



Bryssel den 14.3.2019
COM(2019) 143 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Undantag för Folkrepubliken Kinas centralbank enligt förordningen om marknader för
finansiella instrument (Mifir)**

1. INLEDNING

Förordningen om marknader för finansiella instrument (Mifir)¹ och direktivet om marknader för finansiella instrument (Mifid II)², offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 12 juni 2014, trädde i kraft den 2 juli 2014 och började tillämpas den 3 januari 2018.

Genom Mifid II/Mifir införs en marknadsstruktur som syftar till att se till att handel, när så är lämpligt, sker på reglerade plattformar och att handeln är transparent för att säkerställa effektiv och rättvis prisbildning.

Inom denna ram beviljar Mifir ett undantag från krav på transparens före och efter handel avseende icke-aktierelaterade finansiella instrument. Undantaget ska tillämpas på reglerade marknader, marknadsoperatörer och värdepappersföretag när det gäller transaktioner där motparten är medlem av Europeiska centralbankssystemet (ESCB) och transaktionen i fråga genomförs inom ramen för penningpolitik, växelkurspolitik och politik för finansiell stabilisering, som den medlemmen av ESCB har laglig rätt att genomföra och då medlemmen har gett förhandsbesked om att transaktionen i fråga ska undantas. Dessutom ger Mifir kommissionen befogenhet att utvidga tillämpningsområdet för detta undantag till centralbanker i tredjeland när de nödvändiga förhandsvillkoren är uppfyllda.

För detta ändamål beställde Europeiska kommissionen en extern studie av *Centre for European Policy Studies* (CEPS) och universitetet i Bologna om undantag för centralbanker i tredjeländer och andra enheter inom ramen för marknadsmissbruksförordningen och förordningen om marknaden för finansiella instrument (Mifir) (nedan kallad *studien*)³. Studien bygger på en enkät samt på skrivbordsforskning. Den analyserar de regler om transparens före och efter handel som gäller när centralbanker i tredjeland handlar med icke-aktierelaterade finansiella instrument samt i vilken utsträckning dessa centralbanker handlar med dessa instrument inom unionen.

I en kommissionsrapport⁴ antagen den 9 juni 2017 drar kommissionen slutsatsen att det är lämpligt att bevilja ett undantag från Mifir:s krav på transparens före och efter handel i enlighet med artikel 1.9 i Mifir till centralbankerna i följande jurisdiktioner: Australien, Brasilien, Kanada, Hongkong SAR, Indien, Japan, Mexiko, Singapore, Republiken Korea, Schweiz, Turkiet och Förenta staterna – samt till Banken för internationell betalningsutjämning. I delegerad förordning (EU) 2017/1799, som antogs den 14 juni 2017, beviljades ett undantag från Mifir:s krav på transparens före och efter handel i enlighet med artikel 1.9 i Mifir till centralbankerna i ovannämnda tredjeländer.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 84).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 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

2. RAPPORTENS RÄTTSLIGA GRUND: ARTIKEL 1.9 I MIFIR

Folkrepubliken Kinas centralbank (Kinas folkbank) hade vid tidpunkten för kommissionens förordning (EU) 2017/1799 inte lämnat tillräckliga uppgifter, i synnerhet med avseende på sin handelsverksamhet i EU, för att kommissionen skulle kunna göra en bedömning. I augusti 2018 lämnade Kinas folkbank de nödvändiga uppgifterna, vilket möjliggjorde bedömningen enligt artikel 1.9 i Mifir. Mot bakgrund av det ytterligare materialet från Kinas folkbank bedömer denna rapport lämpligheten i att bevilja Kinas folkbank ett undantag från kraven på transparens före och efter handel enligt artikel 1.9 i Mifir.

Artikel 1.6 i Mifir innehåller ett undantag från regler om transparens före och efter handel när det gäller transaktioner där motparten är medlem av Europeiska centralbankssystemet (ESCB) och då transaktionen i fråga genomförs inom ramen för penningpolitik, växelkurspolitik och politik för finansiell stabilisering, som den medlemmen av ESCB har laglig rätt att genomföra och då medlemmen har gett motparten förhandsbesked om att transaktionen i fråga ska undantas.

