

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.12.2010
KOM(2010) 716 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser

{SEK(2010) 1496 endelig}

{SEK(2010) 1497 endelig}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser

1. INDLEDNING

Den Europæiske Unions arbejde med at skabe et indre marked for finansielle tjenesteydelser har ført til fremskridt i retning af et sæt harmoniserede tilsyns- og adfærdsregler for finansieringsinstitutter, som skal garantere sikkerhed, stabilitet og integritet på de finansielle markeder.

Finanskrisen har skabt tvivl om, hvorvidt de finansielle markeders regler altid bliver overholdt og anvendt, som de burde, i hele Unionen. Manglende håndhævelse af EU-regler i én medlemsstat kan få betydelige konsekvenser for det finansielle systems stabilitet og funktionsmåde i en anden medlemsstat. Det er derfor helt afgørende at sikre, at EU-reglerne finder konsekvent og effektiv anvendelse i alle medlemsstaterne.

Kommissionen har arbejdet med en omfattende reform af den finansielle sektor med det formål at sikre et sundt og stabilt finansielt system. Den seneste reform af tilsynsstrukturene vil især gøre det muligt at forbedre overvågningen af de finansielle markeder og i højere grad at garantere sikkerhed, stabilitet og integritet på markedet.

Det nye tilsynssystem skal nødvendigvis suppleres med effektive og tilstrækkeligt ensartede sanktionsordninger. Som det hedder i de Larosière-rapporten, kan tilsynet ikke være effektivt, hvis sanktionsordningerne er svage og yderst forskelligartede. Det er helt afgørende, at alle tilsynsførende i EU og andetsteds kan anvende sanktionsordninger, som er tilstrækkeligt ensartede og strenge og har afskrækkende virkning¹.

Det påhviler først og fremmest de nationale myndigheder at sikre, at EU-reglerne anvendes korrekt. De er ansvarlige for at forhindre finansieringsinstitutterne i at overtræde EU-reglerne og for at straffe overtrædelser inden for deres retsområde. Men de nationale myndigheder har behov for at koordinere og integrere deres tiltag. De nye europæiske tilsynsmyndigheder vil forbedre koordineringen af de nationale myndigheders håndhævelsesaktiviteter². Endvidere

¹ Rapporten af 25. februar 2009 fra Højniveaugruppen vedrørende Finansielt Tilsyn i EU under ledelse af Jacques de Larosière, punkt 201.

² I november 2010 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en række retsakter, som etablerer en ny tilsynsramme for den finansielle lovgivning, herunder oprettelse af Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA), Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA), jf. KOM(2009) 499, KOM(2009) 501 og KOM(2009) 502. Disse myndigheder får beføjelser til at gennemføre peer reviews af nationale myndigheder, herunder også sanktionsbeføjelser, og vil modtage oplysninger om sanktioner, som de nationale myndigheder har anvendt. Disse beføjelser kan anvendes til overvågning af den lokale lovgivning og fremme af udveksling af information og bedste praksis mellem medlemsstaterne. De har også beføjelser til at bilægge tvister mellem nationale myndigheder inden for en række områder, som kræver samarbejde, koordinering eller fælles beslutningstagning mellem forskellige tilsynsmyndigheder. I sit forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009 om

kræver korrekt håndhævelse af EU-lovgivningen, at alle nationale myndigheder har passende sanktionsbeføjelser til disposition.

I den forbindelse anmodede ECOFIN-Rådet Kommissionen og de tre tilsynsudvalg (Det Europæiske Banktilsynsudvalg - CEBS, Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger - CEIOPS og Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg - CESR) om at tage bestik af sanktionsbeføjelsernes sammenhæng, ækvivalens og faktiske anvendelse i de forskellige sektorer i medlemsstaterne som en hjælp til at fastlægge, om sanktionsordningerne er tilstrækkeligt ækvivalente³. Tilsynsudvalgenes undersøgelser omfatter de sanktioner, som medlemsstaterne har anvendt ved overtrædelse af nationale bestemmelser til gennemførelse af nogle af de vigtigste EU-direktiver om bank-, forsikrings-, og værdipapirsektorerne⁴. Efter undersøgelserne⁵ fremgik det af Kommissionens meddelelser af 4. marts 2009 og 2. juni 2010⁶, at der ville blive udarbejdet en meddelelse om sanktioner i sektoren for finansielle serviceydelser med henblik på at fremme konvergens mellem sanktioner i forbindelse med hele rækken af tilsynsaktiviteter.

På internationalt plan indgår en udbygning af sanktionsordningerne som et led i reformen af den finansielle sektor. På topmødet i Washington den 15. november 2008 blev G20-lederne enige om at gennemføre en handlingsplan om reform af de finansielle markeder, herunder tiltag, som skal beskytte markederne og investorerne mod ulovlig adfærd og sikre, at der findes passende sanktionsordninger⁷. Øget tilsynsmæssig håndhævelse og flere værktøjer på

kreditvurderingsbureauer (KOM(2010) 289) foreslår Kommissionen også, at Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed gives beføjelser til at træffe tilsynsforanstaltninger i tilfælde af overtrædelse af forordningens bestemmelser og at bede Kommissionen pålægge et kreditvurderingsbureau en bøde i visse specifikke tilfælde.

³ I "Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse" af 2.12.2009 understregede Det Europæiske Råd behovet for at regulere finansielle markeder og forebygge misbrug og opfordrede medlemsstaterne og Kommissionen til at forbedre påvisningen af markedsmisbrug og misbrug af midler. I sine konklusioner om forebyggelse af økonomisk krise og støtte til økonomiske aktiviteter understregede Rådet (retlige og indre anliggender), at det kunne overvejes, om det vil være muligt eller eventuelt hensigtsmæssigt at harmonisere strafferetten vedrørende alvorlig aktiekursmanipulation og andre ulovlige aktiviteter, der vedrører værdipapirmarkederne. Jf. dok. 8920/10 af 22.4.2010 og 7881/10 af 29.3.2010.

⁴ Kapitalkravsdirektivet (2006/48/EF), EUT L 302 af 17.11.2009, direktivet om markeder for finansielle instrumenter (2004/39/EF), EUT L 145 af 30.04.2004, direktivet om markedsmisbrug (2003/6/EF), EUT L 96 af 12.4.2003, Solvens II-direktivet (2009/138/EF), EUT L 335 af 17.12.2009, prospektdirektivet (2003/71/EF), EUT L 345 af 31.12.2003, forsikringsformidlingsdirektivet (2002/92/EF), EFT L 9 af 15.1.2003, direktivet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge (2005/60/EF), EUT L 309 af 25.11.2005 og direktivet om investeringsinstitutter (2009/65/EF), EUT L 302 af 17.11.2009.

⁵ CEBS: "Mapping of supervisory objectives, including early intervention measures and sanctioning powers", March 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", June 2007, 07-384, og CEIOPS: "Report to the European Commission on EU supervisory powers, objectives, sanctioning powers and regimes", 29.5.2009, 21/09. Denne meddelelse er baseret på oplysningerne i disse rapporter og medlemsstaternes efterfølgende bidrag.

⁶ KOM(2010) 301.

