



Bruksela, dnia 30.1.2019 r.
COM(2019) 68 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Objęcie Banku Anglii i Urzędu ds. Zarządzania Długiem Publicznym Zjednoczonego Królestwa wyłączeniem na mocy rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku

1. WPROWADZENIE

W art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie nadużyć na rynku”)¹ wyłącza się transakcje, zlecenia lub zachowania państw członkowskich, w tym członków federacji w przypadku państwa członkowskiego będącego państwem federalnym, członków Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), ministerstwa i inne agencje oraz spółki celowe jednego lub kilku państw członkowskich lub osoby działające w ich imieniu, z zakresu stosowania tego rozporządzenia, jeżeli są one podejmowane w ramach realizacji polityki pieniężnej, dewizowej lub zarządzania długiem publicznym.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku takie wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia działań podejmowanych w interesie publicznym można zgodnie z art. 35 tego rozporządzenia rozszerzyć na niektóre podmioty publiczne i na banki centralne państw trzecich w drodze aktu delegowanego Komisji. W tym kontekście i zgodnie z art. 6 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku Komisja do dnia 3 stycznia 2016 r. miała opracować i przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie zawierające ocenę międzynarodowego traktowania podmiotów publicznych, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym lub które uczestniczą w takim zarządzaniu, i banków centralnych państw trzecich.

W tym celu Komisja 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)”². Podstawę tego badania stanowią sondaż oraz analizy źródeł wtórnych. Zawiera ono analizę ram regulacyjnych dotyczących nadużyć na rynku oraz standardów zarządzania ryzykiem mających zastosowanie do banków centralnych i urzędów ds. zarządzania długiem publicznym w 13 państwach trzecich. Państwa te zostały wybrane w pierwszej kolejności na podstawie, między innymi, systemowego znaczenia ich sektora finansowego. Aby ocenić konieczność i stosowność objęcia ich wyłączeniem na mocy art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku, w badaniu oceniono zestaw przepisów dotyczących nadużyć na rynku i standardów zarządzania ryzykiem, porównując je z „europejskim poziomem odniesienia”, który stanowią odpowiednie przepisy i standardy obowiązujące w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich.

W dniu 16 grudnia 2015 r. Komisja przedstawiła współprawodawcom swoje sprawozdanie wymagane na mocy art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku³. Zgodnie

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 1).

² <https://www.ceps.eu/publications/study-exemptions-third-country-central-banks-and-debt-management-offices-under-mifir>

³ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Postrzeganie na arenie międzynarodowej podmiotów publicznych, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym lub które uczestniczą w takim

z wnioskami zawartymi w tym sprawozdaniu Komisja przyjęła w dniu 17 grudnia 2015 r. rozporządzenie delegowane (UE) 2016/522⁴ rozszerzające wyłączenie z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku na określone organy publiczne i banki centralne przeanalizowanych w sprawozdaniu państw trzecich.

2. PODSTAWA PRAWNA SPRAWOZDANIA: ART. 6 UST. 5 ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE NADUŻYĆ NA RYNKU

Art. 6 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku zawiera wymóg, aby Komisja do dnia 3 stycznia 2016 r. opracowała i przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie zawierające ocenę międzynarodowego traktowania podmiotów publicznych, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym lub które uczestniczą w takim zarządzaniu, i banków centralnych państw trzecich.

Jeżeli chodzi o treść sprawozdania, w art. 6 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku określono, że sprawozdanie Komisji powinno obejmować analizę porównawczą sposobu traktowania podmiotów publicznych, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym lub które uczestniczą w takim zarządzaniu, i banków centralnych w ramach prawnych państw trzecich, a także standardy zarządzania ryzykiem mające zastosowanie do transakcji dokonywanych przez te organy i banki centralne. Ponadto art. 6 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku stanowi, że jeżeli z wniosków ze sprawozdania, a zwłaszcza z analizy porównawczej, wynika konieczność wyłączenia zadań z zakresu polityki pieniężnej banków centralnych tych państw trzecich z obowiązków i zakazów określonych w tym rozporządzeniu, Komisja powinna rozszerzyć wyłączenie, o którym mowa powyżej, również na banki centralne tych państw trzecich.

W grudniu 2016 r. Komisja przyjęła sprawozdanie wymagane na mocy art. 6 ust. 5 rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku oraz rozporządzenie delegowane 2016/522, w którym wymieniono podmioty objęte rozszerzeniem wyłączenia z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku.

Sposób traktowania urzędów ds. zarządzania długiem publicznym i banków centralnych w Zjednoczonym Królestwie w ramach prawnych tego państwa oraz standardy zarządzania ryzykiem mające zastosowanie do transakcji zawieranych przez te podmioty nie zostały uwzględnione we wspomnianym powyżej sprawozdaniu i rozporządzeniu delegowanym ze względu na jego status państwa członkowskiego. 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. 6 ust. 5

zarządzaniu, i banków centralnych państw trzecich zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku [COM(2015) 647 final].

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/522 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w kwestiach dotyczących wyłączenia niektórych organów publicznych i banków centralnych państw trzecich, okoliczności wskazujących na manipulację na rynku, progów powodujących powstanie obowiązku podania informacji do wiadomości publicznej, właściwych organów do celów powiadomień o opóźnieniach, zgody na obrót w okresach zamkniętych oraz rodzajów transakcji wykonywanych przez osoby pełniące obowiązki zarządcze podlegających obowiązkowi powiadomienia (Dz.U. L 88 z 5.4.2016, s. 1).

rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku zawierające analizę stosowności rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku na odpowiednie podmioty tego państwa.

3. ANALIZA STOSOWNOŚCI ROZSZERZENIA WYŁĄCZENIA NA ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO

3.1. Kryteria zastosowane na potrzeby oceny

Biorąc pod uwagę znaczny wolumen realizowanych w Zjednoczonym Królestwie transakcji objętych zakresem rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku, istnieje wyraźna potrzeba oceny stosowności rozszerzenia wyłączenia na podstawie art. 6 na bank centralny tego państwa oraz, w stosownych przypadkach, na jego organy publiczne, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym lub które uczestniczą w takim zarządzaniu. Podmiotami, które wyraźnie wchodzą w zakres tej oceny, są Bank Anglii i Urząd ds. Zarządzania Długiem Publicznym Zjednoczonego Królestwa.

Analiza ta opiera się przede wszystkim na ocenie zbioru przepisów dotyczących nadużyć na rynku mających zastosowanie w Zjednoczonym Królestwie. Obejmują one w szczególności przepisy dotyczące:

- (i) wykorzystywania informacji poufnych i bezprawnego ujawniania informacji;
- (ii) manipulacji na rynku;
- (iii) wyłączenia z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku.

Po drugie analiza obejmuje ocenę standardów zarządzania ryzykiem, które obejmują rozwiązania, systemy i procedury wewnętrzne mające na celu zapobieganie dokonywaniu przez pracowników transakcji, składaniu przez nich zleceń lub podejmowaniu przez nich zachowań, pośrednio lub bezpośrednio, na własny rachunek. Należą do nich między innymi zasady postępowania dotyczące następujących kwestii:

- (i) wykorzystywania informacji poufnych przez pracowników;
- (ii) przeprowadzania przez pracowników transakcji dotyczących aktywów i instrumentów finansowych;
- (iii) niezależności i konfliktów interesów pracowników;
- (iv) egzekwowania zasad postępowania.

Analiza opiera się na wynikach badania przeprowadzonego przez CEPS. Chociaż badanie zawiera analizę wyżej wymienionych zasad mających zastosowanie w Zjednoczonym Królestwie w kontekście jego statusu jako państwa członkowskiego, zawiera ono jednak wszystkie informacje niezbędne do całościowej oceny stosowności rozszerzenia wyłączenia na podstawie art. 6 ust. 1 na Bank Anglii oraz Urząd ds. Zarządzania Długiem Publicznym Zjednoczonego Królestwa.

Szczegółowy opis wszystkich elementów uwzględnionych w analizie można znaleźć we wspomnianym badaniu CEPS.