Artikel 1.9 i Mifir ger dessutom kommissionen befogenhet att *"[...] anta delegerade akter enligt artikel 50 för att utvidga tillämpningen av punkt 6 i den här artikeln till att omfatta andra centralbanker.*

Kommissionen ska därför senast den 1 juni 2015 lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet som utvärderar behandlingen av transaktioner av centralbanker i tredjeland, vilket vid tillämpning av denna punkt inbegriper Banken för internationell betalningsutjämning. Rapporten ska innehålla en analys av deras lagstadgade uppgifter och deras handelsvolymen inom unionen. Rapporten ska

a) redovisa vilka bestämmelser som tillämpas i berört tredjeland avseende det lagstadgade offentliggörandet av transaktioner som genomförs av centralbanker, inklusive transaktioner som genomförs av medlemmar av ESCB i detta tredjeland, och

b) utvärdera vilken potentiell inverkan som lagstadgade krav på offentliggörande inom unionen kan ha på transaktioner som genomförs av centralbanker i tredjeland.

Om rapporten kommer fram till att det undantag som avses i punkt 6 är nödvändigt för transaktioner där motparten är en centralbank i ett tredjeland som bedriver penningpolitik, växelkurspolitik eller politik för finansiell stabilitet, ska kommissionen se till att denna centralbank i tredjelandet omfattas av det undantaget."

3. ANALYS AV SITUATIONEN FÖR KINAS FOLKBANK

Kriterier som använts för bedömningen

Den befogenhet som anges i artikel 1.9 i Mifir (analys av de identifierade jurisdiktionerna) grundar sig på följande två huvudkriterier som båda varit avgörande för kommissionens bedömning:

- a. Lagstadgade krav på offentliggörande av centralbankers transaktioner: det regelverk för öppenhet på marknaden som är tillämpligt på centralbankstransaktioner (nedan kallad *marknadstransparens*) och/eller på transparensen i centralbankens operativa ram (nedan kallad *operativ transparens*)
- b. Behovet av ett undantag: volymen på de transaktioner som centralbanken genomfört med EU:s motparter eller i EU-börsnoterade finansiella instrument.

Vid bedömningen ansågs uppfyllandet av dessa båda kriterier som centralt, eftersom de fångar upp de faktorer som anges i artikel 1.9 i Mifir. I detta sammanhang avser ”marknadstransparens” transaktionsspecifik transparens för enskilda värdepapper, medan ”operativ transparens” avser mer allmänna regler om transparens som styr en centralbanks verksamhet. Med tanke på Mifirs mål och tillämpningsområde ansågs därför en analys av de lagstadgade krav som avser marknadstransparens för transaktioner samt av transparensen i den operativa ramen nödvändig för att bedöma lämpligheten i att bevilja ett undantag för centralbanker i tredjeland i enlighet med artikel 1.9 a i Mifir. Vidare har den totala transaktionsvolymen mellan centralbanken i det berörda tredjelandet och EU betydelse eftersom den är en indikator på potentiell inverkan som lagstadgade krav på offentliggörande inom unionen kan ha på tredjeländers centralbankstransaktioner i enlighet med artikel 1.9 b i Mifir.

Dessutom har, med hänsyn till kraven och målen i Mifir, följande kriterier beaktats:

- i) Förekomsten av ett förfarande enligt vilket ett tredjelands centralbank underrättar sin motpart i EU om att en transaktion är undantagen.
- ii) Förmågan hos ett tredjelands centralbank att skilja mellan transaktioner för de viktiga politiska syften som fastställts i Mifir och transaktioner som genomförs endast i ”rent” investeringssyfte.
- iii) Förekomsten av ett liknande undantag för tredjelands centralbanker i den jurisdiktion som är föremål för översyn.