⁷ Behovet for at styrke det finansielle tilsyn og den finansielle lovgivning med henblik på at fremme bl.a. markedsintegritet og støtte markedsdisciplin (London, april 2009) og behovet for foranstaltninger til beskyttelse af forbrugere, indskydere og investorer mod illoyal markedspraksis (Pittsburgh, september 2009) blev fremhævet på efterfølgende G20-møder.

området optræder også blandt målsætningerne for den seneste amerikanske reform af den finansielle lovgivning⁸.

På grundlag af ovennævnte undersøgelser, som tilsynsudvalgene har gennemført, og drøftelserne med medlemsstaterne beskrives der i denne meddelelse områder, hvor der potentielt kan opnås de forbedringer, der er blevet udpeget i revisionen af de nationale sanktionsordninger, der foreslås mulige EU-foranstaltninger med henblik på at opnå større konvergens mellem disse ordninger og større effektivitet, og alle berørte parter opfordres til at fremsætte bemærkninger til de foreslåede foranstaltninger.

På grundlag af den feedback, der er blevet modtaget, og som vil blive anvendt som bidrag til debatten om sanktionsordningers rolle i forhold til yderligere lovgivning, og efter en grundig konsekvensanalyse af de relevante forhold, for så vidt angår sanktioner, vil Kommissionen overveje, hvilke forslag der er nødvendige for at ændre retsakterne vedrørende finansielle tjenesteydelser⁹.

2. SANKTIONSORDNINGER I DEN FINANSIELLE SEKTOR

2.1. Centrale begreber

I denne meddelelse betyder sanktionsordninger den retlige ramme, som omfatter de sanktioner, der er fastsat i den nationale lovgivning vedrørende finansieringsinstitutters og andre markedsoperatørers krænkelse af EU's regler om finansielle tjenesteydelser (herunder de nationale bestemmelser til gennemførelse af EU-direktiver), samt den faktiske håndhævelse af sanktionerne.

Sanktioner er en vigtig del af ethvert retssystem. De har en afskrækkende virkning og bidrager til at sikre, at EU-lovgivningen overholdes. I den finansielle sektor indgår effektive sanktionsordninger som et centralt element i en tilsynsordning, som bør sikre sunde og stabile finansielle markeder og, i sidste ende, beskyttelse af forbrugerne og investorerne. Denne meddelelse omhandler udelukkende de sanktioner, som medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder domstolene, anvender og pålægger lovovertrædere inden for sektoren for finansielle tjenesteydelser. Yderligere incitamenter til at sikre overholdelse af EU-lovgivningen kan opnås gennem sikring af, at forbrugerne har midlerne til at opnå erstatning fra lovovertræderne, hvis de har lidt skade. Kommissionen vil iværksætte en offentlig høring om kollektiv klageadgang¹⁰ og vil i den forbindelse også tage hensyn spørgsmål vedrørende forbrugernes klageadgang i sektoren for finansielle tjenesteydelser.

For at sikre fuld anvendelse af EU-lovgivningen skal sanktionerne være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning. Sanktionerne kan betragtes

⁸ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (juli 2010) fastsætter bestemmelser for en omfattende reform af det amerikanske finansielle system. Den praktiske gennemførelse er underlagt et betragteligt antal regler, som udvikles af de ansvarlige amerikanske regeludstedende myndigheder med henblik på gennemførelse af lovens bestemmelser. Reformen har f.eks. til formål at skabe finansielle incitamenter med henblik på at få "whistleblowers" til at indberette overtrædelser af lovgivningen om værdipapirer til det amerikanske børstilsyn, SEC, at styrke SEC's beføjelser til at retsforfølge personer, som medvirker eller tilskynder til overtrædelse af den amerikanske lovgivning vedrørende værdipapirer, og at mindske bevisbyrden i sådanne sager.

⁹ Der gennemføres f.eks. en revision af de tilsynsbeføjelser, der er til rådighed for nationale banktilsyn, inden for rammerne af det igangværende arbejde vedrørende krisestyring.

¹⁰ Jf. Kommissionens arbejdsprogram for 2011, afsnit 2.6 (KOM(2010) 623).

som *effektive*, hvis de kan sikre overholdelse af EU-lovgivningen, som værende *rimelige i forhold til overtrædelsen*, hvis de i tilstrækkeligt omfang afspejler overtrædelsen og begrænser sig til det minimum, der er nødvendigt for at nå de mål, der forfølges, og som *afskrækkende*, hvis de afskrækker lovovertræderne fra at begå samme overtrædelse igen og andre potentielle lovovertrædere fra at begå sådanne overtrædelser.

Hvorvidt sanktionerne lever op til disse krav, afhænger af en række forskellige faktorer som f.eks. arten og omfanget af de sanktioner, som loven indeholder bestemmelser om, de institutionelle og procedurmæssige rammer for anvendelsen, effektiv påvisning af krænkelser og den faktiske anvendelse af de sanktioner, som loven indeholder bestemmelser om. Disse faktorer indgår i de sanktionsordninger, der er omhandlet i denne meddelelse.

EU's regler for finansielle tjenesteydelser omhandler ofte både "administrative sanktioner" og "administrative foranstaltninger". Der findes ingen klar sondring mellem foranstaltninger og sanktioner: Visse administrative indgreb – som f.eks. inddragelse af en tilladelse – kan blive betragtet som en administrativ sanktion i visse medlemsstater og som en administrativ foranstaltning i andre. I denne meddelelse anvendes "sanktioner" som et bredt begreb, der dækker hele spektret af indgreb, der foretages efter en lovovertrædelse, og som har til formål at hindre lovovertræderen samt den brede offentlighed i at begå yderligere krænkelser.

2.2. EU's lovgivningsramme

Under den eksisterende lovgivningsramme har medlemsstaterne en betragtelig grad af frihed til at fastlægge og anvende nationale sanktioner. Denne frihed bør dog afstemmes med behovet for en effektiv og ensartet anvendelse af den europæiske lovgivning. Navnlig omfatter de gældende europæiske direktiver og forordninger vedrørende finansielle tjenesteydelser fire grupper af bestemmelser om sanktioner:

- Den første gruppe omhandler koordinering af beføjelserne til at anvende sanktioner mellem en række medlemsstater, som kan være påvirket af en krænkelser - et centralt emne i forbindelse med "passet" og udnyttelse af friheden til at levere tjenesteydelser og etableringsfriheden i det indre marked¹¹.
- En anden gruppe pålægger medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser for anvendelse af passende administrative sanktioner og foranstaltninger, hvis EU's regler overtrædes, og at sikre, at de er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning¹². De fleste gældende direktiver omhandler en liste over beføjelser, som de

¹¹ Artikel 16 i direktivet om markedsmissbrug, artikel 250, stk. 1, litra b), i Solvens II-direktivet, artikel 132, stk. 1, litra d), i kapitalkravsdirektivet, artikel 155, stk. 3, og artikel 158, stk. 2, i Solvens II-direktivet, artikel 30, stk. 3, i kapitalkravsdirektivet, artikel 62, stk. 2, i direktivet om markeder for finansielle instrumenter, artikel 21, stk. 5, og artikel 108, stk. 5, i direktivet om investeringsinstitutter, artikel 23 i prospektdirektivet, artikel 32, stk. 7, og artikel 62, stk. 2, i direktivet om markeder for finansielle instrumenter, artikel 108, stk. 1, i direktivet om investeringsinstitutter, artikel 109, stk. 2, i direktivet om investeringsinstitutter og artikel 62, stk. 2, i direktivet om markeder for finansielle instrumenter.

¹² F.eks. fremgår følgende af artikel 51, stk. 1, i direktivet om markeder for finansielle instrumenter: "Uden at dette berører reglerne for inddragelse af tilladelse eller medlemsstaternes ret til at iværksætte strafferetlige sanktioner, sikrer medlemsstaterne i henhold til national lovgivning, at der kan træffes fyldestgørende administrative foranstaltninger over for de ansvarlige personer, eller at de kan pålægges administrative sanktioner, såfremt de bestemmelser, der vedtages i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv, ikke overholdes. Medlemsstaterne sikrer, at disse foranstaltninger er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning". Jf. også artikel 25 i prospektdirektivet

nationale myndigheder skal have adgang til, men der sondres ikke mellem undersøgelses-, forebyggelses- og modforanstaltninger¹³.

- En tredje gruppe vedrører sanktioner over for specifikke overtrædelser¹⁴. Visse retsakter fastsætter en eller flere særlige sanktioner, som f.eks. tilbagetrækning af en godkendelse, som de kompetente myndigheder kan anvende under specifikke omstændigheder¹⁵, og i visse tilfælde også under hvilke omstændigheder de kompetente myndigheder er forpligtet til at anvende den pågældende sanktion¹⁶.
- En fjerde gruppe bestemmer, at myndighederne skal offentliggøre foranstaltningerne og sanktionerne under visse omstændigheder¹⁷.

Den gældende EU-lovgivning er begrænset til administrative sanktioner og foranstaltninger. Medlemsstaterne kan vælge at anvende strafferetlige sanktioner.

3. EKSISTERENDE SANKTIONSORDNINGERS MANGLER

Den revision af sanktionsordningerne, som Kommissionen har gennemført i samarbejde med tilsynsudvalgene, viser en række forskelle mellem medlemsstaterne. Sådanne forskelle kan skyldes mange forskellige faktorer, herunder forskelle mellem medlemsstaternes nationale retssystemer, forfatningsmæssige bestemmelser, de nationale myndigheders funktionsmåde og den rolle, som administrative domstole eller straffedomstole spiller.

Sanktionernes karakter i visse medlemsstater står i tvivl om, hvorvidt sanktionerne fuldt ud er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning. Der er desuden forskelle med hensyn til håndhævelsens effektivitet. I visse medlemsstater var der ikke blevet anvendt sanktioner i mere end to år. Kommissionen mener, at dette kunne være symptomatisk for en ringe håndhævelse af EU-reglerne.

(2003/71/EF), artikel 14 i direktivet om markedsmissbrug (2003/6/EF) (fortolket af Domstolen i sag C-45/08, Spector Photo Group og Van Raemdonck mod CBFA, dom af 23.12.2009, præmis 65-77), og artikel 28 i direktiv 2004/109/EF om gennemsigtighedskrav, artikel 99, stk. 1, i direktivet om investeringsinstitutter (2009/65/EF), artikel 54 i direktiv 2006/48/EF om kreditinstitutter eller artikel 34 i Solvens II-direktivet (2009/138/EF) og artikel 39, stk. 2, i direktivet om hvidvaskning af penge, som også indeholder bestemmelser om sanktioner mod fysiske personer. I henhold til betragtning 38 i direktivet om markedsmissbrug "skal sanktionerne være afskrækkende, stå i forhold til omfanget af overtrædelserne og den opnåede gevinst".

¹³ Jf. artikel 50 i direktivet om markeder for finansielle instrumenter, artikel 136 i kapitalkravsdirektivet, artikel 98 i direktivet om investeringsinstitutter, artikel 34 i Solvens II-direktivet og artikel 21 i prospektivdirektivet.

¹⁴ Jf. artikel 62 og artikel 258, stk. 2, i Solvens II-direktivet (2009/138/EF), artikel 99, stk. 2, i direktivet om investeringsinstitutter og artikel 8, stk. 1-3, i direktiv 2002/92/EF om forsikringsformidling.

¹⁵ Dette vedrører hovedsageligt tilbagetrækning af en tilladelse, jf. f.eks. artikel 144, stk. 1, i direktiv 2009/138/EF (Solvens II) og artikel 17 i direktiv 2006/48/EF (kapitalkravsdirektivet).

¹⁶ Jf. f.eks. artikel 131 og artikel 144, stk. 2, i Solvens II-direktivet (2009/138/EF).

¹⁷ F.eks. artikel 51, stk. 3, i direktivet om markeder for finansielle instrumenter (2004/39/EF), artikel 25 i prospektivdirektivet (2003/71/EF), artikel 28, stk. 2, i direktiv 2004/109/EF om gennemsigtighedskrav, artikel 14, stk. 4, i direktivet om markedsmissbrug (2003/6/EF) og artikel 99, stk. 3, i direktivet om investeringsinstitutter (2009/65/EF).

3.1. Forskelle mellem nationale sanktionsordninger og svagheder

Alt afhængigt af sektor og EU's retsakter på det pågældende område er der i et vist omfang forskelle mellem sanktionernes karakter og omfang, men der er også blevet konstateret forskelle og svagheder inden for følgende områder¹⁸.

Visse kompetente myndigheder har ikke adgang til at anvende visse vigtige typer sanktionsbeføjelser over for bestemte overtrædelser

Der er store forskelle mellem medlemsstaternes sanktionstyper, også for samme type overtrædelse. Overordnet set vil de kompetente myndigheder kun kunne anvende en sanktion, som er optimal, for så vidt at sanktionen skal være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, hvis de har en bred vifte af sanktionsbeføjelser til disposition.

De nationale lovgivninger omfatter ikke altid bestemmelser om de sanktionsbeføjelser, herunder f.eks. tilbagetrækning af tilladelser og diskvalificering/afskedigelse af ledere, som ser ud til at være særligt hensigtsmæssige til sikring af en afskrækkende virkning i den finansielle sektor.

I seks medlemsstater er der f.eks. ikke mulighed for at tilbagetrække tilladelsen, hvis bestemmelserne i direktivet om markedsmissbrug overtrædes. 15 medlemsstater har ikke bestemmelser om diskvalificering/afskedigelse af ledelsen og/eller tilsynsmyndigheden i sager vedrørende kursmanipulation under dette direktiv. Sådanne beføjelser kan være nyttige, hvis der skal anvendes effektive sanktioner over for overtrædelser, og markedsmissbrug skal forebygges.

