

Βρυξέλλες, 30.1.2019
COM(2019) 68 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Εξαίρεση της Τράπεζας της Αγγλίας και του Γραφείου Διαχείρισης Χρέους του
Ηνωμένου Βασιλείου δυνάμει του κανονισμού για την κατάχρηση της αγοράς (MAR)**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 6 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς (εφεξής «MAR»)¹ εξαιρεί τις συναλλαγές, εντολές ή συμπεριφορές από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των μελών που απαρτίζουν την ομοσπονδία στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος είναι ομόσπονδο κράτος, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ), τα υπουργεία και άλλους οργανισμούς και οχήματα ειδικού σκοπού ενός ή περισσότερων κρατών μελών ή τα πρόσωπα που ενεργούν εξ ονόματός τους από την εφαρμογή του κανονισμού MAR, εφόσον αυτές πραγματοποιούνται κατά την άσκηση της νομισματικής ή συναλλαγματικής πολιτικής ή της πολιτικής διαχείρισης δημόσιου χρέους.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 5 του κανονισμού MAR, η εν λόγω εξαίρεση για πράξεις δημοσίου συμφέροντος από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού MAR είναι δυνατό να επεκταθεί, με κατ' εξουσιοδότηση πράξη της Επιτροπής εκδιδόμενη σύμφωνα με το άρθρο 35 του κανονισμού MAR, σε ορισμένους δημόσιους φορείς και κεντρικές τράπεζες τρίτων χωρών. Στο πλαίσιο αυτό και σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 5 δεύτερο εδάφιο του κανονισμού MAR, η Επιτροπή έπρεπε να καταρτίσει και να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έως τις 3 Ιανουαρίου 2016 με την οποία να αξιολογείται η διεθνής αντιμετώπιση των δημόσιων φορέων που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση του δημόσιου χρέους ή παρεμβαίνουν στη διαχείρισή του, καθώς και των κεντρικών τραπεζών σε τρίτες χώρες.

Για αυτόν τον σκοπό η Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση εξωτερικής μελέτης στο Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS) και το Πανεπιστήμιο της Μπολόνια με θέμα «Exemptions for third-country central banks and other entities under the Market Abuse Regulation (MAR) and the Market in Financial Instrument Regulation (MiFIR)» [Εξαίρεσεις κεντρικών τραπεζών τρίτων χωρών και άλλων οργανισμών δυνάμει του κανονισμού για την κατάχρηση της αγοράς (MAR) και του κανονισμού για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων (MiFIR)]². Η μελέτη στηρίζεται σε στατιστική έρευνα και σε έρευνα τεκμηρίωσης. Στη μελέτη αναλύονται τα πλαίσια κατάχρησης της αγοράς και τα πρότυπα διαχείρισης κινδύνου που ισχύουν για τις κεντρικές τράπεζες και τα γραφεία διαχείρισης χρέους (εφεξής: «ΓΔΧ») 13 περιοχών δικαιοδοσίας τρίτων χωρών. Οι εν λόγω περιοχές δικαιοδοσίας επελέγησαν κατά προτεραιότητα με βάση το κατά πόσον χαρακτηρίζονται ως συστημικά σημαντικοί χρηματοπιστωτικοί τομείς, μεταξύ άλλων κριτηρίων. Για να αξιολογηθεί η αναγκαιότητα και η σκοπιμότητα της χορήγησης εξαίρεσης δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 5 του κανονισμού MAR, η μελέτη αξιολογεί ένα σύνολο κανόνων για την κατάχρηση της αγοράς και προτύπων διαχείρισης κινδύνου σε σχέση με τον «ευρωπαϊκό δείκτη αναφοράς», ο οποίος βασίζεται σε αντίστοιχους κανόνες και πρότυπα που ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της.

¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την κατάχρηση της αγοράς (κανονισμός για την κατάχρηση της αγοράς) και την κατάργηση της οδηγίας 2003/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 2003/124/ΕΚ, 2003/125/ΕΚ και 2004/72/ΕΚ (ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 1).

² <https://www.ceps.eu/publications/study-exemptions-third-country-central-banks-and-debt-management-offices-under-mifir>

Στις 16 Δεκεμβρίου 2015 η Επιτροπή υπέβαλε την έκθεσή της στους συννομοθέτες, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 5 του κανονισμού MAR³. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της εν λόγω έκθεσης, η Επιτροπή εξέδωσε τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2016/522⁴ στις 17 Δεκεμβρίου 2015, με τον οποίο διευρύνει την εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού MAR σε ορισμένους δημόσιους φορείς και κεντρικές τράπεζες των περιοχών δικαιοδοσίας τρίτων χωρών που αναλύθηκαν στην έκθεσή της.

2. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ: ΑΡΘΡΟ 6 ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ 5 ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ MAR:

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 5 δεύτερο εδάφιο του κανονισμού MAR, η Επιτροπή έπρεπε να καταρτίσει και να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έως τις 3 Ιανουαρίου 2016 με την οποία να αξιολογείται η διεθνής αντιμετώπιση των δημόσιων φορέων που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση του δημόσιου χρέους ή παρεμβαίνουν στη διαχείρισή του, καθώς και των κεντρικών τραπεζών σε τρίτες χώρες.

Όσον αφορά το περιεχόμενο της έκθεσης, σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 5 τρίτο εδάφιο του κανονισμού MAR, η έκθεση της Επιτροπής πρέπει να περιλαμβάνει συγκριτική ανάλυση της αντιμετώπισης των δημόσιων φορέων που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση του δημόσιου χρέους ή παρεμβαίνουν στη διαχείρισή του και των κεντρικών τραπεζών εντός του νομικού πλαισίου των τρίτων χωρών, καθώς και των προτύπων διαχείρισης κινδύνου που ισχύουν για τις συναλλαγές που πραγματοποιούνται από τους εν λόγω φορείς και τις κεντρικές τράπεζες. Επιπλέον, το άρθρο 6 παράγραφος 5 τρίτο εδάφιο του κανονισμού MAR προβλέπει ότι αν η έκθεση καταλήγει στο συμπέρασμα, ιδίως όσον αφορά τη συγκριτική ανάλυση, ότι είναι απαραίτητη η εξαίρεση των νομισματικών αρμοδιοτήτων των εν λόγω κεντρικών τραπεζών τρίτων χωρών από τις υποχρεώσεις και τις απαγορεύσεις του κανονισμού MAR, η Επιτροπή πρέπει να διευρύνει την ανωτέρω αναφερόμενη εξαίρεση ώστε να καλύψει και τις κεντρικές τράπεζες των εν λόγω τρίτων χωρών.

Τον Δεκέμβριο του 2016 η Επιτροπή εξέδωσε την απαιτούμενη έκθεση βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 5 του κανονισμού MAR, καθώς και τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 2016/522, με τον οποίο απαριθμούνται οι οντότητες που καλύπτονταν από τη διεύρυνση της εξαίρεσης από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού MAR.

Στην ανωτέρω έκθεση και τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό η αντιμετώπιση των γραφείων διαχείρισης χρέους και των κεντρικών τραπεζών από το Ηνωμένο Βασίλειο εντός του νομικού του πλαισίου καθώς και τα πρότυπα διαχείρισης κινδύνου που εφαρμόζονται για τις

³ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη διεθνή αντιμετώπιση των δημόσιων φορέων που έχουν την ευθύνη ή παρεμβαίνουν στη διαχείριση του δημόσιου χρέους και των τραπεζών τρίτων χωρών στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 596/2014 για την κατάχρηση της αγοράς [COM(2015) 647 final].

⁴ Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2016/522 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2015, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 596/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την εξαίρεση ορισμένων δημόσιων φορέων και κεντρικών τραπεζών τρίτων χωρών, τις ενδείξεις χειραγώγησης της αγοράς, τα όρια δημοσιοποίησης, την αρμόδια αρχή για τις γνωστοποιήσεις των καθυστερήσεων, την άδεια για τη διενέργεια συναλλαγών κατά τη διάρκεια κλειστών περιόδων και τα είδη των κοινοποιήσιμων συναλλαγών διευθυντικών στελεχών (ΕΕ L 88 της 5.4.2016, σ. 1).

συναλλαγές τις οποίες πραγματοποιούν οι εν λόγω οντότητες δεν ελήφθη υπόψη, λόγω του καθεστώτος του ως κράτους μέλους. Ωστόσο, ενόψει της επικείμενης αλλαγής του καθεστώτος του Ηνωμένου Βασιλείου σε τρίτη χώρα, είναι πλέον σκόπιμο να υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 5 του κανονισμού MAR με την οποία να αναλύεται η σκοπιμότητα της διεύρυνσης της εξαίρεσης από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού MAR σε σχετικές οντότητες της εν λόγω χώρας.

3. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ ΤΗΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ ΣΤΟ ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

3.1. Κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση

Δεδομένου του σημαντικού όγκου συναλλαγών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού MAR και προέρχονται από το Ηνωμένο Βασίλειο, δικαιολογείται σαφώς η αξιολόγηση της σκοπιμότητας διεύρυνσης της εξαίρεσης που προβλέπεται από το άρθρο 6 στην κεντρική του τράπεζα και, κατά περίπτωση, στους δημόσιους φορείς του που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση του δημόσιου χρέους ή παρεμβαίνουν στη διαχείρισή του. Οι οντότητες που εμπίπτουν σαφώς στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω αξιολόγησης είναι η Τράπεζα της Αγγλίας και το Γραφείο Διαχείρισης Χρέους του Ηνωμένου Βασιλείου.

Η ανάλυση βασίζεται, πρώτον, στην αξιολόγηση ενός συνόλου κανόνων για την κατάχρηση της αγοράς οι οποίοι εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο. Στους κανόνες αυτούς περιλαμβάνονται, ειδικότερα, κανόνες σχετικά με:

- i) την κατάχρηση προνομιακών πληροφοριών και την παράνομη ανακοίνωση πληροφοριών·
- ii) τη χειραγώγηση της αγοράς·
- iii) εξαίρεση από τον κανονισμό για την κατάχρηση της αγοράς

Δεύτερον, η ανάλυση περιλαμβάνει αξιολόγηση των προτύπων διαχείρισης κινδύνου, τα οποία περιλαμβάνουν εσωτερικές ρυθμίσεις, συστήματα και διαδικασίες που έχουν στόχο να αποτρέπουν τα μέλη του προσωπικού από το να προβαίνουν σε συναλλαγές ή εντολές ή συμπεριφορές, άμεσα ή έμμεσα, για ίδιο λογαριασμό. Τα πρότυπα αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κανόνες συμπεριφοράς για τα ακόλουθα θέματα:

- i) τη χρήση εμπιστευτικών πληροφοριών από μέλη του προσωπικού
- ii) συναλλαγές σε στοιχεία ενεργητικού και χρηματοοικονομικά μέσα από μέλη του προσωπικού
- iii) ανεξαρτησία και σύγκρουση συμφερόντων του προσωπικού
- iv) επιβολή των κανόνων συμπεριφοράς

Η ανάλυση βασίζεται στα συμπεράσματα της μελέτης που ανέλαβε το CEPS. Μολονότι η μελέτη εξετάζει τους ανωτέρω κανόνες που εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο στο πλαίσιο του καθεστώτος του ως κράτους μέλους, ωστόσο παρέχει όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να αξιολογηθεί με συνολικό τρόπο η σκοπιμότητα της διεύρυνσης της εξαίρεσης που προβλέπεται από το άρθρο 6 παράγραφος 1 στην Τράπεζα της Αγγλίας και στο Γραφείο Διαχείρισης Χρέους του Ηνωμένου Βασιλείου.

Για λεπτομερή περιγραφή όλων των στοιχείων που εξετάστηκαν κατά την ανάλυση, βλ. μελέτη του CEPS.

3.2. Συνοπτική παρουσίαση της ανάλυσης για το Ηνωμένο Βασίλειο

Καθεστώς για την κατάχρηση της αγοράς

Οι κανόνες του κανονισμού MAR επί του παρόντος εφαρμόζονται άμεσα στο Ηνωμένο Βασίλειο, διότι πρόκειται για κράτος μέλος. Δεδομένου ότι ο κανονισμός MAR αποτελεί τον πυρήνα του ενωσιακού πλαισίου για την κατάχρηση της αγοράς, συνάγεται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπει κατάλληλους κανόνες για την κατάχρηση προνομιακών πληροφοριών, την παράνομη ανακοίνωση προνομιακών πληροφοριών και όλες τις μορφές χειραγώγησης της αγοράς, καθώς και για τις εξαιρέσεις από το καθεστώς για την κατάχρηση της αγοράς. Ωστόσο, δεδομένου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο βρίσκεται σε διαδικασία αποχώρησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι σκόπιμο να εξεταστούν προβλέψιμες μελλοντικές αλλαγές που θα ήταν δυνατό να επιφέρει στο οικείο καθεστώς για την κατάχρηση της αγοράς. Εν προκειμένω, από τις επεξηγηματικές πληροφορίες που συνοδεύουν το σχέδιο κανονιστικής πράξης «Οι κανονισμοί της ΕΕ του 2018 για την κατάχρηση της αγοράς (τροποποίηση) (αποχώρηση από την ΕΕ)»⁵ φαίνεται ότι η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου έχει σαφή πρόθεση να μην προβεί στο εγγύς μέλλον σε καμία αλλαγή πολιτικής στο οικείο καθεστώς για την κατάχρηση της αγοράς, όπως έχει θεσπιστεί με τον κανονισμό MAR, εκτός από τις περιπτώσεις όπου αυτό είναι σκόπιμο ώστε να αντικατοπτρίζεται η νέα θέση της χώρας εκτός της ΕΕ και να εξομαλυνθεί η μετάβαση.

