

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.12.2010
SEC(2010) 1497 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Засилване на санкционните режими в сектора на финансовите услуги

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Финансовата криза породила съмнения дали правилата за финансовите пазари винаги се спазват и прилагат както трябва.

В резултат на получения през 2007 г. от Съвета по икономическите и финансовите въпроси (ЕКОФИН) политически мандат, Комисията съвместно с комитетите на надзорниците проведе проучване на съгласуваността, равностойността и действителното прилагане в държавите-членки на санкционните правомощия по отношение на европейския сектор на финансови услуги.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Предварителният анализ, проведен въз основа на предоставената от комитетите на надзорниците информация, откроява някои **различия и недостатъци на националните санкционни режими**, които не винаги осигуряват достатъчно ефективни, съразмерни и възпиращи.

Административно налаганите имуществени санкции се различават значително в отделните държави-членки, в т.ч. за едно и също нарушение, като освен това се смята, че в някои от тях те са твърде малки. Във финансовия сектор, където голяма част от потенциалните нарушители са финансови институции с огромни обороти, наказания от няколко хиляди евро не биха могли да имат достатъчен възпиращ ефект.

Някои държави-членки не разполагат с важни видове санкционни правомощия (например отнемане на лиценз) за някои нарушения, които могат да се окажат необходими за едно ефективно санкциониране.

Различия са налице и по отношение на подлежащите на санкциониране лица: в някои държави-членки санкциите не се прилагат за физически или юридически лица. Следователно тези лица се третират по различен начин при дадено нарушение в зависимост от държавата-членка, в която е извършено то.

Използваните критерии за определянето на размера на налаганите санкции съществено се различават и не винаги включват фактори като например извлечената от нарушението полза, които са важни за осигуряването на съразмерен и възпиращ характер на санкциите.

За някои нарушения в определени държави-членки се предвиждат наказателноправни санкции, а в други — единствено административни наказания. Наказателноправните санкции представляват силно послание на неодобрение към отделните нарушители и могат да имат значителен възпиращ ефект.

Известни различия са налице и при прилагането на санкциите в отделните държави-членки, включително при тези, чиито банкови и застрахователни сектори са със сходен размер.

Установени проблеми

Гореописаните различия и слабости могат:

1. да направят санкциите за нарушения на законодателството на ЕС в сектора на финансовите услуги **недостатъчно ефективни, съразмерни и възпиращи**;
2. да доведат до **нарушаване на конкуренцията във вътрешния пазар**; както и
3. да се **отразят неблагоприятно на финансовия надзор**.

Тези проблеми могат да доведат до **неспазване на законодателството на ЕС в сектора на финансовите услуги**, което от своя страна може да увеличи риска от манипулиране на пазара и липса на прозрачност и в крайна сметка да наруши доброто функциониране на финансовите пазари.

Това положение може силно да **застраши защитата на потребителите и почтеността на пазара**, както и да се отрази неблагоприятно върху цялата икономика.

То може да **застраши и доверието във финансовия сектор**.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Сближаването на националните санкционни режими изглежда необходимо за насърчаване на възпиращия характер на санкциите и по този начин за осигуряването на равни условия на конкуренция, еднообразното прилагане на законодателството на ЕС в сектора на финансовите услуги и постигането на пълно сътрудничество между националните надзорници в ЕС. Тези цели могат да се постигнат по-добре чрез действие на равнище ЕС, отколкото посредством различни национални инициативи. По-доброто прилагане от националните компетентни органи на съществуващите санкционни правомощия няма да бъде достатъчно за постигането на задоволително сближаване.

4. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

С предложението на ЕС се преследват следни общи цели:

- Възстановяване на доверието във финансовия сектор
- По-добра защита на потребителите на финансови услуги
- Безопасност, стабилност и почтеност на финансовите пазари
- Спазване на законодателството на ЕС в сектора на финансовите услуги с оглед осигуряването на подходящо функциониране на финансовите пазари

За постигането на тези общи цели е необходимо да бъдат изпълнени следните по-конкретни цели:

- Ефективност, съразмерност и възпиращ ефект на санкциите
- Постигане на равни условия на конкуренция за ограничаването на възможността за регулаторен арбитраж
- Ефективен надзор върху финансовите институции

5. ВАРИАНТИ НА МЕРКИ, АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И СРАВНЕНИЕ

На този етап анализът се ограничава до общо оценяване на различните варианти за сближаване и засилване на националните санкционни режими. Разглежданите варианти на мерки не обхващат необходимите конкретни действия в съответните сектори (банков, застрахователен, ценни книжа), които ще бъдат подложени на оценка тогава, когато комисията направи твърди предложения.

5.1. Варианти на мерки по отношение на съдържанието

Бяха открити пет аспекта за възможни действия на равнище ЕС. За всеки аспект бяха анализирани и съпоставени различни варианти на мерки.

АСПЕКТ 1: Вид административно наказание и размер на административно наложените имуществени санкции

Тук са обхванати видът и размерът на предвидените в националното законодателство административни наказания.

Варианти
1: Отсъствие на действие от страна на ЕС
2: минимални общи разпоредби за вида административно наказание и размера на имуществените санкции за ключови нарушения
3: еднообразни административни наказания и размери на имуществените санкции за ключови нарушения
4: еднообразни административни наказания и размери на имуществени санкции за всички нарушения в ЕС

При **вариант 1** държавите-членки трудно ще пристъпят към съгласуване на предвижданите от тях тип наказания и размер на имуществените санкции с тези в другите държави-членки, както и към преразглеждане на собствения си режим. Различията ще се запазят.

Вариант 2 ще спомогне за осигуряване на равностойно третиране на нарушенията във всички държави-членки, което стимулира наличието на равни условия на конкуренция на европейските финансови пазари. По такъв начин ще се засили потребителското доверие и вероятно ще се увеличи трансграничното предлагане на финансови услуги. Фактът, че компетентните органи разполагат с равностойни санкционни правомощия, ще доведе до подобряване на трансграничния надзор. Възпиращият ефект на санкциите ще се засили поне в тези държави-членки, където понастоящем размерът им е твърде нисък. Ще се намалят рисковете за нарушаване на европейското законодателство, което ще се отрази положително на защитата на потребителите, конкуренцията между финансовите институции, безопасността и почтеността на финансовите пазари. На държавите-членки може да бъде разрешено да въведат допълнителни критерии освен минималните критерии на ЕС, както и да приспособяват санкциите към особеностите на всяка национална правна система. Изменения в националното законодателство ще се наложат само в някои държави-членки. Разходите за привеждане в съответствие за държавите-членки се очаква да бъдат в ограничен размер.

Вариант 3 ще допринесе за осигуряването на равни условия на конкуренция, тъй като ще ограничи възможността за доставчиците на финансови услуги да прибегват до регулаторен арбитраж между действащите санкционни режими в различните държави-

членки. Той ще увеличи възпиращия ефект на санкциите и по този начин ще намали риска от нарушаване на правото на ЕС, което ще се отрази положително на защитата на потребителите, конкуренцията, безопасността и почтеността на финансовите пазари. Държавите-членки обаче няма да могат да налагат допълнителни видове санкции или глоби с по-висок размер от предвидения в еднообразната рамка на ЕС. Този вариант вероятно ще изисква немалки изменения във всички национални законодателства.

Вариант 4 изглежда най-ефективен за осигуряването на равни условия на конкуренция и засилването на доверието между надзорните органи, тъй като ще премахне всички различия. Този вариант обаче вероятно ще изисква съществени изменения във всички национални законодателства и ще премахне гъвкавостта при третирането на нарушенията на правото на ЕС. Разходите за привеждане в съответствие ще бъдат значителни, като еднообразният режим би могъл да не се впише в някои национални правни системи или правна култура в някои държави-членки.

АСПЕКТ 2: Адресати на административните наказания

Тук се разглежда възможността за налагане на санкции на физическите и/или юридическите лица, отговорни за нарушаването на правилата на ЕС за финансовите услуги.

Варианти
1: Отсъствие на действие от страна на ЕС
2: Санкции, приложими както към физическите, така и към юридическите лица

При **вариант 1** държавите-членки няма да разширят обхвата на заложените понастоящем в националните им законодателства санкции, което няма да доведе до оптимален възпиращ ефект.

