KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.3.2019 r.
COM(2019) 143 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Wyłączenie banku centralnego Chińskiej Republiki Ludowej spod wymogów rozporządzenia w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFIR)

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie w sprawie rynków instrumentów finansowych[1] (zwane dalej „MiFIR") oraz dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych[2] (zwana dalej „MiFID II") zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym dnia 12 czerwca 2014 r., weszły w życie dnia 2 lipca 2014 r. i są stosowane od dnia 3 stycznia 2018 r.

W MiFID II i MiFIR wprowadzono strukturę rynkową, która ma na celu zapewnienie, by transakcje – w stosownych przypadkach – były zawierane na platformach regulowanych oraz by były przejrzyste, tak aby zapewnić wydajne i sprawiedliwe kształtowanie cen.

W tym kontekście MiFIR przewiduje wyłączenie spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej w odniesieniu do nieudziałowych instrumentów finansowych, z którego rynki regulowane, operatorzy rynku i firmy inwestycyjne mogą skorzystać w odniesieniu do transakcji, w których kontrahent jest członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), a transakcja jest zawierana w ramach wykonywania polityki pieniężnej, operacji walutowych i polityki stabilności finansowej, które ten członek ESBC ma prawo prowadzić na podstawie odpowiednich przepisów oraz gdy ten członek ESBC powiadomił z wyprzedzeniem swojego kontrahenta, że dana transakcja podlega wyłączeniu. Ponadto zgodnie z MiFIR Komisja ma prawo rozszerzyć zakres tego wyłączenia na banki centralne państw trzecich, jeżeli spełnione są określone warunki.

W tym celu Komisja Europejska zleciła Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) oraz Uniwersytetowi Bolońskiemu przeprowadzenie badania pt. „Zwolnienia dla banków centralnych państw trzecich i innych podmiotów na podstawie rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku (MAR) i rozporządzenia w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFIR)" („badanie")[3]. Podstawę tego badania stanowią sondaż oraz analizy źródeł wtórnych. Zawiera ono analizę zasad przejrzystości przed- i posttransakcyjnej mających zastosowanie do obrotu nieudziałowymi instrumentami finansowymi przez banki centralne państw trzecich oraz zakresu, w jakim te banki centralne prowadzą obrót tymi instrumentami w Unii.

W sprawozdaniu przyjętym w dniu 9 czerwca 2017 r.[4] Komisja stwierdziła, że zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej przewidzianych w MiFIR należy objąć banki centralne następujących państw trzecich: Australii, Brazylii, Indii, Japonii, Kanady, Republiki Korei, Meksyku, Singapuru, Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkong Chińskiej Republiki Ludowej, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii i Turcji, jak również Bank Rozrachunków Międzynarodowych. Rozporządzeniem delegowanym (UE) 2017/1799 z dnia 14 czerwca 2017 r. banki centralne

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 84).
[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014).
[3] https://www.ceps.eu/publications/study-exemptions-third-country-central-banks-and-debt-management-offices-under-mifir
[4] COM(2017) 298 final.

wyżej wymienionych państw trzecich objęto zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej przewidzianych w MiFIR.

2. PODSTAWA PRAWNA SPRAWOZDANIA: ART. 1 UST. 9 MiFIR

Bank centralny Chińskiej Republiki Ludowej (Ludowy Bank Chin) nie przedstawił informacji, w szczególności na temat zawieranych przez siebie transakcji w UE, które byłyby wystarczające do tego, by Komisja mogła przeprowadzić ocenę w momencie przyjmowania rozporządzenia delegowanego (UE) 2017/1799. W sierpniu 2018 r. Ludowy Bank Chin przekazał dane niezbędne do zakończenia oceny na podstawie art. 1 ust. 9 MiFIR. W świetle dodatkowych informacji otrzymanych od Ludowego Banku Chin w niniejszym sprawozdaniu oceniono stosowność objęcia Ludowego Banku Chin zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej przewidzianych w MiFIR.

W art. 1 ust. 6 MiFIR przewidziano wyłączenie spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej w odniesieniu do transakcji, w których kontrahent jest członkiem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), a transakcja jest zawierana w ramach wykonywania polityki pieniężnej, operacji walutowych i polityki stabilności finansowej, które ten członek ESBC ma prawo prowadzić na podstawie odpowiednich przepisów oraz gdy ten członek ESBC powiadomił z wyprzedzeniem swojego kontrahenta, że dana transakcja podlega wyłączeniu.

Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR Komisja jest uprawniona do: *[...] przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 50 w celu rozszerzenia zakresu stosowania ust. 6 na inne banki centralne.*

W tym celu do dnia 1 czerwca 2015 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające traktowanie transakcji dokonywanych przez banki centralne państw trzecich, do których na potrzeby niniejszego ustępu zalicza się Bank Rozrachunków Międzynarodowych. Sprawozdanie obejmuje analizę ich zadań statutowych i wolumeny obrotu w Unii. Sprawozdanie to:

a) określa przepisy mające zastosowanie w odpowiednich państwach trzecich w odniesieniu do obowiązkowego ujawniania transakcji dokonywanych przez banki centralne, wraz z transakcjami dokonywanymi przez członków ESBC w tych państwach trzecich, oraz

b) ocenia potencjalny wpływ wymogów obowiązkowego ujawniania w Unii na transakcje dokonywane przez banki centralne państw trzecich.

Jeżeli w sprawozdaniu stwierdza się, że wyłączenie przewidziane w ust. 6 jest konieczne w odniesieniu do transakcji, których kontrahentem jest bank centralny państwa trzeciego prowadzący operacje związane z polityką pieniężną, operacje walutowe i operacje związane ze stabilnością finansową, Komisja przewiduje, że to wyłączenie ma zastosowanie do tego banku centralnego państwa trzeciego.

3. ANALIZA SYTUACJI W ODNIESIENIU DO LUDOWEGO BANKU CHIN

Kryteria zastosowane na potrzeby oceny

Podstawę analizy zidentyfikowanych jurysdykcji na mocy upoważnienia, o którym mowa w art. 1 ust. 9 MiFIR, stanowią dwa kluczowe kryteria, z których oba mają decydujące znaczenie dla oceny dokonywanej przez Komisję:

a. przepisy dotyczące obowiązkowego ujawniania transakcji dokonywanych przez banki centralne: zasady przejrzystości rynku mające zastosowanie do transakcji banku centralnego („przejrzystość rynku") lub przejrzystość ram operacyjnych banku centralnego („przejrzystość operacyjna"); oraz
b. konieczność objęcia wyłączeniem: wolumen transakcji zrealizowanych przez bank centralny z kontrahentami z UE lub na instrumentach finansowych notowanych na rynkach w UE.

Do celów oceny spełnienie tych dwóch kryteriów uznano za kluczowe, ponieważ uwzględniają one czynniki określone w art. 1 ust. 9 MiFIR. W tym kontekście „przejrzystość rynku" dotyczy przejrzystości konkretnych transakcji obejmujących poszczególne papiery wartościowe, natomiast „przejrzystość operacyjna" dotyczy szerszych zasad przejrzystości regulujących operacje banku centralnego. W związku z tym, biorąc pod uwagę cele i zakres stosowania MiFIR, uznano, że aby można było ocenić stosowność objęcia wyłączeniem banków centralnych państw trzecich zgodnie z art. 1 ust. 9 lit. a) MiFIR, konieczna jest analiza wymogów regulacyjnych dotyczących przejrzystości rynku w odniesieniu do transakcji oraz przejrzystości ram operacyjnych. Ponadto istotny jest wolumen transakcji między bankiem centralnym danego państwa trzeciego a podmiotami w UE, ponieważ stanowi on wskaźnik potencjalnego wpływu, jaki wymogi obowiązkowego ujawniania w Unii mogą mieć na transakcje dokonywane przez bank centralny państwa trzeciego, zgodnie z art. 1 ust. 9 lit. b) MiFIR.

Dodatkowo, biorąc pod uwagę wymogi i cele określone w MiFIR, uwzględniono również następujące kryteria:

(i) istnienie procedury powiadamiania, za pomocą której bank centralny państwa trzeciego powiadamia swojego kontrahenta z UE, że transakcja jest objęta wyłączeniem;

(ii) zdolność banku centralnego państwa trzeciego do dokonania rozróżnienia między transakcjami zawieranymi na potrzeby realizacji celów istotnych polityk określonych w MiFIR a transakcjami zawieranymi wyłącznie w celach „czysto" inwestycyjnych; oraz

(iii) istnienie podobnego wyłączenia, z którego mogą korzystać banki centralne państw trzecich w jurysdykcji będącej przedmiotem analizy.

Powyższe kryteria dodatkowe zostały poddane ocenie z uwzględnieniem wymogów i celów określonych w MiFIR. W szczególności oceniono, czy bank centralny państwa trzeciego dysponuje procedurą powiadamiania swojego kontrahenta z UE, że transakcja jest objęta wyłączeniem. Zgodnie z MiFIR wyłączenia, o których mowa w art. 1 ust. 6 MiFIR, nie mogą zostać przyznane bankom centralnym, gdy realizują one operacje w celach czysto

inwestycyjnych. W związku z tym oceniono, czy banki centralne państw trzecich są w stanie dokonać rozróżnienia między transakcjami zawieranymi w celach regulacyjnych a transakcjami zawieranymi w celach inwestycyjnych. Ponadto w świetle wpływu na rynek wymogów dotyczących ujawniania oraz jego potencjalnych konsekwencji dla skuteczności polityki pieniężnej oceniono dostępność ustawowego wyłączenia dla banków centralnych prowadzących obrót w systemach obrotu państwa trzeciego.

Szczegółowy opis kryteriów można znaleźć we wspomnianym badaniu CEPS.

Streszczenie analizy przeprowadzonej w odniesieniu do Ludowego Banku Chin

Komisja stwierdziła, że Chińska Republika Ludowa posiada ramy prawne pozwalające na zapewnienie wystarczającego poziomu przejrzystości[5]. Ponadto wolumen transakcji realizowanych w UE z udziałem podmiotów z Chińskiej Republiki Ludowej jest wystarczająco wysoki, by uzasadnić objęcie Ludowego Banku Chin wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej.

Poniżej przedstawiono krótkie podsumowanie analizy dotyczącej Ludowego Banku Chin pod kątem wspomnianych powyżej kryteriów.

Główne kryteria
Ludowy Bank Chin posiada wymogi przejrzystości w czasie rzeczywistym w odniesieniu do giełd, na których prowadzony jest obrót obligacjami przedsiębiorstw i innymi papierami wartościowymi. W przypadku transakcji poza rynkiem regulowanym uczestnicy rynku nie mają żadnych obowiązków w zakresie ujawniania informacji. Jednakże chiński system na potrzeby transakcji walutowych (China Foreign Exchange Trade System, CFETS), znany również jako National Interbank Funding Center (krajowe centrum finansowania międzybankowego), posiada dostęp do wszystkich informacji o transakcjach i może je publicznie ujawniać. Przejrzystość operacyjną zapewnia się poprzez publiczne ogłaszanie operacji otwartego rynku oraz wyników krótkoterminowych operacji płynnościowych.

Komisja Europejska otrzymała dane dotyczące transakcji zawieranych przez Ludowy Bank Chin na rynkach finansowych UE oraz z kontrahentami z UE. Wolumeny obrotów Ludowego Banku Chin w transakcjach z kontrahentami z UE są wysokie.

Kryteria dodatkowe
Zagraniczne banki centralne zawierające transakcje w Chinach nie mogą korzystać z możliwości wyłączenia spod wymogów przejrzystości.

Ludowy Bank Chin jest w stanie dokonywać rozróżnienia między transakcjami zawieranymi w celu realizacji określonej polityki a transakcjami zawieranymi w innych celach (w szczególności w celach „inwestycyjnych"), które odgrywają marginalną rolę.

Nie istnieje poza tym żadna procedura powiadamiania, która umożliwia informowanie kontrahentów z UE, że transakcje nie podlegają wymogom przejrzystości.

[5] Celem niniejszego sprawozdania nie jest ocena, czy w jurysdykcji tej obowiązują przepisy dotyczące przejrzystości transakcji, które można uznać za równoważne przepisom mającym zastosowanie na mocy MiFIR. Wnioski zawarte w niniejszym sprawozdaniu pozostają bez uszczerbku dla jakiejkolwiek oceny tego rodzaju. Do celów niniejszej oceny wystarczające jest, by w danej jurysdykcji istniały ramy dotyczące ujawniania informacji.

Zestawienie kryteriów

Główne kryteria	**Przejrzystość rynku**	Średnia
	Przejrzystość operacyjna	Średnia
	Konieczność objęcia wyłączeniem	Tak
Kryteria dodatkowe	**Zdolność rozróżnienia celu transakcji**	Tak
	Procedura powiadamiania	Tak
	Wyłączenie zagranicznych banków centralnych	Nie
	Realizacja transakcji	Dwustronna (50–100 %) W systemach obrotu (10–50 %)
	Wyłączenie	Tak

4. WNIOSKI

Na podstawie uzyskanych informacji Komisja stwierdza, że zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR należy objąć Ludowy Bank Chin wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej przewidzianych w MiFIR.

Wniosek ten pozostaje bez uszczerbku dla ewentualnych zmian w przyszłości, mając na uwadze nowe informacje przedstawione przez banki centralne państw trzecich, zmiany w przepisach państw trzecich lub zmianę okoliczności faktycznych. Takie zdarzenia mogą spowodować, że konieczny będzie przegląd wykazu banków centralnych państw trzecich objętych wyłączeniem.