EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.1.2019
COM(2019) 68 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Bank of Englandille ja United Kingdom Debt Management Officelle markkinoiden väärinkäyttöasetyksen nojalla myönnettävästä poikkeuksesta

1. JOHDANTO

Asetuksen (EU) N:o 596/2014[1], jäljempänä 'markkinoiden väärinkäyttöasetus', 6 artiklan 1 kohdassa säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan asetusta ei sovelleta liiketoimiin, toimeksiantoihin eikä toimintaan, kun niiden toteuttajana on jäsenvaltio (tai jos jäsenvaltio on liittovaltio, jokin liittovaltion jäsenistä), Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) jäsenet, yhden tai useamman jäsenvaltion ministeriö, virasto tai erillisyhtiö tai sen puolesta toimiva henkilö silloin, kun tarkoituksena on rahapolitiikan, valuuttakurssipolitiikan tai julkisen velan hoitamista koskevan politiikan toteuttaminen.

Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaan tällainen yleisen edun nimissä toteutettuja toimia koskeva poikkeus markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisesta voidaan laajentaa koskemaan tiettyjä kolmansien maiden julkisia elimiä ja keskuspankkeja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 35 artiklan mukaisesti annetulla komission delegoidulla säädöksellä. Komission piti tämän vuoksi ja markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan mukaisesti valmistella ja esittää viimeistään 3. tammikuuta 2016 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus, jossa arvioitiin sellaisten julkisten elinten, joiden tehtävänä on julkisen velan hoito tai jotka osallistuvat siihen, ja keskuspankkien kansainvälistä käsittelyä kolmansissa maissa.

Tätä varten 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 ("Exemptions for third-country central banks and other entities under the Market Abuse Regulation (MAR) and the Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR")[2]. Selvitys perustuu kyselytutkimukseen ja asiakirjatutkimukseen. Siinä analysoidaan markkinoiden väärinkäytön kehyksiä ja riskinhallintastandardeja, joita sovelletaan keskuspankkeihin ja velkakonttoreihin 13:lla kolmannen maan lainkäyttöalueella. Nämä lainkäyttöalueet valittiin ensisijaisuuden perusteella muun muassa sen mukaan, oliko niiden rahoitussektori järjestelmän toimivuuden kannalta kooltaan merkittävä. Selvityksessä verrataan useita markkinoiden väärinkäyttöä koskevia sääntöjä ja riskinhallintastandardeja "eurooppalaiseen viitearvoon". Se perustuu Euroopan unionissa ja sen jäsenvaltioissa sovellettaviin vastaaviin sääntöihin ja standardeihin, joilla arvioidaan, onko markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukainen poikkeus tarpeen ja asianmukainen.

Komissio esitti markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdassa edellytetyn kertomuksen[3] lainsäätäjille 16. joulukuuta 2015. Komissio antoi kertomuksen päätelmien

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 1).

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

[3] Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Markkinoiden väärinkäytöstä annetussa asetuksessa (EU) N:o 596/2014 tarkoitettu sellaisten julkisten elinten, joiden tehtävänä on julkisen velan hallinnointi tai jotka osallistuvat siihen, sekä kolmansien maiden keskuspankkien kansainvälinen käsittely, (COM(2015) 647 final).

mukaisesti 17. joulukuuta 2015 delegoidun asetuksen (EU) 2016/522[4], jossa poikkeus markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisalasta tietyille julkisille elimille ja keskuspankeille laajennettiin koskemaan sen kertomuksessa analysoimia kolmansien maiden lainkäyttöalueita.

2. KERTOMUKSEN OIKEUSPERUSTA: MARKKINOIDEN VÄÄRINKÄYTTÖASETUKSEN 6 ARTIKLAN 5 KOHTA

Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan toisessa alakohdassa edellytettiin, että komissio valmisteli ja esitti viimeistään 3. tammikuuta 2016 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioitiin sellaisten julkisten elinten, joiden tehtävänä on julkisen velan hoito tai jotka osallistuvat siihen, ja keskuspankkien kansainvälistä käsittelyä kolmansissa maissa.

Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaan kertomukseen olisi sisällyttävä vertaileva analyysi siitä, miten julkisia elimiä, joiden tehtävänä on julkisen velan hoito tai jotka osallistuvat siihen, ja keskuspankkeja käsitellään kolmansien maiden oikeusjärjestelmissä, sekä riskinhallintastandardeista, joita sovelletaan näiden elinten ja keskuspankkien toteuttamiin liiketoimiin. Lisäksi markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään, että jos kertomuksessa todetaan etenkin vertailevan analyysin perusteella, että on tarpeen ottaa käyttöön markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa säädettyjä velvoitteita ja kieltoja koskeva poikkeus näiden kolmansien maiden keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien osalta, komission olisi laajennettava edellä mainittu poikkeus koskemaan myös kyseisten kolmansien maiden keskuspankkeja.

Komissio antoi joulukuussa 2016 markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdassa edellytetyn kertomuksen sekä delegoidun asetuksen (EU) 2016/522, jossa luetellaan markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisalaa koskevan poikkeuksen laajentamisen piiriin kuuluvat yhteisöt.

Edellä mainitussa kertomuksessa ja delegoidussa asetuksessa ei arvioitu sitä, miten Yhdistyneessä kuningaskunnassa käsitellään sen oikeusjärjestelmään kuuluvia velkakonttoreita ja keskuspankkeja tai näiden yhteisöjen tekemiin liiketoimiin sovellettavia riskinhallintastandardeja, sillä se oli jäsenvaltio. Koska Yhdistyneestä kuningaskunnasta on kuitenkin tulossa kolmas maa, nyt on asianmukaista esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle markkinoiden väärinkäyttöasetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukainen kertomus, jossa analysoidaan, onko poikkeus markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisalasta asianmukaista laajentaa koskemaan kyseisen maan asianomaisia yhteisöjä.

[4] Komission delegoitu asetus (EU) 2016/522, annettu 17 päivänä joulukuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 596/2014 täydentämisestä kolmansien maiden tiettyihin julkisiin elimiin ja keskuspankkeihin sovellettavan poikkeuksen, markkinoiden manipuloinnin indikaattorien, tietojen julkistamisen raja-arvojen, lykkäämistä koskevat ilmoitukset vastaanottavan toimivaltaisen viranomaisen, suljettuina ajanjaksoina sallitun kaupankäynnin sekä johtohenkilöiden ilmoitettavien liiketoimien tyyppien osalta (EUVL L 88, 5.4.2016, s. 1).

3. ANALYYSI SIITÄ, ONKO ASIANMUKAISTA LAAJENTAA POIKKEUS KOSKEMAAN YHDISTYNYTTÄ KUNINGASKUNTAA

3.1. Arvioinnissa käytetyt kriteerit

Koska markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisalaan kuuluvien liiketoimien volyymi Yhdistyneessä kuningaskunnassa on merkittävä, on perusteltua arvioida, onko aiheellista laajentaa 6 artiklan mukainen poikkeus koskemaan sen keskuspankkia ja tarvittaessa julkisia elimiä, joiden tehtävänä on julkisen velan hoito tai jotka osallistuvat siihen. Tämän arvioinnin piiriin selkeästi kuuluvat yhteisöt ovat Yhdistyneen kuningaskunnan keskuspankki (Bank of England) ja Yhdistyneen kuningaskunnan velkakonttori (United Kingdom Debt Management Office).

Analyysi perustuu ensinnäkin useiden Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavien, markkinoiden väärinkäyttöä koskevien sääntöjen arviointiin. Näihin kuuluvat erityisesti seuraavia koskevat säännöt:

i) sisäpiirikaupat ja tiedon laiton ilmaiseminen;
ii) markkinoiden manipulointi;
iii) poikkeus markkinoiden väärinkäyttöasetuksen soveltamisalasta.

Toiseksi analyysi sisältää riskinhallintastandardien arvioinnin, joka kattaa sisäiset järjestelyt, järjestelmät ja menettelyt, joiden tarkoituksena on sen estäminen, että henkilöstön jäsenet toteuttavat liiketoimia tai toimeksiantoja tai osallistuvat toimintaan suoraan tai välillisesti omaan lukuunsa. Näihin kuuluvat muun muassa seuraavia koskevat menettelytapasäännöt:

i) luottamuksellisen tiedon käyttö henkilöstön jäsenten toimesta
ii) henkilöstön jäsenten toteuttamat varoja ja rahoitusvälineitä koskevat liiketoimet
iii) henkilöstön riippumattomuus ja eturistiriidat
iv) menettelytapasääntöjen noudattamisen valvonta.

Analyysi pohjautuu CEPS:n toteuttaman selvityksen päätelmiin. Vaikka selvityksessä tarkastellaan edellä mainittuja sääntöjä, joita sovelletaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa sen ollessa jäsenvaltio, se kuitenkin tarjoaa kaikki tarvittavat tiedot, jotta voidaan arvioida kattavasti, onko asianmukaista laajentaa 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu poikkeus koskemaan Bank of Englandia ja United Kingdom Debt Management Officea.

Kaikki analyysissä huomioon otetut seikat kuvataan yksityiskohtaisesti CEPS:n selvityksessä.

3.2. Yhteenveto Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevasta analyysistä

<u>Markkinoiden väärinkäyttöä koskeva järjestelmä</u>

Markkinoiden väärinkäyttöä koskevia sääntöjä sovelletaan tällä hetkellä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan suoraan, sillä se on jäsenvaltio. Markkinoiden väärinkäyttöasetus on unionin markkinoiden väärinkäyttöä koskevan sääntelykehyksen perusta. Tästä seuraa, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla on asianmukaiset sisäpiirikauppoja ja sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista, markkinoiden manipuloinnin kaikkia muotoja sekä markkinoiden väärinkäyttöä

koskevan järjestelmän poikkeuksia koskevat säännöt. Koska Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin on parhaillaan eroamassa Euroopan unionista, on aiheellista pohtia mahdollisia muutoksia, joita se saattaa tulevaisuudessa tehdä markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan järjestelmäänsä. Markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan säädösluonnokseen ”The Market Abuse (Amendment) (EU Exit) Regulations 2018”[5] liitetyn selityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen selkeänä aikomuksena on olla lähitulevaisuudessa tekemättä politiikan muutoksia sen markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan järjestelmään, joka on luotu markkinoiden väärinkäyttöasetuksella, lukuun ottamatta tilanteita, joissa tämä on aiheellista maan uuden EU:n ulkopuolisen aseman osoittamiseksi ja siirtymän helpottamiseksi.

Riskinhallintastandardit

Bank of England soveltaa kattavia riskinhallintasääntöjä liiketoimien, toimeksiantojen ja toiminnan suhteen rahapolitiikan, valuuttakurssipolitiikan tai julkisen velan hoitamista koskevan politiikan toteuttamiseksi. Näillä säännöillä asetetaan henkilöstön jäsenille salassapitovelvollisuus ja kielletään sisäpiiritiedon ilmaiseminen ja käyttö henkilökohtaisen edun saamiseksi. Lisäksi sisäisissä menettelytapasäännöissä asetetaan rajoituksia henkilöstön jäsenten toteuttamille varoja ja rahoitusvälineitä koskeville liiketoimille, sääntöjä eturistiriitojen hallitsemiseksi sekä selkeitä sääntöjä raportointisuhteista tilanteissa, joissa menettelytapasääntöjä sovelletaan. Bank of Englandilla on käytössä myös kurinpitomenettelyjä, joissa asetetaan seuraamukset mainittujen sääntöjen noudattamatta jättämisestä.

United Kingdom Debt Management Officella on luotettava menettelytapasääntöjen järjestelmä, jota sovelletaan sen henkilöstön jäseniin. Suurin osa niistä sisältyy virkamiesten hallintoa koskevaan lakiin (Civil Service Management Code). Kuten muiltakin virkamiehiltä, velkakonttorin henkilöstöltä edellytetään salassapitovelvollisuuden noudattamista ja sisäpiiritiedon käytön välttämistä yksityisten taloudellisten etujen edistämiseen. Henkilöstön jäsenet eivät saa sijoittaa osakkeisiin ja muihin arvopapereihin, jos tällaiset sijoitukset ovat heidän työnsä luonteen vastaisia. Lisäksi sovellettavat eturistiriitoja koskevat säännöt estävät heitä olemasta mukana sellaisissa päätöksissä, jotka saattaisivat vaikuttaa heidän sijoitustensa arvoon. Velkakonttorilla on käytössä kurinpitomenettelyt henkilöstösääntöjen rikkomisesta sekä muista tilanteista, joissa henkilöstön jäsenten toimet häiritsevät tai vahingoittavat organisaation toimintaa tai mainetta.

4. PÄÄTELMÄT

Komissio katsoo saatujen tietojen ja tehdyn analyysin perusteella, että Yhdistyneen kuningaskunnan keskuspankille (Bank of England) ja velkakonttorille (United Kingdom Debt Management Office) on aiheellista myöntää poikkeus markkinoiden väärinkäyttöasetuksen vaatimuksista, kun Yhdistyneestä kuningaskunnasta tulee kolmas maa.

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

Tämä päätelmä ei vaikuta mahdollisiin tulevaisuudessa tehtäviin muutoksiin, kun otetaan huomioon muutokset kolmansien maiden lainsäädännössä tai muuttuneet olosuhteet, jotka saattavat edellyttää poikkeuksen piiriin kuuluvien kolmansien maiden keskuspankkien ja velkakonttorien luettelon tarkistamista.