COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.3.2020
COM(2020) 99 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind punerea în aplicare a Directivei 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (directiva privind abuzul de piață)

1. INTRODUCERE

1.1. Context

Directiva 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (directiva privind abuzul de piață) (denumită în continuare „directiva”)[1] a fost adoptată la 16 aprilie 2014. Statele membre au trebuit să adopte și să publice măsurile naționale necesare pentru a se conforma directivei până la 3 iulie 2016, precum și să aplice măsurile respective începând cu aceeași dată, sub rezerva intrării în vigoare a Regulamentului (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) (denumit în continuare „regulamentul”)[2].

Directiva și regulamentul modernizează și consolidează normele Uniunii privind garantarea integrității pieței și a protecției investitorilor, care erau prevăzute anterior în Directiva 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață) [3] și de Directivele 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei.

Directiva completează regulamentul prin asigurarea faptului că cele mai grave infracțiuni împotriva regulamentului sunt incriminate și prin introducerea unor norme minime pentru sancțiuni penale aferente utilizării abuzive a informațiilor privilegiate, divulgării ilegale a informațiilor privilegiate și manipulării pieței.

Directiva a fost adoptată în temeiul articolului 83 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, conform căruia „prin directive se pot stabili norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor” în cazul în care „apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale 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”.

1.2. Scopul și principalele elemente ale directivei

Directiva stabilește norme minime pentru sancțiuni penale aferente utilizării abuzive a informațiilor privilegiate, divulgării ilegale a informațiilor privilegiate și manipulării pieței (denumite în continuare „infracțiuni de abuz de piață”). Aceasta asigură punerea efectivă în aplicare a regulamentului prin impunerea obligației ca statele membre să introducă infracțiuni și sancțiuni penale cel puțin pentru cazurile grave ale acestor infracțiuni de abuz de piață. Directiva contribuie, așadar, la asigurarea integrității piețelor financiare și la consolidarea protecției și încrederii investitorilor în aceste piețe.

[1] JO L 173, 12.6.2014, p. 179.
[2] JO L 173, 12.6.2014, p. 1.
[3] JO L 96, 12.4.2003, p. 16.

În conformitate cu Protocoalele 22 și 21 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Danemarca și, respectiv, Regatul Unit nu au participat la adoptarea directivei și, prin urmare, aceasta nu este obligatorie pentru cele două state și nu li se aplică. Pe de altă parte, Irlanda și-a exercitat dreptul de a participa la adoptarea și aplicarea directivei.

Principalele elemente ale directivei constau în obligațiile statelor membre

- de a incrimina cel puțin cazurile grave ale infracțiunilor de abuz de piață (articolele 3-5[4]);
- de a incrimina instigarea și complicitatea la infracțiunile de abuz de piață, precum și tentativa de a comite oricare dintre aceste infracțiuni (articolul 6);
- de a stabili norme minime pentru sancțiunile penale aplicate persoanelor fizice, în special o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin patru ani pentru utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate și manipularea pieței, precum și o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin doi ani pentru divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate (articolul 7);
- de a prevedea angajarea răspunderii și sancțiuni pentru persoanele juridice pentru infracțiunile de abuz de piață (articolele 8 și 9);
- de a-și stabili jurisdicția în privința infracțiunilor de abuz de piață (articolul 10); precum și
- de a cere responsabililor de formarea personalului judiciar și a personalului responsabil de aplicarea legii să asigure instruirea corespunzătoare a acestor persoane cu privire la directivă (articolul 11).

1.3. Domeniul de aplicare al raportului; metodologie; procedură

Prezentul raport evaluează punerea în aplicare a directivei în conformitate cu articolul 12 din directivă, care mandatează Comisia să prezinte Parlamentului European și Consiliului un raport privind funcționarea directivei (secțiunile 2 și 3 de mai jos) și, dacă este necesar, necesitatea modificării ei (secțiunea 4 de mai jos).

Descrierea și analiza din prezentul raport se bazează, în principal, pe informațiile furnizate Comisiei de statele membre prin intermediul notificării cu privire la măsurile naționale de transpunere a directivei. Raportul se concentrează asupra măsurilor pe care statele membre le-au adoptat în vederea transpunerii directivei în dreptul lor național. Raportul evaluează dacă statele membre au pus în aplicare directiva în termenul specificat și dacă legislația națională atinge obiectivele și îndeplinește cerințele directivei.

