

Bruksela, dnia 30.1.2019 r.
COM(2019) 69 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**objęcie banku centralnego Zjednoczonego Królestwa (Banku Anglii) wyłączeniem na
mocy rozporządzenia w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFIR)**

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie w sprawie rynków instrumentów finansowych (zwane dalej „MiFIR”)¹ oraz dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (zwana dalej „MiFID II”)² 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 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.

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

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>

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.

W sprawozdaniu⁴ przyjętym w dniu 9 czerwca 2017 r. Komisja stwierdziła, że zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i postransakcyjnej 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 wyżej wymienionych państw trzecich objęto zgodnie z art. 1 ust. 9 MiFIR wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i postransakcyjnej przewidzianych w MiFIR.

Jednocześnie Komisja ocenia stosowność objęcia Ludowego Banku Chin na podstawie art. 1 ust. 9 MiFIR wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i postransakcyjnej przewidzianych w MiFIR. W sprawie projektu sprawozdania i projektu rozporządzenia delegowanego prowadzone są konsultacje z państwami członkowskimi w ramach Grupy Ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych.

Bank Anglii nie został uwzględniony we wspomnianym powyżej sprawozdaniu i rozporządzeniu delegowanym ze względu na jego status banku centralnego państwa członkowskiego UE. Jednak w związku ze zbliżającą się zmianą statusu Zjednoczonego Królestwa na status państwa trzeciego należy obecnie przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 1 ust. 9 MiFIR

⁴ COM(2017) 298 final.

zawierające analizę zasadności rozszerzenia wyłączenia z zakresu stosowania MiFIR na Bank Anglii.

3. ANALIZA SYTUACJI W ODNIESIENIU DO BANKU ANGLII

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 mające zastosowanie w odpowiednich państwach trzecich w odniesieniu do obowiązkowego ujawniania transakcji dokonywanych przez banki centralne, w tym transakcji dokonywanych przez członków ESBC w tych państwach trzecich. Obejmuje to zasady przejrzystości rynku mające zastosowanie do transakcji banku centralnego („przejrzystość rynku”) lub przejrzystość ram operacyjnych banku centralnego („przejrzystość operacyjna”); oraz
- b. potencjalny wpływ wymogów obowiązkowego ujawniania w Unii na transakcje dokonywane przez banki centralne państw trzecich. W tym kontekście ocenia się 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 Banku Anglii

Komisja stwierdziła, że Bank Anglii posiada ramy prawne pozwalające na zapewnienie wystarczającego poziomu przejrzystości⁵. Ponadto wolumen transakcji realizowanych w UE z udziałem podmiotów ze Zjednoczonego Królestwa jest wystarczająco wysoki, by uzasadnić objęcie Banku Anglii wyłączeniem spod wymogów przejrzystości przed- i posttransakcyjnej.

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

Główne kryteria

Jeżeli chodzi o przejrzystość operacyjną, Bank Anglii przedstawia informacje na temat pozycji swojego bilansu, ogłasza swoje codzienne operacje otwartego rynku i przekazuje zagregowane informacje na temat swoich transakcji (po dokonaniu tych transakcji) za pośrednictwem elektronicznych serwisów informacyjnych⁶.

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

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 jakiegokolwiek oceny tego rodzaju.

⁶ Dane dotyczące oficjalnych stóp procentowych i przedziałów według okresu utrzymywania oraz aktywa i pasywa pieniężne w systemie monetarnym funta (Sterling Monetary Framework) według okresu utrzymywania udostępniane są co miesiąc od czerwca 2006 r. Dane dzienne dotyczące dziennych przepływów w ramach operacji otwartego rynku według okresu utrzymywania są dostępne od maja 2006 r. Dane dotyczące funduszu zakupu aktywów prowadzonego przez Bank Anglii (Bank of England Asset Purchase Facility) są dostępne co tydzień na zamknięcie działalności w czwartek od lutego 2009 r. do 16 września 2016 r. a od 22 września 2016 r. są dostępne cotygodniowo na zamknięcie działalności w środę. Dane dotyczące funduszu zakupu aktywów prowadzonego przez Bank Anglii – program finansowania terminowego (Term Funding Scheme) są dostępne od września 2016 r. Dane są zazwyczaj publikowane w poniedziałek po wydaniu decyzji Komisji Polityki Pieniężnej w sprawie Interaktywnej Bazy Danych oraz w 21. dniu roboczym każdego miesiąca kalendarzowego. Dane dotyczące Funduszu Zakupu Aktywów Banku Anglii oraz Funduszu Zakupu Aktywów Banku Anglii – program finansowania terminowego są aktualizowane raz w tygodniu. Dane dotyczące pożyczek udzielonych w ramach tzw. „okna dyskontowego” (Discount Window Facility) Banku Anglii są publikowane co kwartał. Dostępne dane nie są skorygowane sezonowo.

Kryteria dodatkowe

Zagraniczne banki centralne zawierające transakcje w Zjednoczonym Królestwie mogą korzystać z możliwości wyłączenia spod wymogów przejrzystości.

Bank Anglii 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.

Zestawienie kryteriów

Główne kryteria	Przejrzystość rynku	Wysoka
	Przejrzystość operacyjna	Wysoka
	Konieczność objęcia wyłączeniem	Tak
Kryteria dodatkowe	Zdolność rozróżnienia celu transakcji	Tak
	Procedura powiadamiania	Tak
	Wyłączenie zagranicznych banków centralnych	[Tak]
	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 Bank Anglii 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 Bank Anglii, zmiany w przepisach w Zjednoczonym Królestwie lub zmianę okoliczności faktycznych. Takie zdarzenia mogą spowodować, że konieczny będzie przegląd wykazu banków centralnych państw trzecich objętych wyłączeniem.