3.2. Streszczenie analizy przeprowadzonej w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa

System dotyczący nadużyć na rynku

Przepisy rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku są obecnie bezpośrednio stosowane w Zjednoczonym Królestwie, ponieważ jest ono państwem członkowskim. Ponieważ rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku stanowi podstawę unijnych ram regulacyjnych dotyczących nadużyć na rynku, Zjednoczone Królestwo posiada odpowiednie przepisy dotyczące wykorzystywania informacji poufnych, bezprawnego ujawniania informacji poufnych i wszystkich form manipulacji na rynku, a także środków służących zapobieganiu nadużyciom na rynku. Ponieważ jednak Zjednoczone Królestwo jest w trakcie występowania z Unii Europejskiej, należy uwzględnić przewidywalne przyszłe zmiany, jakie państwo to może wprowadzić w swoim systemie dotyczącym nadużyć na rynku. W związku z tym z informacji wyjaśniających towarzyszących projektowi aktu prawnego „rozporządzenie z 2018 r. w sprawie nadużyć na rynku (zmiana) (w związku z wystąpieniem z UE)”⁵ wynika, że rząd Zjednoczonego Królestwa najwyraźniej nie zamierza w bliskiej przyszłości wprowadzać żadnych zmian do swojego systemu dotyczącego nadużyć na rynku ustanowionego w rozporządzeniu w sprawie nadużyć na rynku, chyba że będzie to właściwe w celu uwzględnienia nowej sytuacji tego państwa poza UE oraz w celu złagodzenia procesu przejścia.

Standardy zarządzania ryzykiem

Bank Anglii stosuje kompleksowe zasady zarządzania ryzykiem w odniesieniu do transakcji, zleceń lub zachowań podejmowanych w ramach realizacji polityki pieniężnej, dewizowej lub zarządzania długiem publicznym. Zasady te nakładają na pracowników obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej i zakazują ujawniania informacji poufnych oraz wykorzystywania ich dla korzyści osobistych. Ponadto istnieją wewnętrzne zasady postępowania określające ograniczenia dotyczące przeprowadzanych przez pracowników transakcji, których przedmiotem są aktywa i instrumenty finansowe, zasady dotyczące konfliktu interesów, a także jasne zasady dotyczące hierarchii służbowej w przypadku stosowania zasad postępowania. Wreszcie Bank Anglii stosuje procedury dyscyplinarne obejmujące sankcje za nieprzestrzeganie wyżej wymienionych zasad.

Urząd ds. Zarządzania Długiem Publicznym Zjednoczonego Królestwa posiada solidny system zasad postępowania mający zastosowanie do jego pracowników. Większość z tych zasad zawarta jest w Kodeksie Zarządzania Służbą Cywilną (ang. Civil Service Management Code). Podobnie jak inni urzędnicy służby cywilnej pracownicy Urzędu są zobowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej i do unikania wykorzystywania informacji poufnych w celu realizacji swoich prywatnych interesów finansowych. Pracownicy nie mogą inwestować w akcje i inne papiery wartościowe, jeżeli takie inwestycje są sprzeczne z charakterem ich pracy. Ponadto obowiązujące przepisy dotyczące konfliktu interesów uniemożliwiają im uczestniczenie w podejmowaniu wszelkich decyzji, które mogłyby mieć wpływ na wartość ich inwestycji. W Urzędzie stosuje się procedury dyscyplinarne w przypadku naruszenia regulaminu pracowniczego, jak również w innych sytuacjach, w których działania pracowników zakłócają lub niszczą wyniki lub reputację organizacji.

4. WNIOSKI

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/draft-market-abuse-amendment-eu-exit-regulations-2018>

Na podstawie uzyskanych informacji i przeprowadzonej analizy Komisja stwierdza, że z chwilą uzyskania przez Zjednoczone Królestwo statusu państwa trzeciego bank centralny Zjednoczonego Królestwa, czyli Bank Anglii, oraz Urząd ds. Zarządzania Długiem Publicznym Zjednoczonego Królestwa należy objąć wyłączeniem spod wymogów rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku.

Wnioski te pozostają bez uszczerbku dla wprowadzania możliwych zmian w przyszłości, mając na uwadze zmiany w przepisach państw trzecich lub zmianę okoliczności faktycznych, które mogą spowodować potrzebę dokonania przeglądu wykazu banków centralnych i urzędów ds. zarządzania długiem publicznym w państwach trzecich objętych wyłączeniem.