

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.12.2010
SEC(2010) 1497 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij de

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector

{SEC(2010) 1496 definitief}
{COM(2010) 716 definitief}

1. INLEIDING

Naar aanleiding van de financiële crisis is twijfel gerezen over de vraag of de regels voor de financiële markten altijd naar behoren worden nageleefd en toegepast.

Ingevolge het van de ECOFIN-Raad in 2007 ontvangen politieke mandaat heeft de Commissie samen met de comités van toezichthouders de samenhang, de gelijkwaardigheid en het werkelijke gebruik van de sanctiebevoegdheden onder de lidstaten in de Europese financiële sector getoetst.

2. PROBLEEMSTELLING

Uit de voorbereidende analyse die op basis van de door de comités van toezichthouders verstrekte informatie is uitgevoerd, blijken bepaalde **verschillen en zwakke punten in de nationale sanctieregelingen**, die niet altijd lijken te verzekeren dat de sancties voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

De niveaus van de administratieve geldsancties verschillen sterk per lidstaat en lijken, onder meer voor hetzelfde soort inbreuken, in sommige lidstaten te laag. In de financiële sector, waar een aantal mogelijke schenders financiële instellingen zijn met aanzienlijke omzetcijfers, lijken boetes ten belope van enkele duizenden euro's niet voldoende afschrikkend.

Sommige lidstaten beschikken voor bepaalde schendingen niet over belangrijke soorten sanctiebevoegdheden (bijvoorbeeld intrekking van de vergunning) die nodig kunnen zijn om schendingen effectief te sanctioneren.

Er bestaan verschillen wat het soort personen betreft dat mag worden gesanctioneerd: in bepaalde lidstaten zijn sancties niet van toepassing op natuurlijke personen of op rechtspersonen. Met betrekking tot een specifieke overtreding zullen zij dan ook op een verschillende manier worden behandeld naar gelang van de lidstaat waar de overtreding wordt begaan.

De voor het bepalen van het niveau van de opgelegde sancties in aanmerking genomen criteria variëren substantieel en omvatten niet altijd factoren (bijvoorbeeld de aan de schending ontleende voordelen) die belangrijk zijn om de evenredigheid en het afschrikkingseffect van sancties te verzekeren.

Sommige lidstaten voorzien voor bepaalde schendingen in strafrechtelijke sancties terwijl andere lidstaten uitsluitend in administratieve sancties voorzien. Strafrechtelijke sancties geven een sterk signaal af van afkeuring van de individuele overtreders en kunnen een belangrijk afschrikkend effect hebben.

Er bestaat enig verschil in het niveau van toepassing van sancties in verschillende lidstaten, waaronder die welke een bank- en verzekeringssector van vergelijkbare grootte hebben.

Vastgestelde problemen

De bovenbeschreven verschillen en zwakke punten kunnen:

1. de sancties wegens schendingen van de EU-wetgeving inzake financiële diensten **onvoldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend** maken;

2. **de concurrentie op de interne markt verstoren**; en

3. **het financiële toezicht negatief beïnvloeden.**

Deze problemen kunnen resulteren in **een gebrekkige naleving van de EU-regels inzake financiële diensten**, waardoor het risico op marktmanipulatie en een gebrek aan transparantie kunnen toenemen en de goede werking van de financiële markten uiteindelijk kan worden geschaad.

Deze situatie dreigt **de consumentenbescherming en de marktintegriteit ernstig te ondermijnen** en kan de gehele economie negatief beïnvloeden.

Deze situatie dreigt **ook het vertrouwen in de financiële sector te ondermijnen.**

3. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Convergentie van nationale sanctieregelingen lijkt noodzakelijk om het afschrikkingseffect van de sancties te bevorderen en daardoor te zorgen voor gelijke spelregels, uniforme toepassing van de wetgeving inzake financiële diensten van de EU en volledige samenwerking tussen de nationale toezichthouders in heel de EU. Deze doelstellingen kunnen beter via EU-maatregelen dan via verschillende nationale initiatieven worden bereikt. Betere toepassing van de bestaande sanctiebevoegdheden door de bevoegde autoriteiten op nationaal niveau zou niet voldoende zijn om voldoende convergentie te bereiken.

4. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Met EU-maatregelen zouden de volgende algemene beleidsdoelstellingen kunnen worden vervuld:

- herstel van vertrouwen in de financiële sector
- betere bescherming van de gebruikers van financiële diensten
- veiligheid, stabiliteit en integriteit van de financiële markten
- naleving van de financiële regels van de EU die bijdragen tot een goede werking van de financiële markten

Het bereiken van die doelstellingen vereist de realisatie van de volgende specifieke doelstellingen:

- effectiviteit, evenredigheid en afschrikkingseffect van sancties
- ontwikkeling van gelijke spelregels en vermindering van de gelegenheden tot regelgevingsarbitrage
- effectief toezicht op financiële instellingen.

5. BELEIDSOPTIES, EFFECTANALYSE EN VERGELIJKING

De analyse is in dit stadium beperkt tot een algemene beoordeling van de mogelijke opties om de nationale sanctieregelingen onderling aan te passen en te versterken. De overwogen beleidsalternatieven handelen niet over specifieke maatregelen die in de betrokken specifieke sectoren (bankwezen, verzekeringen, effecten) nodig zijn; die zullen worden beoordeeld wanneer de Commissie definitieve voorstellen doet.

5.1. Beleidsalternatieven betreffende de inhoud van de maatregelen

Er zijn vijf thema's voor mogelijke EU-maatregelen bepaald. Voor elk thema zijn verschillende beleidsalternatieven geanalyseerd en vergeleken.

THEMA 1: soort administratieve sanctie en niveau van administratieve geldsancties

Het thema heeft betrekking op het soort en het niveau van administratieve sancties waarin in de nationale wetgeving wordt voorzien.

Opties
1: Geen EU-maatregelen
2: Gemeenschappelijke minimumbepalingen betreffende het soort administratieve sancties en het niveau van geldsancties voor essentiële schendingen
3: Uniforme soort administratieve sancties en niveau van geldsancties voor cruciale schendingen
4: Uniforme soort administratieve sancties en niveau van geldsancties in heel de EU voor alle schendingen

Onder **optie 1** zouden de lidstaten nauwelijks bereid zijn het soort sancties en het niveau van geldsancties waarin zij voorzien te vergelijken met die waarin in andere lidstaten wordt voorzien en de effectiviteit van hun eigen regeling ter discussie te stellen. Er zouden verschillen blijven bestaan.

Optie 2 zou helpen ervoor te zorgen dat schendingen in alle lidstaten op soortgelijke wijze worden behandeld, hetgeen de ontwikkeling van gelijke spelregels op de Europese financiële markten versterkt. Dit zou het consumentenvertrouwen vergroten en kan leiden tot een grotere grensoverschrijdende verkoop van producten op het gebied van financiële diensten. Door aan de bevoegde autoriteiten gelijkwaardige minimale sanctiebevoegdheden te verlenen, zou het grensoverschrijdend toezicht verbeteren. Het afschrikkingseffect van sancties zou ten minste in de lidstaten waar momenteel te lage sanctieniveaus bestaan, verhogen. Risico's op schendingen van de EU-wetgeving zouden verkleinen, hetgeen voordelig is voor de consumentenbescherming, concurrentie tussen de financiële instellingen, veiligheid en integriteit van de financiële markten. De lidstaten zouden verder mogen gaan dan de EU-minimumcriteria en de sancties aan de specificiteit van de verschillende nationale rechtssystemen mogen aanpassen. Wijzigingen in de nationale wetgeving zouden slechts in bepaalde lidstaten vereist zijn. De nalevingskosten voor de lidstaten zullen naar verwachting beperkt zijn.

Optie 3 zou effectief zijn bij het zorgen voor gelijke spelregels omdat daardoor de kans dat leveranciers van financiële diensten regelgevingsarbitrage tussen de sanctieregelingen in de verschillende lidstaten verrichten, verkleint. Het afschrikkingseffect van sancties zou vergroten en de risico's op schendingen van de EU-wetgeving zouden dienovereenkomstig

verkleinen, hetgeen voordelig zou zijn voor de consumentenbescherming, concurrentie, veiligheid en integriteit van de financiële markten. De lidstaten zouden echter niet de mogelijkheid hebben te voorzien in verdergaande sancties of hogere niveaus van geldboeten dan die waarin het uniforme EU-kader voorziet. Deze optie zou waarschijnlijk belangrijke wijzigingen van alle nationale wetgevingen vereisen.

Optie 4 zou de meest effectieve optie zijn wat betreft het waarborgen van gelijke spelregels en het vergroten van het vertrouwen tussen de toezichthouders aangezien alle verschillen dan zouden verdwijnen. Er zouden dan echter waarschijnlijk grote wijzigingen van alle nationale wetgevingen vereist zijn en alle speelruimte bij de behandeling van schendingen van het EU-recht zou verdwijnen. De nalevingskosten zouden belangrijk kunnen zijn en de uniforme regeling past mogelijk niet bij het rechtssysteem en de rechtscultuur in de verschillende lidstaten.

THEMA 2: adressaten van administratieve sancties

Dit thema handelt over de mogelijkheid sancties toe te passen op de natuurlijke personen en/of rechtspersonen die verantwoordelijk zijn voor een schending van de regels inzake financiële diensten van de EU.

Opties
1: Geen EU-maatregelen
2: Sancties zowel van toepassing op natuurlijke als op rechtspersonen

Onder **optie 1** zouden de lidstaten de persoonlijke werkingssfeer van de sancties zoals momenteel in hun wetgeving geregeld niet verruimen hetgeen waarschijnlijk niet voor een optimaal afschrikkingseffect zou zorgen.

Optie 2 daarentegen zou het afschrikkingseffect van de sancties in belangrijke mate verhogen, hetgeen zou zorgen voor betere naleving van de EU-wetgeving en positieve effecten zou hebben op consumentenbescherming, eerlijke concurrentie, veiligheid en integriteit van de financiële markten. Deze optie zou positief zijn voor gelijke spelregels op de Europese financiële markt en zou het consumentenvertrouwen en wederzijdse vertrouwen tussen de toezichthouders vergroten. Alleen in de lidstaten waar de werkingssfeer van de sancties niet zowel de natuurlijke als de rechtspersonen omvat, zouden wetgevingsmaatregelen vereist zijn.

THEMA 3: bij het bepalen van sancties in aanmerking genomen factoren

Dit thema betreft de elementen die door de bevoegde autoriteiten worden overwogen wanneer zij het soort administratieve sancties en/of het bedrag van de administratieve geldsanctie bepalen dat aan de dader van een specifieke schending moet worden opgelegd.

Opties
1: Geen EU-maatregelen
2: Een aantal door alle autoriteiten in aanmerking te nemen essentiële factoren
3: Lijst van door alle nationale autoriteiten in aanmerking te nemen exhaustieve en identieke factoren

Onder **optie 1** zou, terwijl alle lidstaten rekening houden met de ernst van de schending, alleen in sommige lidstaten of voor bepaalde schendingen met andere factoren rekening

worden gehouden. Dit zou waarschijnlijk onvoldoende zijn om te zorgen voor een optimaal afschrikkingseffect.

Optie 2 zou het mogelijk maken de opgelegde sancties beter aan te passen aan de impact van de schending en de persoonlijke situatie van de overtreders, hetgeen zou helpen te zorgen voor de effectiviteit, evenredigheid en het afschrikkingseffect ervan. Verhoogde convergentie in de wijze waarop sancties in heel Europa worden toegepast, zou de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten vergemakkelijken. De evenredigheid van de sancties zou beter verzekerd zijn en het afschrikkingseffect van de sancties zal toenemen, waardoor de risico's op schendingen in de EU zouden verminderen. Rekening houden met de medewerkingsbereidheid van de overtreder zou helpen schendingen op te sporen. De nalevingskosten voor de lidstaten zullen naar verwachting beperkt zijn.

Onder **optie 3** zou uniformiteit in de wijze waarop sancties worden toegepast, zorgen voor een beter grensoverschrijdend toezicht. Uniforme toepassing van de factoren waarin optie 2 voorziet, zou wat betreft evenredigheid en afschrikkingseffect van sancties en betere opsporing van inbreuken dezelfde effecten hebben als optie 2. De lijst zou echter alleen factoren omvatten die in alle nationale rechtssystemen op dezelfde wijze kunnen worden toegepast, waardoor het onmogelijk zou zijn ook rekening te houden met andere factoren die in sommige rechtssystemen mogelijk relevant zijn. De nalevingskosten kunnen aanmerkelijk zijn, aangezien deze optie een herziening impliceert van alle bepalingen betreffende de wijze waarop sancties worden toegepast.

THEMA 4: strafrechtelijke sancties

Dit thema betreft de toepassing van strafrechtelijke sancties op schendingen van de financiële dienstenwetgeving van de EU.

Opties
1: Geen EU-maatregelen
2: Invoering van strafrechtelijke sancties voor de zwaarste schendingen

Onder **optie 1** is het onwaarschijnlijk dat de lidstaten hun strafrecht herzien om verdere convergentie op dit gebied te bereiken.

Optie 2 zou een sterk signaal van afkeuring afgeven dat het afschrikkingseffect van sancties zou kunnen verhogen en een positieve impact op de publieke perceptie van de gepastheid van sancties zou kunnen hebben. Er zouden niet op alle schendingen strafrechtelijke sancties staan, alleen op de zwaarste, waarvoor strafrechtelijke sancties het meest efficiënte, effectieve en afschrikkende instrument zijn om behoorlijke handhaving van de financiële dienstenregels van de EU te bereiken. In strafrechtelijke sancties zou alleen worden voorzien op gebieden waar dit strikt noodzakelijk is.

THEMA 5 EU-maatregelen ter ondersteuning van effectieve toepassing van sancties

Dit thema betreft de mechanismen die de lidstaten mogen invoeren om de toepassing van sancties, met name de opsporing van schendingen, te verbeteren. De voorziene EU-maatregelen zouden zich toespitsen op 1) het verschaffen aan alle bevoegde autoriteiten van essentiële bevoegdheden en onderzoeksinstrumenten en 2) de samenwerking tussen nationale autoriteiten.

Opties
1: Coördinatie door de ETA's – geen bijkomende EU-maatregelen
2: Bijkomende EU-maatregelen om ervoor te zorgen dat alle lidstaten voorzien in essentiële onderzoeksbevoegdheden en -instrumenten

Onder **optie 1** zouden, terwijl bepaalde lidstaten in regels betreffende informanten zouden blijven voorzien, verreweg de meeste lidstaten waarschijnlijk geen consistente en voorspelbare regelingen invoeren om informanten te beschermen en hen van sancties te ontheffen wanneer zij bij de inbreuk betrokken zijn (clementieregelingen). Het doel van de versterking van de nationale sanctieregelingen zou in bepaalde mate kunnen worden bereikt door de coördinatieactiviteit van de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten.

Optie 2 zou effectiever zijn wat betreft betere handhaving van sancties, aangezien nieuwe instrumenten beschikbaar zouden zijn om schendingen op te sporen. Wanneer schendingen regelmatig worden opgespoord en bestraft, zouden het afschrikkingseffect en de effectiviteit van de sancties worden verhoogd. Ook zou de perceptie dat de daders van overtredingen gewoonlijk worden ontdekt en effectief gestraft het vertrouwen in de financiële sector herstellen.

5.1.1. Verkozen pakket beleidsopties

De volgende opties zijn geselecteerd voor de vijf behandelde thema's:

- THEMA 1: invoering van gemeenschappelijke minimumcriteria betreffende soort en niveau van administratieve sancties
- THEMA 2: zowel op natuurlijke als op rechtspersonen toepasselijke sancties
- THEMA 3: bepaalde door alle nationale autoriteiten in aanmerking genomen essentiële factoren
- THEMA 4: invoering van strafrechtelijke sancties voor de zwaarste schendingen
- THEMA 5: versterking van mechanismen die de opsporing van schendingen/handhaving van sancties vergemakkelijken.

5.2. Opties betreffende het soort maatregelen

Vier opties zijn overwogen ten aanzien van het soort maatregelen die kunnen worden genomen om het in punt 5.1 bepaalde pakket beleidsopties uit te voeren.

- Optie 1: niet-bindende maatregelen die de onderlinge aanpassing van de sanctieregelingen vergemakkelijken

Bij ontstentenis van enige verplichting zou niet verzekerd zijn dat alle lidstaten alle vereiste maatregelen nemen en zouden de betrokken thema's waarschijnlijk door elke lidstaat anders worden behandeld.

- Optie 2: minimale onderlinge aanpassing van sanctieregelingen – sectorale benadering

Deze optie lijkt zeer effectief aangezien het daardoor mogelijk zou worden de bepalingen in te voeren die in de specifieke sector en voor de betrokken specifieke EU-rechtshandeling het meest passend zijn. De lidstaten zouden nog steeds de sancties kunnen kiezen en toepassen en zouden in strengere regels dan de minimumnormen mogen voorzien. Deze optie zou niet noodzakelijk belangrijke wijzigingen van de nationale sanctieregelingen vereisen.

- Optie 3: minimale onderlinge aanpassing van de sanctieregelingen – sectoroverschrijdende benadering

Deze optie zou het mogelijk maken de voor alle thema's behalve thema 4 geselecteerde beleidsopties uit te voeren aangezien een sectorale benadering essentieel lijkt om de zwaarste schendingen te bepalen waarvoor strafrechtelijke sancties noodzakelijk zijn. Aangezien het EU-kader slechts op zeer algemene thema's betrekking zou kunnen hebben, zouden de lidstaten veel speelruimte behouden bij de uitvoering van de gemeenschappelijke regels, waardoor de effectiviteit van deze optie zou verminderen.

- Optie 4: volledige onderlinge aanpassing van de sanctieregelingen – sectorale benadering

Deze optie is in ieder geval uitgesloten voor thema 4, aangezien de Europese wetgever niet bevoegd is om strafrechtelijke sancties volledig te harmoniseren. Volledige onderlinge aanpassing van de sanctieregelingen zou niet geschikt zijn voor de uitvoering van de voor de thema's 1 en 3 geselecteerde beleidsmaatregelen, die de invoering van uniforme regels uitsluiten.

5.2.1. Verkozen beleidsinstrumenten

Als meest passende optie geldt een wetgevingsmaatregel die gericht is op minimale onderlinge aanpassing van de nationale sanctieregelingen en potentieel alle te behandelen thema's omvat.

Als meest effectieve benadering geldt de sectorale benadering, die met de sectoroverschrijdende benadering zou kunnen worden gecombineerd door een aantal voor alle sectoren gemeenschappelijke basisbeginselen vast te stellen.

6. MONITORING EN EVALUATIE

De geselecteerde beleidsopties zullen in de mededeling worden gepresenteerd om alle stakeholders in staat te stellen opmerkingen over de voorgestelde maatregelen te maken. De Commissie zal de ontvangen feedback evalueren en ermee rekening houden wanneer zij met definitieve voorstellen komt.