Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2025/754

25.7.2025

GEDELEGEERDE VERORDENING (EU) 2025/754 VAN DE COMMISSIE

van 16 april 2025

tot aanvulling van Verordening (EU) 2023/2631 van het Europees Parlement en de Raad door nadere bepaling van procedureregels voor de uitoefening door de Europese Autoriteit voor effecten en markten van de bevoegdheid om geldboeten of sancties op te leggen ten aanzien van externe toetsingsinstanties

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2023/2631 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 betreffende Europese groene obligaties en optionele openbaarmakingen voor obligaties die als ecologisch duurzame obligaties op de markt worden gebracht en voor aan duurzaamheid gekoppelde obligaties ([1]), en met name artikel 63, lid 10,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Om het recht te worden gehoord, zoals dat in artikel 63, lid 5, van Verordening (EU) 2023/2631 wordt gegarandeerd, zijn volle werking te geven, moet een persoon die voorwerp is van onderzoek door de ESMA omdat die persoon mogelijk een van de in artikel 60, lid 1, van die verordening vermelde inbreuken heeft gemaakt, het recht hebben om binnen een redelijke termijn van ten minste vier weken schriftelijke opmerkingen te maken voordat de onderzoeksfunctionaris zijn bevindingen aan de ESMA doet toekomen. Die persoon moet zich kunnen laten bijstaan door een raadsman van zijn of haar keuze.

(2) De ESMA moet het door de onderzoeksfunctionaris ingediende dossier op volledigheid beoordelen aan de hand van een lijst met documenten. Om ervoor te zorgen dat de persoon die voorwerp is van onderzoek, zijn verweer naar behoren kan voorbereiden, moet de ESMA die persoon, voordat zij een definitief besluit over het opleggen van geldboeten of dwangsommen vaststelt, in de gelegenheid stellen verdere schriftelijke opmerkingen te maken.

(3) Artikel 61 van Verordening (EU) 2023/2631 verplicht de ESMA om dwangsommen op te leggen, onder meer wanneer een persoon die voorwerp is van onderzoek, weigert zich aan dit soort onderzoek te onderwerpen of door de ESMA verlangde informatie te verstrekken. Om het recht van verweer van die persoon volledig te garanderen, moet de ESMA die persoon de gelegenheid bieden schriftelijke opmerkingen te maken over het voorwerp van het onderzoek of over de vraag of die dwangsom in de betrokken zaak passend is, voordat die dwangsom wordt opgelegd.

(4) Het recht van verweer moet worden afgewogen tegen de noodzaak voor de ESMA om in specifieke omstandigheden dringende maatregelen te nemen. Wanneer dringende maatregelen krachtens artikel 64, lid 2, van Verordening (EU) 2023/2631 gerechtvaardigd zijn, mag het recht van verweer van de persoon die voorwerp is van onderzoek, voor de ESMA geen belemmering zijn om dringende maatregelen te nemen. In dat geval moet de ESMA, om aanzienlijke en dreigende schade aan het financieel bestel te voorkomen, een voorlopig besluit kunnen vaststellen zonder de persoon die voorwerp is van onderzoek, de gelegenheid te geven opmerkingen te maken. De ESMA moet die persoon in de gelegenheid stellen te worden gehoord zo spoedig mogelijk na de vaststelling van het voorlopige besluit en voordat een bevestigend besluit wordt vastgesteld.

(5) De bevoegdheid van de ESMA om een dwangsom op te leggen moet worden uitgeoefend met inachtneming van het recht van verweer en mag niet langer worden gehandhaafd dan nodig is. Wanneer de ESMA besluit een dwangsom op te leggen, moet de betrokken persoon dus in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord en mogen dwangsommen niet langer verschuldigd zijn vanaf het tijdstip dat de betrokken persoon het besluit in acht neemt dat de ESMA tot die persoon heeft gericht.

([1]) PB L, 2023/2631, 30.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2631/oj.

(6) De door de ESMA en de onderzoeksfunctionaris opgestelde dossiers bevatten informatie die voor de betrokken persoon onontbeerlijk is om zich op gerechtelijke of bestuurlijke procedures voor te bereiden. Nadat een persoon die voorwerp is van onderzoek, de kennisgeving van de mededeling van bevindingen heeft ontvangen van de onderzoeksfunctionaris of van de ESMA, moet die persoon recht op toegang tot het dossier krijgen, met inachtneming van het rechtmatige belang van andere personen bij de bescherming van hun bedrijfsgevoelige informatie. Het gebruik van documenten uit het dossier mag alleen worden toegestaan voor gerechtelijke of bestuurlijke procedures in verband met inbreuken op Verordening (EU) 2023/2631.

(7) Zowel de bevoegdheid om geldboeten en dwangsommen op te leggen als de bevoegdheid tot executie van geldboeten en dwangsommen moet binnen een redelijke termijn worden uitgeoefend en moet derhalve aan een verjaringstermijn onderhevig zijn. Om de consistentie te verzekeren, moet bij de verjaringstermijnen voor de oplegging en executie van geldboeten en dwangsommen rekening worden gehouden met bestaande Uniewetgeving die van toepassing is op het opleggen en afdwingen van sancties aan ondertoezichtstaande entiteiten en de ervaring van de ESMA met het toepassen van die wetgeving.

(8) Om de geïnde geldboeten en dwangsommen veilig te bewaren, moet de ESMA de op grond van deze geldboeten en dwangsommen ontvangen bedragen deponeren op rentedragende rekeningen die uitsluitend worden geopend voor de betaling van één geldboete of van dwangsommen. Uit oogpunt van een prudent begrotingsbeleid mag de ESMA de bedragen pas aan de Commissie overmaken nadat de besluiten in kracht van gewijsde zijn gegaan doordat het recht om beroep in te stellen is uitgeput of de termijn daarvoor is verstreken,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Procedureregels voor inbreukprocedures voor de onderzoeksfunctionaris

1. Na afronding van een onderzoek naar feiten die een of meer van de in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 vermelde inbreuken kunnen vormen, en vóór de indiening van zijn dossier bij de ESMA ("mededeling van bevindingen"), stelt de onderzoeksfunctionaris de persoon die voorwerp is van onderzoek, schriftelijk in kennis van zijn bevindingen en stelt hij die persoon in de gelegenheid schriftelijke opmerkingen te maken krachtens lid 3 van dit artikel.

2. De ontwerp-mededeling van bevindingen vermeldt de feiten die een of meer inbreuken als vermeld in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 kunnen vormen, en bevat een beoordeling van de aard en de ernst van die feiten, op basis van de criteria van artikel 59, lid 3, van die verordening.

3. De ontwerp-mededeling van bevindingen stelt een redelijke termijn van ten minste vier weken vast waarbinnen de persoon die voorwerp is van onderzoek, zijn schriftelijke opmerkingen kan indienen. De onderzoeksfunctionaris is niet verplicht om rekening te houden met schriftelijke opmerkingen die zijn ontvangen nadat die termijn is verstreken.

4. In hun schriftelijke opmerkingen kunnen personen die voorwerp zijn van onderzoek, alle feiten aanvoeren die dienstig kunnen zijn voor hun verweer, en voegen zij, voor zover mogelijk, documenten tot staving van de aangevoerde feiten bij. Personen die voorwerp zijn van onderzoek, kunnen voorstellen dat de onderzoeksfunctionaris andere personen hoort die de feiten kunnen bevestigen die in hun opmerkingen worden aangevoerd. De personen die voorwerp zijn van onderzoek, kunnen zich bij de voorbereiding van hun schriftelijke stukken laten bijstaan door een raadsman van hun keuze.

5. De onderzoeksfunctionaris kan personen die voorwerp zijn van onderzoek en tot wie een mededeling van bevindingen als bedoeld in lid 1 is gericht, uitnodigen deel te nemen aan een hoorzitting. De personen die voorwerp zijn van onderzoek, kunnen zich laten bijstaan door een raadsman van hun keuze. Hoorzittingen zijn niet openbaar.

6. De onderzoeksfunctionaris zendt de gefinaliseerde mededeling van bevindingen aan de persoon die voorwerp is van onderzoek.

Artikel 2

Door de ESMA met betrekking tot geldboeten en toezichtmaatregelen te volgen procedureregels

1. De onderzoeksfunctionaris dient de volgende documenten bij de ESMA in:

a) de mededeling van bevindingen en een kopie daarvan die de onderzoekfunctionaris heeft gericht aan de persoon die voorwerp is van onderzoek;

b) een kopie van de schriftelijke opmerkingen van de persoon die voorwerp is van onderzoek;

c) de notulen van eventuele hoorzittingen.

2. Wanneer het dossier onvolledig is, doet de ESMA een met redenen omkleed verzoek om aanvullende documenten aan de onderzoeksfunctionaris.

3. Wanneer de ESMA van oordeel is dat de in de mededeling van bevindingen van de onderzoeksfunctionaris beschreven feiten niet een of meer inbreuken vormen zoals vermeld in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631, beslist zij de zaak af te sluiten. De ESMA geeft van die beslissing om de zaak af te sluiten, kennis aan de persoon die voorwerp is van onderzoek.