Det er ikke alle medlemsstaternes lovgivninger, som indeholder bestemmelser om offentliggørelse af advarsler og sanktioner, selv om dette kan give et betydeligt bidrag til den generelle forebyggelse, da en sådan offentliggørelse fungerer som en påmindelse om de sanktioner, der anvendes over for visse typer af adfærd, og viser, at der er en reel fare for, at en sådan adfærd vil blive opdaget og straffet af myndighederne. Under direktivet om markeder for finansielle instrumenter er der f.eks. fem medlemsstater, der ikke har bestemmelser om reprimander eller advarsler fra myndighederne side, og syv medlemsstater har ikke bestemmelser om offentliggørelse af sanktionerne. Der er blot 14 tilsynsmyndigheder i forsikringssektoren, som konsekvent offentliggør sanktioner.

Der er store forskelle mellem medlemsstaternes administrative økonomiske sanktioner (bøder), og sanktionerne er for milde i visse medlemsstater

Der er store forskelle med hensyn til de nationale lovgivningers bestemmelser om de økonomiske sanktioners minimale og maksimale omfang, og i visse tilfælde er det maksimale omfang så begrænset, at det er usandsynligt, at sanktionerne vil have en tilstrækkeligt afskrækkende virkning.

¹⁸ I eksemplerne i dette afsnit nævnes de pågældende medlemsstater ikke ved navn, da formålet blot er at kaste lys over de overordnede problemer, der er blevet konstateret. Yderligere oplysninger kan findes i tilsynsudvalgenes rapporter, som denne meddelelse er baseret på.

I eksempelvis banksektoren er den maksimale bøde, der er fastsat i lovgivningen, ubegrænset eller variabel i seks medlemsstater, på over en mio. EUR i ni medlemsstater og på under 150 000 EUR i syv medlemsstater i tilfælde af overtrædelse af lovgivningen.

I værdipapirsektoren er der blandt de 18 medlemsstater, der har bestemmelser om administrative bøder for overtrædelser af forbuddet mod insiderhandel, fire medlemsstater, der har bestemmelser om maksimale bøder på 200 000 EUR eller derunder, mens kun 12 medlemsstater har bestemmelser om bøder på 1 mio. EUR eller derover. I tilfælde, hvor investeringsfirmaer ikke opfylder mindstekravene for at opnå tilladelse, har 17 medlemsstater bestemmelser om maksimale bøder på under en mio. EUR, og i seks af disse er den maksimale bøde på 100 000 EUR eller derunder. I forsikringssektoren er bøderne ubegrænsede eller på op til en mio. EUR eller derover i 10 medlemsstater, de er på mellem 100 000 og en mio. EUR i syv medlemsstater og på under 100 000 EUR i seks medlemsstater.

Overtrædelser af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser kan give fortjenester på mange mio. EUR, altså langt mere end den maksimale bøde, der er fastsat i lovgivningen i visse medlemsstater¹⁹. Det er usandsynligt, at en bøde, der er lavere end den gevinst, som overtrædelsen kan forventes at medføre, vil have nogen særlig afskrækkende virkning. Desuden kan en potentiel lovovertræder altid håbe, at myndighederne ikke vil opdage lovovertrædelsen. For at sikre, at en bøde har en tilstrækkeligt stor afskrækkende virkning for en rationel markedsoperatør, skal muligheden for, at en overtrædelse ikke bliver opdaget, modsvares af bøder, som er betragteligt højere end den potentielle gevinst ved en overtrædelse af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser. I den finansielle sektor, hvor et stort antal potentielle lovovertrædere er finansieringsinstitutter, som arbejder på tværs af grænser og har en omsætning af en meget betragtelig størrelse, kan økonomiske sanktioner på nogle få tusinde euro ikke anses for at have en tilstrækkeligt stor afskrækkende virkning.

Visse kompetente myndigheder kan ikke pålægge både fysiske og juridiske personer sanktioner

I visse medlemsstater kan kun fysiske eller kun juridiske personer pålægges sanktioner: De vil derfor blive behandlet forskelligt i forbindelse med en specifik overtrædelse alt afhængigt af medlemsstaten, hvor overtrædelsen begås.

F.eks. har visse medlemsstater ikke bestemmelser om anvendelse af sanktioner over for fysiske personer i forsikringssektoren.

I denne situation vil en fysisk person (f.eks. en bankdirektør), som i praksis er ansvarlig for en overtrædelse, ikke blive afskrækket fra at begå overtrædelser, hvis han ikke løber nogen risiko for at blive pålagt sanktioner for sin ulovlige adfærd, fordi kun juridiske personer (f.eks. banken) pålægges sanktioner. På den anden side, hvis en enkelt person har begået en overtrædelse, som giver et finansieringsinstitut en fordel, vil sanktioner, der kun pålægges den enkelte person, muligvis ikke have en tilstrækkeligt stor afskrækkende virkning for finansieringsinstituttet. Hvis en juridisk person (f.eks. et finansieringsinstitut) bærer ansvaret for en overtrædelse, vil sanktioner, der udelukkende pålægges fysiske personer (f.eks. de arbejdstagere, der er involveret i overtrædelsen), muligvis desuden være utilstrækkelige til at tilskynde sådanne finansieringsinstitutter til at træffe de organisatoriske foranstaltninger og gennemføre de uddannelsesaktiviteter for personalet, der er nødvendige for at forebygge overtrædelser.

¹⁹ Jf. f.eks. FSA's pressemeddelelse nr. FSA/PN/098/2003 af 25.9.2003.

De forskellige kompetente myndigheder tager ikke de samme kriterier i betragtning ved anvendelsen af sanktioner

I de fleste sektorer er der forskelle med hensyn til de faktorer, som de kompetente myndigheder skal tage i betragtning, når de træffer beslutning om typen af administrative sanktioner og/eller beregner størrelsen af de administrative økonomiske sanktioner i de specifikke sager. Visse faktorer, som f.eks. den gevinst, som overtrædelsen indebærer (hvis denne kan beregnes), samt lovovertræderens finansielle styrke og eventuelle samarbejdsvilje, tages ikke altid i betragtning, selv om dette kunne bidrage til at sikre, at de sanktioner, der rent faktisk anvendes er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

For overtrædelser vedrørende insiderhandel i henhold til direktivet om markedsmissbrug er der f.eks. kun 12 medlemsstater, der har bestemmelser om sanktioner, som mindst svarer til den gevinst, der er opnået som følge af overtrædelsen. En bøde, som ikke er betragteligt højere end den gevinst, der kan opnås som følge af overtrædelsen, vil dog kun have begrænset afskrækkende virkning.

I banksektoren er der kun 17 medlemsstater, som tager det pågældende finansieringsinstituts finansielle styrke i betragtning, når der træffes beslutning om bødens størrelse. Kun fem medlemsstater tager denne faktor i betragtning, når de udsteder bøder for overtrædelse af direktivet om investeringsinstitutter²⁰. De sanktioner, der anvendes, skal dog have samme virkning for alle virksomheder, der udbyder finansielle tjenesteydelser: En bøde af en begrænset størrelse vil naturligvis virke afskrækkende for visse mindre finansieringsinstitutter, men kun have en meget begrænset afskrækkende virkning for store finansieringsinstitutter.

Sluttelig tager ikke alle medlemsstater graden af lovovertræderens samarbejdsvilje i betragtning, selv om dette kunne tilskynde lovovertræderne til at samarbejde med de kompetente myndigheder, hvilket er af stor betydning for at øge myndighedernes undersøgelseskapacitet. I f.eks. forsikringssektoren tages viljen til at samarbejde med myndighederne kun i betragtning i 18 medlemsstater.

Der er forskelle med hensyn til karakteren af de (administrative eller strafferetlige) sanktioner, som de forskellige nationale lovgivninger indeholder bestemmelser om

Der er forskelle mellem EU-medlemsstaterne, hvad angår de typer overtrædelser, der er omfattet af bestemmelser om administrative eller strafferetlige sanktioner i de nationale lovgivninger.

Mens alle medlemsstaterne eksempelvis har bestemmelser om administrative sanktioner i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i direktivet om markeder for finansielle instrumenter, har kun 13 medlemsstater også bestemmelser om strafferetlige sanktioner.

Strafferetlige sanktioner, der anvendes over for de mest alvorlige overtrædelser af EU-reglerne om finansielle tjenesteydelser på grundlag af en detaljeret analyse af den enkelte sag, sender et stærkt budskab om afstandtagen til den enkelte lovovertræder og kunne således have

²⁰ Kilder: Oplysninger fra CESR-medlemmer om bestemmelser om sanktioner i de nationale regler til gennemførelse af direktivet om investeringsinstitutter.

betydelige afskrækkende virkninger, hvis de anvendes hensigtsmæssigt af det strafferetlige system.

Der er forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til anvendelsen af sanktioner

Ud over bestemmelser om passende sanktioner i den nationale lovgivning er det af central betydning for sanktionsordningerne, at det sikres, at sanktionerne rent faktisk anvendes, når det konstateres eller bevises, at der er blevet begået en lovovertrædelse.

Selv om der ikke findes nogen simpel indikator, der kan anvendes til måling eller sammenligning af forskellige medlemsstaters anvendelse af sanktioner, kan der udledes visse oplysninger af input-faktorerne, herunder f.eks. de ressourcer, som et land afsætter til anvendelse af sanktioner, eller output-faktorerne, herunder f.eks. antallet og omfanget af de sanktioner, der anvendes. F.eks. varierer antallet af sanktioner, som de forskellige medlemsstater anvendte i 2007, fra 0 til over 100, og der er også forskelle mellem medlemsstater med finansbanksektorer af samme størrelse. Visse medlemsstater har ikke anvendt sanktioner i over to år²¹.

En række forskellige faktorer kan ligge til grund for dette, herunder at der ikke er begået overtrædelser, men det forekommer meget sandsynligt, at der er blevet begået overtrædelser, som blot ikke er blevet opdaget. Dette forekommer at være endnu mere sandsynligt, på baggrund af at en række af disse medlemsstater har en finanssektor af en vis størrelse, og at andre medlemsstater, som har finansielle markeder af tilsvarende størrelse, har anvendt sanktioner i en række tilfælde i ovennævnte periode på to år.

3.2. Konsekvenserne af forskellige og svage sanktionsordninger

De nationale lovgivningers bestemmelser om sanktioner i tilfælde af overtrædelser af EU-reglerne om finansielle tjenesteydelser udviser forskelle inden for en række centrale områder under sanktionsordningerne. Disse forskelle har ført til en situation, hvor sanktionerne ikke altid synes at være optimale, for så vidt at sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Hvis de sanktioner, der anvendes i hele EU ikke er tilstrækkeligt hårde eller er meget milde selv for de mest alvorlige overtrædelser, er der rent faktisk stor risiko for, at de ikke har tilstrækkeligt afskrækkende virkninger, da den forventede gevinst ved den ulovlige adfærd vejer langt tungere end den reelle risiko. Da effektiviteten og den afskrækkende virkning af sanktionerne i et vist omfang afhænger af, at det kan konstateres, at de kompetente myndigheder anvender dem, vil det desuden være utilstrækkeligt at fastsætte bestemmelser om passende sanktioner, hvis overtrædelserne ikke opdages, og sanktionerne derfor ikke bliver anvendt.

Sanktioner med en utilstrækkelig afskrækkende virkning og ineffektiv anvendelse af sanktionerne **kan føre til overtrædelser af EU-reglerne om finansielle tjenesteydelser** (som f.eks. tilsynsregler samt regler om god forretningsskik og gennemsigtighed osv.), hvilket kan øge risikoen for kursmanipulation og mangel på gennemsigtighed og muligvis føre til, at finansieringsinstitutterne tager for store risici.

²¹ F.eks. i banksektoren, hvor visse medlemsstater ikke anvendte sanktioner fra 2006/2007 til første kvartal af 2008.

Der er risiko for, at en sådan situation i alvorlig grad **underminerer forbrugerbeskyttelsen og markedets integritet**. Overtrædelser af EU-reglerne om finansielle tjenesteydelser kan medføre alvorlige økonomiske skader for en lang række brugere af finansielle tjenesteydelser og skade de finansielle markeders sikkerhed og integritet, hvilket til gengæld vil få alvorlige negative virkninger for hele økonomien.

Forskelle mellem sanktionsordningerne kan desuden skabe **konkurrenceforvridning på det indre marked**. Hvis der er store forskelle mellem de sanktioner, som forskellige medlemsstater anvender over for samme type overtrædelser, kunne finansieringsinstitutterne blive fristet af "regelarbitrage", når de træffer afgørelse om, hvor de vil etablere sig og placere deres afdelinger, for at blive underlagt de mest lempelige sanktionsordninger. Dette kan forhindre udviklingen af ensartede vilkår på det indre marked.

De mangler, der er blevet udpeget i de nationale sanktionsordninger, kan også have **negative virkninger for det finansielle tilsyn**. For at sikre et effektivt tilsyn med finansieringsvirksomheder er der blevet etableret en ny europæisk tilsynsstruktur, som kræver samarbejde, koordinering og tillid mellem de nationale tilsyn. En tilsynsmyndighed kunne dog være uvillig til at uddelegere beføjelser²² til en myndighed i en anden medlemsstat, hvor sanktionsordningen er betydeligt svagere. Hvis nationale tilsyn ikke forsynes med ækvivalente og ensartede beføjelser, herunder sanktionsbeføjelser, er der risiko for, at de beslutninger, der træffes i et kollegium, ikke vil blive anvendt konsekvent af de pågældende tilsyn.

Sluttelig risikerer denne situation at **underminere tilliden til den finansielle sektor**, hvor de berørte parter, og navnlig forbrugerne, vil bemærke sig, at ulovlig adfærd ikke mødes med passende sanktioner, som kan modvirke yderligere overtrædelser.

4. FORESLÅEDE POLITISKE TILTAG

Kommissionen mener på baggrund af disse mangler, at der er behov for yderligere konvergens og styrkelse af sanktionsordningerne for at forhindre, at de finansielle markeder fungerer ineffektivt, og at opnå vigtige fordele. Kommissionen mener, at det er lettere at nå disse mål gennem tiltag på EU-plan end gennem forskellige nationale initiativer, da sådanne initiativer ikke ville være tilstrækkelige til at opnå en tilstrækkelig konvergens.

