



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2011/0297(COD)

13.6.2012

ADVIES

van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

aan de Commissie economische en monetaire zaken

inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende strafrechtelijke sancties voor handel met voorwetenschap en marktmanipulatie
(COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD))

Rapporteur voor advies(*): Emine Bozkurt

(*): Procedure met medeverantwoordelijke commissies – Artikel 50 van het Reglement

PA_Legam

BEKNOPTE MOTIVERING

Hoewel de richtlijn "marktmisbruik" 2003/6/EG, die begin 2003 werd goedgekeurd, een omvattend kader heeft ingesteld om het probleem van de handel met voorwetenschap en marktmanipulatie aan te pakken, is het doel het vertrouwen van de beleggers aan te zwengelen en de marktintegriteit te verhogen niet gerealiseerd.

Volgens het verslag van de Groep van deskundigen op hoog niveau inzake financieel toezicht in de EU liggen de als zwak en heterogeen beschouwde sanctieregelingen van de lidstaten hieraan ten grondslag.

Voorts heeft de effectbeoordeling van de Commissie aan het licht gebracht dat de bestaande sancties om feiten van marktmisbruik te bestrijden, onvoldoende effect sorteren en niet voldoende afschrikkend werken, wat leidt tot een gebrekkige handhaving van de richtlijn. Bovendien loopt de definitie van welke handel met voorwetenschap of welke gevallen van marktmanipulatie strafbare feiten vormen, in de verschillende lidstaten sterk uiteen. Aangezien marktmisbruik ook over de grenzen heen kan plaatsvinden, ondermijnt deze divergentie de interne markt en laat zij plegers van marktmisbruik enige ruimte voor "forum shopping". In de effectbeoordeling werd daarover de conclusie geformuleerd dat strafrechtelijke sancties voor de meest ernstige feiten van marktmisbruik van essentieel belang zijn om de doeltreffende toepassing van het beleid van de Unie inzake marktmisbruik te garanderen.

Het voorstel voor een richtlijn, op grond van artikel 83, lid 2 van het VWEU, heeft als doel de aanbevelingen van de Groep van deskundigen en de effectbeoordeling van de Europese Commissie in praktijk te brengen. Het moet gezien worden als een pakket, dat o.m. het voorstel voor een verordening inzake handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik) (COM(2011)0651 def.) omvat. In dat opzicht moet gezorgd worden voor maximale consistentie tussen beide wetgevingsinstrumenten. Dit impliceert dat de definities van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke misdrijven moeten overeenkomen en tegelijkertijd dat het beginsel van rechtszekerheid moet worden nageleefd door de bestanddelen van een strafrechtelijk misdrijf zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven zodat elk subject precies weet op grond van welke handelingen hij/zij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (zie de amendementen op de artikelen 3 en 4). Anderzijds moet het *ne bis in idem*-beginsel worden nageleefd opdat een persoon geen twee keer veroordeeld kan worden voor hetzelfde misdrijf (amendement op artikel 6, lid 1, letter c) nieuw).

Aangezien de zwakke en heterogene sanctieregeling een van de voornaamste bezwaren tegen het huidige rechtskader is, lijkt het meer dan wenselijk dat tenminste het minimum van de hoogste sancties wordt geharmoniseerd (amendement op artikel 6, lid 1, letter a) nieuw en letter b) nieuw).

AMENDEMENTEN

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie economische en monetaire zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Amendement 1

Voorstel voor een richtlijn Overweging 7

Door de Commissie voorgestelde tekst

(7) Niet alle lidstaten hebben strafrechtelijke sancties ingevoerd voor bepaalde vormen van ernstige inbreuken op de nationale wetgeving ter uitvoerlegging van Richtlijn 2003/6/EG. Deze uiteenlopende benaderingen ondermijnen de eenvormigheid van de voorwaarden voor de werking van de interne markt en kunnen personen aanmoedigen om marktmisbruik te begaan in lidstaten die voor deze feiten geen strafrechtelijke sancties opleggen. Bovendien bestond er tot nu toe geen algemene overeenstemming in de EU over welk gedrag beschouwd kan worden als een dergelijke ernstige inbreuk. Daarom moeten er minimumvoorschriften worden uitgewerkt voor het bepalen van strafbare feiten die door natuurlijke en rechtspersonen gepleegd worden en van sancties. Gemeenschappelijke minimumvoorschriften zouden het ook mogelijk maken om doeltreffendere onderzoeksmethoden te hanteren en doeltreffend samen te werken binnen en tussen de lidstaten. ***Strafrechtelijke veroordelingen voor feiten van marktmisbruik worden vaak uitvoerig besproken in de media, wat mogelijke plegers van dergelijke feiten kan afschrikken, aangezien zij de aandacht van de bevolking vestigen op de inzet van de bevoegde autoriteiten om marktmisbruik aan te pakken.***

