



Bryssel 14.3.2019
COM(2019) 143 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (MiFIR) mukaisesta vapautuksesta
Kiinan kansantasavallan keskuspankille

1. JOHDANTO

Rahoitusvälineiden markkinoista annettu asetus, jäljempänä 'MiFIR'¹, ja rahoitusvälineiden markkinoista annettu direktiivi, jäljempänä 'MiFID II'², julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 12. kesäkuuta 2014. Ne tulivat voimaan 2. heinäkuuta 2014, ja niiden soveltaminen alkoi 3. tammikuuta 2018.

MiFID II:lla/MiFIR:llä otetaan käyttöön markkinarakente, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaupankäynti tapahtuu kaikissa soveltuvissa tapauksissa säännellyillä kauppapaikoilla ja että se on avointa, jotta hinnanmuodostus on tehokasta ja tasapuolista.

Tätä varten MiFIR:ssä säädetään, että kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista myönnetään vapautus muiden kuin oman pääoman ehtoisten rahoitusvälineiden osalta. Poikkeusta sovelletaan säänneltyihin markkinoihin, markkinoiden ylläpitäjiin ja sijoituspalveluyrityksiin silloin, kun liiketoimen vastapuolena on Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) jäsen, liiketoimi toteutetaan osana kyseisen EKPJ:n jäsenen lainsäädäntöön perustuvan valtuutuksen nojalla harjoittamaa raha-, valuutta- ja rahoitusvakauspolitiikkaa ja kyseinen jäsen on ennakolta ilmoittanut vastapuolelleen, että liiketoimeen sovelletaan vapautusta. Lisäksi MiFIR:llä valtuutetaan komissio ulottamaan vapautus koskemaan kolmansien maiden keskuspankkeja silloin, kun edellä mainitut edellytykset täyttyvät.

Tätä varten Euroopan komissio tilasi Centre for European Policy Studies -ajatushautomolta (CEPS) ja Bolognan yliopistolta ulkopuolisen selvityksen markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa ja rahoitusmarkkina-asetuksessa säädetyistä kolmansien maiden keskuspankkeja ja muita yhteisöjä koskevista vapautuksista (*Study on exemptions for third-country central banks and other entities under the Market Abuse Regulation (MAR) and the Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR)*), jäljempänä 'selvitys'³. Selvitys perustuu kyselytutkimukseen ja asiakirjatutkimukseen. Siinä analysoidaan kauppaa edeltäviä ja kaupan jälkeisiä avoimuussääntöjä, joita sovelletaan, kun kolmansien maiden keskuspankit käyvät kauppaa muilla kuin oman pääoman ehtoilla rahoitusvälineillä. Lisäksi analysoidaan, missä määrin kyseiset keskuspankit käyvät näillä rahoitusvälineillä kauppaa unionissa.

Komissio päätteli 9. kesäkuuta 2017 antamassaan kertomuksessa⁴, että on asianmukaista myöntää MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan mukaisesti vapautus kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista kolmansien maiden keskuspankeille seuraavilla lainkäyttöalueilla: Australia, Brasilia, Hongkongin erityishallintoalue, Intia, Japani, Kanada, Korean tasavalta, Meksiko, Singapore, Sveitsi, Turkki ja Yhdysvallat. Lisäksi se päätteli, että

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 600/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 84).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (EUVL 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.

vapautus on asianmukaista myöntää myös Kansainväliselle järjestelypankille (Bank for International Settlements, BIS). Delegoidussa asetuksessa (EU) 2017/1799, joka hyväksyttiin 14. kesäkuuta 2017, myönnettiin MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan mukaisesti vapautus kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista edellä mainittujen kolmansien maiden keskuspankeille.

2. KERTOMUKSEN OIKEUSPERUSTA: MiFIR:N 1 ARTIKLAN 9 KOHTA

Kiinan kansantasavallan keskuspankki (People's Bank of China, PBoC) ei toimittanut riittävästi tietoja varsinkaan kaupankäyntitoiminnastaan EU:ssa, jotta komissio olisi voinut suorittaa arvioinnin komission asetuksen (EU) 2017/1799 antamisajankohtana. Kiinan keskuspankki toimitti elokuussa 2018 tiedot, joita tarvitaan MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan mukaisen arvioinnin loppuun saattamiseksi. Kiinan keskuspankilta saadun lisäaineiston perusteella tässä kertomuksessa arvioidaan, onko asianmukaista myöntää MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan mukaisesti vapautus kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista Kiinan keskuspankille.

MiFIR:n 1 artiklan 6 kohdassa säädetään vapautuksesta kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista, kun liiketoimi täyttää seuraavat kolme edellytystä: vastapuolena on Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) jäsen, liiketoimi toteutetaan osana kyseisen EKPJ:n jäsenen lainsäädäntöön perustuvan valtuutuksen nojalla harjoittamaa raha-, valuutta- ja rahoitusvakauspolitiikkaa ja kyseinen jäsen on ennakolta ilmoittanut vastapuolelleen, että liiketoimeen sovelletaan vapautusta.

Lisäksi MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdassa säädetään seuraavaa: *”Siirretään komissiolle valta antaa 50 artiklan mukaisesti delegoituja säädöksiä, joilla 6 kohdan soveltamisala ulotetaan koskemaan muita keskuspankkeja.*

Tätä tarkoitusta varten komissio antaa viimeistään 1 päivänä kesäkuuta 2015 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioidaan niiden liiketoimien kohtelua, joita toteuttavat kolmansien maiden keskuspankit, joihin tätä kohtaa sovellettaessa kuuluu Kansainvälinen järjestelypankki. Kertomukseen on sisällyttävä analyysi niiden lakisääteisistä tehtävistä ja kaupankäyntivolyymeistä unionissa. Kertomuksessa on

a) yksilöitävä asianomaisissa kolmansissa maissa sovellettavat säännökset ja määräykset keskuspankkien liiketoimia koskevien tietojen luovuttamisesta, mukaan lukien EKPJ:n jäsenten kyseisissä kolmansissa maissa toteuttamat liiketoimet, ja

b) arvioitava unionissa sovellettavien säännöksiin tai määräyksiin perustuvien tietojenluovuttamisvaatimusten mahdollisia vaikutuksia kolmansien maiden keskuspankkien liiketoimiin.

Jos kertomuksessa päädytään tulokseen, että 6 kohdassa säädetty vapautus on tarpeen sellaisten liiketoimien osalta, joissa on vastapuolena raha- ja valuuttapoliittisia ja rahoitusvakautta edistäviä toimenpiteitä toteuttava kolmannen maan keskuspankki, komissio antaa määräykset vapautuksen soveltamisesta kyseiseen kolmannen maan keskuspankkiin.”

3. KIINAN KESKUSPANKIN TILANTEEN ANALYYSI

Arvioinnissa käytetyt kriteerit

MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdassa annettuun valtuutukseen perustuva nimettyjen lainkäyttöalueiden analyysi perustuu kahteen pääkriteeriin, jotka olivat molemmat ratkaisevia komission suorittaman arvioinnin kannalta:

- a. keskuspankkien liiketoimia koskevien tietojen luovuttamista koskevat säännökset: keskuspankkien liiketoimiin sovellettava markkinoiden avoimuutta koskeva järjestelmä ('markkinoiden avoimuus') ja/tai kyseisen keskuspankin operatiivisen kehyksen avoimuus ('operatiivinen avoimuus'); sekä
- b. vapautuksen tarpeellisuus: niiden liiketoimien volyymi, jotka kyseinen keskuspankki on suorittanut EU:hun sijoittautuneiden vastapuolien kanssa tai EU:ssa noteeratuilla rahoitusvälineillä.

Näiden kahden kriteerin täyttymistä pidettiin välttämättömänä arviointia varten, koska ne kattavat MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdassa säädetty tekijät. 'Markkinoiden avoimuus' liittyy yksittäisiä arvopapereita koskevaan, liiketoimikohtaiseen avoimuuteen, ja 'operatiivinen avoimuus' puolestaan kunkin keskuspankin toimintaa säänteleviin laajempiin avoimuussäännöksiin. Kun otetaan huomioon MiFIR:n tavoitteet ja soveltamisala, sen arvioimiseksi, onko kolmansien maiden keskuspankeille aiheellista myöntää vapautus, pidettiin tämän vuoksi tarpeellisena analysoida sääntelyvaatimukset, jotka koskevat liiketoimiin liittyvää markkinoiden avoimuutta ja operatiivisen kehyksen avoimuutta, MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan a alakohdan mukaisesti. Lisäksi oli tärkeää selvittää MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan b alakohdan mukaisesti kyseisen kolmannen maan keskuspankin ja EU:n välisten liiketoimien volyymi, koska se kuvastaa unionin lakisääteisten tietojenluovuttamisvaatimusten mahdollisia vaikutuksia kyseisen kolmannen maan keskuspankin liiketoimiin.

MiFIR:n mukaisten vaatimusten ja tavoitteiden vuoksi on lisäksi otettu huomioon seuraavat kriteerit:

- i) Onko käytössä ilmoitusmenettely, jota noudattaen kolmannen maan keskuspankki ilmoittaa EU:hun sijoittautuneelle vastapuolelleen, että liiketoimeen sovelletaan vapautusta?
- ii) Pystyykö kolmannen maan keskuspankki erottamaan toisistaan liiketoimet, jotka toteutetaan osana MiFIR:ssä määriteltä keskeistä politiikkaa, ja liiketoimet, jotka toteutetaan pelkästään sijoitustarkoituksessa?
- iii) Myönnetäänkö kolmansien maiden keskuspankeille vastaava vapautus tarkasteltavalla lainkäyttöalueella?

Edellä mainitut lisäkriteerit arvioitiin ottaen huomioon MiFIR:n vaatimukset ja tavoitteet. Arvioinnissa tarkasteltiin erityisesti sitä, oliko kolmannen maan keskuspankilla käytössään menettely, jolla se ilmoitti EU:hun sijoittautuneelle vastapuolelleen, että liiketoimeen sovelletaan vapautusta. MiFIR:n 1 artiklan 6 kohdan mukaista vapautusta ei voida myöntää keskuspankeille, kun ne toteuttavat liiketoimia pelkästään sijoitustarkoituksessa. Tätä varten arvioinnissa tarkasteltiin, voivatko kolmansien maiden keskuspankit erottaa toisistaan

lakisääteisistä syistä toteutettavat ja sijoitustarkoituksessa toteutettavat liiketoimet. Tietojenluovuttamisvaatimusten markkinavaikutuksen ja mahdollisten rahapolitiikan tehokkuuteen kohdistuvien vaikutusten perusteella arvioidaan lopuksi sitä, myönnetäänkö kolmansien maiden kauppapaikoilla kauppaa käyville keskuspankeille lakisääteinen vapautus.

Kriteerien yksityiskohtaiseen kuvaukseen voi tutustua CEPS:n selvityksessä.

Tiivistelmä Kiinan keskuspankkia (PBoC) koskevasta analyysistä

Komissio on päättänyt, että Kiinan kansantasavallalla on käytössä oikeudellinen kehys, joka mahdollistaa riittävän avoimuuden⁵. Lisäksi Kiinan kansantasavallasta peräisin oleva kaupankäyntitoiminta EU:ssa on niin merkittävää, että vapautuksen myöntäminen kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista PBoC:lle on perusteltavissa.

Jäljempänä on lyhyt tiivistelmä edellä mainittujen kriteerien analyysistä PBoC:n osalta.

Pääkriteerit

PBoC soveltaa reaaliaikaisia avoimuusvaatimuksia pörssihin, jotka noteeraavat yritysten joukkovelkakirjalainoja ja muita arvopapereita. Pörssin ulkopuolisten OTC-transaktioiden osalta markkinaosapuolilla ei ole luovuttamisvelvoitteita. Kiinan valuuttakauppajärjestelmällä (China Foreign Exchange Trade System, CFETS), joka tunnetaan myös nimellä *National Interbank Funding Center*, on pääsy kaikkiin transaktiotietoihin, ja se voi julkistaa nämä tiedot. Operatiivinen avoimuus saavutetaan julkaisemalla ilmoituksia avomarkkinaoperaatioista ja lyhytaikaisten likviditeettioperaatioiden tuloksista.

Euroopan komissio on saanut tietoja PBoC:n kaupankäyntitoiminnasta EU:n rahoitusmarkkinoilla ja EU:hun sijoittautuneiden vastapuolten kanssa. PBoC:n kaupankäyntivolyymit EU:hun sijoittautuneiden vastapuolten kanssa ovat suuret.

Lisäkriteerit

Kaupankäyntiä Kiinassa harjoittaville ulkomaisille keskuspankeille ei myönnetä vapautusta avoimuusvaatimuksista.

PBoC pystyy erottamaan osana politiikkaa toteutettavat liiketoimet muussa tarkoituksessa (etenkin sijoitustarkoituksessa) toteutettavista liiketoimista, joiden merkitys on hyvin vähäinen.

Lisäksi käytössä on menettely, jolla EU:hun sijoittautuneille vastapuolille ilmoitetaan, ettei liiketoimiin sovelleta avoimuusvaatimuksia.

Yleiskatsaus kriteereistä

Pääkriteerit	Markkinoiden avoimuus	Keskitaso
	Operatiivinen avoimuus	Keskitaso
	Tarpeellisuus	Kyllä

⁵ Tämän kertomuksen tarkoituksena ei ole arvioida, onko edellä mainitulla lainkäyttöalueella kaupan avoimuutta koskevia säännöksiä, joiden voidaan katsoa vastaavan MiFIR:n nojalla sovellettavia säännöksiä. Tämän kertomuksen päätelmät eivät vaikuta tällaiseen mahdolliseen arviointiin. Tämän arvioinnin osalta riittää, että kyseisellä lainkäyttöalueella sovelletaan tietojenluovuttamissäännöksiä.

Muut kriteerit	Liiketoimityyppien erottaminen	Kyllä
	Ilmoitusmenettely	Kyllä
	Vapautus ulkomaisille keskuspankeille	Ei
	Toteutustyyppi	Kahdenvälinen (50–100 %) Kauppapaikat (10–50 %)
	Vapautus	Kyllä

4. PÄÄTELMÄT

Komissio päätelee saatujen tietojen perusteella, että on asianmukaista myöntää MiFIR:n 1 artiklan 9 kohdan mukaisesti vapautus kauppaa edeltävistä ja kaupan jälkeisistä avoimuusvaatimuksista Kiinan keskuspankille.

Tämä päätelmä ei estä tekemästä tulevaisuudessa mahdollisesti muutoksia kolmansien maiden keskuspankkien esittämien todisteiden, kolmansien maiden lainsäädännön muutosten tai olosuhteiden muutosten perusteella. Nämä saattavat synnyttää tarpeen tarkistaa luetteloa kolmansien maiden keskuspankeista, joihin sovelletaan vapautusta.