Kommissionen foreslår derfor, at der fastsættes en fælles minimumsstandard på europæisk plan for de centrale områder i sanktionsordningerne for sektoren for finansielle tjenesteydelser, hvor der er blevet konstateret mangler.

4.1. Minimumstilnærmelse mellem de nationale sanktionsordninger

Kommissionen mener, at et EU-lovgivningsinitiativ, der skal fremme konvergens og styrkelse af nationale sanktionsordninger i sektoren for finansielle tjenesteydelser, kunne være nødvendigt. Disse mål kan ikke nås af medlemsstaterne hver for sig: Uden et sæt fælles EU-rammer kan de nationale initiativer ikke sikre en konsekvent håndhævelse af sanktionsordningerne. Der synes derfor at være behov for tiltag på EU-plan for at opnå tilstrækkelig konvergens.

²² En kompetent myndighed kan på visse betingelser uddelegere opgaver og ansvarsområder til andre kompetente myndigheder for at sikre et effektivt grænseoverskridende tilsyn.

Kommissionen mener, at der er behov for et lovgivningsinitiativ for at fastsætte en række fælles minimumsstandarder, som medlemsstaternes skal overholde, når de fastlægger og anvender sanktioner over for overtrædelser af reglerne vedrørende finansielle tjenesteydelser. Sådanne standarder skal udvikles på grundlag af en række grundlæggende principper, som er fælles for alle specifikke sektorer, og som vil sikre overordnet sammenhæng mellem alle EU's tiltag på dette område, men også være tilpasset de forskellige sektors særlige forhold og EU's retsakter vedrørende finansielle tjenesteydelser.

Desuden kunne der overvejes indførelse af strafferetlige sanktioner for de alvorligste overtrædelser af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser i tilfælde, hvor dette viser sig at være af afgørende betydning for at sikre effektiv gennemførelse af en sådan lovgivning.

Den lovgivningsmæssige tilgang, der overvejes, skal være sektorspecifik og strengt begrænset til visse elementer af sanktionsordningen²³. En række centrale elementer udpeges i næste afsnit.

4.2. Centrale spørgsmål vedrørende indbyrdes tilnærmelse

Alt afhængigt af de særlige forhold, der gør sig gældende for hver enkelt sektor og retsakt inden for finansielle tjenesteydelser, er Kommissionen af den opfattelse, at den indbyrdes tilnærmelse bør tage hensyn til følgende emner.

- *Passende typer af administrative sanktioner for overtrædelse af centrale bestemmelser*

Efter Kommissionens opfattelse bør alle medlemsstaterne fastsætte et grundlæggende sæt administrative sanktioner for overtrædelser af hver enkelt central bestemmelse i en EU-retsakt, som er af afgørende betydning for retsaktens effektivitet og således for velfungerende finansielle markeder. Sådanne sanktioner bør være af en karakter, der giver de kompetente myndigheder mulighed for - i hvert enkelt tilfælde - at anvende en sanktion, som efter al sandsynlighed vil være optimal med hensyn til at være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning.

F.eks. kan forbud og retlige eller administrative påbud være nyttige, hvis der er risiko for, at en bestemt type overtrædelse vil fortsætte eller blive gentaget. Desuden kan et passende bødepålæg have en betydelig afskrækkende virkning, fordi det medfører omkostninger for lovovertræderen. Det kan være passende at trække en tilladelse tilbage, i tilfælde af at overtrædelse af centrale bestemmelser i EU's retsakter forekommer gentagne gange. Udskiftning af ledelsen i et finansieringsinstitut er en sanktion, som skal anvendes i tilfælde af alvorlige forseelser fra ledelsens side.

²³ Retsgrundlaget for EU-tiltag på dette område vil være traktatens bestemmelser om det indre marked, for så vidt angår tilnærmelse af lovgivningen (artikel 114 i TEUF), koordinering af regler om adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed og friheden til at udbyde tjenesteydelser (artikel 53, stk. 1, og artikel 62 i TEUF). Det giver EU's lovgivende myndighed mulighed for at vedtage bestemmelser om indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger med henblik på forbedring af vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion. Dette kan omfatte lovgivningsforanstaltninger, hvis de er nødvendige for at sikre, at EU's regler er fuldt ud effektive. Indførelsen af sådanne foranstaltninger i EU-lovgivningen om finansielle tjenesteydelser skal have samme retsgrundlag som de relevante sektorretsakter. Artikel 83 i TEUF giver også et retsgrundlag for fastsættelse af minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor, når en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger.

Offentliggørelse af advarsler og sanktioner kan desuden yde et betydeligt bidrag til den generelle forebyggelse af overtrædelser. Sanktionsordningerne kan i højere grad forhindre fremtidige overtrædelser, hvis de potentielle lovovertrædere ved, at de i loven fastsatte sanktioner anvendes og håndhæves aktivt, og at der er en reel risiko for, at myndighederne vil opdage og sanktionere overtrædelser.

Kommissionen foreslår, at der i hver enkelt retsakt indføres indbyrdes afstemte bestemmelser, og at der for hver enkelt af de centrale bestemmelser anføres en eller flere typer administrative sanktioner, som skal være til rådighed for de kompetente myndigheder i alle medlemsstaterne i tilfælde af overtrædelse af den pågældende bestemmelse. Den nationale lovgivning skal sikre, at de forskellige typer af sanktioner kan anvendes over for de personer, som er ansvarlige for en sådan overtrædelse. Kommissionen vil også overveje muligheden for at anvende foranstaltninger, der kan sikre en passende sammenhæng mellem sådanne administrative sanktioner og eventuelle strafferetlige sanktioner, som medlemsstaterne måtte anvende.

- ***Offentliggørelse af sanktioner***

Kommissionen mener, at det skal være obligatorisk for de kompetente myndigheder at offentliggøre sanktionerne. Kommissionen overvejer derfor, om der skal indføres et generelt krav om dette, og om undtagelserne fra kravet skal begrænses yderligere, f.eks. ved hjælp af et krav om, at den kompetente myndighed offentliggør sanktionen således, at lovovertræderen fremstår anonymt i tilfælde, hvor offentliggørelse vil medføre alvorlig fare for finansmarkederne.

- ***Tilstrækkeligt store administrative bøder***

På baggrund af de store gevinster, der kan opnås gennem overtrædelser af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser, bør de bøder, som den nationale lovgivning eventuelt indeholder bestemmelser om, være store nok til at give de nationale myndigheder mulighed for at udstede bøder, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning. For at afskrække en rationelt tænkende markedsoperatør fra at bryde loven bør muligheden for, at en overtrædelse ikke vil blive opdaget, modsvares af en bøde, som efter al sandsynlighed overstiger den potentielle økonomiske gevinst, der kan opnås gennem en overtrædelse, også hvis det ikke er muligt at beregne gevinsten præcist. Det antages i den forbindelse, at en rationelt tænkende markedsoperatør vil tage hensyn til risikoen for, at en lovovertrædelse vil blive opdaget, og at ikke alle overtrædelser rent faktisk bliver opdaget.