Ovanstående kompletterande kriterier har bedömts med beaktande av Mifirs krav och mål. Bedömningen har i synnerhet undersökt huruvida tredjelandets centralbank har haft ett förfarande för att underrätta sina EU-motparter om att en transaktion är undantagen. Enligt artikel 1.6 i Mifir kan undantag inte beviljas centralbanker när de utför transaktioner i rena investeringssyften. I bedömningen analyserades därför huruvida tredjelands centralbanker kan skilja mellan transaktioner som utförs i regleringssyften och transaktioner som utförs i investeringssyften. Slutligen analyserades också – mot bakgrund av offentliggörandekravens effekter på marknaden och deras potentiella konsekvenser för penningpolitikens ändamålsenlighet – tillgången till lagstadgade undantag för centralbanker som handlar på tredjeländers handelsplatser.

För en detaljerad beskrivning av kriterierna hänvisas till den studie som har utförts av *Centre for European Policy Studies*.

Sammanfattning av analysen i fråga om Kinas folkbank

Kommissionen har kommit fram till att Kinas folkbank har en rättslig ram som möjliggör en tillräcklig transparensnivå⁵. Vidare är den handelsverksamhet inom EU som har sitt ursprung i Folkrepubliken Kina tillräckligt väsentlig för att motivera att Kinas folkbank beviljas ett undantag från krav på transparens före och efter handel.

Nedan följer en kort sammanfattning av analysen i fråga om Kinas folkbank i förhållande till ovan nämnda kriterier.

Huvudkriterier

Kinas folkbank har transparenskrav i realtid för börser där företagsobligationer och andra värdepapper finns noterade. När det gäller OTC-transaktioner (*over the counter*) omfattas marknadsaktörerna inte av några krav på offentliggörande. Kinas system för valutahandel, även känt som *National Interbank Funding Center*, har emellertid tillgång till all transaktionsinformation och kan offentliggöra denna information för allmänheten. Operativ transparens uppnås genom offentliga tillkännagivanden av öppna marknadstransaktioner och resultaten av kortfristiga likviditetsåtgärder.

Europeiska kommissionen har tagit del av uppgifter om Kinas folkbanks handelsverksamhet på EU:s finansiella marknader och med motparter i EU. Kinas folkbanks handelsvolym med EU-motparter är betydande.

Ytterligare kriterier

Det finns inga undantag från kravet på transparens för utländska centralbanker som handlar i Kina.

Kinas folkbank kan skilja mellan transaktioner för politiska syften och transaktioner för andra ändamål (i synnerhet ”investerings syften”), vilka har en marginell roll.

Slutligen finns ett förfarande för att underrätta EU-motparter om att transaktioner inte omfattas av transparenskraven.

Översikt över kriterierna

Huvudkriterier	Marknadstransparens	Medel
	Operativ transparens	Medel
	Undantag nödvändigt	Ja

⁵ Syftet med denna rapport är inte att bedöma om ovannämnda jurisdiktion har regler om handelstransparens som kan anses vara likvärdiga med dem som är tillämpliga enligt Mifir. Slutsatserna i denna rapport påverkar inte en sådan eventuell bedömning. Det räcker för denna bedömning att jurisdiktionen i fråga har inrättat en ram för offentliggörande av uppgifter.

Andra kriterier	Kan skilja mellan transaktioner med olika syften	Ja
	Underrättelseförfarande	Ja
	Undantag för utländska centralbanker	Nej
	Typ av utförande	Bilateralt (50–100 %) Handelsplatser (10–50 %)
	Undantag	Ja

4. SLUTSATSER

På grundval av den information som erhållits drar kommissionen slutsatsen att det är lämpligt att bevilja Kinas folkbank ett undantag från Mifirs krav på transparens före och efter handel i enlighet med artikel 1.9 i Mifir.

Denna slutsats påverkar inte eventuella förändringar i framtiden, med beaktande av ny bevisning som läggs fram av centralbanker i tredjeland, förändringar i tredjeländers lagstiftning eller ändrade faktiska omständigheter. Sådana händelser kan innebära att det behövs en översyn av förteckningen över undantag för centralbanker i tredjeland.