Обратно, при **вариант 2** възпиращият ефект на санкциите ще се увеличи значително, което ще осигури по-добро спазване на правото на ЕС с положително отражение върху защитата на потребителите, лоялната конкуренция, безопасността и почтеността на финансовите пазари. Този вариант би допринесъл и за създаването на равни условия на конкуренция на европейските финансови пазари, както и за засилването на потребителското доверие и на взаимното доверие между надзорните органи. Законодателни мерки ще бъдат необходими само в държавите-членки, където приложното поле на санкциите не обхваща както физическите, така и юридическите лица.

АСПЕКТ 3: Фактори, взети предвид при определянето на санкциите

Тук се разглеждат елементите, които компетентните органи разглеждат при определянето на вида административно наказание и/или размера на административно наложената имуществена санкция на извършителя на конкретно нарушение.

Варианти
1: Отсъствие на действие от страна на ЕС
2: Някои ключови фактори, които всички власти трябва да отчитат

3: Подробен списък от идентични фактори, които всички национални власти трябва да отчитат

При **вариант 1** всички държави-членки ще отчитат сериозността на нарушението, като обаче в някои от тях или за някои нарушения ще се отчитат и други фактори. Това няма да е достатъчно за осигуряването на оптимален възпиращ ефект.

Вариант 2 ще позволи по-доброто приспособяване на наложените санкции към ефекта от нарушението и личните условия на нарушителите, което ще спомогне за осигуряването на ефективността, съразмерността и възпиращия им ефект. Хармонизирането на начина на налагане на санкции в ЕС ще улесни сътрудничеството между компетентните органи. Съразмерността на санкциите ще бъде по-добре осигурена, като ще се увеличи и възпиращият им ефект, което ще намали риска от нарушаване на правото на ЕС. Отчитането на поведението на сътрудничество на нарушителя ще спомогне за откриването на нарушения. Разходите за привеждане в съответствие за държавите-членки се очаква да бъдат в ограничен размер.

При **вариант 3** еднообразният начин на налагане на санкциите ще осигури по-добър трансграничен надзор. Еднообразното прилагане на факторите, предвидено при вариант 2, ще има същият ефект като вариант 2 по отношение на съразмерността и възпиращия ефект на санкциите, както и по-доброто откриване на нарушенията. Списъкът обаче ще съдържа само факторите, които могат да се приложат по един и същ начин във всички национални правни системи, което няма да позволи да се взимат предвид други фактори, релевантни в някои правни системи. Разходите за привеждане в съответствие могат да бъдат значителни, като този вариант предполага преразглеждане на всички разпоредби относно начина на прилагане на санкциите.

АСПЕКТ 4: Наказателноправни санкции

Тук се разглеждат наказателноправните санкции за нарушения на законодателството на ЕС за финансовите услуги.

Варианти
1: Отсъствие на действие от страна на ЕС
2: Въвеждане на наказателноправни санкции за най-тежките нарушения

При **вариант 1** държавите-членки най-вероятно няма да изменят наказателното си право с оглед допълнително сближаване в тази област.

Вариант 2 ще представлява силно послание на неодобрение, което ще увеличи възпиращия ефект на санкциите и ще се отрази положително върху общественото възприемане на подходящия им характер. Не всички, нарушения ще бъдат предмет на наказателноправни санкции, а само най-тежките от тях, за които наказателноправните санкции са най-ефикасното, ефективно и с възпиращ ефект средство за постигане на подходящото прилагане на правото на ЕС за финансовите услуги. Наказателноправните санкции ще обхващат само областите, в които те са стриктно необходими.

АСПЕКТ 5: Действия на равнище ЕС в подкрепа на ефективното налагане на санкциите

Тук се разглеждат механизмите, които ЕС би могъл да въведе с оглед подобряване на прилагането на санкциите, по-специално с цел откриването на нарушения. Действието на равнище ЕС би могло да бъде насочено към следните области: 1) ключови правомощия и средства за разследване на разположение на всички компетентни органи, както и 2) сътрудничество между националните власти.

Варианти
1: Координиране от европейските надзорни органи – не е необходимо допълнително действие на равнище ЕС
2: Допълнително действие на равнище ЕС, така че да се гарантира, че всички държави-членки разполагат с ключовите правомощия и средства за разследване

При **вариант 1** някои държави-членки ще продължат да имат правила за сигнализирането на предполагаеми нарушения („доносничене“), като повечето обаче няма да въведат съгласувани и предсказуеми програми за защита на сигнализаторите и за освобождаването им от санкциониране, в случай че бъдат въввлечени в нарушение („програми за частична амнистия“). Целта за засилване на националните санкционни режими може да бъде донякъде постигната посредством координационната дейност на новите европейски надзорни органи.

Вариант 2 ще бъде по-ефективен за по-доброто прилагане на санкциите, тъй като за откриването на нарушения ще се разполага с нови инструменти. Когато нарушенията се откриват и наказват редовно се увеличава възпиращият ефект и ефективността на санкциите. Усещането, че нарушителите обикновено биват разкривани и ефективно наказвани също ще допринесе за възстановяването на доверието във финансовия сектор.

5.1.1. Предпочитан пакет от варианти за мерки

За петте разгледани аспекта бяха избрани следните варианти:

- АСПЕКТ 1: въвеждане на минимални общи критерии за вида и размера административно наказание
- АСПЕКТ 2: санкциониране както на физическите, така и на юридическите лица
- АСПЕКТ 3: някои ключови фактори, които всички национални власти трябва да отчетат
- АСПЕКТ 4: въвеждане на наказателноправни санкции за най-тежките нарушения
- АСПЕКТ 5: засилване на механизмите за улесняване на санкциите относно откриването на нарушения/правоприлагането

5.2. Варианти във връзка с естеството на мерките

По отношение на естеството на действията за прилагане на посочения в раздел 5.1. пакет от варианти на мерки бяха разгледани пет варианта.

- Вариант 1: необвързващи мерки, улесняващи сближаването на санкционните режими

При отсъствието на обвързаност няма да е възможно да се гарантира, че всички държави-членки ще приемат всички необходими мерки, както и че въпросите ще бъдат третирани еднообразно във всяка една от тях.

- Вариант 2: минимално сближаване на санкционните режими – секторен подход

Вариантът изглежда много ефективен, тъй като ще позволи въвеждането на най-подходящите за дадения сектор и по отношение на дадения законодателен акт на ЕС разпоредби. Държавите-членки ще разполагат със свободата на избор и прилагане на санкциите, като освен това ще могат да въведат по-ограничителни правила от минималните стандарти. Този вариант не налага непременно съществени изменения в националните санкционни режими.

- Вариант 3: минимално сближаване на санкционните режими — междусекторен подход

Този вариант ще позволи прилагането на избраните варианти на мерки за всички аспекти с изключение на аспект 4, тъй като секторният подход изглежда ключов за установяването на най-тежките нарушения, за които са необходими наказателноправни санкции. Поради факта, че рамка на равнище ЕС най-вероятно ще обхваща най-общите аспекти, държавите-членки ще запазят значителна свобода при прилагането на общите правила, което ще намали ефективността на този вариант.

- Вариант 4: пълно сближаване на санкционните режими — секторен подход

Във всички случаи този вариант не се прилага при аспект 4, тъй като европейският законодател няма правомощията да хармонизира напълно наказателноправните санкции. Пълно сближаване на санкционните режими няма да е подходящо за прилагането на мерките, предвидени за аспекти 1 и 3, които изключват въвеждането на еднообразни правила.

5.2.1. Предпочитани инструменти

За най-подходящ вариант се смята законодателно действие, визиращо минимално сближаване на националните санкционни режими и обхващащо потенциално всички аспекти.

За най-подходящ подход се смята секторният, който може да бъде съчетан с междусекторен чрез установяването на някои общи за всички сектори основни принципи.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Избраните варианти на мерки ще бъдат представени в съобщението, така че всички заинтересовани страни да могат да изразят становище по предложените действия. Комисията ще оцени получената информация и ще я вземе предвид при представяне на твърдо предложение.