261 i ZTFI-1. Eftersom Byrån för värdepappersmarknaden inte har antagit bestämmelser under lagstiftningsnivå, kan Republiken Slovenien inte anses ha införlivat detta direktiv fullt ut i nationell rätt.
- 17 Enligt kommissionen är dessutom införlivandet av delegerade direktivet MiFID II av väsentlig betydelse för att fullt ut genomföra de rättigheter för investerare som garanteras genom MiFID II-direktivet. Om det delegerade direktivet inte införlivades skulle det få negativa konsekvenser för dessa investerare, vilka då inte skulle omfattas av det skyddssystem som införts genom MiFID II-direktivet, som är mer fullständigt än det som följer av MiFID I-direktivet. På samma sätt skulle ett uteblivet införlivande av det delegerade direktivet i en medlemsstat påverka den europeiska finansmarknaden, investerarna och

samtliga medborgare, i egenskap av aktörer på finansmarknaden. Följaktligen bör domstolen underkänna Republiken Sloveniens argument som syftar till att visa att underlåtenheten att fullständigt införliva det delegerade direktivet i slovensk rätt inte har haft några negativa konsekvenser för finansmarknaden.

- 18 Republiken Slovenien har medgett betydelsen av syftet och målen med och systematiken i delegerade direktivet MiFID II och gjort gällande att vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, det vill säga den 26 mars 2018, var MiFID I-direktivet fullständigt införlivat och tillämpat i slovensk rätt liksom en del av det delegerade direktivet MiFID II.
- 19 Republiken Slovenien har i detta avseende åberopat jämförelsetabellen av den 27 november 2018 och förklaringarna avseende införlivandet av detta delegerade direktiv i den slovenska rättsordningen. Republiken Slovenien har i detta avseende nämnt ZTFI, ATPV-beslutet och beslutet om ändring av ATPV-beslutet som åtgärder för att säkerställa att artiklarna 2–6 och 11 i det delegerade direktivet införlivas helt eller delvis. Dessa åtgärder anmälades till kommissionen den 3 december 2018 och registrerades dagen därpå.
- 20 Republiken Slovenien anser att den, genom att den 20 november 2018 anta ett lagstiftningspaket, däribland ZTFI-1, som är avsett att på ett effektivt och fullständigt sätt införliva unionens regelverk avseende finansiella marknader och finansiella instrument, det vill säga MiFID II-direktivet och det delegerade direktivet MiFID II, och genom att underrätta kommissionen om dessa åtgärder, helt har fullgjort sin skyldighet att införliva och underrätta kommissionen enligt artikel 14 i detta delegerade direktiv.
- 21 Republiken Slovenien har tillagt att underlåtenheten att fullständigt införliva det delegerade direktivet MiFID II i slovensk rätt inom den föreskrivna fristen i vart fall, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte har haft några negativa följder för investerare, medborgare och aktörer på finansmarknaden.
- 22 I sin duplik har Republiken Slovenien medgett att artikel 557.5 i ZTFI-1 faktiskt innehåller ett skrivfel och att hänvisningen till punkt 1 i samma artikel ska tolkas så, att den avser artikel 556.1 i ZTFI-1. Republiken Slovenien har preciserat att felet rättades genom en rättelse till ZTFI-1 som publicerades den 22 mars 2019 (Uradni list RS nr 17/2019).
- 23 Mot bakgrund av det ovan anförda har Republiken Slovenien yrkat att domstolen ska ogilla förevarande talan.

Domstolens bedömning

- 24 Enligt fast rättspraxis från domstolen ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 23, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 19, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 30).
- 25 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att även om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta direktiv eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att medlemsstaterna antar en positiv rättsakt för införlivande av direktivet i fråga som innehåller en sådan hänvisning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 1997, kommissionen/Tyskland, C-137/96, EU:C:1997:566,

punkt 8, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 20, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 31).

- 26 Eftersom kommissionen i förevarande fall översände det motiverade yttrandet till Republiken Slovenien den 26 januari 2018, löpte den frist på två månader som den hade för att uppfylla sina skyldigheter ut den 26 mars 2018. Frågan huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger ska följaktligen bedömas mot bakgrund av den nationella lagstiftning som var i kraft vid den tidpunkten (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 21, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 32).
- 27 Det har i detta avseende inte bestritts att de nationella åtgärder som Republiken Slovenien har hävdat säkerställer ett partiellt införlivande av det delegerade direktivet MiFID II, har anmälts som åtgärder för införlivande av detta delegerade direktiv den 3 december 2018, det vill säga efter utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.
- 28 Vidare framgår det under alla omständigheter av de handlingar som Republiken Slovenien ingett inom ramen för förevarande förfarande att de åtgärder genom vilka det delegerade direktivet MiFID II delvis införlivats vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, det vill säga ZTFI, ATVP-beslutet och beslutet om ändring av ATVP-beslutet, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 14 i detta delegerade direktiv, inte innehåller någon hänvisning till direktivet.
- 29 Av detta följer att dessa åtgärder inte uppfyller de nödvändiga villkoren för att utgöra positiva införlivandeåtgärder, i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 25 i förevarande dom.
- 30 Domstolen finner således att Republiken Slovenien vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 26 mars 2018, varken hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva det delegerade direktivet MiFID II eller underrättat kommissionen om dessa åtgärder.
- 31 Slutligen är det inte nödvändigt att pröva kommissionens argument, som sammanfattas i punkterna 14–17 i förevarande dom, avseende vissa nationella åtgärder som vidtogs i slutet av november 2018 och som kommissionen underrättades om den 6 december 2018. Med hänsyn till att dessa nationella åtgärder vidtogs efter den 26 mars 2018 är det nämligen tillräckligt att konstatera att de inte omfattas av förevarande fördragsbrottsförfarande.
- 32 Domstolen konstaterar således att Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 i det delegerade direktivet genom att inte vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa det delegerade direktivet MiFID II och, följaktligen, genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

Rättegångskostnader

- 33 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Slovenien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Slovenien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Republiken Slovenien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 14 i kommissionens delegerade direktiv (EU) 2017/593 av den 7 april 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU i fråga om skydd av finansiella instrument och medel som tillhör kunder, produktstyrningskrav och regler för tillhandahållande eller mottagande av avgifter, provisioner eller andra monetära eller icke-monetära förmåner genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa delegerade direktivet 2017/593 och, följaktligen, genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.**
- 2) Republiken Slovenien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter