

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.12.2010
COM(2010) 716 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Consolidarea regimurilor de sancțiuni în sectorul serviciilor financiare

{SEC(2010) 1496 final}
{SEC(2010) 1497 final}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

Consolidarea regimurilor de sancțiuni în sectorul serviciilor financiare

1. INTRODUCERE

În urma eforturilor Uniunii Europene de creare a pieței unice a serviciilor financiare s-au înregistrat progrese în direcția constituirii unui cadru armonizat de reguli prudențiale și de conduită pentru instituțiile financiare, în scopul garantării siguranței, stabilității și integrității piețelor financiare.

În contextul crizei financiare, s-au născut îndoieli dacă normele privind piața financiară sunt întotdeauna respectate și aplicate așa cum ar trebui în întreaga Uniune Europeană. Dacă într-un stat membru nu se aplică regulile UE, acest lucru poate avea consecințe semnificative asupra stabilității și funcționării sistemului financiar din alt stat membru. Prin urmare, este esențial ca regulile UE să fie aplicate efectiv și consecvent în toate statele membre.

Comisia lucrează la o reformă cuprinzătoare a sectorului financiar, prin care urmărește să asigure stabilitatea și soliditatea sistemului financiar. În speță, recenta reformă a arhitecturii de supraveghere va permite o mai bună monitorizare a piețelor financiare și va proteja mai eficient stabilitatea, siguranța și integritatea acestora.

Regimurile de sancțiuni eficiente și suficient de convergente constituie corolarul necesar al noului sistem de supraveghere. Așa cum se menționează în raportul de Larosière, „supravegherea nu poate fi eficientă atâta timp cât regimurile de sancționare sunt lipsite de vigoare și foarte variate. *Este esențial ca atât în interiorul Uniunii Europene, cât și în exterior, toate organismele de supraveghere să aibă capacitatea de a aplica regimuri de sancționare stricte și suficient de convergente, cu efect disuasiv.*”¹

Asigurarea aplicării adecvate a regulilor UE intră în primul rând în sarcina autorităților naționale, care au responsabilitatea de a preveni încălcarea regulilor UE de către instituțiile financiare și de a sancționa încălcările care au loc în jurisdicțiile lor. Însă autoritățile naționale trebuie să acționeze într-o manieră coordonată și integrată. Noile autorități europene de supraveghere (AES) vor contribui la ameliorarea coordonării activităților desfășurate de autoritățile naționale în scopul asigurării respectării legislației². Mai mult, pentru asigurarea

¹ Raportul Grupului de experți la nivel înalt privind supravegherea financiară în UE, prezidat de Jacques de Larosière, 25.2.2009, par. 201.

² În noiembrie 2010, Parlamentul European și Consiliul au adoptat o serie de acte legislative prin care se instituie un nou cadru de supraveghere financiară în Europa: s-au creat Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe (European Securities and Markets Authority - ESMA), Autoritatea bancară europeană (European Banking Authority - EBA) și Autoritatea europeană pentru pensii ocupaționale (Occupational Pensions Authority - EIOPA). A se vedea COM(2009) 499, COM(2009) 501 și COM(2009) 502. Autoritățile menționate vor fi abilitate să organizeze evaluări *inter pares* ale autorităților naționale, inclusiv în ceea ce privește sancțiunile, și vor primi informații referitoare la sancțiunile aplicate de autoritățile naționale. Competențele menționate pot fi utilizate pentru a monitoriza legislația națională și pentru a promova schimbul de informații și de bune practici între

respectării legislației UE în mod adecvat este necesar ca toate autoritățile naționale să dispună de competențe de sancționare adecvate.

În acest context, Consiliul ECOFIN a solicitat Comisiei și celor trei comitete de supraveghere [Comitetul european al inspectorilor bancari (CEBS), Comitetul european al inspectorilor de asigurări și pensii ocupaționale (CEIOPS) și Comitetul autorităților europene de reglementare a piețelor valorilor mobiliare (CESR)] să efectueze un exercițiu transsectorial de evaluare a coerenței, echivalenței și gradului de utilizare a competențelor de sancționare în statele membre, pentru a se putea stabili dacă regimurile de sancțiuni sunt echivalente într-o măsură suficientă³. Studiile realizate de comitetele de supraveghere au ca obiect sancțiunile aplicate de statele membre pentru încălcarea normelor naționale care transpun unele dintre cele mai importante directive UE aplicabile în sectorul bancar, în cel al asigurărilor și în cel al valorilor mobiliare⁴. În urma acestui exercițiu⁵, în comunicările sale din 4 martie 2009 și 2 iunie 2010⁶, Comisia a anunțat că va publica o comunicare referitoare la sancțiunile din sectorul serviciilor financiare în vederea promovării convergenței sancțiunilor în toate activitățile de supraveghere.

La nivel internațional, consolidarea regimurilor de sancțiuni constituie unul dintre elementele reformei sectorului financiar. Cu ocazia summitului de la Washington din 15 noiembrie 2008, liderii G20 au convenit să implementeze un plan de acțiune pentru reformarea piețelor financiare, care conține măsuri ce vizează protecția piețelor și a investitorilor împotriva

statele membre. De asemenea, autoritățile nou înființate vor fi abilitate să medieze dezacordurile dintre autoritățile naționale în unele domenii în care este necesar ca diferite autorități de supraveghere să coopereze, să își coordoneze acțiunile și să ia decizii în comun. În Propunerea de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1060/2009 privind agențiile de rating de credit [COM (2010) 289], Comisia propune de asemenea să se atribuie Autorității europene pentru valori mobiliare și piețe competența de a lua măsurile de supraveghere necesare în cazul încălcării regulamentului și de a solicita Comisiei, în anumite cazuri, să aplice o amendă agenției de rating de credit.

³ Consiliul European, în programul său intitulat „Programul de la Stockholm - o Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora” din 2.12.2009, a subliniat necesitatea reglementării piețelor financiare și a prevenirii abuzurilor și a invitat statele membre și Comisia să amelioreze metodele de depistare a abuzurilor de pe piață și a deturnărilor de fonduri. În concluziile Consiliului JAI referitoare la prevenirea crizelor economice și la stimularea activității economice, s-a subliniat faptul că ar trebui să se analizeze dacă este posibil sau, după caz, dacă este necesar să se armonizeze normele penale în ceea ce privește tratamentul aplicat manipulărilor grave ale prețurilor la bursă și altor situații de abuz pe piețele valorilor mobiliare. A se vedea documentele 8920/10 din 22.4.2010 și 7881/10 din 29.3.2010.

⁴ Directiva 2006/48/CE privind cerințele de capital (JO L 302, 17.11.2009); Directiva 2004/39/CE privind piețele instrumentelor financiare (JO L 145, 30.4.2004); Directiva 2003/6/CE privind abuzul de piață (JO L 96, 12.4.2003); Directiva 2009/138/CE (Solvabilitate II) (JO L 335, 17.12.2009); Directiva 2003/71/CE privind prospectul (JO L 345, 31.12.2003); Directiva 2002/92/CE privind intermedierea de asigurări (JO L 9, 15.1.2003); Directiva 2005/60/CE privind prevenirea spălării banilor (JO L 309, 25.11.2005); Directiva 2009/65/CE privind OPCVM (JO L 302, 17.11.2009).

⁵ CEBS: „Mapping of supervisory objectives, including early intervention measures and sanctioning powers”, martie 2009/47, CESR: „Report on administrative measures and sanctions as well as criminal sanctions available in Member States under the Market Abuse Directive”, 17.10.2007; „Report on the mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanctioning regimes of MS in relation to the MiFID Directive”, 16.2.2009, 08/220, „Report on CESR members' powers under the Prospectus Directive and its implementing measures” iunie 2007, 07-384; CEIOPS: „Report to the European Commission on EU supervisory powers, objectives, sanctioning powers and regimes”, 29.5.2009, 21/09. Prezenta comunicare are la bază informațiile furnizate în rapoartele menționate și contribuțiile primite ulterior din partea statelor membre.

⁶ COM(2010) 301.

comportamentelor ilicite și garantarea introducerii unor regimuri de sancțiuni adecvate⁷. Printre obiectivele recente reforme a reglementărilor financiare din SUA se numără și înăsprirea controlului aplicării legislației și a sancțiunilor aplicate⁸.

În baza studiilor susmenționate ale comitetelor de supraveghere și în urma discuțiilor purtate cu statele membre, comunicarea de față prezintă domeniile în care se pot face îmbunătățiri identificate în evaluarea regimurilor naționale de sancțiuni, sugerează posibile măsuri ale UE destinate stimulării convergenței și eficienței acestor regimuri și invită toate părțile interesate să își prezinte opiniile pe tema măsurilor propuse.

Pe baza feedbackului primit, care va alimenta dezbaterile pe tema rolului regimurilor de sancțiuni în relație cu viitoarea legislație, și în urma unei evaluări aprofundate a impactului aspectelor relevante care țin de sancțiuni, Comisia va analiza ce propuneri sunt necesare pentru modificarea actelor legislative din domeniul serviciilor financiare⁹.

2. REGIMURI DE SANCTIUNI ÎN SECTORUL FINANCIAR

2.1. Noțiuni de bază

În prezenta comunicare, prin regimuri de sancțiuni se înțelege cadrul legislativ național care prevede sancțiuni pentru încălcarea reglementărilor UE în domeniul serviciilor financiare (inclusiv a legislației naționale prin care sunt transpuse directivele UE) de către instituțiile financiare și de către alți participanți la piață, precum și aplicarea efectivă a respectivelor sancțiuni.

Sancțiunile constituie o parte importantă a oricărui sistem de reglementare. Ele au efect disuasiv și acționează drept catalizator în garantarea respectării legislației UE. În sectorul financiar, regimurile de sancțiuni eficiente constituie un element-cheie al unui regim de supraveghere care trebuie să asigure piețe financiare solide și stabile și, în ultimă instanță, protecția consumatorilor și a investitorilor. Sfera prezentei comunicări se limitează la sancțiunile impuse și aplicate de autoritățile competente ale statelor membre, inclusiv de către instanțe, în domeniul serviciilor financiare. Pot fi prevăzute stimulente suplimentare pentru garantarea respectării legislației UE, asigurând consumatorilor mijloacele necesare pentru a obține despăgubiri de la autorii unei încălcări care le-a adus prejudicii. Comisia va lansa o

⁷ În cadrul reuniunilor G20 ulterioare s-a subliniat necesitatea consolidării supravegherii financiare și a reglementării în domeniu pentru a promova, printre altele, integritatea piețelor și pentru a sprijini disciplina pe piață (Londra, aprilie 2009); de asemenea, s-a solicitat luarea de măsuri pentru protecția consumatorilor, a deponenților și a investitorilor împotriva practicilor abuzive de piață (Pittsburgh, septembrie 2009).

⁸ *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, (iulie 2010) introduce o reformă cuprinzătoare a sistemului financiar american. Punerea sa în practică implică elaborarea unui număr substanțial de norme de către agențiile de reglementare responsabile din SUA în vederea implementării dispozițiilor la nivel înalt din legea menționată. Reforma urmărește, de exemplu, crearea de stimulente financiare pentru denunțatorii care raportează la SEC încălcările legislației privind valorile mobiliare, consolidarea autorității SEC pentru a lua măsuri împotriva instigatorilor sau complicilor oricărei persoane care încalcă legislația federală în domeniul valorilor mobiliare, precum și reducerea dovezilor necesare în acest sens.

⁹ O evaluare a competențelor de supraveghere acordate autorităților naționale de supraveghere bancară are loc, de exemplu, în contextul lucrărilor în curs de gestionare a crizei.

consultare publică pe tema despăgubirilor colective , în cadrul căreia vor fi avute în vedere aspectele legate de despăgubirea consumatorilor în sectorul serviciilor financiare¹⁰.

În vederea asigurării aplicării integrale a legislației EU, sancțiunile trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect disuasiv. Sancțiunile pot fi considerate *eficiente* dacă asigură respectarea legislației UE, *proporționale* dacă reflectă în mod adecvat gravitatea încălcării și nu depășesc ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite și *cu efect disuasiv* dacă sunt suficient de severe pentru a împiedica autorii încălcării legislației să repete aceeași infracțiune, precum și alți posibili autori de la a comite infracțiuni similare.

Pentru ca sancțiunile să îndeplinească aceste cerințe sunt în joc o serie de factori, precum natura și nivelul sancțiunilor prevăzute de lege, sistemele instituționale și procedurale care guvernează aplicarea acestora, identificarea eficientă a încălcărilor și aplicarea efectivă a sancțiunilor prevăzute de lege. Acești factori fac parte din regimurile de sancțiuni în sensul prezentei comunicări.

Reglementările UE din domeniul serviciilor financiare fac trimitere adesea la „sancțiuni administrative” și la „măsuri administrative”. Distincția dintre măsuri și sancțiuni nu este foarte clară: unele acțiuni de natură administrativă, precum retragerea autorizației, pot fi considerate drept sancțiuni administrative în unele state membre și drept măsuri administrative în altele. Prezenta comunicare se referă la „sancțiuni” ca noțiune generală cuprinzând întreaga gamă de măsuri aplicate în urma comiterii unei încălcări, cu intenția de a împiedica săvârșirea altor încălcări de către autor, precum și de către publicul larg.

2.2. Cadrul legislativ al UE

Cadrul legislativ actual oferă statelor membre un grad considerabil de autonomie în alegerea și aplicarea sancțiunilor la nivel național. Totuși, ar trebui să existe un echilibru în acest domeniu între autonomie și necesitatea aplicării eficiente și consecvente a legislației europene. În speță, directivele și regulamentele europene în vigoare în prezent în domeniul serviciilor financiare conțin patru grupuri de dispoziții privind sancțiunile:

- primul grup privește coordonarea competenței de a impune sancțiuni la nivelul mai multor state membre care pot fi afectate de o încălcare a legislației – un aspect esențial în contextul „pașaportului” și al exercitării libertății de stabilire și de a furniza servicii pe piața internă¹¹.
- al doilea grup stabilește obligatia statelor membre de a asigura aplicarea sancțiunilor și măsurilor administrative adecvate atunci când normele UE sunt încălcate și de a garanta că aceste măsuri sunt eficiente, proporționale și cu efect disuasiv¹². majoritatea directivei

¹⁰ A se vedea programul de lucru al Comisiei din 2011, par. 2.6 – COM(2010) 623.

¹¹ Directiva privind abuzul de piață, articolul 16. Solvabilitate II, articolul 250 alineatul (1) litera (b); CRD, articolul 132 alineatul (1) litera (d). Solvabilitate II, articolul 155 alineatul (3) și articolul 158 alineatul (2); CRD, articolul 30 alineatul (3); MiFID, articolul 62 alineatul (2); OPCVM, articolul 21 alineatul (5) și articolul 108 alineatul (5); Directiva privind prospectul, articolul 23; MiFID, articolul 32 alineatul (7) și articolul 62 alineatul (2); OPCVM, articolul 108 alineatul (1) și articolul 109 alineatul (2); MiFID, articolul 62 alineatul (2).

¹² Articolul 51 alineatul (1) din Directiva MiFID stipulează, de exemplu: „Fără a aduce atingere procedurilor privind retragerea unei autorizații și dreptului lor de a aplica sancțiuni penale, statele membre se asigură, în conformitate cu dreptul lor intern, că pot fi adoptate măsurile adecvate sau că pot fi aplicate sancțiuni administrative adecvate împotriva persoanelor responsabile de o încălcare a dispozițiilor adoptate în temeiul prezentei directive. Acestea acționează astfel încât aceste măsuri să fie

existente prevăd abilitarea autorităților naționale cu o serie de competențe, însă fără a se diferenția între măsurile investigative, preventive și represive și fără a se specifica în ce cazuri pot fi utilizate respectivele competențe¹³.

- al treilea grup privește sancțiunile specifice anumitor încălcări¹⁴. Anumite acte legislative prevăd una sau mai multe sancțiuni, cum ar fi retragerea autorizației, pe care autoritățile competente le pot aplica în anumite situații specifice¹⁵, iar în anumite cazuri, prevăd de asemenea situațiile în care autoritățile competente sunt obligate să aplice respectiva sancțiune¹⁶.
- al patrulea grup prevede ca autoritățile să publice măsurile și sancțiunile în anumite situații¹⁷.

Legislația UE existentă se limitează la sancțiuni și măsuri administrative. Aplicarea de sancțiuni penale rămâne la latitudinea statelor membre.

3. LACUNE ALE REGIMURILOR DE SANCTIUNI EXISTENTE

În urma evaluării regimurilor de sancțiuni realizate de Comisie în cooperare cu comitetele de supraveghere s-au constatat divergențe între statele membre. Acestea pot avea la bază mai mulți factori, printre care diferențele la nivelul sistemelor juridice naționale ale statelor membre, cerințele constituționale, funcționarea aparatelor administrative naționale și rolul instanțelor (administrative sau penale).

Modul în care sunt concepute sancțiunile în unele state membre ridică semne de întrebare în ceea ce privește eficiența, proporționalitatea și efectul lor disuasiv. Mai mult, există divergențe și la nivelul aplicării lor. În unele state membre nu s-au aplicat sancțiuni de peste doi ani. Comisia consideră că acest lucru ar putea demonstra o aplicare deficitară a reglementărilor UE.

eficiente, proporționale și cu efect de descurajare.” A se vedea, de asemenea, articolul 25 din Directiva 2003/71/CE privind prospectul, articolul 14 din Directiva 2003/6/CE privind abuzul de piață (interpretată de Curtea de Justiție în cauza C-45/08, Spector Photo Group și Van Raemdonck/CBFA, decizia din 23.12.2009, par. 65-77), articolul 28 din Directiva 2004/109/CE privind obligațiile de transparență, articolul 99 alineatul (1) din Directiva 2009/65/CE privind OPCVM, articolul 54 din Directiva 2006/48/CE privind instituțiile de credit sau articolul 34 din Directiva 2009/138/CE - Solvabilitate II, articolul 39 alineatul (2) din Directiva privind spălarea banilor care prevăd de asemenea sancțiuni aplicabile persoanelor fizice. Considerentul 38 din Directiva 2003/6/CE privind abuzul de piață precizează că „sancțiunile trebuie să fie suficient de descurajatoare și direct proporționale cu gravitatea încălcării și cu beneficiile realizate”.

¹³ A se vedea MiFID articolul 50, CRD articolul 136, OPCVM articolul 98, Solvabilitate II articolul 34, Directiva privind prospectul articolul 21.

¹⁴ A se vedea articolul 62 și articolul 258 alineatul (2) din Directiva 2009/138/CE – Solvabilitate II; Articolul 99 alineatul (2) din OPCVM; articolul 8 alineatele (1)-(3) din Directiva 2002/92/CE privind intermedierea de asigurări.

¹⁵ Acestea se referă în principal la retragerea autorizației, a se vedea de exemplu Directiva 2009/138/CE (Solvabilitate II), articolul 144 alineatul (1); Directiva 2006/48/CE (CRD), articolul 17.

¹⁶ A se vedea Directiva 2009/138/CE (Solvabilitate II), articolul 131 și articolul 144 alineatul (2).

¹⁷ De exemplu articolul 51 alineatul (3) din Directiva 2004/39/CE - MiFID, articolul 25 alineatul (2) din Directiva 2003/71/CE privind prospectul, articolul 28 alineatul (2) din Directiva 2004/109/CE privind obligațiile de transparență, articolul 14 alineatul (4) din Directiva 2003/6/CE privind abuzul de piață, articolul 99 alineatul (3) din Directiva 2009/65/CE – OPCVM.

3.1. Divergențe ale regimurilor naționale de sancțiuni și puncte slabe ale acestor regimuri

Deși natura și amploarea lor diferă într-o oarecare măsură de la un sector la altul și de la un act legislativ al UE la altul, au fost identificate anumite divergențe și puncte slabe prezentate în cele ce urmează¹⁸.

O parte dintre autoritățile competente nu dispun de anumite tipuri importante de competențe de sancționare pentru anumite încălcări

Tipurile de sancțiuni variază considerabil de la un stat membru la altul, chiar și pentru același tip de încălcare. În general, autoritățile competente nu pot aplica sancțiuni optime în termeni de eficiență, proporționalitate și efect disuasiv, decât dacă dispun de o gamă largă de competențe de sancționare.

Legislațiile naționale nu prevăd întotdeauna anumite competențe de sancționare, cum ar fi retragerea licențelor sau descalificarea/destituirea managerilor, care par a fi foarte adecvate în scopul descurajării încălcării legislației în sectorul financiar.

De exemplu, în 6 dintre statele membre nu există posibilitatea de retragere a autorizației în cazul încălcării Directivei privind abuzul de piață. 15 state membre nu prevăd descalificarea/destituirea echipei de management și/sau a organismului de supraveghere în cazurile de manipulare a pieței, în temeiul directivei menționate. Aceste competențe ar putea fi utilizate cu succes pentru sancționarea încălcărilor și, prin urmare, pentru prevenirea abuzului de piață.

Nu toate legislațiile naționale prevăd avertismente publice și publicarea sancțiunilor aplicate, deși acestea ar putea avea o contribuție semnificativă la prevenirea încălcărilor de manieră generală, deoarece readuc în atenție sancțiunile aplicabile pentru anumite tipuri de comportamente și avertizează că autoritățile sunt în măsură să le identifice și să le sancționeze. De exemplu, în cadrul directivei MiFID, 5 dintre statele membre nu prevăd muștrări/avertismente publice, iar 7 dintre acestea nu prevăd publicarea sancțiunilor. În sectorul asigurărilor, numai 14 autorități de supraveghere publică sancțiunile în mod consecvent.

Nivelurile sancțiunilor administrative pecuniare (amenzilor) variază foarte mult de la un stat membru la altul și sunt prea scăzute în anumite state membre

Există divergențe semnificative în ceea ce privește nivelul minim și maxim al sancțiunilor pecuniare prevăzute de legislațiile naționale și, uneori, nivelul maxim este atât de scăzut încât este puțin probabil ca sancțiunile să fie suficient de descurajatoare.

De exemplu, în sectorul bancar, suma maximă a amenzilor prevăzute în cazul unei încălcări este nelimitată sau variabilă în 6 dintre statele membre, depășește 1 milion de euro în 9 dintre statele membre și este sub 150 000 de euro în 7 dintre statele membre.

¹⁸ În exemplele din această secțiune nu se menționează statele membre vizate, deoarece scopul lor este doar de a ilustra mai bine problemele generale identificate. Pentru mai multe informații, a se consulta rapoartele comitetelor de supraveghere care stau la baza prezentei comunicări.

În sectorul valorilor mobiliare, dintre cele 18 state membre care au prevăzut amenzi administrative pentru încălcarea interdicției privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale, 4 state membre prevăd amenzi maxime în valoare de 200 000 de euro, în timp ce numai 12 state membre prevăd amenzi de cel puțin 1 milion de euro. În cazul nerespectării condițiilor minime de autorizare de către societățile de investiții, 17 state membre prevăd amenzi maxime sub 1 milion de euro, iar în 6 dintre ele suma maximă este de cel mult 100 000 de euro. În sectorul asigurărilor, amenziile sunt nelimitate sau pot depăși 1 milion de euro în 10 dintre statele membre, se situează între 100 000 de euro și 1 milion de euro în 7 state membre și sub 100 000 de euro în 6 state membre.

În urma încălcării legislației din sectorul serviciilor financiare se pot realiza câștiguri de mai multe milioane de euro, care depășesc nivelurile maxime ale amenzilor prevăzute în unele state membre¹⁹. O amendă mai mică decât câștigurile estimate în cazul încălcării legislației este puțin probabil să aibă efectul disuasiv scontat. Mai mult, un eventual contravenient speră întotdeauna că autoritățile nu vor descoperi încălcarea. Pentru ca efectul unei amenzi să fie suficient de descurajator pentru un operator rațional de pe piață, posibilitatea ca încălcarea să rămână nedetectată trebuie contracarată prin aplicarea unor amenzi semnificativ mai mari decât eventualul beneficiu ce derivă din încălcarea legislației specifice sectorului serviciilor financiare. În sectorul financiar, în care un număr mare de potențiali contravenienți sunt instituții financiare transfrontaliere cu cifre de afaceri considerabile, sancțiunile în valoare de câteva mii de euro nu pot fi considerate a avea un efect suficient de descurajator.

Unele autorități competente nu pot aplica sancțiuni administrative atât persoanelor fizice, cât și celor juridice

În anumite state membre, sancțiunile se aplică numai persoanelor fizice sau numai persoanelor juridice: prin urmare, acestea vor fi tratate diferit pentru o anumită încălcare, în funcție de statul membru în care a fost comisă.

De exemplu, unele state membre nu prevăd aplicarea de sancțiuni persoanelor fizice din sectorul asigurărilor.

În această situație, o persoană fizică (de exemplu, un director de bancă) care poartă în esență răspunderea pentru o încălcare nu poate fi descurajată să continue să încalce legislația dacă nu există riscul de a fi sancționată pentru comportamentul său ilicit deoarece sancțiunile se aplică numai persoanelor juridice (de exemplu, numai băncii). Pe de altă parte, atunci când o persoană fizică a comis o încălcare în beneficiul unei instituții financiare, este posibil ca sancțiunile aplicabile numai respectivei persoane să nu aibă un efect disuasiv suficient asupra instituției financiare. În plus, atunci când încălcarea ține de responsabilitatea unei persoane juridice (de exemplu, o instituție financiară în ansamblul său), sancționarea numai a persoanelor fizice (de exemplu, a angajaților implicați în încălcare) poate fi insuficientă pentru a încuraja o astfel de instituție financiară să ia măsurile organizaționale și să furnizeze cursurile necesare de pregătire a personalului pentru a împiedica încălcarea legislației.

Autoritățile competente nu țin seama de aceleași criterii la aplicarea sancțiunilor

În majoritatea sectoarelor, există divergențe în ceea ce privește factorii de care trebuie să țină seama autoritățile competente atunci când iau decizii referitoare la tipul de sancțiune administrativă și/sau la calcularea sumei sancțiunilor administrative pecuniare care se aplică

¹⁹ A se vedea, de exemplu, comunicatul de presă al FSA nr. FSA/PN/098/2003 din 25.9.2003.

în fiecare caz în parte. Anumiți factori, cum ar fi beneficiul obținut în urma încălcării (dacă se poate calcula), precum și capacitatea financiară și eventualitatea unui comportament cooperant din partea autorului încălcării, nu sunt întotdeauna luați în considerare, deși ar putea contribui la asigurarea eficienței, proporționalității și efectului disuasiv al sancțiunilor aplicate.

De exemplu, pentru încălcarea dispozițiilor referitoare la utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale prevăzute de Directiva privind abuzul de piață, numai 12 state membre prevăd sancțiuni care corespund cel puțin cu beneficiul obținut în urma încălcării. Totuși, o amendă care nu este simțitor mai ridicată decât beneficiul obținut în urma încălcării nu va avea decât un efect disuasiv limitat.

În sectorul bancar, numai 17 state membre țin seama de capacitatea financiară a unei instituții financiare la stabilirea nivelului amenzi aplicate. Numai 5 state membre iau în considerare acest factor la aplicarea amenzilor pentru încălcări ale Directivei OPCVM²⁰. Totuși, orice sancțiune aplicată trebuie să aibă un efect echivalent asupra tuturor societăților din sectorul serviciilor financiare: o amendă de nivel redus are un efect disuasiv evident în cazul unor instituții financiare de mai mici dimensiuni, însă are un efect disuasiv foarte limitat pentru marile instituții financiare.

Nu în ultimul rând, nu în toate statele membre se ia în considerare gradul de colaborare al contravenientului, însă acest lucru ar încuraja contravenienții să colaboreze cu autoritățile competente, fapt important pentru sporirea capacității lor de investigare. De exemplu, în sectorul asigurărilor, numai în 18 state membre se ia în considerare cooperarea cu autoritățile.

Există divergențe referitoare la natura (administrativă sau penală) a sancțiunilor prevăzute în legislația națională

Gama de încălcări pentru care sunt prevăzute sancțiuni administrative sau penale în legislația națională diferă de la un stat membru la altul.

De exemplu, toate statele membre prevăd sancțiuni administrative în cazul încălcării Directivei MiFID, însă numai 13 dintre ele prevăd de asemenea sancțiuni penale.

Sub rezerva unei analize detaliate a fiecărui caz individual, sancțiunile penale aplicabile în situațiile cele mai grave de încălcare a normelor UE în materie de servicii financiare transmit un puternic mesaj de descurajare contravenienților individuali și prin urmare pot avea un efect disuasiv puternic, dacă sunt aplicate în mod adecvat de sistemul juridic penal.

Nivelul de aplicare a sancțiunilor variază de la un stat membru la altul

Pentru eficiența regimurilor în discuție, este esențial ca, pe lângă introducerea lor în mod adecvat în legislația națională, să se asigure faptul că sancțiunile sunt efectiv aplicate atunci când se dovedește că a avut loc o încălcare a reglementărilor în vigoare.

Deși nu există niciun indicator simplu care să permită măsurarea și compararea nivelului de aplicare a sancțiunilor în diferite state membre, se pot trage anumite concluzii din examinarea factorilor de intrare, precum resursele alocate de un stat pentru aplicarea sancțiunilor, sau a

²⁰ Surse: informații furnizate de membrii CESR cu privire la sancțiunile prevăzute de dispozițiile naționale care transpun Directiva OPCVM.

celor de ieșire, precum numărul și nivelul sancțiunilor aplicate. De exemplu, numărul sancțiunilor aplicate în diferite state membre în 2007 variază de la 0 la peste 100 și există diferențe chiar și între state membre cu sectoare financiar-bancare de dimensiuni similare. În unele state membre nu s-au aplicat niciun fel de sancțiuni timp de peste doi ani²¹.

Acest lucru se explică pe baza unei serii de factori printre care se numără absența încălcărilor, însă e foarte probabil ca acest lucru să se datoreze în parte și faptului că încălcările nu au fost identificate. Această explicație pare și mai probabilă din perspectiva faptului că unele dintre aceste state membre au un sector financiar de o anumită importanță, iar alte state membre cu piețe financiare de dimensiuni similare au aplicat mai multe sancțiuni în perioada de doi ani menționată anterior.

3.2. Consecințele regimurilor de sancțiuni divergente și fragile

Sancțiunile prevăzute de legislațiile naționale în cazul încălcării normelor UE din domeniul serviciilor financiare diferă în puncte esențiale. Aceste diferențe au dus la o situație în care sancțiunile nu par întotdeauna optime în termeni de eficiență, proporționalitate și capacitate de descurajare a încălcărilor.

Într-adevăr, dacă sancțiunile aplicate în întreaga Uniune nu sunt suficient de stricte sau dacă nivelul lor este deosebit de scăzut chiar și pentru cele mai grave încălcări, există riscul sporit ca ele să nu mai aibă un efect disuasiv suficient, deoarece câștigul estimat care poate fi obținut prin comportament ilicit va depăși substanțial riscul real. Mai mult, pentru că eficiența și efectul disuasiv al sancțiunilor depind cel puțin parțial de observarea aplicării lor efective de către autoritățile competente, nu este suficient să se prevadă sancțiuni adecvate dacă încălcările nu sunt detectate și, prin urmare, sancțiunile nu se aplică.

Lipsa capacității sancțiunilor de a descuraja încălcările și aplicarea inefficientă a acestora pot conduce la **încălcarea normelor UE în domeniul serviciilor financiare** (norme prudențiale, reguli de conduită, obligații de transparență etc.), ceea ce sporește riscul de manipulare a pieței și de lipsă de transparență și poate determina instituțiile financiare să își asume riscuri excesive în activitățile pe care le desfășoară.

Această situație riscă să **submineze grav protecția consumatorilor și integritatea pieței**. Încălcarea normelor UE în domeniul serviciilor financiare poate crea prejudicii economice serioase pentru o gamă largă de utilizatori de astfel de servicii, afectând totodată siguranța și integritatea pieței, cu efecte negative grave asupra întregii economii.

În plus, diferențele între regimurile de sancțiuni pot crea **denaturări ale concurenței pe piața internă**. Dacă sancțiunile aplicate în diferite state membre pentru încălcări similare diferă considerabil, instituțiile financiare pot fi tentate să apeleze la arbitrajul de reglementare atunci când decid cu privire la locul de stabilire sau la locația sucursalelor pentru a beneficia de regimurile de sancțiuni cel mai puțin stricte. Aceasta poate împiedica dezvoltarea unor condiții egale de concurență pe piața internă.

Punctele slabe identificate la nivelul regimurilor de sancțiuni naționale pot avea **un impact negativ și asupra supravegherii financiare**. A fost creată o nouă structură de supraveghere la nivel european care să asigure supravegherea eficace a societăților financiare și care

²¹ De exemplu: în sectorul bancar, unele state membre nu au aplicat nicio sancțiune în 2006, 2007 și primul trimestru al lui 2008.

presupune o relație bazată pe cooperare, coordonare și încredere între autoritățile naționale de supraveghere. Cu toate acestea, o autoritate de supraveghere ar putea refuza să delege competențe²² unei autorități din alt stat membru în care regimul de sancțiuni este considerabil mai puțin strict. Dacă autoritățile naționale de supraveghere nu dețin competențe echivalente și consecvente, inclusiv competențe de sancționare, există riscul ca deciziile luate în cadrul unui colegiu să nu se aplice în mod unitar de către autoritățile de supraveghere vizate.

În fine, această situație riscă **să submineze încrederea în sectorul financiar**, dacă părțile interesate și în speță consumatorii observă că nu sunt sancționate adecvat comportamentele ilicite în vederea descurajării altor încălcări.

4. ACȚIUNI STRATEGICE PROPUSE

Având în vedere lacunele susmenționate, Comisia consideră că este necesară consolidarea regimurilor de sancțiuni și asigurarea convergenței lor pentru prevenirea riscului unor disfuncții pe piețele financiare, fapt care va aduce beneficii semnificative. Comisia este de părere că aceste obiective pot fi mai bine îndeplinite prin acțiuni la nivelul Uniunii Europene, mai degrabă decât prin inițiative naționale separate, care nu ar fi suficiente pentru asigurarea convergenței necesare.

Prin urmare, Comisia propune stabilirea unui standard minim comun la nivel european în ceea ce privește aspectele esențiale ale regimurilor de sancțiuni în sectorul serviciilor financiare, acolo unde au fost identificate lacune.

4.1. Apropierea minimă a regimurilor naționale de sancțiuni

Comisia consideră că ar putea fi necesară o inițiativă legislativă a UE de promovare a convergenței și de consolidare a regimurilor naționale de sancțiuni în sectorul serviciilor financiare. Aceste obiective nu pot fi realizate în mod corespunzător de statele membre; în absența unui cadru comun la nivelul UE, inițiativele naționale nu pot asigura o consolidare coerentă a regimurilor de sancțiuni. Prin urmare, pentru atingerea unui grad de convergență satisfăcător se pare că este necesară o acțiune la nivelul UE.

Comisia estimează că este justificată o inițiativă legislativă pentru stabilirea unor standarde minime comune pe care statele membre să le urmeze la elaborarea sancțiunilor administrative pentru încălcarea normelor privind serviciile financiare și la aplicarea sancțiunilor în acest domeniu. Aceste standarde vor fi elaborate în cadrul unor principii de bază comune tuturor sectoarelor de profil, ceea ce va garanta coerența globală a oricărei acțiuni UE în acest domeniu, însă vor fi adaptate aspectelor specifice fiecărui sector și actelor legislative ale UE din domeniul serviciilor financiare.

Mai mult, se poate avea în vedere introducerea unor sancțiuni penale pentru cele mai grave încălcări ale legislației din domeniul serviciilor financiare dacă și acolo unde se va dovedi necesar pentru asigurarea implementării eficiente a legislației menționate.

²² O autoritate competentă poate delega sarcini și responsabilități altor autorități competente în anumite condiții, pentru asigurarea unei supravegheri transfrontaliere eficiente.

Abordarea legislativă avută în vedere va fi sectorială și strict limitată la anumite elemente ale regimurilor de sancțiuni²³. În secțiunea următoare sunt identificate o serie de elemente-cheie.

4.2. Aspecte principale vizate de apropierea legislației

În funcție de specificul fiecărui sector și act legislativ din domeniul serviciilor financiare, Comisia consideră că apropierea ar trebui să vizeze cel puțin următoarele aspecte:

- ***Tipuri adecvate de sancțiuni administrative pentru încălcarea dispozițiilor fundamentale***

În opinia Comisiei, pentru încălcarea dispozițiilor fundamentale ale unui act legislativ al UE, a cărui respectare este esențială pentru eficiența în practică a actului respectiv și, prin urmare, pentru buna funcționare a piețelor financiare, ar trebui prevăzut un set de sancțiuni administrative de bază în toate statele membre. Aceste sancțiuni trebuie să fie de așa natură încât să permită autorităților competente aplicarea, în fiecare caz în parte, a unei sancțiuni optime din punct de vedere al eficienței, proporționalității și efectului disuasiv.

De exemplu, pot fi utile somațiile de încetare a activității și ordinele administrative sau judecătorești dacă există riscul continuării sau repetării unui anumit tip de încălcare. În plus, aplicarea unei amenzi adecvate poate avea un efect disuasiv considerabil deoarece obligă autorul încălcării să suporte un cost. Retragera autorizațiilor poate fi adecvată în cazul unei încălcări repetate a dispozițiilor fundamentale ale actelor legislative ale Uniunii Europene. Înlocuirea directorilor unei instituții financiare constituie o sancțiune aplicabilă în cazul unor erori grave comise în activitatea de management.

Mai mult, avertismentele publice și publicarea sancțiunilor aplicate pot avea o contribuție semnificativă la prevenirea generală a încălcărilor legislației. Regimurile de sancțiuni vor fi mai eficiente în a-i împiedica pe posibili contravenienți să încalce pe viitor legislația, dacă aceștia constată că sancțiunile prevăzute de lege se aplică în mod activ și sunt executate și că există un risc real ca încălcările să fie identificate și sancționate de autorități.

Comisia propune introducerea unor dispoziții coerente în fiecare act legislativ, care să indice pentru fiecare dispoziție fundamentală unul sau mai multe tipuri de sancțiuni administrative pe care autoritățile competente din toate statele membre trebuie să le aibă la dispoziție în cazul încălcării respectivei dispoziții. Legiuitorul național trebuie să se asigure că sancțiunile de acest tip pot fi aplicate persoanelor responsabile de încălcarea dispozițiilor. Comisia va analiza, de asemenea, ce măsuri pot fi luate pentru a asigura o intercorelare adecvată a acestor sancțiuni administrative cu sancțiunile penale aplicate de statele membre.

²³

Temeiul juridic al acțiunii UE în acest domeniu este reprezentat de dispozițiile privind piața internă din Tratat referitoare la apropierea actelor cu putere de lege (articolul 114 din TFUE), la coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la accesul la activitățile independente și la exercitarea acestora, precum și la libertatea de a presta servicii [articolul 53 alineatul (1) și articolul 62 din TFUE]. Dispozițiile menționate dau posibilitatea legislatorului UE să adopte măsuri de apropiere a legislațiilor naționale, cu scopul de a îmbunătăți condițiile de creare și de funcționare a pieței interne. Acestea pot cuprinde măsuri legislative referitoare la sancțiuni, dacă ele sunt necesare în vederea asigurării aplicării normelor UE. Introducerea unor asemenea măsuri în legislația UE din domeniul serviciilor financiare va avea la bază același temei juridic ca și actele legislative sectoriale vizate. De asemenea, articolul 83 din TFUE constituie temeiul juridic pentru introducerea unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și sancțiunilor penale, în cazul în care apropierea legislațiilor statelor membre în materie penală se dovedește indispensabilă pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare.

- ***Publicarea sancțiunilor***

Comisia consideră că autoritățile competente trebuie, de regulă, să aibă obligația de a face publice sancțiunile aplicate. Ca urmare, Comisia analizează necesitatea introducerii obligativității în acest sens și a limitării suplimentare a excepțiilor de la această obligație, de exemplu dispunând ca în situațiile în care publicarea sancțiunilor ar afecta grav piețele financiare, autoritățile competente să aibă obligația de a publica sancțiunea păstrând anonimatul părții în cauză.

- ***Un nivel suficient de ridicat pentru amenzile administrative***

Având în vedere câștigurile foarte mari care ar putea fi obținute în urma încălcării legislației din domeniul serviciilor financiare, nivelul amenzilor prevăzute de legislația națională trebuie să fie suficient de ridicat pentru a permite autorităților naționale să aplice amenzi eficiente, proporționale și cu efect disuasiv. Pentru a descuraja un operator rațional de pe piață să încalce legea, posibilitatea ca încălcarea să rămână neidentificată trebuie contracarată de o amendă care poate fi considerată, în mod rezonabil, ca depășind eventualele beneficii financiare care s-ar putea obține în urma încălcării legii, chiar dacă respectivele beneficii nu se pot calcula. Aceasta pornind de la premisa că un operator rațional de pe piață ar lua în calcul posibilitatea detectării încălcării înainte de a decide să încalce legea și că nu toate încălcările vor fi în fapt detectate.

În plus, dat fiind că, în funcție de circumstanțele specifice fiecărui caz în parte, nivelul curent al sancțiunilor aplicate este adesea mult prea scăzut față de nivelul maxim prevăzut în legislație, iar gama de sancțiuni permise nu este întotdeauna utilizată complet, este cu atât mai important ca pragurile să fie suficient de ridicate pentru a avea capacitatea de a descuraja orice tip de încălcare a legii.

Prin urmare, Comisia va analiza necesitatea stabilirii unor niveluri minime pentru fiecare categorie de amenzi administrative pe care statele membre vor trebui să le respecte la stabilirea gamei de amenzi prevăzute în legislațiile naționale. Aceste niveluri se pot stabili ținând seama de tipurile de încălcări ale legislației și de beneficiile ce pot fi obținute în urma încălcării normelor, pentru a depăși semnificativ astfel de eventuale beneficii.

- ***Sancțiuni atât pentru persoane fizice, cât și pentru instituții financiare***

Trebuie aplicate sancțiuni persoanelor fizice responsabile pentru încălcarea dispozițiilor legale și/sau instituției financiare în beneficiul căreia acționează persoanele respective prin comiterea încălcării. Sancționarea persoanelor fizice responsabile poate fi mai adecvată atunci când încălcarea legii ține exclusiv de răspunderea lor. Pe de altă parte, dacă o persoană fizică face parte dintr-o instituție financiară, amendarea instituției financiare este adesea necesară dacă persoana responsabilă a acționat în beneficiul acesteia. De asemenea, instituția financiară ar putea fi astfel încurajată să ia măsurile organizatorice necesare și să ofere personalului cursurile de pregătire necesare în vederea prevenirii încălcării dispozițiilor legale.

Comisia consideră că, în funcție de specificul fiecărui act legislativ, trebui să existe posibilitatea aplicării de sancțiuni administrative persoanelor fizice responsabile și instituțiilor financiare în beneficiul cărora au acționat persoanele respective.

Comisia are în vedere introducerea unor dispoziții adecvate care să specifice faptul că sancțiunile administrative sunt aplicabile tuturor persoanelor responsabile pentru încălcarea legii²⁴. Acestea trebuie să includă persoana fizică responsabilă cu comiterea încălcării și/sau, dacă respectiva persoană face parte dintr-o instituție financiară, instituția în beneficiul căreia a acționat prin încălcarea legii.

- ***Criterii adecvate care trebuie luate în considerare la aplicarea sancțiunilor***

Eficiența, proporționalitatea și efectul disuasiv al sancțiunilor depind și de factorii luați în considerare de autoritățile competente în luarea deciziilor privind sancțiunile ce urmează a fi aplicate autorului unei anumite încălcări, inclusiv de circumstanțele agravante sau de cele atenuante. Acest lucru este valabil mai ales în cazul stabilirii sumei exacte a amenzii, în situațiile în care legislația națională prevede un interval situat între o sumă minimă și una maximă.

Acești factori trebuie încadrați astfel încât să permită autorităților competente să adapteze tipul și nivelul sancțiunilor aplicate în funcție de natura și de impactul încălcării, precum și în funcție de situațiile individuale ale contravenienților, lucru care ar contribui la asigurarea aplicării în practică a unor sancțiuni optime din punct de vedere al proporționalității și al efectului lor disuasiv.

În opinia Comisiei, pe lângă gravitatea încălcării care este deja prevăzută în majoritatea legislațiilor naționale, printre factorii care trebuie luați în considerare se numără cel puțin:

- beneficiile financiare pe care contravenientul le obține în urma încălcării dispozițiilor legale (dacă pot fi calculate), pentru a reflecta mai bine impactul încălcării și pentru descurajarea încălcărilor ulterioare.
- capacitatea financiară a contravenientului, estimată pe baza unor elemente precum cifra de afaceri anuală a unei instituții financiare sau venitul anual al persoanei responsabile de încălcare, pentru ca sancțiunile aplicate să aibă un efect disuasiv suficient chiar și pentru instituțiile financiare de mari dimensiuni.
- comportamentul cooperant al autorului încălcării, care ar putea încuraja contravenienții să colaboreze și, prin aceasta, ar contribui la creșterea capacității de investigare a autorităților și la eficiența sancțiunilor.
- durata încălcării dispozițiilor legale.

Prin urmare, Comisia analizează posibilitatea introducerii unor dispoziții care să oblige statele membre să asigure luarea în considerare de către autoritățile competente a unui set de criterii minime comune la stabilirea sancțiunii aplicate în cazul încălcării unei dispoziții din legislația specifică domeniului serviciilor financiare.

- ***Eventuala introducere a sancțiunilor penale pentru cele mai grave încălcări***

²⁴

Majoritatea directivelor prevăd că sancțiunile se pot aplica persoanelor responsabile pentru încălcarea legii, însă fără a clarifica dacă sunt incluse atât persoanele fizice, cât și cele juridice. Există câteva excepții, de exemplu Directiva 2009/138/CE (Solvabilitate II), articolul 34 („Autoritățile de supraveghere au competența de a lua orice măsuri necesare, inclusiv, dacă este cazul, măsuri cu caracter administrativ sau financiar, în ceea ce privește întreprinderile de asigurare sau de reasigurare, precum și membrii organului administrativ, de conducere sau de control al acestora”).

În general, se consideră că sancțiunile penale, în special pedepsele cu închisoarea, transmit un mesaj puternic de dezaprobare care ar putea spori efectul disuasiv al sancțiunilor, cu condiția ca acestea să fie aplicate în mod adecvat de sistemul juridic penal.

Totuși, sancțiunile penale pot să nu fie adecvate pentru toate tipurile de încălcări ale legislației și pentru toate cazurile. Pedepsele cu închisoarea nu se pot aplica decât persoanelor fizice, iar în unele state membre persoanelor juridice li se pot aplica amenzi penale. Nu toate tipurile de încălcări ale legislației în domeniul serviciilor financiare pot fi considerate suficient de grave ca să justifice aplicarea de sancțiuni penale.

Legislația UE existentă în domeniul serviciilor financiare nu aduce atingere dreptului statelor membre de a aplica sancțiuni penale. De fapt, câteva dintre statele membre aplică deja sancțiuni penale pentru anumite infracțiuni în sectorul serviciilor financiare, în special în cazul abuzului de piață sau al utilizărilor abuzive ale informațiilor confidențiale. În cazul manipulărilor pieței interzise în temeiul Directivei privind abuzul de piață, numai două state membre nu prevăd sancțiuni penale. În alte domenii, mult mai puține state membre prevăd sancțiuni penale. De exemplu, încălcarea condițiilor inițiale de obținere a autorizației de către o societate de investiții în temeiul directivei MiFID se pedepsește cu închisoarea numai în șapte dintre statele membre.

În lumina considerațiilor de mai sus și în conformitate cu concluziile Consiliului JAI din 22 aprilie 2010 referitoare la prevenirea crizelor economice și la stimularea activității economice și cu Programul de la Stockholm²⁵, Comisia va analiza dacă și în ce domenii se dovedește esențială introducerea de sancțiuni penale și elaborarea unor norme minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor penale, în vederea asigurării implementării eficiente a legislației UE din domeniul serviciilor financiare. Orice propunere în materie de drept penal trebuie să aibă drept scop asigurarea unui nivel adecvat de coerență între diferite sectoare, fiind vorba în special de tipul și de nivelul sancțiunilor penale incluse în directivele UE.

- ***Mecanisme adecvate în sprijinul aplicării efective a sancțiunilor***

În vederea asigurării unui regim de sancțiuni eficiente, proporționale și cu efect disuasiv, este esențial ca sancțiunile prevăzute de lege să fie aplicate efectiv, încălcările legislației să fie detectate, investigațiile și procedurile de sancționare să fie îndeplinite rapid și să se aplice sancțiuni adecvate acolo unde este cazul.

Aplicarea de sancțiuni pentru încălcarea legislației UE din domeniul serviciilor financiare este în principal responsabilitatea autorităților naționale. Pentru ca acestea din urmă să fie în măsură să asigure respectarea legislației EU, cadrul legal și instituțional trebuie să favorizeze, pe cât posibil, detectarea încălcărilor și aplicarea de sancțiuni adecvate.

Comisia reamintește statelor membre obligația acestora de a garanta, fără a aduce atingere independenței sistemului judiciar, că autoritățile competente aplică efectiv sancțiunile prevăzute în legislația națională. Acest lucru trebuie să includă, printre altele, suficiente resurse umane și financiare dedicate aplicării sancțiunilor, cursuri de formare adecvate și cunoștințe specializate pentru persoanele și instituțiile care realizează investigațiile și îndeplinesc procedurile de sancționare. Comisia consideră că aceste aspecte pot fi soluționate mai bine la nivel național.

²⁵ A se vedea nota de subsol nr. 3.

Totuși, Comisia este de părere că Uniunea Europeană poate lua măsuri de îmbunătățire a cadrului legal în care operează autoritățile competente, garantând în speță că autoritățile naționale dețin competențele fundamentale și dispun de instrumentele de investigare necesare și că acestea cooperează și își coordonează acțiunile în mod adecvat.

În vreme ce gradul de convergență al celor mai multe dintre competențele fundamentale și instrumentele de investigare în temeiul legislației existente este deja relativ ridicat, nu s-a atins un astfel de nivel de convergență în ceea ce privește, în speță, mecanismele de încurajare a raportării, fie în cadrul unei instituții financiare, fie autorităților competente, de către persoanele care au cunoștință de eventuale încălcări ale legislației și de încurajare a persoanelor responsabile de eventuale astfel de încălcări să le raporteze autorităților competente.

În opinia Comisiei, poate fi util să se examineze posibilitatea introducerii unor dispoziții comune privind mecanismele pe care trebuie să le instituie statele membre pentru o mai bună detectare a încălcărilor legislației UE, în special cele care vizează protecția persoanelor (de exemplu, a angajaților instituțiilor financiare) care denunță eventualele încălcări comise de alte persoane („whistleblowing”) sau cele care vizează reducerea sancțiunilor aplicabile persoanelor care mărturisesc că sunt implicate în încălcarea legislației, în condiții stricte și clar definite (programe de clemență)²⁶. Permițând autorităților competente să descopere încălcările care ar fi rămas probabil nedescoperite sau să adune dovezi suplimentare în legătură cu o încălcare, aceste mecanisme pot contribui la aplicarea mai eficientă a legislației UE, în avantajul tuturor actorilor de pe piața financiară.

În ceea ce privește cooperarea dintre autoritățile competente, legislația UE în vigoare prevede deja obligația statelor membre de a lua măsurile necesare în vederea asigurării cooperării dintre autoritățile competente oricând este necesar în scopul identificării încălcărilor și aplicării de sancțiuni. În speță, autoritățile competente trebuie să facă schimb de informații și să coopereze în cazul încălcărilor cu efecte în mai multe state membre.

Comisia consideră că noile autorități europene de supraveghere vor facilita și mai mult cooperarea existentă între autoritățile competente, ceea ce va contribui la aplicarea mai uniformă a sancțiunilor și la activități de supraveghere mai eficiente. În acest scop, autoritățile europene de supraveghere trebuie să își utilizeze competențele de a efectua evaluări *inter pares* și să includă competențele de sancționare printre domeniile prioritare ale acestor evaluări. De asemenea, ele trebuie să își utilizeze competențele pentru a colecta informații referitoare la sancțiuni, în vederea monitorizării legislației naționale și a promovării schimbului de informații și de bune practici între statele membre. Mai mult decât atât, autoritățile europene de supraveghere au posibilitatea de a soluționa divergențele apărute între autoritățile naționale, în anumite domenii care necesită cooperare, coordonare sau luarea în comun a deciziilor de către autoritățile de supraveghere din mai multe state membre.

În final, Comisia va analiza dacă ar fi necesară o mai mare convergență cu privire la alte aspecte specifice, cum ar fi normele privind sarcina probei, pentru a asigura aplicarea efectivă a sancțiunilor prevăzute de lege.

²⁶

A se vedea programele instituite de OFT și SEC pentru recompensarea denunțătorilor.

5. CONCLUZIE

Criza financiară a demonstrat că normele privind piața financiară nu sunt întotdeauna respectate și aplicate așa cum ar trebui. Acest lucru a afectat serios încrederea în sectorul financiar. Comisia recunoaște faptul că înăsprirea regimurilor de sancțiuni nu poate remedia toate problemele legate de aplicarea normelor UE din sectorul serviciilor financiare, însă consideră că o mai mare convergență a regimurilor naționale existente și consolidarea acestora pot contribui semnificativ la prevenirea riscului de funcționare inadecvată a piețelor financiare și la crearea unor condiții egale de concurență pe piața internă.

Comisia invită statele membre și alte părți interesate să îi transmită observațiile lor privind analiza lacunelor identificate și propunerile de politică din prezenta comunicare. Părțile interesate sunt invitate să precizeze dacă există aspecte pe care nu le consideră adecvate în vederea apropierei legislației și dacă există sectoare în care Comisia ar trebui să ia măsuri suplimentare.

Toate părțile interesate sunt invitate să își trimită contribuțiile la următoarea adresă: markt-sanctions-consultation@ec.europa.eu, până la 19 februarie 2011.

Răspunsurile primite vor fi disponibile pe site-ul web al Comisiei, dacă nu există cerințe specifice de confidențialitate, iar aceasta va publica o sinteză a rezultatelor consultării.

Comisia va lua în considerare observațiile primite în cazul în care decide să înainteze propuneri privind modalitățile de consolidare a regimurilor naționale de sancțiuni în mod uniform. Orice inițiative legislative în acest domeniu vor fi însoțite de o analiză de impact a aspectelor relevante privind regimurile de sancțiuni.