La momentul elaborării prezentului raport, toate statele membre participante notificaseră transpunerea completă a directivei.[5] Comisia a început să evalueze dacă măsurile naționale sunt conforme cu directiva de îndată ce acestea au fost comunicate de către statele membre. Prin urmare, au fost inițiate proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru

[4] Toate articolele fără indicații suplimentare se referă la directivă.

[5] La expirarea termenului de transpunere la 3 iulie 2016, 18 state membre nu comunicaseră sau nu comunicaseră integral Comisiei Europene măsurile de transpunere. Comisia a trimis acestor state membre scrisori de punere în întârziere fie pentru necomunicare, fie pentru comunicare parțială, precum și un aviz motivat suplimentar unui stat membru. Între timp, toate aceste proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor au fost închise.

neconformitate în 14 cazuri. O serie de probleme privind transpunerea directivei au putut fi rezolvate în cooperare cu statele membre vizate în cursul contactelor informale cu acestea, iar procedurile aferente de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru neconformitate au fost închise în cinci cazuri. Aceste probleme nu sunt incluse în prezentul raport. Procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor sunt în desfășurare în nouă cazuri. În șase dintre acestea, a fost emisă o scrisoare de punere în întârziere.

2. EVALUARE GENERALĂ

Principalul obiectiv al Comisiei este de a se asigura că toate statele membre dispun măsuri de drept penal suficient de eficace, proporționale și disuasive pentru a proteja integritatea piețelor financiare împotriva abuzului.

O evaluare detaliată a măsurilor de transpunere notificate a confirmat că directiva a fost transpusă integral și corect sub toate aspectele sale de către majoritatea statelor membre. Mai mult, se poate afirma că, în cele mai multe cazuri, constatările de neconformitate au privit probleme relativ minore. De exemplu, nu a fost identificată nicio problemă de transpunere privind dispozițiile referitoare la instigare, complicitate și tentativă (articolul 6); sancțiuni pentru persoanele juridice (articolul 9); jurisdicție (articolul 10); și formare (articolul 11). Transpunerea sancțiunilor penale pentru persoanele fizice (articolul 7) și a răspunderii persoanelor juridice (articolul 8) au generat preocupări, respectiv, doar în cazul a două state membre. O largă majoritate a statelor membre a transpus corect incriminarea infracțiunilor de abuz de piață, și anume utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate (articolul 3), divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate (articolul 4) și manipularea pieței (articolul 5).

Având în vedere cele de mai sus, pe durata verificărilor în ceea ce privește transpunerea au fost identificate următoarele probleme de transpunere:

- într-o serie de state membre, articolul 1 (obiect și domeniu de aplicare) nu a fost transpus corect și cuprinzător;
- într-un stat membru, definițiile (articolul 2) au lipsit sau au fost incomplete;
- utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate și recomandarea unei alte persoane să participe la practici de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate (articolul 3) nu au fost incriminate în totalitate în trei state membre;
- un stat membru nu a incriminat în mod cuprinzător divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate (articolul 4);
- transpunerea articolului 5 (manipularea pieței) a fost deseori incompletă, câteva dintre elementele sale nefiind reglementate în legislația națională. În ceea ce privește articolul 1 alineatul (4), care extinde domeniul de aplicare al articolului 5, o serie de state membre nu au inclus în mod specific toate elementele necesare.

Având în vedere faptul că problemele legate de conformitate menționate anterior, care sunt analizate în detaliu în secțiunea 3, sunt încă în curs de soluționare, Comisia a luat toate măsurile adecvate, inclusiv inițierea acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în

temeiul articolului 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, pentru a asigura conformitatea cu directiva pe întreg teritoriul Uniunii Europene.

3. PUNCTE DE EVALUARE SPECIFICE

3.1. Obiectul și domeniul de aplicare (articolul 1)

Articolul 1 din directivă stabilește obiectul și domeniul de aplicare al directivei. În acest scop, nu sunt enumerate doar instrumentele financiare în cazul cărora se aplică dispozițiile directivei [domeniul de aplicare pozitiv, alineatul (2)], ci se stabilesc, de asemenea, cazurile în care directiva nu se aplică [alineatul (3)]. Articolul 1 alineatul (4) extinde domeniul de aplicare al articolului 5 (manipularea pieței) la anumite contracte spot pe mărfuri, la anumite tipuri de instrumente financiare referitoare la contractele spot pe mărfuri, precum și la comportamentul în ceea ce privește indicii de referință. Alineatul (5) clarifică faptul că directiva se aplică oricărei tranzacții și oricărui ordin sau comportament care are legătură cu orice instrumente financiare menționate la alineatele (2) și (4), indiferent dacă tranzacția, ordinul sau comportamentul respectiv se desfășoară sau nu într-un loc de tranzacționare.

Articolul 1 a fost transpus integral și în conformitate cu directiva de către majoritatea statelor membre. În restul statelor membre, au putut fi identificate următoarele probleme, care se află încă în curs de soluționare:

- articolul 1 alineatul (2) referitor la aplicarea directivei diferitelor tipuri de instrumente financiare nu a fost transpus integral în două state membre, deoarece legislația este limitată la tranzacționarea în cadrul anumitor sisteme multilaterale de tranzacționare (SMT) [litera (b)] și al unor sisteme organizate de tranzacționare (SOT) [litera (c)] și/sau nu include toate instrumentele financiare;
- articolul 1 alineatul (3), care definește domeniul de aplicare negativ al directivei (precum scutirea tranzacțiilor cu acțiuni proprii, cu valori mobiliare și a politicii monetare), nu a fost transpus într-un stat membru, deoarece tranzacțiile cu valori mobiliare sau cu instrumente asociate în scopul stabilizării [litera (b)] nu sunt menționate, spre deosebire de celelalte scutiri;
- articolul 1 alineatul (4) litera (a), care extinde domeniul de aplicare al articolului 5 la anumite contracte spot pe mărfuri, a fost transpus în mod incomplet în două state membre, deoarece dispozițiile naționale de transpunere nu se aplică niciunui alt „comportament” care are un asemenea efect. Într-un stat membru, această dispoziție nu a fost transpusă deloc;
- articolul 1 alineatul (4) litera (b) a fost transpus în mod incomplet de două state membre, unde dispozițiile naționale de transpunere se referă la „tranzacție” și la „ordinul comercial”, dar nu menționează alte „comportamente” sau „oferte”;
- articolul 1 alineatul (4) litera (c), care prevede că articolul 5 se aplică, de asemenea, comportamentului în ceea ce privește indicii de referință, nu a fost transpus (integral) de către patru state membre.

3.2. Definiții (articolul 2)

Articolul 2 definește 14 termeni tehnici care sunt esențiali pentru aplicarea directivei. Cu excepția unui stat membru, toate celelalte state membre au transpus corect definițiile acestor termeni.

Într-un stat membru, o definiție a termenului „indice de referință” (punctul 6) încă lipsește.

3.3. Infracțiuni

Articolele 3, 4 și 5 obligă statele membre să asigure incriminarea a trei tipuri de infracțiuni de abuz de piață, cel puțin în cazurile grave și atunci când actele sunt comise cu intenție:

- utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate, recomandarea sau determinarea unei alte persoane să participe la practici de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate (articolul 3);
- divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate (articolul 4), precum și
- manipularea pieței (articolul 5).

3.3.1. Aspecte orizontale

Întrucât directiva prevede norme minime, statele membre pot adopta sau menține norme de drept penal mai severe pentru abuzul de piață.

De exemplu, statele membre pot incrimina cazurile de abuz de piață care nu sunt considerate **„grave”**. Într-adevăr, majoritatea statelor membre au utilizat această opțiune în ceea ce privește divulgarea ilegală. În ceea ce privește celelalte două infracțiuni, doar o mică parte dintre statele membre au procedat astfel. Totuși, chiar acele state membre care au depășit cerința minimă au procedat astfel, în general, fără a face trimitere la listele neexhaustive ale criteriilor menționate în considerentele 11 și 12. Acest aspect este analizat în detaliu mai jos, în secțiunea 4.1. Mai mult, posibilitatea statelor membre de a limita incriminarea la cazurile grave a fost uneori folosită pentru a justifica o reducere a elementelor infracțiunii. De exemplu, alternativa de a manipula piața prin „orice alt comportament”, prevăzută la articolul 5 alineatul (2) litera (a), nu a fost transpusă, creând o lacună în privința incriminării acestei infracțiuni.