Amendement

(7) Niet alle lidstaten hebben strafrechtelijke sancties ingevoerd voor bepaalde vormen van ernstige inbreuken op de nationale wetgeving ter uitvoerlegging van Richtlijn 2003/6/EG. Deze uiteenlopende benaderingen ondermijnen de eenvormigheid van de voorwaarden voor de werking van de interne markt en kunnen personen aanmoedigen om marktmisbruik te begaan in lidstaten die voor deze feiten geen strafrechtelijke sancties opleggen. Bovendien bestond er tot nu toe geen algemene overeenstemming in de EU over welk gedrag beschouwd kan worden als een dergelijke ernstige inbreuk. Daarom moeten er minimumvoorschriften worden uitgewerkt voor het bepalen van strafbare feiten die door natuurlijke en rechtspersonen gepleegd worden en van sancties. Gemeenschappelijke minimumvoorschriften zouden het ook mogelijk maken om doeltreffendere onderzoeksmethoden te hanteren en doeltreffend samen te werken binnen en tussen de lidstaten. ***In de nasleep van de financiële crisis is gebleken dat marktmanipulatie miljoenen mensen mogelijk grote schade berokkent. Het ontbreken van geharmoniseerde strafrechtelijke sancties wordt door de burgers terecht gezien als de oorzaak van het ontstaan van een klimaat van straffeloosheid waarin marktmanipulators floreren en misbruik maken van een markt zonder grenzen terwijl ze opereren vanuit een rechtsgebied waar ze niet worden vervolgd of waar sprake is van gebrekkige strafrechtelijke kaders voor het aanpakken van deze kwesties. Dit geeft dan weer aanleiding tot een toegenomen perceptie van corruptie in de maatschappij en het bijbehorende gebrek aan vertrouwen in de rechtsstaat en de legitimiteit van instellingen. Voorts zal het opleggen van strafrechtelijke sancties in***

geval van marktmisbruik een sterker ontradend effect hebben op mogelijke overtreeders.

Amendement 2

Voorstel voor een richtlijn Overweging 12 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(12 bis) Willen de sancties voor de in artikel 3 tot en met 5 bedoelde strafbare feiten doeltreffend en afschrikkend zijn, dan moet de richtlijn een minimumduur voor de maximale gevangenisstraf voorschrijven.

Amendement 3

Voorstel voor een richtlijn Overweging 13 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(13 bis) De lidstaten moeten de beginselen ne bis in idem en favor rei naleven en ervoor zorgen dat, indien er al een administratieve sanctie is opgelegd, er geen strafrechtelijke sanctie voor dezelfde feiten wordt opgelegd ingeval de administratieve en de strafrechtelijke sancties van dezelfde aard zijn.

Amendement 4

Voorstel voor een richtlijn Overweging 14 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(14 bis) De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de rechtshandavings- en rechterlijke autoriteiten of andere diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten,

de hiertoe vereiste opleiding krijgen. De lidstaten dienen de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de rechtshandhavings- en rechterlijke autoriteiten of andere diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten, over doeltreffende recherchemiddelen beschikken.

Amendement 5

Voorstel voor een richtlijn Overweging 16 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(16 bis) Elke veroordeling die krachtens deze richtlijn wordt uitgesproken, moet onmiddellijk openbaar gemaakt worden en ten minste informatie bevatten over het type en de aard van het strafbare feit, van de sanctie en de identiteit van de veroordeelde natuurlijke of rechtspersoon, voor zover hierdoor de stabiliteit van de financiële markten niet ernstig in gevaar wordt gebracht en geen onevenredige schade wordt toegebracht aan de betrokken partijen.

Amendement 6

Voorstel voor een richtlijn Overweging 17

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(17) *Aangezien* de doelstelling van deze richtlijn, namelijk het verzekeren van de beschikbaarheid van strafrechtelijke sancties voor de meest ernstige vormen van marktmisbruik in de hele Unie, niet voldoende door de lidstaten *kan* worden verwezenlijkt en dit, gelet op de omvang en de effecten van deze richtlijn, derhalve beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie in overeenstemming met het

(17) *Hoewel er momenteel slechts in beperkte mate statistische gegevens beschikbaar zijn over de grensoverschrijdende dimensie van handel met voorwetenschap en marktmanipulatie, mag, gezien de integratie van de financiële markten binnen de Unie, veilig worden aangenomen dat veel van deze strafbare feiten niet beperkt blijven tot transacties in slechts één lidstaat. In dat licht kan de*

subsidiariteitsbeginsel, als vastgelegd in artikel 5 van het Verdrag, maatregelen nemen. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel als neergelegd in genoemd artikel gaat deze richtlijn niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.

doelstelling van deze richtlijn, namelijk het verzekeren van de beschikbaarheid van strafrechtelijke sancties voor de meest ernstige vormen van marktmisbruik in de hele Unie, niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en dit, gelet op de omvang en de effecten van deze richtlijn, derhalve beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, als vastgelegd in artikel 5 van het Verdrag, maatregelen nemen. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel als neergelegd in genoemd artikel gaat deze richtlijn niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.

Amendement 7

Voorstel voor een richtlijn Overweging 17 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(17 bis) Om grensoverschrijdende gevallen doeltreffend te kunnen vervolgen moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om hun rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten, wanneer het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied is gepleegd of is gepleegd ten voordele van een natuurlijke of rechtspersoon die zijn verblijfplaats of zetel op het grondgebied van een lidstaat heeft.

Amendement 8

Voorstel voor een richtlijn Overweging 18 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(18 bis) Bij de uitvoering van deze richtlijn moeten de lidstaten garanties bieden voor de procedurele rechten van verdachten of beklaagden in

strafprocedures en in het bijzonder rekening houden met de resolutie van de Raad van 30 november 2009 over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures¹, Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende de rechten op tolk- en vertaaldiensten in strafprocedures², Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures³ en elke andere rechtshandeling of aanbeveling van de EU op dat gebied.

¹ PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1.

² PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1.

³ PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1.

Motivering

Er moet gewezen worden op het belang van de grondrechten en in het bijzonder de procedurele rechten in strafprocedures.

Amendement 9

Voorstel voor een richtlijn Overweging 19

Door de Commissie voorgestelde tekst

(19) De Commissie dient de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in de lidstaten beoordelen, ook met het oog op het beoordelen van een mogelijke behoefte in de toekomst om een minimale harmonisatie van de soorten strafrechtelijke sancties en de maat van die sancties door te voeren.

Amendement

(19) De Commissie dient de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in de lidstaten beoordelen, ook met het oog op het beoordelen van een mogelijke behoefte in de toekomst om een minimale harmonisatie van de soorten strafrechtelijke sancties en de maat van die sancties door te voeren. ***De Commissie dient met name te trachten informatie te verkrijgen over de grensoverschrijdende aard van veel van de transacties die krachtens deze richtlijn een strafbaar feit vormen, en aldus het subsidiariteitsbeginsel te eerbiedigen.***

Amendement 10

Voorstel voor een richtlijn Artikel 3 – letter a

Door de Commissie voorgestelde tekst

(a) **het wanneer men** over voorwetenschap **beschikt, gebruiken van die informatie** om financiële instrumenten waarop die informatie betrekking heeft **te verkrijgen of te vervreemden**, voor eigen rekening of voor rekening van derden. Dit omvat ook het gebruik van voorwetenschap om een order met betrekking tot een financieel instrument waarop die informatie betrekking heeft te annuleren of te wijzigen in zoverre die order geplaatst werd voordat over die voorwetenschap werd beschikt; **of**

Amendement

(a) **de beschikking** over voorwetenschap **en, hoewel men op de hoogte is van de aard van deze voorwetenschap, het gebruik daarvan, zij het direct of indirect**, om financiële instrumenten waarop die informatie betrekking heeft, voor eigen rekening of voor rekening van derden **te verkrijgen of te vervreemden, of een derde aan te bevelen deze te verkrijgen of te vervreemden dan wel een derde ertoe aan te zetten deze te verkrijgen of te vervreemden**. Dit omvat ook het gebruik van voorwetenschap om een order met betrekking tot een financieel instrument waarop die informatie betrekking heeft te annuleren of te wijzigen in zoverre die order geplaatst werd voordat over die voorwetenschap werd beschikt en de order effectief was geannuleerd of gewijzigd;

Motivering

Dit amendement heeft als doel te zorgen voor rechtszekerheid: de beschrijving van de bestanddelen van een strafbaar feit dienen zo precies mogelijk te worden geformuleerd, opdat een individu in staat is te voorspellen voor welke handelingen hij/zij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Amendement 11

Voorstel voor een richtlijn Artikel 3 – letter b

Door de Commissie voorgestelde tekst

(b) het aan een derde meedelen van voorwetenschap, tenzij dit gebeurt in het kader van de wettige uitoefening van plichten die voortvloeien uit werk of beroep.

Amendement

(b) het aan een derde meedelen van voorwetenschap **terwijl men op de hoogte is van de aard van deze informatie**, tenzij dit gebeurt in het kader van de wettige uitoefening van plichten die voortvloeien uit werk of beroep.