Πρότυπα διαχείρισης κινδύνου

Η Τράπεζα της Αγγλίας εφαρμόζει εκτεταμένους κανόνες διαχείρισης κινδύνου όσον αφορά τις συναλλαγές, τις εντολές ή τη συμπεριφορά, κατά την άσκηση της νομισματικής ή συναλλαγματικής πολιτικής ή της πολιτικής διαχείρισης δημόσιου χρέους. Σύμφωνα με αυτούς τους κανόνες, επιβάλλεται στα μέλη του προσωπικού υποχρέωση επαγγελματικού απορρήτου και απαγορεύεται η ανακοίνωση προνομιακών πληροφοριών, καθώς και η χρήση τους για προσωπικό όφελος. Επιπλέον, υπάρχουν εσωτερικοί κανόνες συμπεριφοράς που θέτουν περιορισμούς για τις συναλλαγές σε στοιχεία ενεργητικού και χρηματοοικονομικά μέσα από μέλη του προσωπικού, κανόνες που διέπουν τις συγκρούσεις συμφερόντων, καθώς και σαφείς κανόνες σχετικά με τους διαύλους αναφοράς σε περίπτωση εφαρμογής οποιουδήποτε κανόνα συμπεριφοράς. Τέλος, η Τράπεζα της Αγγλίας εφαρμόζει πειθαρχικές διαδικασίες με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση με τους εν λόγω κανόνες.

Το Γραφείο Διαχείρισης Χρέους του Ηνωμένου Βασιλείου διαθέτει άρτιο σύστημα κανόνων συμπεριφοράς που εφαρμόζονται στα μέλη του προσωπικού του. Οι περισσότεροι από αυτούς τους κανόνες περιέχονται στον Κώδικα Διαχείρισης της Δημόσιας Διοίκησης. Ως άλλοι δημόσιοι υπάλληλοι, τα μέλη του προσωπικού του Γραφείου απαιτείται να τηρούν το επαγγελματικό απόρρητο και να αποφεύγουν τη χρήση προνομιακών πληροφοριών για την προώθηση των ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων τους. Τα μέλη του προσωπικού δεν επιτρέπεται να επενδύουν σε μετοχές και άλλους τίτλους αν οι επενδύσεις αυτές αντιβαίνουν στη φύση της εργασίας τους. Επιπλέον, οι εφαρμοστέοι κανόνες σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων αποτρέπουν τα μέλη του προσωπικού από τη συμμετοχή σε αποφάσεις που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την αξία των επενδύσεών τους. Το Γραφείο εφαρμόζει πειθαρχικές διαδικασίες για παραβάσεις των κανόνων υπηρεσιακής κατάστασης, καθώς και

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/draft-market-abuse-amendment-eu-exit-regulations-2018>

για άλλες περιπτώσεις στις οποίες οι ενέργειες των μελών του προσωπικού διαταράσσουν ή ζημιώνουν την απόδοση ή τη φήμη του οργανισμού.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με βάση τις πληροφορίες που αντλήθηκαν και την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι είναι σκόπιμο να χορηγηθεί εξαίρεση από τις απαιτήσεις του κανονισμού MAR στην κεντρική τράπεζα και το ΓΔΧ του Ηνωμένου Βασιλείου, ήτοι στην Τράπεζα της Αγγλίας και στο Γραφείο Διαχείρισης Χρέους του Ηνωμένου Βασιλείου, όταν το Ηνωμένο Βασίλειο καταστεί τρίτη χώρα.

Τέλος, τα συμπεράσματα αυτά δεν θίγουν ενδεχόμενες μελλοντικές αλλαγές που αφορούν τροποποιήσεις της νομοθεσίας τρίτων χωρών ή αλλαγές των πραγματικών περιστάσεων, οι οποίες ενδέχεται να εγείρουν την ανάγκη επανεξέτασης του καταλόγου των εξαιρούμενων κεντρικών τραπεζών και ΓΔΧ τρίτων χωρών.