



Parlamentul României
Camera Deputaților

1/402/CA
15.03.2012

OPINIE

privind Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și manipulările pieței (abuzul de piață) - COM (2011) 651 și Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind sancțiunile penale pentru utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și manipulările pieței - COM (2011) 654

Având în vedere Tratatul de la Lisabona, în special art. 5 și art. 12 TUE și Protocoalele nr. 1 și nr. 2 anexate tratatului,

Având în vedere Constituția României, republicată, în special art. 148,

Având în vedere Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011,

Luând în considerare proiectul de opinie exprimat de Comisia pentru buget, finanțe și bănci a Camerei Deputaților în ședința sa din 21 februarie 2012

Luând în considerare punctul de vedere al Guvernului României, exprimat prin Notele Ministerului Afacerilor Europene,

Luând în considerare punctul de vedere al Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare,

Luând în considerare proiectul de opinie adoptat de Comisia pentru afaceri europene în ședința sa din 6 martie 2012,

Având în vedere aprobarea Biroului Permanent al Camerei Deputaților din 12 martie 2012,

Camera Deputaților, în conformitate cu prevederile art. 40 din Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011 din data de 27 aprilie 2011, adoptă prezenta opinie:

I. Context

Propunerea de regulament privind abuzul de piață a fost lansată de Comisia Europeană în contextul demersurilor europene și internaționale pentru consolidarea sectorului financiar, creșterea gradului de transparență și protecție pentru toți actorii de pe piață. Grupul G20 a convenit asupra întăririi supravegherii financiare și a reglementărilor, precum și asupra construirii unui cadru internațional la standarde ridicate. În acord cu prevederile stabilite la nivelul G20, Raportul

Grupului la nivel înalt privind supravegherea financiară a UE¹ recomandă „un cadru prudential și de conduită profesională solid pentru sectorul financiar trebuie să se bazeze pe sisteme robuste de supraveghere și de sancțiuni”. În acest scop, grupul consideră că autoritățile de control ar trebui să aibă la dispoziție mijloace suficiente pentru a acționa și să fie în măsură să se bazeze pe „sisteme de sancțiuni uniforme, robuste și disuasive împotriva tuturor infracțiunilor financiare, sancțiuni care ar trebui aplicate ferm”.

Evaluarea actualului cadru de aplicare a Directivei MAD la nivelul statelor membre a pus în evidență că actualele sancțiuni de combatere a infracțiunilor privind abuzul de piață nu au efect, nu sunt suficient de disuasive și au drept rezultat aplicarea ineficientă a directivei. Principalele aspecte negative sunt următoarele:

- există diferențe majore de la un stat membru la altul privind definirea practicilor de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate și de manipulare a pieței care constituie infracțiuni penale. Aceste discrepante permit autorilor de abuzuri de piață, care operează transfrontalier, să deruleze activități în statele membre, în care nu sunt prevăzute sancțiuni penale pentru acest tip de infracțiuni;
- fragmentarea piețelor de tranzacționare: piețele europene de capital au traversat o perioadă de schimbări fără precedent sub efectul modificării mediului de reglementare și din cauza evoluțiilor tehnologice care au avut loc în același timp. Cadrul de reglementare a fost depășit de dezvoltarea noilor platforme de tranzacționare, a tranzacțiilor OTC și a noilor tehnologii, cum ar fi HFT;
- lacune în reglementarea piețelor de mărfuri și ale instrumentelor derivate pe mărfuri. MAD nu prevede nicio obligație a responsabililor cu supravegherea financiară de a ține cont de evoluțiile piețelor fizice de mărfuri, atunci când investighează abuzuri pe piețele financiare sau obligația de a coopera și de a face schimb de informații cu autoritățile de reglementare a piețelor fizice din UE sau din țări terțe. Tranzacțiile cu instrumente financiare derivate care denaturează prețurile piețelor fizice subiacente și tranzacțiile efectuate pe piețele fizice, și care denaturează prețul instrumentelor financiare nu sunt reglementate în definiția actuală a practicilor de manipulare a pieței. În plus, nu există norme generale care să specifice informațiile care trebuie difuzate cu privire la piețele de mărfuri și există rezerve cu privire la lipsa de transparență a informațiilor principale privind piețele de mărfuri;
- autoritățile de reglementare nu pot aplica normele efectiv: acestea nu dispun de competențele și instrumentele necesare pentru a detecta și de a investiga abuzul de piață. Acestea se referă la lipsa accesului la instrumente de investigare, cum ar fi: rapoarte privind tranzacțiile suspecte cu instrumente financiare derivate OTC; accesul la înregistrările convorbirilor telefonice și la schimburile de date ale operatorilor de telecomunicații prin care se poate detecta utilizarea

¹ Raportul grupului la nivel înalt pentru supraveghere financiară în UE, Bruxelles, 25.2.2009, p.23

abuzivă a informațiilor privilegiate sau accesul la informații primare furnizate de terțe persoane care nu pot fi remunerate. De asemenea, unele autorități de reglementare nu au competențele necesare pentru a intra în sedii private pentru a obține documente, nu au mijloacele necesare pentru gestionarea „tentativelor de manipulare a pieței”, nu toate autoritățile de reglementare dispun de un set complet de competențe de sancționare și nu există în toate statele membre sancțiuni penale. Aceste aspecte complică cooperarea transfrontalieră între autoritățile de reglementare;

- o lipsa clarității și a securității juridice: MAD conține prevederi care lasă loc de interpretare când sunt aplicate în practică, cum ar fi: conceptul practicilor de piață admise (*accepted market practices* - AMP), difuzarea de informații privilegiate de către emitenți și obligația persoanelor care ocupă funcții de conducere în cadrul societăților emitente de a raporta propriile tranzacții cu instrumente financiare;

- o sarcini administrative neproportionale, mai ales pentru IMM-uri. Puține IMM-uri, în special întreprinderile mici, încearcă să acceseze capital pe piețele valorilor mobiliare, în parte deoarece costurile inițiale și ulterioare de cotare sunt mai mari decât beneficiile. Costurile administrative ridicate se referă la difuzarea informațiilor care pot influența prețul instrumentelor, de a întocmi liste cu persoane care au acces la informații privilegiate și de a publica tranzacțiile efectuate de personalul de conducere.

În Comunicarea “Asigurarea unor piețe ale instrumentelor derivate eficiente, sigure și solide: opțiuni viitoare de politică”, Comisia s-a angajat să extindă dispozițiile relevante din MAD în scopul de a acoperi piețele instrumentelor derivate într-o manieră cuprinzătoare pentru a asigura accesul întreprinderilor afectate de criza economico-financiară la instrumente financiare disponibile pe piața de capital, necesare recapitalizării și stimulării inovării.

II. Temei juridic

Camera Deputaților acceptă validitatea temeiului juridic invocat, respectiv articolul 114 și articolul 83.2 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

III. Prezentare generală

Propunerea Comisiei Europene se fundamentează pe articolul 114 TFUE și face parte din pachetul legislativ pentru consolidarea piețelor instrumentelor financiare alături de Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind sancțiunile penale pentru tranzacțiile privilegiate și manipularea pieței, Propunerea de directivă privind piețele instrumentelor financiare (MiFID), Propunerea de directivă a Parlamentului European și Consiliului de amendare a directivei

2004/109/CE de armonizare a cerințelor de transparență cu privire la informațiile despre emitenții ale căror titluri sunt admise la tranzacționare pe o piață reglementată și directiva Comisiei 2004/14/CE.

De asemenea, propunerea de regulament este menită a înlocui Directiva privind abuzul de piață 2003/6/EC (MAD), al cărui scop constă în creșterea încrederii investitorilor în piețele financiare, sporirea integrității piețelor financiare prin interzicerea derulării de tranzacții de către participanții care dețin informații privilegiate și respectiv interzicerea manipulării piețelor prin practici precum diseminarea de informații false și derularea de tranzacții care garantează prețuri nejustificate pe piață.

Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind sancțiunile penale pentru utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și manipulările pieței prevede consolidarea cooperării dintre autoritățile de reglementare în domeniul piețelor financiare în materie de investigare și sancționare, extinderea sferei de aplicare privind abuzul de piață în conformitate cu progresul tehnologic asupra tuturor tranzacțiilor desfășurate pe toate platformele și cu toate instrumentele financiare (tranzacționarea de înaltă frecvență - *high frequency trading* - HFT, OTC, OTF și MTF), precum și creșterea accesului IMM-urilor pe piețele de capital prin reducerea sarcinilor administrative, precum și a statelor terțe prin asigurarea unei mai mari simetrii și convergențe cu legislația SUA în materie.

Scopul:

- creșterea integrității piețelor și protejarea investitorilor, inclusiv crearea unor condiții de concurență egală;
- asigurarea unui cadru unitar de reglementare pentru sectorul pieței de capital;
- creșterea atractivității piețelor instrumentelor financiare.

Obiectivele specifice:

- crearea de garanții prin care să se asigure că reglementările țin pasul cu evoluțiile de piață;
- asigurarea unei aplicări efective a normelor în materia abuzului de piață;
- sporirea eficienței legislației cu privire la abuzul de piață prin asigurarea clarității și siguranței juridice;
- reducerea sarcinilor administrative atunci când este posibil, în special pentru IMM-uri.

Așadar, propunerile vizează actualizarea și consolidarea cadrului existent, pentru a garanta integritatea pieței și protecția investitorilor prevăzute de Directiva privind abuzul de piață (2003/6/EC). Noul cadru va asigura concordanța reglementărilor în vigoare cu evoluțiile pieței, va accentua măsurile de combatere a abuzului de piață pe piețele instrumentelor derivate pe mărfuri și ale altor instrumente derivate conexe, va consolida

competențele entităților de reglementare în materie de investigare și sancționare și va reduce complexitatea procedurilor administrative aflate în sarcina emitenților din categoria întreprinderilor mici și mijlocii.

Se prevăd modalități de întărire și de asigurare a coerenței sancțiunilor administrative la nivelul statelor membre și de întărire a cooperării între autoritățile de reglementare.

Se dorește asigurarea unui cadru legislativ de aplicare unitară la nivelul tuturor statelor membre de constatare a abuzurilor de piață și de sancționare a acestora, care să conducă la integrarea piețelor și să faciliteze tranzacționarea, inclusiv cea transfrontalieră pe toate pe platformele și cu toate instrumentele financiare. Extinderea ariei de aplicare a prevederilor privind abuzul de piață la piața instrumentelor derivate și a tranzacțiilor spot de mărfuri conduce la protejarea investitorilor în astfel de produse de o manieră echitabilă în raport cu investitorii în derivate de pe piețele financiare. De asemenea, alinierea definiției *informației confidentiale* referitoare la instrumente derivate privind mărfurile cu definiția generală de *informații din interior* va asigura securitatea juridică și o mai bună informare a investitorilor.

Se estimează că aplicarea pachetului legislativ va reduce abuzul de piață la 20%. În prezent abuzul de piață ca procent din cifra de afaceri a pieței europene reprezintă 0,712% (în 2010 valoarea estimată era de 13,3 mld Euro). Beneficiile rezultate din aplicarea pachetului legislativ sunt estimate la 2,7 mld Euro pe an la nivelul UE. În ceea ce privește, costurile pe care le implică aplicarea noilor prevederi se estimează că vor fi limitate și se vor referi la acțiunile efective de supraveghere a pieței.

Se extinde domeniul de aplicare a cadrului privind abuzul de piață, incluzând orice instrument financiar admis la tranzacționare într-un MTF sau OTF, precum și acele instrumente financiare tranzacționate OTC, care pot influența piața subiacentă reglementată. Comisia a argumentat că în acest fel se evită orice arbitraj de reglementare între locurile de tranzacționare, asigurându-se menținerea condițiilor de concurență egală, a protecției investitorilor și a integrității piețelor pe întreg teritoriul Uniunii.

Se supun reglementării și instrumente financiare derivate pe mărfuri și contracte spot pe mărfuri conexe. Nu este vizată reglementarea directă a acestor piețe spot, ci stabilirea de norme pentru tranzacțiile sau comportamentele de pe aceste piețe, care au legătură cu sau influențează piețele financiare sau piețele instrumentelor derivate, acestea din urmă făcând obiectul regulamentului.

Se introduc măsuri pentru contracararea manipulării pieței prin tranzacționare algoritmică și de înaltă frecvență (*high frequency trading* – HTF).

Spre deosebire de actuala directivă în materia abuzului de piață, regulamentul interzice în mod expres tentativele de manipulare a pieței. Definiția actuală a informațiilor privilegiate face deja referire la comportamentul intenționat. Aceste referințe se vor elimina, iar tentativa de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate va fi calificată drept infracțiune separată.

CertIFICATELE DE EMISII DE GAZE CU EFECT DE SERĂ vor fi reclassificate ca instrumente financiare în cadrul revizurii directivei privind piețele instrumentelor financiare. Drept urmare, și acestea vor intra sub incidența cadrului privind abuzul de piață. Regulamentul introduce o definiție specifică a informațiilor privilegiate pentru certificatele de emisii. Obligația de a comunica informații privilegiate se va aplica participanților pe piața certificatelor de emisii.

Informațiile privilegiate pot privi: stadiul negocierilor contractuale, termenii conveniți provizoriu în cadrul acestor negocieri, posibilitatea plasării de instrumente financiare, condițiile în care vor fi comercializate acestea sau termenii provizorii conveniți pentru plasarea instrumentelor financiare. Toate acestea ar putea constitui obiectul unor abuzuri înainte ca emitenții să aibă obligația de a le face publice. Interdicțiile cu privire la utilizarea abuzivă a acestor informații ar trebui să se aplice și în acele situații în care emitentul nu este obligat să le facă publice. Regulamentul prevede totodată pentru emitenți obligația de a înștiința autoritățile competente cu privire la decizia de a amâna publicarea informațiilor privilegiate, imediat informațiile cu pricina au fost făcute publice. În felul acesta, autoritățile competente au posibilitatea de a examina *ex post* dacă s-au îndeplinit într-adevăr condițiile de amânare.

Emitenților ale căror instrumente financiare sunt admise la tranzacționare pe piețele de creștere pentru IMM-uri li se permite să furnizeze informații privilegiate într-o manieră modificată și simplificată, adaptată în funcție de piață. Emitenții în cauză sunt scutiți, în anumite condiții și de obligația de a ține și actualiza constant liste cu persoanele care au acces la informații privilegiate.

Tranzacțiile efectuate de o persoană care exercită competențe discreționare în numele unui administrator al unui emitent sau prin care administratorul garantează cu sau împrumută acțiunile sale trebuie raportate autorităților competente și făcute publice. În plus, regulamentul introduce un plafon de 20 000 euro pentru tranzacțiile efectuate de personalul de conducere, uniform în toate statele membre, care, odată depășit, presupune obligația de a raporta astfel de tranzacții.

Regulamentul permite autorităților competente accesul constant la informații, solicitând ca astfel de date să fie transmise direct acestor autorități, într-un format specificat. În acest sens, autoritățile în cauză vor putea avea acces la sediile private și vor putea confisca documente,

ținând seama totodată de reglementările Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Un accent deosebit se pune pe utilitatea accesului la înregistrările existente ale convorbirilor telefonice și ale schimburilor de date ale societăților de investiții care execută tranzacții, precum și la înregistrările existente ale convorbirilor telefonice și ale schimburilor de date ale operatorilor de telecomunicații.

Se introduc norme minime pentru măsuri, sancțiuni și amenzi administrative, dar statele membre pot în continuare să stabilească standarde mai ridicate. Este prevăzută posibilitatea confiscării oricăror câștiguri (inclusiv dobânzi) și aplicarea de amenzi care să depășească profitul dobândit sau pierderea evitată ca urmare a încălcării prezentului regulament.

Regulamentul introduce totodată măsuri adecvate de protecție a informatorilor care raportează posibile abuzuri de piață, precum și posibilitatea de a acorda stimulente financiare persoanelor care furnizează autorităților competente informații importante care au drept rezultat o sancțiune financiară.

IV. Observații și recomandări

A. Prevederi apreciate favorabil, datorită contribuției la realizarea scopului și obiectivelor fundamentale al Uniunii Europene, precum și valorii adăugate

Camera Deputaților

1. Reține că reglementările vizează creșterea integrității piețelor și protejarea investitorilor, asigurarea unui cadru unitar de reglementare pentru sectorul pieței de capital, crearea condițiilor de concurență egală și creșterea atractivității piețelor instrumentelor financiare.
2. Consideră că realizarea obiectivelor specifice vizând abuzul de piață:
 - crearea de garanții prin care să se asigure că reglementările țin pasul cu evoluțiile de piață;
 - asigurarea unei aplicări efective a normelor în materia abuzului de piață;
 - sporirea eficienței legislației cu privire la abuzul de piață prin asigurarea clarității și securității juridice;
 - reducerea sarcinilor administrative, în special pentru IMM-uri ar reprezenta o contribuție semnificativă la reorganizarea unui domeniu având un impact considerabil pentru Uniune, în ansamblu.
3. Consideră că măsurile de sancționare a practicilor neloiale pe piața de capital în scopul manipulării piețelor pot contribui la descurajarea

acestora și crearea unui mediu de încredere la nivelul percepției investitorilor.

De asemenea, crearea unui set comun de norme în privința definirii și sancționării practicilor de abuz de piață ar contribui la stimularea integrării piețelor financiare și la facilitarea creării unei veritabile piețe unice a acestor tipuri de servicii.

4. Constată validitatea argumentelor privind utilitatea propunerilor, atât din perspectiva criteriului insuficienței acțiunii naționale, cât și din perspectiva criteriului valorii adăugate; întrucât:
 - propunerea de regulament interzice expres tentativele de manipulare a pieței, spre deosebire de directiva actuală;
 - propunerea de directivă conferă autorităților competente din statele membre competența de a investiga, de a adopta măsuri administrative și de a impune sancțiuni efective, proporționale și cu efect de descurajare;
 - propunerea de directivă instituie un cadru pentru armonizarea conceptelor cheie și a normelor în materia abuzului de piață, precum și în vederea consolidării cooperării între autoritățile de reglementare;
 - se extinde aria de aplicare a prevederilor privind abuzul de piață, la piața instrumentelor derivate și a tranzacțiilor spot pe mărfuri, ceea ce conduce la protejarea investitorilor în astfel de produse de o manieră echitabilă în raport cu investitorii în derivate de pe piețele financiare;
 - se promovează alinierea definiției *informației confidentiale* referitoare la instrumente derivate privind mărfurile cu definiția generală de *informații din interior*, ceea ce va asigura securitatea juridică și o mai bună informare a investitorilor;
 - propunerea de regulament prevede amenzi care trebuie să depășească orice profit înregistrat sau pierdere evitată ca urmare a încălcării prevederilor referitoare la abuzul de piață.
5. Apreciază că, într-adevăr, extinderea ariei de aplicare a prevederilor privind abuzul de piață la piața instrumentelor derivate și a tranzacțiilor spot de mărfuri va contribui la protejarea investitorilor în astfel de produse de o manieră echitabilă în raport cu investitorii în derivate de pe piețele financiare;
6. Recunoaște că, în absența reglementării, există efectiv riscul ca unele piețe și tranzacții să nu se supună reglementărilor în materia abuzului de piață, ca unele abuzuri să rămână nesancționate corespunzător, iar sarcinile administrative care rezultă din diferențele existente între regimurile de reglementare naționale să se perpetueze.

B. Prevederi problematice

Camera Deputaților consideră că

- Definiția informației privilegiate nu este suficient de cuprinzătoare pentru a clarifica ce informații nu sunt disponibile publicului;
- Se lasă în sarcina emitenților responsabilitatea de a evalua dacă întârzierea în furnizarea informațiilor privilegiate este justificată. Chiar dacă emitenții vor fi obligați să informeze autoritățile competente cu privire la decizia lor de a amâna divulgarea informațiilor confidențiale și chiar dacă autoritățile competente pot să întreprindă investigații *ex post* cu privire la măsura în care condițiile specifice care au stat la baza deciziei de întârziere a furnizării informațiilor către public sunt justificate, acest mecanism de verificare este diluat în comparație cu nivelul sancțiunilor;
- Operatorii de sisteme de tranzacționare au obligația de a dispune de sisteme și proceduri de prevenire și detectare a abuzului pe piață dar nu și obligația de raportare către autoritate a cazurilor detectate/prevenite;
- Nu se prevede obligația de transmitere a listei persoanelor care au acces la informații privilegiate la autoritate, atunci când această listă este actualizată, iar în cazul piețelor pentru IMM, nu se prevede includerea în listă a tuturor persoanelor care au acces la informații privilegiate;
- Se permite aplicarea, pentru aceeași faptă, a doua sancțiuni, una administrativă și una penală.

V. Concluzii

Comisia pentru buget, finanțe și bănci și-a exprimat încrederea că introducerea normelor minime de reglementare a infracțiunilor și a sancțiunilor administrative și penale pentru abuzurile de piață poate contribui la asigurarea eficacității în supravegherea pieței de capital, la integrarea piețelor instrumentelor financiare și la o mai mare libertate de mișcare și o mai mare varietate de opțiuni pentru obținerea surselor de finanțare.

În plus, condamnările penale pentru infracțiuni de abuz de piață fiind intens mediatizate ajută la descurajarea unor astfel de practici și la creșterea eficienței sistemului.

De asemenea Comisia pentru buget, finanțe și bănci a luat act de avertizarea Comisiei Europene referitoare la situația în care la nivelul Uniunii Europene nu s-ar întreprinde nici o acțiune din cele stabilite în prezentele propuneri. Rezultatul va fi acela că unele piețe și tranzacții nu se vor supune reglementărilor în materia abuzului de piață, unele abuzuri vor rămâne nesancționate ori vor fi sancționate într-o manieră insuficientă, iar sarcinile administrative care rezultă din diferențele existente între regimurile de reglementare naționale vor persista. Aceasta întrucât abuzul de piață se poate produce oriunde instrumentul în cauză

este listat, sau în cadrul tranzacțiilor extra-bursiere, astfel încât există un risc real ca reacțiile naționale la abuzul de piață să fie trecute cu vederea ori ineficiente în absența acțiunii la nivelul UE.

Comisia pentru buget, finanțe și bănci a acceptat poziția Guvernului României, comunicată de către Ministerul Afacerilor Europene, în care se precizează că România susține demersurile de consolidare a sectorului financiar prin măsuri de protejare a intereselor investitorilor prin contracararea acțiunilor de abuz de piață și că este necesară o analiză fundamentată a impactului pe care noile prevederi cuprinse în propunerea de regulament le vor avea asupra legislației interne.

Camera Deputaților este de acord că noul pachet legislativ va avea un puternic impact social prin creșterea protecției investitorilor, implicit a investitorilor instituționali care sunt interesați să investească în instrumente financiare (ex. fondurile de pensii care investesc pentru obține profituri în vedere susținerii sistemului de pensii), dar și a întreprinderilor prin creșterea atractivității piețelor de capital, prin intermediul cărora se vor putea capitaliza, contribuind astfel la creșterea economică și crearea de noi locuri de muncă.

Prezenta opinie se adresează președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei Europene.

PREȘEDINTE,

Roberta Alma ANASTASE