4. Wanneer de ESMA geheel of gedeeltelijk instemt met de bevindingen van de onderzoeksfunctionaris, stelt zij de persoon die voorwerp is van onderzoek, daarvan in kennis. Die mededeling stelt een termijn van ten minste twee weken vast ingeval de ESMA instemt met alle bevindingen van de onderzoeksfunctionaris, en van ten minste vier weken ingeval de ESMA niet instemt met alle bevindingen, binnen welke termijn de persoon die voorwerp is van onderzoek, schriftelijke opmerkingen kan maken. De ESMA hoeft geen rekening te houden met schriftelijke stukken die na het verstrijken van die termijn zijn ingekomen.

5. De ESMA kan de persoon die voorwerp is van onderzoek en tot wie een mededeling van bevindingen is gericht, uitnodigen deel te nemen aan een hoorzitting. De persoon die voorwerp is van onderzoek, kan zich laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze. Hoorzittingen zijn niet openbaar.

6. Wanneer de ESMA besluit dat een persoon die voorwerp is van onderzoek, één of meer van de inbreuken als vermeld in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 heeft gemaakt, en zij een besluit tot het opleggen van een geldboete overeenkomstig artikel 60 van die verordening heeft vastgesteld, stelt zij de persoon aan wie een geldboete wordt opgelegd, onmiddellijk van dat besluit in kennis.

Artikel 3

Door de ESMA met betrekking tot dwangsommen te volgen procedureregels

1. Voordat de ESMA krachtens artikel 61 van Verordening (EU) 2023/2631 een dwangsom oplegt, verschaft zij de persoon op wie de procedure ziet, een mededeling van bevindingen met de redenen voor het opleggen van een dwangsom en vermeldt zij het bedrag van de dwangsom per dag van niet-naleving. De mededeling van bevindingen stelt een redelijke termijn van ten minste vier weken vast waarbinnen de persoon op wie de procedure ziet, schriftelijke opmerkingen kan maken. De ESMA hoeft geen rekening te houden met schriftelijke stukken die na het verstrijken van die termijn zijn ingekomen.

2. De ESMA kan de persoon op wie de procedure ziet, uitnodigen deel te nemen aan een hoorzitting. De persoon op wie de procedure ziet, kan zich laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze. Hoorzittingen zijn niet openbaar.

3. Een besluit als bedoeld in artikel 61, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 vermeldt de rechtsgrondslag en de redenen voor het besluit, het bedrag en de aanvangsdatum van de dwangsom.

4. De ESMA legt niet langer een dwangsom op zodra de externe toetsingsinstantie of de persoon op wie de procedure ziet, aan het in artikel 61, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 bedoelde betrokken besluit voldoet.

Artikel 4

Door de ESMA met betrekking tot voorlopige besluiten over toezichtmaatregelen te volgen procedureregels

1. Wanneer de ESMA een voorlopig besluit als bedoeld in artikel 64, lid 2, van Verordening (EU) 2023/2631 vaststelt, stelt zij de betrokken persoon onmiddellijk van dat voorlopige besluit in kennis. De ESMA stelt een redelijke termijn van ten minste vier weken vast waarbinnen de persoon op wie het voorlopige besluit ziet, schriftelijke opmerkingen over het voorlopige besluit kan maken. De ESMA hoeft geen rekening te houden met schriftelijke stukken die na het verstrijken van die termijn zijn ingekomen.

2. Op verzoek biedt de ESMA de persoon op wie het voorlopige besluit ziet, toegang tot het dossier. De documenten van het dossier waartoe toegang wordt verleend, worden alleen gebruikt voor gerechtelijke of bestuurlijke procedures met betrekking tot de toepassing van Verordening (EU) 2023/2631.

3. De ESMA kan de persoon op wie het voorlopige besluit ziet, uitnodigen deel te nemen aan een hoorzitting. De personen op wie het voorlopige besluit ziet, kunnen zich laten bijstaan door een raadsman van hun keuze. Hoorzittingen zijn niet openbaar.

4. De ESMA neemt zo snel mogelijk na de vaststelling van het voorlopige besluit een definitief besluit als bedoeld in artikel 59, lid 1, artikel 60, lid 1, en artikel 61, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631. Wanneer de ESMA, na de persoon op wie het voorlopige besluit ziet, te hebben gehoord, van oordeel is dat de persoon op wie het voorlopige besluit ziet, een inbreuk als vermeld in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 heeft gemaakt, stelt zij een bevestigend besluit vast waarbij een of meer van de in artikel 59 van die verordening bedoelde toezichtmaatregelen worden opgelegd. De ESMA stelt de persoon op wie het bevestigende besluit ziet, onmiddellijk van dat besluit in kennis.

Wanneer de ESMA een definitief besluit vaststelt dat het voorlopige besluit niet bevestigt, wordt het voorlopige besluit geacht te zijn ingetrokken.

Artikel 5

Toegang tot het dossier en gebruik van documenten

1. Op verzoek verleent de ESMA toegang tot het dossier aan de persoon die voorwerp is van onderzoek en aan wie de onderzoeksfunctionaris of de ESMA een mededeling van bevindingen heeft gezonden. De ESMA verleent die toegang na de kennisgeving van een mededeling van bevindingen.

2. De documenten uit het dossier waartoe toegang wordt verkregen, worden door de in lid 1 bedoelde persoon alleen gebruikt voor gerechtelijke of bestuurlijke procedures met betrekking tot de toepassing van Verordening (EU) 2023/2631.

Artikel 6

Verjaringstermijnen voor het opleggen van geldboeten en dwangsommen

1. Voor geldboeten en dwangsommen voor externe toetsingsinstanties en andere personen die voorwerp zijn van onderzoek, geldt een verjaringstermijn van vijf jaar.

2. De in lid 1 bedoelde verjaringstermijn gaat in op de dag na die waarop de inbreuk is gemaakt. Bij voortdurende of voortgezette inbreuken gaat die verjaringstermijn in op de dag waarop de inbreuk is beëindigd.

3. Elke handeling die de ESMA ten behoeve van het onderzoek of de procedure stelt ten aanzien van een in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 vermelde inbreuk, stuit de verjaringstermijn voor het opleggen van geldboeten en dwangsommen. Die stuiting van de verjaring treedt in op de dag waarop van de handeling kennis wordt gegeven aan de externe toetsingsinstantie of de persoon die voorwerp is van het onderzoek met betrekking tot een inbreuk op de in artikel 60, lid 1, van Verordening (EU) 2023/2631 bedoelde voorwaarden.

4. Met iedere in lid 3 bedoelde stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn als bedoeld in lid 1 aan. De nieuwe verjaringstermijn treedt in uiterlijk op de dag waarop een termijn gelijk aan tweemaal de oorspronkelijke verjaringstermijn is verstreken zonder dat de ESMA een geldboete of een dwangsom heeft opgelegd. Die termijn wordt verlengd met de periode gedurende welke de verjaringstermijn krachtens lid 5 wordt gestuit.

5. De verjaringstermijn voor het opleggen van geldboeten en dwangsommen wordt geschorst zolang het besluit van de ESMA voorwerp is van een procedure bij de bezwaarcommissie overeenkomstig artikel 60 van Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad ([2]) of zolang daartegen beroep aanhangig is bij het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 65 van Verordening (EU) 2023/2631.

Artikel 7

Verjaringstermijnen voor de executie van sancties

1. De bevoegdheid van de ESMA tot executie van krachtens de artikelen 60 en 61 van Verordening (EU) 2023/2631 genomen besluiten verjaart na vijf jaar.

2. De in lid 1 bedoelde verjaringstermijn wordt berekend vanaf de dag na die waarop het besluit definitief is geworden.

3. De verjaringstermijn voor de executie van sancties wordt gestuit door een door de ESMA gestelde handeling tot invordering van de geldboete of de dwangsom of tot afdwinging van de aan de betaling daarvan gestelde voorwaarden.

4. Met iedere in lid 3 bedoelde stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn als bedoeld in lid 1 aan.

5. De in lid 1 bedoelde verjaringstermijn blijft geschorst zolang:

a) een betalingstermijn is toegestaan;

b) executie van de betaling is opgeschort op grond van een lopende procedure bij de bezwaarcommissie van de ESMA krachtens artikel 60 van Verordening (EU) nr. 1095/2010 of bij het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 65 van Verordening (EU) 2023/2631.

Artikel 8

Inning van geldboeten en dwangsommen

1. De ESMA stort de bedragen van geldboeten en dwangsommen op een door de ESMA geopende rentedragende rekening totdat deze geldboeten en dwangsommen definitief zijn geworden. Indien de ESMA gelijktijdig meerdere geldboeten of dwangsommen int, ziet de ESMA er op toe dat die geldboeten en dwangsommen op verschillende rekeningen of subrekeningen worden gestort. Betaalde geldboeten en dwangsommen worden niet in de begroting van de ESMA opgenomen of als begrotingsposten geregistreerd.

2. Zodra de ESMA constateert dat de geldboeten of dwangsommen definitief zijn geworden nadat alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput, maakt zij die bedragen, plus eventueel opgelopen rente, over aan de Commissie. Deze bedragen worden vervolgens als algemene inkomsten in de Uniebegroting opgenomen.

3. De ESMA rapporteert op regelmatige basis aan de Commissie over de bedragen die aan geldboeten en dwangsommen zijn opgelegd, en over de status daarvan.

([2]) Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 84, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1095/oj).

Artikel 9

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking en is van toepassing op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 16 april 2025.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN