

Brussel, 14.3.2019
COM(2019) 143 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Vrijstelling voor de Centrale Bank van de Volksrepubliek China op grond van de
verordening markten in financiële instrumenten (MiFIR)**

1. INLEIDING

De verordening markten in financiële instrumenten (hierna MiFIR)¹ en de richtlijn markten in financiële instrumenten (MiFID II)² zijn op 12 juni 2014 in het Publicatieblad bekendgemaakt, op 2 juli 2014 in werking getreden en zijn van toepassing met ingang van 3 januari 2018.

MiFID II/MiFIR voeren een marktstructuur in die beoogt ervoor te zorgen dat de handel, telkens indien passend, plaatsvindt op gereguleerde platformen en transparant wordt gemaakt om te zorgen voor een efficiënte en eerlijke prijsvorming.

In dit kader voorziet MiFIR in een vrijstelling van vereisten inzake transparantie voor en na de handel met betrekking tot andere instrumenten dan eigenvermogensinstrumenten voor gereguleerde markten, marktexploitanten en beleggingsondernemingen in verband met een transactie waarbij de tegenpartij lid is van het Europees Stelsel van centrale banken (European System of Central Banks — ESCB) en indien die transactie wordt aangegaan in het kader van de uitvoering van het monetaire, valuta- en financiële stabiliteitsbeleid tot het voeren waarvan dat lid van het ESCB wettelijk bevoegd is en indien het betrokken lid die tegenpartij er vooraf van in kennis heeft gesteld dat de transactie is vrijgesteld. Bovendien machtigt MiFIR de Commissie om het toepassingsgebied van deze vrijstelling tot centrale banken van derde landen uit te breiden indien de gestelde voorwaarden vervuld zijn.

Met het oog daarop heeft de Europese Commissie een externe studie besteld bij het Centre for European Policy Studies (CEPS) en de Universiteit van Bologna inzake "Exemptions for third-country central banks and other entities under the Market Abuse Regulation (MAR) and the market in Financial Instrument Regulation (MiFIR)" (de "studie")³. De studie is gebaseerd op een enquête en deskresearch. Zij bevat een analyse van de regels inzake transparantie voor en na de handel die gelden wanneer centrale banken van derde landen handel in andere financiële instrumenten dan eigenvermogensinstrumenten, en van de mate waarin deze centrale banken deze instrumenten in de Unie verhandelen.

In een op 9 juni 2017 aangenomen verslag van de Commissie⁴ heeft de Commissie geconcludeerd dat het passend is een vrijstelling van vereisten inzake transparantie voor en na de handel overeenkomstig artikel 1, lid 9, MiFIR te verlenen aan de centrale banken van derde landen van de volgende rechtsgebieden: Australië, Brazilië, Canada, SAR Hongkong, India, Japan, Mexico, Singapore, de Republiek Korea, Zwitserland, Turkije en de Verenigde Staten — en de Bank voor Internationale Betalingen. Bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1799, vastgesteld op 14 juni 2017, wordt aan de centrale banken van de bovengenoemde

¹ Verordening (EU) nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten in financiële instrumenten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 84).

² Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (PB L 173 van 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.

derde landen een vrijstelling verleend van de vereisten inzake transparantie voor en na de handel overeenkomstig artikel 1, lid 9, MIFIR.

2. DE RECHTSGRONDSLAG VAN HET VERSLAG: ARTIKEL 1, LID 9, MiFIR

De Centrale Bank van de Volksrepubliek China (de People's Bank of China, PBoC) had niet voldoende informatie verstrekt, met name met betrekking tot haar handelsactiviteit in de EU, om de Commissie in staat te stellen op het tijdstip van Verordening (EU) 2017/1799 van de Commissie een beoordeling te maken. In augustus 2018 heeft de People's Bank of China de gegevens verstrekt die nodig zijn om de beoordeling op grond van artikel 1, lid 9, MiFIR te voltooien. In het licht van het aanvullende materiaal van de People's Bank of China wordt in dit verslag beoordeeld of aan de People's Bank of China een vrijstelling kan worden verleend van vereisten inzake transparantie voor en na de handel overeenkomstig artikel 1, lid 9, MiFIR.

Artikel 1, lid 6, van MiFIR voorziet in een vrijstelling van de vereisten in verband met transparantie voor en na de handel met betrekking tot transacties waarbij de tegenpartij lid is van het Europees Stelsel van centrale banken (European System of Central Banks — ESCB) en wanneer die transactie wordt aangegaan in het kader van de uitvoering van het monetaire, valuta- en financiële stabiliteitsbeleid tot het voeren waarvan dat lid van het ESCB wettelijk bevoegd is en indien het betrokken lid die tegenpartij er vooraf van in kennis heeft gesteld dat de transactie is vrijgesteld.

Bovendien is overeenkomstig artikel 1, lid 9, MiFIR de Commissie bevoegd: „[...] overeenkomstig artikel 50 gedelegeerde handelingen vast te stellen om het toepassingsgebied van lid 6 uit te breiden tot andere centrale banken.

Daartoe legt de Commissie uiterlijk op 1 juni 2015 een verslag voor aan het Europees Parlement en de Raad waarin zij de behandeling beoordeelt van transacties door centrale banken van derde landen, die voor de toepassing van dit lid de Bank voor Internationale Betalingen omvat. Dit verslag bevat een analyse van hun statutaire taken en hun handelsvolumes in de Unie. In dit verslag:

- a) worden de bepalingen vermeld die in de relevante derde landen gelden met betrekking tot de verplichte openbaarmaking van transacties van centrale banken, met inbegrip van transacties door leden van het ESCB in die derde landen, en*
- b) wordt het potentiële effect beoordeeld dat regelgeving inzake verplichte openbaarmaking in de Unie kan hebben op transacties met centrale banken van derde landen.*

Als de conclusie in het verslag luidt dat de in lid 6 bedoelde vrijstelling noodzakelijk is inzake transacties waarbij de tegenpartij de centrale bank van een derde land is die operaties uitvoert in het kader van het monetaire beleid, het valutabeleid en ten behoeve van de financiële stabiliteit, bepaalt de Commissie dat die vrijstelling van toepassing is op de centrale bank van dat derde land.”

3. ANALYSE VAN DE SITUATIE VOOR DE PEOPLE'S BANK OF CHINA

De voor de beoordeling gehanteerde criteria

Het mandaat van artikel 1, lid 9, MiFIR (voor de analyse van de vermelde rechtsgebieden) is gebaseerd op twee hoofdcriteria, die beide van cruciaal belang waren voor de beoordeling door de Commissie:

- a. Regels inzake de verplichte openbaarmaking van transacties van centrale banken: het marktransparantiesysteem dat geldt voor transacties van centrale banken („markttransparantie”) en/of de transparantie van het operationeel kader van de centrale bank („operationele transparantie”); alsook
- b. Noodzaak van een vrijstelling: het volume van de transacties die de centrale bank heeft uitgevoerd met EU-tegenpartijen of in in de EU genoteerde financiële instrumenten.

Voor de beoordeling werd de naleving van deze twee criteria essentieel geacht aangezien zij factoren tot uitdrukking brengen vervat in artikel 1, lid 9, MiFIR. In dit verband heeft „markttransparantie” betrekking op transactiespecifieke transparantie met betrekking tot individuele effecten, terwijl „operationele transparantie” verwijst naar bredere transparantieregels die van toepassing zijn op de activiteiten van een centrale bank. Gezien de doelstellingen en het toepassingsgebied van MiFIR werd bijgevolg een analyse van de regelgevingsvereisten met betrekking tot markttransparantie voor transacties en transparantie van het operationeel kader noodzakelijk geacht om de geschiktheid te beoordelen van het verlenen van een vrijstelling aan centrale banken van derde landen overeenkomstig artikel 1, lid 9, onder a), MiFIR. Bovendien is het transactievolume tussen de centrale bank van het desbetreffende derde land en de EU van belang omdat het een indicator is van het potentiële effect dat vereisten inzake verplichte openbaarmaking in de Unie kunnen hebben op transacties van centrale banken van derde landen overeenkomstig artikel 1, lid 9, onder b), MiFIR.

Bovendien werden, rekening houdend met de vereisten en doelstellingen op grond van MiFIR, ook de volgende criteria in aanmerking genomen:

- i) het bestaan van een kennisgevingsprocedure waarbij een centrale bank van een derde land haar EU-tegenpartij ervan in kennis stelt dat een transactie is vrijgesteld;
- ii) het vermogen van de centrale bank van een derde land om een onderscheid te maken tussen transacties met het oog op de hoofdbeleidsdoelstellingen vermeld in MiFIR en transacties die alleen voor „zuivere” beleggingsdoeleinden zijn uitgevoerd; alsook
- iii) het bestaan van een gelijkaardige vrijstelling voor centrale banken van derde landen in het beoordeelde rechtsgebied.

De bovenstaande bijkomende criteria werden beoordeeld rekening houdend met de vereisten en doelstellingen van MiFIR. Met name werd bij het onderzoek nagegaan of de centrale bank van een derde land beschikte over een procedure om haar tegenpartij in de EU ervan in kennis te stellen dat een transactie is vrijgesteld. Vrijstellingen op grond van artikel 1, lid 6, MiFIR kunnen niet worden verleend aan centrale banken wanneer zij operaties voor zuivere

beleggingsdoeleinden uitvoeren. Daarom werd bij de beoordeling onderzocht of centrale banken van derde landen een onderscheid kunnen maken tussen voor regelgevingsdoeleinden uitgevoerde transacties en voor beleggingsdoeleinden uitgevoerde transacties. In het licht van de markteffecten van de openbaarmakingsvereisten en de potentiële gevolgen daarvan voor de effectiviteit van het monetaire beleid, wordt tot slot de beschikbaarheid beoordeeld van een wettelijke uitzondering voor centrale banken die handelen op handelsplatformen van derde landen.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de criteria wordt verwezen naar de studie van CEPS.

Samenvatting van de analyse voor de People's Bank of China (PBoC)

De Commissie heeft geconcludeerd dat de Volksrepubliek China beschikt over een juridisch kader dat een voldoende mate van transparantie⁵ toelaat. Bovendien is de handelsactiviteit in de EU afkomstig uit de Volksrepubliek China substantieel genoeg om de verlening van een vrijstelling van de vereisten inzake transparantie voor en na de handel aan de PBoC te rechtvaardigen.

Hieronder volgt een korte samenvatting van de analyse voor de PBoC met betrekking tot de bovengenoemde criteria.

Hoofdcriteria

De PBoC beschikt over real-time transparantievereisten voor beurzen waar bedrijfsobligaties en andere effecten genoteerd staan. Voor otc-transacties (over the counter) hebben marktdeelnemers geen openbaarmakingsverplichtingen. De China Foreign Exchange Trade (CFETS), ook bekend als National Interbank Funding Center, heeft echter toegang tot alle informatie van transacties en kan deze informatie openbaar maken. Operationele transparantie wordt verwezenlijkt door middel van openbare aankondigingen van openmarktoperaties en resultaten van korte liquiditeitsoperaties (SLO).

De Europese Commissie heeft gegevens ontvangen over de handelsactiviteit van de PBoC op de financiële markten in de EU en met EU-tegenpartijen. De handelsvolumes van de PBOC met EU-tegenpartijen zijn groot.

Aanvullende criteria

Er is geen vrijstelling van transparantievereisten van kracht voor buitenlandse centrale banken die handelen in China.

De PBoC kan een onderscheid maken tussen transacties voor beleidsdoeleinden en transacties voor andere doeleinden (met name “beleggingsdoeleinden”), die een marginale rol spelen.

Tot slot is er een kennisgevingsprocedure om EU-tegenpartijen ervan in kennis te stellen dat transacties niet onderworpen zijn aan transparantievereisten.

Overzicht van de criteria

Hoofdcriteria	Markttransparantie	Gemiddeld
	Operationele transparantie	Gemiddeld

⁵ Het doel van dit rapport is niet om te beoordelen of bovenvermeld rechtsgebied regels inzake de transparantie van de handel heeft die kunnen worden beschouwd als gelijkwaardig aan die welke van toepassing zijn op grond van MiFIR. De conclusies in dit verslag doen geen afbreuk aan deze beoordeling. Voor onderhavige beoordeling hoeft het rechtsgebied in kwestie alleen een openbaarmakingskader in werking te hebben gesteld.

	Noodzaak	Ja
Overige criteria	Onderscheid doel transactie	Ja
	Kennisgevingsprocedure	Ja
	Vrijstelling buitenlandse centrale banken	Neen
	Uitvoeringstype	Bilateraal (50-100 %) Platforms (10-50 %)
	Vrijstelling	Ja

4. CONCLUSIES

Op basis van de verkregen informatie concludeert de Commissie dat het passend is een vrijstelling van vereisten inzake transparantie voor en na de handel overeenkomstig artikel 1, lid 9, MIFIR te verlenen aan de PBoC.

Deze conclusie doet geen afbreuk aan eventuele wijzigingen in de toekomst, gezien nieuwe informatie die wordt ingediend door centrale banken in derde landen, wijzigingen van de wetgeving van derde landen of gewijzigde feitelijke omstandigheden. Deze gebeurtenissen kunnen ertoe leiden dat de lijst van vrijgestelde centrale banken van derde landen moet worden herzien.