Directiva nu impune statelor membre să incrimineze infracțiunile comise din **neglijență**, deși considerentul 21 stabilește în mod explicit că statele membre pot prevedea faptul că manipularea pieței comisă din imprudență sau din neglijență gravă constituie o infracțiune. Câteva state membre au recurs la această posibilitate și au incriminat comportamentul neglijent sub o anumită formă, de exemplu atunci când o persoană ar trebui să știe că este vorba despre informații privilegiate. Acest aspect este analizat în detaliu mai jos, în secțiunea 4.3.

Unele state membre au adăugat la definiția infracțiunii elemente care nu sunt impuse de directivă, în special cu privire la componenta mentală (*mens rea*). De exemplu, legislația națională impunea existența unei **intenții specifice** de a câștiga un avantaj ilegal sau de a

cauza un dezavantaj ilegal. Comisia a considerat că această dispoziție este permisibilă pentru exprimarea „gravității” cazului.

3.3.2. Utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate

Articolul 3 alineatul (1) prevede că statele membre adoptă măsurile necesare pentru a se asigura că utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate, recomandarea sau determinarea unei alte persoane să participe la practici de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate constituie infracțiuni [alineatul (1)]. În sensul directivei, utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate are loc atunci când o persoană deține informații privilegiate și utilizează aceste informații pentru a achiziționa sau a ceda instrumente financiare la care se referă informațiile respective, în nume propriu sau în numele unui terț, direct sau indirect [alineatul (2)].

Alineatul (3) primul paragraf enumeră persoanele cărora li se aplică articolul în cauză. Mai mult, cel de-al doilea paragraf specifică faptul că articolul se aplică, de asemenea, oricărei persoane care a obținut informații privilegiate în alte împrejurări decât cele menționate la primul paragraf, în cazul în care persoana respectivă știe că sunt informații privilegiate. Două state membre nu au transpus această ultimă obligație („alte împrejurări”).

Infracțiunea de recomandare sau determinare a unei alte persoane să participe la practici de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate este definită mai detaliat la articolul 3 alineatul (6). Un stat membru nu a transpus integral această infracțiune, deoarece nu este incriminată dacă cealaltă persoană nu urmează recomandarea.

3.3.3. Divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate

În conformitate cu articolul 4 alineatul (1), divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate, astfel cum este definită la alineatele (2)-(5), constituie infracțiune.

La momentul elaborării prezentului raport, doar un stat membru nu și-a adaptat legislația pentru a fi în deplină conformitate cu acest articol, deoarece nu a incriminat dezvăluirea recomandărilor sau a mijloacelor de convingere în conformitate cu dispozițiile articolului 4 alineatul (4).

3.3.4. Manipularea pieței

Articolul 5 obligă statele membre să incrimineze manipularea pieței, astfel cum este definită la articolul respectiv. În esență, infracțiunea vizează efectuarea unei tranzacții, emiterea unui ordin de tranzacționare, difuzarea de informații sau orice alt comportament care furnizează indicații false sau înșelătoare pentru piețe sau fixează prețul unui instrument financiar la un nivel anormal.

Acest articol a generat cel mai mare număr de probleme de transpunere. În total, au fost identificate peste 20 de probleme în șapte state membre diferite.

Toate aceste șapte state membre au avut probleme cu transpunerea alineatului (2) litera (a), conform căruia manipularea pieței reprezintă „efectuarea unei tranzacții, emiterea unui ordin de tranzacționare sau orice alt comportament care (i) furnizează indicații false sau înșelătoare

cu privire la oferta, cererea sau prețul unui instrument financiar sau al unui contract spot pe mărfuri conex; […]" [sublinierea noastră].

În toate cazurile, statele membre vizate nu au inclus sintagma „orice alt comportament" în definiția infracțiunii. În plus, trei state membre nu au inclus contractele spot pe mărfuri. Un stat membru nu a inclus deloc litera respectivă.

În mod similar, în ceea ce privește alineatul (2) litera (b) (comportament înșelător care influențează prețul instrumentelor financiare sau al unui contract spot pe mărfuri conex) și litera (c) (difuzarea de informații prin intermediul mass-mediei care oferă semnale false sau înșelătoare pentru obținerea unui avantaj), patru și, respectiv, trei state membre nu au inclus toate formele de comportament și/sau contractele spot pe mărfuri.

În fine, patru state membre nu au transpus toate elementele alineatului (2) litera (d) (manipularea pieței cu privire la calcularea unui indice de referință): această literă nu a fost transpusă deloc sau nu a acoperit sintagma „orice alt comportament" care manipulează calcularea indicilor de referință.

3.4. Instigare, complicitate și tentativă (articolul 6)

Articolul 6 alineatul (1) obligă statele membre să incrimineze instigarea și complicitatea în legătură cu infracțiunile prevăzute la articolele 3 (cu excepția recomandării sau determinării unei alte persoane să participe la practici de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate), 4 și 5 din directivă.

În conformitate cu articolul 6 alineatul (2), tentativa este, de asemenea, incriminată ca infracțiune, însă doar cu privire la articolele 3 (inclusiv recomandarea sau determinarea unei alte persoane să participe la practici de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate) și 5, și nu cu privire la divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate (articolul 4).

Toate statele membre respectă aceste cerințe, care, în general, sunt prevăzute în partea generală a codurilor penale ale acestora.

3.5. Sancțiuni penale pentru persoanele fizice (articolul 7)

Articolul 7 alineatul (1) obligă statele membre să se asigure că infracțiunile menționate la articolele 3-6 se pedepsesc prin sancțiuni penale eficace, proporționale și disuasive.

În temeiul articolului 7 alineatul (2), utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate și manipularea pieței trebuie să fie sancționate cu o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin patru ani. În temeiul articolului 7 alineatul (3), divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate trebuie să fie sancționată cu o pedeapsă maximă cu închisoarea de cel puțin doi ani.

Conformitatea cu articolul 7 alineatul (1) a fost măsurată în raport cu:

i. nivelul sancțiunilor aplicate pentru infracțiuni similare;
ii. alte tipuri de infracțiuni din dreptul național respectiv, care prevăd același nivel de sancțiuni.

Toate statele membre prevăd pedepse cu închisoarea pentru infracțiunile de abuz de piață. Cea mai mare pedeapsă cu închisoarea a fost de 10 ani. Un stat membru nu și-a îndeplinit obligația prevăzută la articolul 7 alineatul (2), deoarece nivelul minim al pedepsei maxime era mai mic de patru ani pentru utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate și manipularea pieței. Un alt stat membru a aplicat sancțiuni diferite de cele prevăzute la articolul 3 alineatul (3) litera (d) pe de o parte, și de cele prevăzute la articolul 3 alineatul (3) literele (a), (b) și (c), pe de altă parte.

3.6. Persoanele juridice (articolele 8 și 9)

3.6.1. Răspunderea persoanelor juridice (articolul 8)

Articolul 8 alineatul (1) prevede obligația statelor membre de a se asigura că persoanele juridice pot fi trase la răspundere pentru infracțiunile de abuz de piață dacă au fost comise în beneficiul lor de persoane care dețin anumite responsabilități în cadrul entității juridice respective, și anume:

a) o împuternicire din partea persoanei juridice respective;
b) o atribuție de a lua decizii în numele persoanei juridice respective; sau
c) o atribuție legată de exercitarea controlului în cadrul persoanei juridice respective.

Deși transpunerea articolului 8 variază în cadrul limitelor stabilite de directivă, toate statele membre dispun de sisteme care asigură faptul că poate fi angajată răspunderea persoanelor juridice pentru infracțiunile de abuz de piață. În conformitate cu considerentul 18, răspunderea poate fi penală sau fără caracter penal.

Sistemele juridice din câteva state membre nu prevăd răspunderea penală a persoanelor juridice, dar stabilesc, în schimb, sancțiuni administrative și civile. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre au introdus regimuri de răspundere penală a persoanelor juridice.

Articolul 8 alineatul (2) extinde răspunderea persoanei juridice la cazurile în care infracțiunea de abuz de piață a fost posibilă ca urmare a lipsei controlului sau a supravegherii din partea uneia dintre aceste persoane. Două state membre încă nu au transpus în mod corect această dispoziție.

Articolul 8 alineatul (3) prevede că răspunderea penală a unei persoane juridice nu exclude răspunderea penală a unei persoane fizice pentru o infracțiune de abuz de piață. Acesta a fost cazul în toate statele membre.

3.6.2. Sancțiuni pentru persoanele juridice (articolul 9)

Articolul 9 prevede că membre stabilesc sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru persoanele juridice, inclusiv amenzi penale sau de altă natură. De asemenea, statele membre pot să prevadă alte sancțiuni nepecuniare. La literele (a)-(e) sunt enumerate opțiunile neexhaustive pentru astfel de sancțiuni suplimentare.

Acolo unde – cum este cazul majorității statelor membre – nivelul amenzilor nu a fost legat de beneficiul infracțiunii sau de cifra de afaceri a entității juridice și acolo unde nivelul amenzilor a fost considerat scăzut, au fost luate în considerare sancțiunile opționale. Acolo

unde în dreptul intern respectiv au fost prevăzute sancțiuni cumulative suplimentare, altele decât amenzile (de exemplu, excluderea de la dreptul de a primi beneficii publice, dizolvarea judiciară etc.), sistemul de sancțiuni din statul membru respectiv a fost, în principiu, considerat ca fiind în conformitate cu cerințele directivei.

În raport cu aceste criterii, toate statele membre au transpus articolul 9 în mod satisfăcător, chiar dacă amenzile prevăzute au fost uneori relativ scăzute. De asemenea, toate statele membre au introdus alte sancțiuni, în afară de amenzi, pentru persoanele juridice. Printre opțiunile prevăzute în directivă, interdicția temporară sau permanentă de a desfășura activități comerciale și o măsură de dizolvare judiciară reprezintă opțiunile preferate.

3.7. Jurisdicție (articolul 10)

Articolul 10 alineatul (1) obligă statele membre să își stabilească jurisdicția în privința infracțiunilor de abuz de piață, în conformitate cu:

a) principiul teritorialității (infracțiuni săvârșite integral sau parțial pe teritoriul statului membru); precum și
b) principiul personalității active (infracțiuni săvârșite de un resortisant al statului membru).

Toate statele membre au instituit principiul teritorialității astfel cum este prevăzut la articolul 10 alineatul (1) litera (a) prin dispoziții generale explicite potrivit cărora infracțiunile săvârșite integral pe teritoriul lor intră sub jurisdicția acestora. De asemenea, dreptul intern al majorității statelor membre conține dispoziții explicite care extind jurisdicția la infracțiunile săvârșite „parțial' pe teritoriul național. În alte state membre, fără a se face distincția între „integral" sau „parțial", s-ar putea deduce acoperirea ambelor variante. Într-un stat membru, acest aspect rezultă din jurisprudență.

În mod similar, toate statele membre au transpus în mod corect principiul personalității active ca o bază pentru stabilirea jurisdicției, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) litera (b). În general, statele membre impun ca autorul infracțiunii să fie un resortisant al lor în momentul săvârșirii infracțiunii.

Un număr mare de state membre s-au folosit de opțiunile prevăzute în directivă pentru a-și extinde jurisdicția. Cinci state membre au optat să-și extindă jurisdicția pentru infracțiunile comise împotriva unuia dintre resortisanții lor (principiul personalității pasive). 14 state membre au ales să se folosească de opțiunea prevăzută la articolul 10 alineatul (2) litera (a) referitor la jurisdicția în privința rezidenților obișnuiți; șase state membre aplică opțiunea prevăzută la articolul 10 alineatul (2) litera (b) privind jurisdicția în cazul în care infracțiunea a fost săvârșită în beneficiul unei persoane juridice având sediul pe teritoriul său; și 14 state membre nu impun dubla incriminare în cazul infracțiunilor comise în străinătate de către resortisanții lor.

4. NECESITATEA MODIFICĂRII DIRECTIVEI

Articolul 12 impune Comisiei să evalueze nu doar transpunerea directivei, ci, dacă este necesar, și necesitatea modificării ei, inclusiv în ceea ce privește interpretarea cazurilor grave, nivelul sancțiunilor și elementele opționale menționate în directivă (a se vedea mai jos secțiunea 5).

4.1. Interpretarea cazurilor grave

Directiva conține indicații neexhaustive privind cazurile care ar trebui considerate „grave". Aceste criterii ar putea fi folosite în cazuri individuale pentru a se stabili dacă un caz concret este „grav". Conform considerentului 11, utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate și divulgarea ilegală a informațiilor privilegiate ar trebui considerate grave în cazurile în care impactul asupra integrității pieței, profitul concret sau potențial obținut sau pierderea evitată, nivelul de prejudiciu cauzat pieței sau valoarea globală a instrumentelor financiare este mare. Alte circumstanțe care ar putea fi luate în considerare sunt implicarea în cadrul unei organizații criminale sau recidiva.