Motivering

Dit amendement heeft als doel te zorgen voor rechtszekerheid: de beschrijving van de bestanddelen van een strafbaar feit dienen zo precies mogelijk te worden geformuleerd, opdat een individu in staat is te voorspellen voor welke handelingen hij/zij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Amendement 12

Voorstel voor een richtlijn Artikel 3 – letter b bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(b bis) het, wanneer men over voorwetenschap beschikt, aanbevelen om financiële instrumenten waarop die informatie betrekking heeft, te verkrijgen of te vervreemden, of een derde ertoe aan te zetten deze te verkrijgen of te vervreemden, dan wel een order betreffende een financieel instrument waarop die informatie betrekking heeft te annuleren of te wijzigen zonder de informatie aan die persoon door te geven;

Amendement 13

Voorstel voor een richtlijn Artikel 5 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking van **en** medeplichtigheid aan de in artikelen 3 en 4 vastgelegde strafbare feiten strafbaar worden gesteld als strafbaar feit.

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uitlokking van, medeplichtigheid aan **en poging tot het plegen van** de in artikelen 3 en 4 vastgelegde strafbare feiten strafbaar worden gesteld als strafbaar feit.

Amendement 14

Voorstel voor een richtlijn Artikel 6 – lid 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1 bis. De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 3, onder a), en artikel 4, onder a), b) en c), genoemde strafbare feiten strafbaar zijn met een vrijheidsstraf waarvan de maximale duur ten minste vijf jaar bedraagt.

Motivering

Aangezien de noodzaak van dit rechtsinstrument ligt in het feit dat de sanctieregelingen van de lidstaten over het algemeen zwak en heterogeen zijn, moeten de sancties tot op zekere hoogte worden geharmoniseerd.

Amendement 15

Voorstel voor een richtlijn Artikel 6 – lid 1 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1 ter. De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 3, onder b) en b bis), en artikel 4, onder d), genoemde strafbare feiten strafbaar zijn met een vrijheidsstraf waarvan de maximale duur ten minste twee jaar bedraagt.

Motivering

Aangezien de noodzaak van dit rechtsinstrument ligt in het feit dat de sanctieregelingen van de lidstaten over het algemeen zwak en heterogeen zijn, moeten de sancties tot op zekere hoogte worden geharmoniseerd.

Amendement 16

Voorstel voor een richtlijn Artikel 8 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

***Artikel 8 bis
Bevoegdheid***

Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om te voorzien in zijn rechtsmacht ten aanzien van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten die:

a) geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied zijn gepleegd; of

b) zijn gepleegd ten voordele van een natuurlijke of rechtspersoon die op het grondgebied van een lidstaat verblijft of gevestigd is.

Amendement 17

Voorstel voor een richtlijn Artikel 8 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 8 ter

Ne bis in idem

De lidstaten zorgen ervoor dat, indien er reeds een administratieve sanctie is opgelegd, er geen strafrechtelijke sanctie voor dezelfde feiten wordt opgelegd ingeval de administratieve en de strafrechtelijke sancties van dezelfde aard zijn.

Amendement 18

Voorstel voor een richtlijn Artikel 8 quater (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 8 quater

Opleiding en researchmiddelen

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de rechtshandhavings- en rechterlijke autoriteiten of andere diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten, de hiertoe vereiste opleiding krijgen.

2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de rechtshandhavings- en rechterlijke autoriteiten of andere diensten die belast zijn met het onderzoek naar of de vervolging van de in de artikelen 3 en 4 bedoelde strafbare feiten, over doeltreffende rechtermiddelen beschikken.

PROCEDURE

Titel	Strafrechtelijke sancties op handelen met voorkennis en marktmanipulatie	
Document- en procedurenummers	COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)	
Commissie ten principale Datum bekendmaking	ECON 15.11.2011	
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	LIBERALISERING 15.11.2011	
Medeverantwoordelijke commissie(s) - datum bekendmaking	24.5.2012	
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Emine Bozkurt 20.3.2012	
Behandeling in de commissie	21.3.2012	
Datum goedkeuring	10.7.2012	
Uitslag eindstemming	+: 45	–: 0
	0: 4	
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Simon Busuttil, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Monika Flašíková Beňová, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Anthea McIntyre, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Renate Sommer, Rui Tavares, Nils Torvalds, Wim van de Camp, Axel Voss, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka	
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Elena Oana Antonescu, Michael Cashman, Leonidas Donskis, Dimitrios Droutsas, Lorenzo Fontana, Hubert Pirker, Raül Romeva i Rueda, Salvador Sedó i Alabart, Bogusław Sonik, Michèle Striffler	
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Nadja Hirsch	