

Брюксел, 30.1.2019 г.
COM(2019) 68 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Освобождаване на Английската централна банка и на службата на Обединеното кралство за управление на дълга съгласно Регламента относно пазарната злоупотреба (РПЗ)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба (наричан по-нататък „РПЗ“)¹ сделките, нарежданията или поведението на държавите членки, в т.ч. на членовете, представляващи федерацията при държавите членки, които са федерални държави, на членовете на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ), както и на министерствата и останалите агенции и дружества със специална цел на една или няколко държави членки или на действащи от тяхно име лица се освобождават от разпоредбите на РПЗ, стига да са предприети с оглед на целите на паричната политика, валутната политика или управлението на държавния дълг.

По силата на член 6, параграф 5 от РПЗ такова освобождаване от обхвата на РПЗ на предприятиите в обществен интерес операции може да бъде разширено с делегиран акт, приет от Комисията в съответствие с член 35 от РПЗ, така че да обхваща определени публични органи и централни банки на трети държави. В този контекст и по силата на член 6, параграф 5, втора алинея от РПЗ Комисията трябваше до 3 януари 2016 г. да изготви и да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад, в който се оценява международното третиране на публичните органи, на които е възложено или които участват в управлението на държавния дълг, и на централните банки в трети държави.

По тази причина Комисията възложи на Центъра за европейски политически изследвания (CEPS) и на Болонския университет да проведат външно проучване относно „Освобождаване на централните банки на трети държави и други субекти от изисквания на Регламента относно пазарната злоупотреба (РПЗ) и Регламента относно пазарите на финансови инструменти (РПФИ)“². Проучването бе извършено въз основа на допитване и анализ на документи. В него бяха анализирани нормите относно пазарната злоупотреба и стандартите за управление на риска, приложими спрямо централните банки и службите за управление на дълга (наричани по-нататък „СУД“) на 13 трети държави. Тези юрисдикции бяха избрани за приоритетни поради приемането им за системно значими финансови сектори, както и според други критерии. С цел да се прецени необходимостта и целесъобразността от предоставяне на освобождаване по член 6, параграф 5 от РПЗ, набор от норми относно пазарната злоупотреба и стандарти за управление на риска бяха съпоставени в проучването с „европейския базов показател“, извлечен от съответните норми и стандарти, приложими в Европейския съюз и неговите държави членки.

¹ Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 1).

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

На 16 декември 2015 г. Комисията представи на съзаконодателите своя доклад, предвиден в член 6, параграф 5 от РПЗ³. В съответствие със заключенията от доклада, на 17 декември 2015 г. Комисията прие Делегиран регламент (ЕС) 2016/522⁴, с който в освобождаването от обхвата на РПЗ бяха включени и определени публични органи и централни банки на анализирания в доклада трети държави.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ НА ДОКЛАДА: ЧЛЕН 6, ПАРАГРАФ 5 ОТ РПЗ

По силата на член 6, параграф 5, втора алинея от РПЗ Комисията трябваше до 3 януари 2016 г. да изготви и да представи на Европейския парламент и Съвета доклад, в който се оценява международното третиране на публичните органи, на които е възложено или които участват в управлението на държавния дълг, и на централните банки в трети държави.

По отношение на съдържанието на доклада, в член 6, параграф 5, трета алинея от РПЗ се посочва, че докладът на Комисията следва да включва сравнителен анализ на третирането, според нормативната уредба на третите държави, на публичните органи, на които е възложено или които участват в управлението на държавния дълг, и на централните банки, както и на стандартите за управление на риска, приложими към сделките, сключвани от тези органи и централни банки. Освен това в член 6, параграф 5, трета алинея от РПЗ се постановява, че ако – особено предвид сравнителния анализ – в доклада се стигне до заключението, че централните банки на трети държави трябва да бъдат освободени по отношение на паричните им задължения от задълженията и забраните, установени в РПЗ, Комисията следва да разшири горепосоченото освобождаване, като в него бъдат обхванати и централните банки на тези трети държави.

През декември 2016 г. Комисията прие изисквания по силата на член 6, параграф 5 от РПЗ доклад, както и Делегиран регламент (ЕС) 2016/522, в който бяха изброени субектите, включени в разширеното освобождаване от обхвата на РПЗ.

Поради статута на Обединеното кралство на държава членка, нормативната уредба на неговата централна банка и служба за управление на дълга, както и стандартите за управление на риска, приложими към сключваните от тези субекти сделки, не бяха включени нито в горепосочения доклад, нито в делегирания регламент. В контекста обаче на наближаващата промяна на статута на Обединеното кралство — което ще бъде считано за трета държава, е целесъобразно на Европейския парламент и Съвета да се

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета: „Международното третиране на публични органи, отговорни за или участващи в управлението на публичен дълг, и на централните банки в трети държави в съответствие с Регламент (ЕС) № 596/2014 относно пазарната злоупотреба“ (COM(2015) 647 final).

⁴ Делегиран регламент (ЕС) 2016/522 на Комисията от 17 декември 2015 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на освобождаването на определени публични органи и централни банки на трети държави, показателите за манипулиране на пазара, праговете за разкриване, компетентния орган, който да бъде уведомяван при забавяне, разрешението за търговия по време на забранителния срок и видовете подлежащи на уведомяване сделки на лицата, които изпълняват ръководни функции (ОВ L 88, 5.4.2016 г., стр. 1).

представи по силата на член 6, параграф 5 от РПЗ доклад, в който се анализира целесъобразността от включването на Английската централна банка в освобождаването от обхвата на РПЗ.

3. АНАЛИЗ НА ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТТА ОТ ВКЛЮЧВАНЕ НА ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО В ОБХВАТА НА ОСВОБОЖДАВАНЕТО

3.1. Критерии, използвани при оценката

Значителният обем на попадащите в обхвата на РПЗ сделки, иницирани от Обединеното кралство, недвусмислено наложи да се оцени целесъобразността неговата централна банка, а ако е приложимо – и неговите публични органи, на които е възложено или които участват в управлението на държавния дълг, да бъдат включени в обхвата на освобождаването по член 6. Субектите, които безусловно трябваше да бъдат обхванати от тази оценка, са Английската централна банка и службата на Обединеното кралство за управление на дълга.

На първо място в оценката бяха анализирани приложимите в Обединеното кралство норми относно пазарната злоупотреба. Тези норми съдържат, по-специално, разпоредби относно:

- i) злоупотребата с вътрешна информация и незаконното разкриване на информация;
- ii) манипулирането на пазара;
- iii) освобождаването от изискванията, свързани с пазарната злоупотреба.

След това в оценката бяха анализирани стандартите за управление на риска – вътрешни правила, системи и процедури, с които на служителите не се позволява нито да предприемат сделки или нареждания, нито пряко или косвено да действат за собствена сметка. Сред тези стандарти се съдържат етични правила във връзка със следното:

- i) боравене с поверителна информация от страна на служителите;
- ii) операции с активи и с финансови инструменти от страна на служителите;
- iii) независимост на служителите и конфликти на интереси;
- iv) прилагане на етичните правила.

В анализа бяха използвани заключенията от проведеното от CEPS проучване. Въпреки че в проучването горепосочените приложими в Обединеното кралство правила бяха разгледани в контекста на статута му на държава членка, то все пак предостави всички необходими сведения, за да се прецени задълбочено дали е целесъобразно в обхвата на изключението по член 6, параграф 1 да бъдат включени Английската централна банка и службата на Обединеното кралство за управление на дълга.

За подробно описание на всички разгледани в анализа елементи вж. проучването на CEPS.

3.2. Обобщение на анализа за Обединеното кралство

Режим в областта на пазарната злоупотреба

Понастоящем разпоредбите на РПЗ са пряко приложими в Обединеното кралство в качеството му на държава членка. РПЗ е в основата на режима на Съюза в областта на

пазарната злоупотреба, от което следва, че Обединеното кралство е въвело подходящи норми относно злоупотребата с вътрешна информация, незаконното разкриване на вътрешна информация и всички форми на манипулиране на пазара, както и относно освобождаванията от изискванията във връзка с пазарната злоупотреба. Обединеното кралство обаче се оттегля от Европейския съюз, поради което е целесъобразно да се проучи какви промени то евентуално би въвело в обозримо бъдеще в режима си относно пазарната злоупотреба. В това отношение, от разяснителната информация, придружаваща проекта на нормативен акт „The Market Abuse (Amendment) (EU Exit) Regulations 2018“⁵, става ясно, че правителството на Обединеното кралство не възнамерява в обозримо бъдеще да променя установения с РПЗ режим относно пазарната злоупотреба, освен доколкото е необходимо, за да се отрази новата позиция на държавата извън ЕС и да се улесни преходът.

Стандарти за управление на риска

Английската централна банка прилага обстойни правила за управление на риска по отношение на сделките, нарежданията или поведението с оглед на целите на паричната политика, валутната политика или управлението на държавния дълг. Тези правила задължават служителите да пазят служебната тайна и забраняват разкриването на вътрешна информация, както и нейното използване за лична облага. Освен тях са въведени вътрешни етични правила, които ограничават служителите от предприемането на сделки с активи и финансови инструменти, правила, уреждащи конфликтите на интереси, както и ясни правила за докладване при прилагането на някое от етичните правила. За отбелязване е също така, че Английската централна банка е въвела дисциплинарни процедури за налагане на санкции при неспазване на посочените правила.

Службата на Обединеното кралство за управление на дълга разполага със стабилна система от етични правила за служителите. Повечето от правилата се съдържат в кодекса на държавните служители (Civil Service Management Code). Подобно на останалите държавни служители, служителите на службата са длъжни да пазят служебната тайна и да не използват вътрешната информация в услуга на частните си финансови интереси. Служителите не могат да инвестират в дялови участия и други ценни книжа, ако тези инвестиции са в противоречие с естеството на тяхната работа. Освен това приложимите правила относно конфликтите на интереси не им позволяват да участват във взимането на решения, които биха могли да повлияят върху стойността на техните инвестиции. Службата разполага с дисциплинарни процедури за нарушения на правилника за служителите, както и за други ситуации, при които действията на служител нарушават или увреждат функционирането или репутацията на организацията.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

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

Въз основа на събраната информация и извършения анализ Комисията стигна до заключението, че след като Обединеното кралство стане трета държава е целесъобразно от изискванията на РПЗ да бъдат освободени централната банка и СУД на Обединеното кралство, а именно Английската централна банка и службата на Обединеното кралство за управление на дълга.

Освен това, изложените заключения не засягат евентуални бъдещи промени поради промени в законодателството на трети държави или във фактическите обстоятелства, които могат да доведат до необходимост от преразглеждане на списъка на освободените централни банки и СУД на трети държави.