Alt afhængigt af den enkelte specifikke sags omstændigheder er de anvendte sanktioner ofte meget mildere end de i lovgivningen fastlagte maksimale sanktioner, og hele spektret af sanktioner udnyttes ikke altid fuldt ud, og det er derfor så meget desto vigtigere, at tærsklerne er tilstrækkeligt høje til at sikre en afskrækkende virkning i forbindelse med alle typer overtrædelser.

Kommissionen vil derfor vurdere, om der for hver enkelt kategori af administrative bøder er behov for at fastlægge et minimumsniveau, som medlemsstaterne skal respektere, når de fastsætter bestemmelser for bøder i den nationale lovgivning. Dette niveau kunne fastsættes under hensyntagen til typerne af overtrædelser og den gevinst, der kan forventes ved en overtrædelse, således at bøden bliver betragteligt højere end den potentielle gevinst.

- ***Bestemmelser om sanktioner for både enkeltpersoner og finansieringsinstitutter***

Sanktionerne bør pålægges den enkeltperson, der begår lovovertrædelsen, og/eller det finansieringsinstitut, der opnår en fordel ved den pågældende enkeltpersons lovovertrædelse. Det kan være mest hensigtsmæssigt at pålægge den enkeltperson, der er ansvarlig for en overtrædelse, en sanktion, hvis overtrædelsen udelukkende er den pågældendes ansvar. På den anden side er det ofte hensigtsmæssigt at pålægge det finansieringsinstitut, som den ansvarlige for lovovertrædelsen arbejder for, en bøde, hvis den pågældende person handlede til fordel for det pågældende finansieringsinstitut. Det kunne også tilskynde finansieringsinstitutter til at træffe de organisatoriske foranstaltninger og give personalet den uddannelse, der er nødvendig for at undgå overtrædelser.

Kommissionen mener, at der alt afhængigt af den enkelte retsakts særlige karakter bør være mulighed for at anvende administrative sanktioner over for de ansvarlige enkeltpersoner og de finansieringsinstitutter, der opnår en fordel ved den pågældende enkeltpersons handling.

Kommissionen overvejer at indføre passende bestemmelser om, at alle de personer, der er ansvarlige for en overtrædelse, skal kunne pålægges administrative sanktioner²⁴. Dette bør omfatte den enkeltperson, som bærer ansvaret for overtrædelsen, og/eller, hvis denne person arbejdede for et finansieringsinstitut, det finansieringsinstitut, som den pågældende person handlede til fordel for, da han begik lovovertrædelsen.

- ***Kriterier, der bør tages i betragtning ved anvendelsen af sanktioner***

Hvorvidt sanktionerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, afhænger også af de faktorer, herunder skærpene eller formildende omstændigheder, som de kompetente myndigheder tager i betragtning ved fastlæggelsen af de sanktioner, der skal anvendes over for en bestemt lovovertræder. Dette gælder navnlig fastsættelsen af bødernes faktiske størrelse, idet den nationale lovgivning normalt indeholder bestemmelser om et beløbsinterval.

Disse faktorer bør vurderes på en måde, der giver de kompetente myndigheder mulighed for at afstemme sanktionernes type og omfang med overtrædelsens karakter og virkninger og lovovertræderens personlige forhold, hvilket vil bidrage til at sikre, at de sanktioner, der rent faktisk anvendes, bliver optimale med hensyn til at stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Bort set fra overtrædelsens alvor, som næsten alle nationale lovgivninger indeholder bestemmelser om, bør der efter Kommissionens mening som mindstemål tages hensyn til følgende faktorer:

- Den økonomiske fordel, som overtrædelsen medfører for lovovertræderen (hvis den kan beregnes), således at lovovertrædelsens virkninger afspejles bedre, og yderligere lovovertrædelser modvirkes.
- Lovovertræderens finansielle styrke, som den fremgår af f.eks. finansieringsinstituttets årlige omsætning eller årsindkomsten for den person, der er ansvarlig for lovovertrædelsen,

²⁴ De fleste direktiver bestemmer, at de ansvarlige for overtrædelsen kan pålægges sanktioner, men det præciseres ikke, om dette gælder både fysiske og juridiske personer. Der er en række undtagelse, og f.eks. bestemmer artikel 34 i Solvens II-direktivet (2009/138/EF) følgende: "Tilsynsmyndighederne skal have beføjelse til at træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder, hvor det er relevant, administrative eller finansielle foranstaltninger, over for forsikrings- og genforsikringsselskaber og medlemmerne af deres administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan".

hvilket vil bidrage til at sikre, at sanktionerne er tilstrækkeligt afskrækkende også for store finansieringsinstitutter.

- Lovovertræderens samarbejdsvilje, hvilket kan bidrage til at tilskynde lovovertrædere til at samarbejde og således øge myndighedernes undersøgelseskapacitet og dermed sanktionernes effektivitet.
- Overtrædelsernes varighed.

Kommissionen overvejer derfor forslag om at indføre bestemmelser om, at medlemsstaterne skal sikre, at de kompetente myndigheder ved fastlæggelsen af den sanktion, der skal anvendes ved overtrædelser af lovgivningen om finansielle tjenesteydelser, som mindstemål tager en række fælles nøglekriterier i betragtning.

- ***Eventuel indførelse af strafferetlige sanktioner for de mest alvorlige lovovertrædelser***

Der er generel enighed om, at strafferetlige sanktioner, navnlig fængselsstraffe, sender et stærkt signal om afstandtagen, som kan øge sanktionernes afskrækkende virkning, hvis de anvendes korrekt af det strafferetlige system.

Strafferetlige sanktioner er dog ikke nødvendigvis hensigtsmæssige for alle typer overtrædelser og i alle tilfælde. Kun fysiske personer kan idømmes fængselsstraf, mens juridiske personer kan idømmes bødestraf i visse medlemsstater. Ikke alle typer overtrædelser i sektoren for finansielle tjenesteydelser kan anses for at være alvorlige nok til at berettige anvendelse af strafferetlige sanktioner.

Den gældende EU-lovgivning om finansielle tjenesteydelser berører ikke medlemsstaternes ret til at anvende strafferetlige sanktioner. En række medlemsstater anvender rent faktisk strafferetlige sanktioner over for visse lovovertrædelser i sektoren for finansielle tjenesteydelser, navnlig hvis der er tale om markedsmisbrug eller insiderhandel. Hvad angår kursmanipulation, som er forbudt i henhold til direktivet om markedsmisbrug, er der kun to medlemsstater, som ikke har bestemmelser om strafferetlige sanktioner. Hvad angår andre områder, har langt færre medlemsstater bestemmelser om strafferetlige sanktioner. Overtrædelser af de grundlæggende betingelser for at opnå tilladelse til at drive investeringsvirksomhed under direktivet om markeder for finansielle instrumenter kan kun straffes med fængsel i syv af medlemsstaterne.

I lyset af ovennævnte overvejelser og i overensstemmelse med Rådets (retlige og indre anliggender) konklusioner af 22. april 2010 om forebyggelse af økonomisk krise og støtte til økonomiske aktiviteter samt Stockholmprogrammet²⁵ vil Kommissionen vurdere, hvorvidt og hvor indførelsen af strafferetlige sanktioner og fastlæggelsen af minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og straffe kan vise sig at være af afgørende betydning for at sikre effektiv gennemførelse af EU-lovgivningen om finansielle tjenesteydelser. Forslag på det strafferetlige område bør sigte mod at sikre passende sammenhæng og konsekvens på tværs af de forskellige sektorer, navnlig hvad angår karakteren og omfanget af de strafferetlige sanktioner i EU's direktiver.