În mod similar, manipularea pieței ar trebui considerată gravă în cazurile în care, printre altele, nivelul de modificare a valorii instrumentului financiar sau a contractului spot pe mărfuri sau valoarea fondurilor utilizate inițial este mare sau în cazul în care manipularea este comisă de o persoană angajată sau care lucrează în sectorul financiar sau pentru o autoritate de supraveghere sau de reglementare (considerentul 12).

Statele membre au preluat unele îndrumări din aceste considerente. Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, statele membre au luat în considerare doar unul sau câteva dintre criteriile menționate, de exemplu valoarea instrumentelor financiare tranzacționate. În cursul contactelor informale, mai multe state membre au subliniat natura fără caracter obligatoriu a considerentelor. Multe state membre au ales să stabilească limite abstracte fie pentru definiția infracțiunii, fie doar pentru sancțiunile aplicate în cazurile grave.

4.2. Nivelul sancțiunilor

Au existat foarte puține probleme de conformitate cu privire la nivelul sancțiunilor. Doar într-un singur stat membru, nivelul minim al pedepsei maxime pentru utilizarea abuzivă a informațiilor privilegiate și manipularea pieței era mai mic de patru ani. Deseori, nivelul superior al pedepsei cu închisoarea a depășit duratele de patru ani și, respectiv, doi ani prevăzute în directivă.

4.3. Elemente opționale

Cu excepția jurisdicției, (a se vedea 3.7), relativ puține state membre au pus în aplicare elementele opționale prevăzute în directivă. Chiar dacă considerentul 21 menționează în mod expres că statele membre pot prevedea faptul că manipularea pieței comisă din imprudență sau din neglijență gravă constituie o infracțiune, se pare că multe state membre au îndoieli că infracțiunile în cauză pot fi într-adevăr comise fără intenție. Cu toate acestea, într-un stat membru, comportamentul neglijent este incriminat dacă o persoană ar fi trebuit să știe că

informațiile sunt privilegiate sau ar trebui să știe că un comportament se bazează pe informații privilegiate; într-un stat membru, în timp ce doar comportamentul intenționat este considerat infracțiune, comportamentul neglijent este considerat un delict; în alt stat membru, infracțiunile simple sunt, de asemenea, incriminate în cazurile de neglijență gravă. În trei state membre, acțiunile neglijente sunt, în general, incriminate.

În alte cazuri, statele membre au depășit cerințele minime ale directivei. Acestea se referă, în principal, la domeniul de aplicare al infracțiunii de manipulare a pieței, la sancțiunile aplicate persoanelor fizice și la incriminarea infracțiunilor de abuz de piață indiferent dacă sunt sau nu grave. Într-adevăr, doar două state membre au depășit dispozițiile directivei (suprareglementare) într-un fel sau altul.

5. CONCLUZII

Directiva a fost introdusă în vederea consolidării integrității piețelor financiare și a protecției și încrederii investitorilor în aceste piețe. În general, directiva furnizează valoare adăugată prin consolidarea acestor obiective prin intermediul dreptului penal și prin asigurarea punerii eficace în aplicare a regulamentului cel puțin în privința cazurilor grave ale infracțiunilor de abuz de piață.

Cu excepția articolului 5 (manipularea pieței), marea majoritate a statelor membre au transpus corect dispozițiile directivei privind incriminarea infracțiunilor de abuz de piață, sancțiunile penale și răspunderea persoanelor juridice. În cazul unor articole, precum dispozițiile privind jurisdicția, nu a fost identificată nicio problemă de transpunere. În ceea ce privește manipularea pieței, elementul de manipulare prin „orice alt comportament” și/sau „în legătură cu contractele spot pe mărfuri” a fost, în general, neacoperit în legislația națională.

Evaluarea arată că aplicarea directivei mai poate fi îmbunătățită: deși majoritatea dispozițiilor directivei au fost transpuse de către o largă majoritate a statelor membre, în total 11 state membre au avut probleme de transpunere în cazul uneia sau mai multor dispoziții, astfel cum s-a menționat în secțiunile anterioare.

Comisia va continua să evalueze respectarea de către statele membre a directivei și va lua toate măsurile adecvate pentru a asigura conformitatea cu dispozițiile acesteia în întreaga Uniune Europeană.