- ***Passende mekanismer til støtte for en effektiv anvendelse af sanktioner***

²⁵ Se fodnote 3.

For at sikre, at sanktionsordningerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, er det af afgørende betydning, at de ved lov fastsatte sanktioner anvendes effektivt, at overtrædelserne opdages, at undersøgelserne og sanktionsprocedurerne gennemføres hurtigt, og at der anvendes passende sanktioner, når dette er berettiget.

Anvendelse af sanktioner i tilfælde af overtrædelser af EU-lovgivningen om finansielle tjenesteydelser er hovedsageligt de nationale myndigheders ansvar. For at sætte de kompetente myndigheder i stand til at håndhæve EU-lovgivningen effektivt bør de retlige og institutionelle rammer i så høj grad som muligt fremme påvisningen af overtrædelser og anvendelsen af passende sanktioner.

Kommissionen minder om, at det, uden at dette berører retssystemernes uafhængighed, påhviler medlemsstaterne at sikre, at de kompetente myndigheder anvender de sanktioner, der er fastsat i den nationale lovgivning, effektivt. Dette bør bl.a. omfatte, at der afsættes tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til anvendelsen af sanktioner, passende uddannelse og specialiseret viden blandt de personer og institutioner, der gennemfører undersøgelserne og sanktionsprocedurerne. Kommissionen mener, at disse opgaver bedre kan løses på nationalt plan.

Ikke desto mindre mener Kommissionen, at EU kan træffe foranstaltninger til at forbedre de retlige rammer for de kompetente myndigheders arbejde, og navnlig til at sikre, at alle nationale myndigheder har de centrale beføjelser og undersøgelsesredskaber, der er nødvendige, for at de kan samarbejde og koordinere deres tiltag på passende vis.

Mens den gældende lovgivning allerede skaber en relativt høj grad af konvergens, hvad angår de fleste centrale beføjelser og undersøgelsesredskaber, er der endnu ikke opnået en sådan konvergens, hvad angår mekanismer, som tilskynder personer, der bliver opmærksomme på potentielle overtrædelser, til at indberette overtrædelserne til det finansieringsinstitut, som de arbejder for, eller til de kompetente myndigheder, eller som tilskynder personer, som er ansvarlige for potentielle overtrædelser, til at indberette disse til de kompetente myndigheder.

Efter Kommissionens opfattelse kunne det være nyttigt at undersøge, om der kan indføres fælles bestemmelser om mekanismer, som medlemsstaterne skal indføre for at få bedre muligheder for at opdage overtrædelser af EU-lovgivningen, navnlig bestemmelser, som har til formål at beskytte personer (f.eks. ansatte i finansieringsinstitutter), som gør opmærksom på andre personers potentielle overtrædelser (rapportering af uregelmæssigheder), eller for at begrænse omfanget af de sanktioner, der anvendes over for personer, som tilstår deres medvirken til en overtrædelse, på visse strenge og klart definerede betingelser (samarbejdsordninger)²⁶. Da sådanne mekanismer giver de kompetente myndigheder mulighed for at opdage overtrædelser, som efter al sandsynlighed ellers aldrig ville være blevet opdaget, eller at indsamle yderligere oplysninger om en overtrædelse, kan de bidrage til en mere effektiv anvendelse af EU-lovgivningen til fordel for alle aktører på det finansielle marked.

Hvad angår samarbejde mellem kompetente myndigheder, omfatter den gældende EU-lovgivning allerede bestemmelser, som forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de kompetente myndigheder samarbejder med hinanden i nødvendigt omfang med henblik på at opdage overtrædelser og anvende sanktioner. De

²⁶ Jf. OFT's og SEC's ordninger for belønning af "whistleblowers".

kompetente myndigheder skal navnlig udveksle oplysninger og samarbejde, hvis en overtrædelse har virkninger for flere medlemsstater.

Kommissionen mener, at de nye europæiske tilsynsmyndigheder vil fremme det eksisterende samarbejde mellem kompetente myndigheder yderligere, hvilket vil bidrage til at sikre en mere konsekvent anvendelse af sanktioner og et mere effektivt tilsyn. De europæiske tilsynsmyndigheder bør i den forbindelse bruge deres beføjelser til at gennemføre peer reviews og lade sanktionsbeføjelser indgå som et prioriteret område i disse reviews. De bør også udnytte deres beføjelser fuldt ud til at indsamle oplysninger om sanktioner for at overvåge den nationale lovgivning og fremme udveksling af oplysninger og bedste praksis mellem medlemsstaterne. De europæiske tilsynsmyndigheder har desuden mulighed for at bilægge tvister mellem nationale myndigheder inden for en række områder, som kræver samarbejde, koordinering eller fælles beslutningstagning mellem tilsynsmyndighederne fra flere medlemsstater.

Sluttelig vil Kommissionen overveje, om der vil være behov for yderligere konvergens inden for specifikke områder, f.eks. reglerne om bevisbyrden, for at sikre, at de i loven fastsatte sanktioner anvendes effektivt.

5. KONKLUSION

Finanskrisen har vist, at de finansielle markeders regler ikke altid bliver overholdt og anvendt, som de burde. Dette har i alvorlig grad undermineret tilliden til finanssektoren. Kommissionen er opmærksom på, at strengere sanktionsordninger ikke kan afhjælpe alle problemer vedrørende anvendelse af EU-reglerne om finansielle tjenesteydelser, men mener, at større konvergens og styrkelse af eksisterende nationale ordninger kan yde et væsentligt bidrag til forebyggelse af risikoen for finansielle markeder, der ikke fungerer korrekt, og bidrage til udviklingen af ensartede vilkår på det indre marked.

Kommissionen modtager med glæde bemærkninger fra medlemsstaterne og andre berørte parter om analysen af de mangler, der er blevet udpeget, og de politiske forslag, der er fremsat i denne meddelelse. De berørte parter opfordres navnlig til at anføre, om der er områder, hvor der ikke bør ske yderligere tilnærmelser efter deres mening, og om der er områder, hvor Kommissionen bør overveje yderligere tiltag.

Kommissionen opfordrer alle berørte parter til at sende deres bidrag til følgende adresse: markt-sanctions-consultation@ec.europa.eu, senest den 19. februar 2011.

De modtagne svar vil kunne findes på Kommissionens websted, medmindre der specifikt anmodes om fortrolighed, og Kommissionen vil desuden offentliggøre et resumé af høringsresultaterne.

Kommissionen vil tage hensyn til de modtagne bemærkninger, hvis den beslutter sig for at fremsætte forslag om, hvordan de nationale sanktionsordninger kan styrkes på konsekvent vis. Eventuelle fremtidige lovgivningsinitiativer på dette område vil blive ledsaget af en konsekvensanalyse af de relevante spørgsmål vedrørende sanktioner.