

Bruxelles, den 29.7.2019
COM(2019) 349 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Ækvivalens inden for finansielle tjenesteydelser

Ækvivalens inden for finansielle tjenesteydelser

1. Indledning

EU har til stadighed bestræbt sig på at styrke det indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at indføre et fælles regelsæt og en fælles tilsynsstruktur for medlemsstaterne. I de seneste år har EU gjort konkrete fremskridt i denne henseende ved at oprette bankunionen og skabe grundlaget for kapitalmarkedsunionen.

Under hensyntagen til de finansielle markeders globale karakter vurderer EU, hvordan den nationale ramme for finansielle tjenesteydelser dækker grænseoverskridende aktiviteter og eksponeringer mod risici i tredjelande, og hvordan denne ramme interagerer med andre reguleringsordninger. EU overvåger og reagerer om nødvendigt samtidig dynamisk på den regulerings- og tilsynsmæssige udvikling i tredjelande (forbedring eller forringelse af det bilaterale samarbejde/den gensidige tillid), som kan påvirke det overordnede lovgivningsmiljø for aktive markedsdeltagere i EU. I denne forbindelse bestræber EU sig på at opretholde en robust og effektiv tilsynsramme, der imødegår risici i forbindelse med grænseoverskridende aktiviteter, der påvirker EU's finansielle stabilitet, markedsintegriteten, investorbeskyttelsen og de lige vilkår på det indre marked. Formålet er som minimum at undgå modstridende krav og mindske mulighederne for regelarbitrage.

EU er ikke det eneste reguleringsområde, der står over for denne udfordring. EU's lovgivning om finansielle tjenesteydelser og finansielle reguleringsystemer i tredjelande bygger på internationale standarder, der er udviklet i fællesskab i internationale organer som Rådet for Finansiell Stabilitet, Baselkomitéen for Banktilsyn, Den Internationale Forsikringstilsynsorganisation og Den Internationale Børstilsynsorganisation under G20-landenes politiske ledelse. Internationale standarder hjælper alle jurisdiktioner med at sikre, at de samme risici kan imødegås på samme måde, og at et kapløb mod bunden – der ofte medfører finansiell ustabilitet og smitter af på de globale markeder – undgås. Den overordnede G20-ramme understøttes også af et netværk af bilaterale samarbejdsordninger på både regulerings- og tilsynsplan. Samarbejdet bidrager til at opbygge gensidig forståelse og tillid mellem jurisdiktioner, hvilket er en forudsætning for at styre grænseoverskridende risici. EU's engagement i global lovgivningsmæssig konvergens baseret på internationale standarder er urokkeligt. Samtidig har disse globale rammer et generelt standardfastsættende formål og er ikke altid egnede til at håndtere konkrete problemstillinger, der opstår i en specifik bilateral kontekst.

Jurisdiktioner rundt om i verden anvender forskellige metoder til at styre de forskellige risici og udfordringer, der er forbundet med grænseoverskridende aktiviteter. Disse metoder varierer fra at anvende den nationale ordning i grænseoverskridende situationer, henholde sig til tredjelandes regler og tilsynsmæssige resultater eller undtage visse grænseoverskridende aktiviteter fuldt ud.

EU's primære tilgang, benævnt "ækvivalens", indebærer en positiv vurdering af tredjelandets rammer, der gør det muligt at have tillid til tredjelandets regler og til tilsynsmyndighedens tilsyn i tredjelandet.

I praksis kan EU fastslå, at et tredjelandets regulerings- eller tilsynsordning er ækvivalent med den tilsvarende EU-ordning, og dette giver myndighederne i EU mulighed for at henholde sig til tilsynsbelagte enheders overholdelse af tilsvarende regler i det pågældende tredjeland. Denne tilgang indebærer, at Kommissionen skal træffe afgørelser på grundlag af en vurdering, som følger de kriterier, der er fastsat i EU-retten. Det involverer fra starten også en dialog med myndighederne i de tredjelande, der vurderes.

Med denne tilgang sikres effektiviteten af EU's fælles regelsæt og EU-myndighedernes tilsyn og håndhævelse, samtidig med at der tilvejebringes tilstrækkelige muligheder for grænseoverskridende aktiviteter på området finansielle tjenesteydelser og markeder. Ækvivalensafgørelser kan bidrage til at fremme grænseoverskridende aktiviteter.

EU's lovgivning om finansielle tjenesteydelser¹ omfatter i dag omkring 40 bestemmelser², der giver Kommissionen mulighed for at træffe ækvivalensafgørelser. På dette grundlag har Kommissionen indtil videre truffet over 280 ækvivalensafgørelser for over 30 lande på forskellige områder i den finansielle sektor.

EU-ækvivalensen er blevet forbedret i en række retsakter vedrørende de europæiske tilsynsmyndigheder³, de europæiske markedsinfrastrukturer⁴ og tilsynet med investeringsselskaber⁵, som EU-lovgiverne har vedtaget for nylig. Disse forbedringer har understreget, at ækvivalens- og efterfølgende tilsynsafgørelser skal være risikobaserede, nøje afspejle regulerings- og tilsynsordningen i det tredjeland, der vurderes, og tage højde for indvirkningen af tredjelandets aktiviteter på EU-markederne. I disse forbedringer gøres det også klart, at tredjelandet løbende skal sikre, at kriterierne og betingelserne for vedtagelse af en ækvivalensafgørelse er opfyldt.

Da disse nye forbedringer snart indføres i EU's regelsæt, og i lyset af den internationale politiske udvikling er tiden inde til at gøre status over EU's overordnede tilgang til ækvivalens og til at gøre rede for en række af de nuværende udfordringer forbundet med denne tilgang. I februar 2017 offentliggjorde Kommissionens tjenestegrene et arbejdsdokument⁶ med den første omfattende vurdering af ækvivalens inden for finansielle tjenesteydelser. På grundlag af dette tekniske arbejde

¹17 EU-retsakter indeholder "tredjelandsbestemmelser", som giver Kommissionen beføjelse til at træffe afgørelse om ækvivalensen af regler og tilsyn i tredjelande i EU-reguleringsøjemed. Der er indført forskellige former for ækvivalens i EU-lovgivningen med forskellige EU-beslutningsprocesser eller virkninger af en afgørelse (f.eks. "revisionstilstrækkelighed" (audit adequacy), "revisionsækvivalens" (audit equivalence)). Disse "tredjelandsbestemmelser" er opstillet her: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_da.pdf.

²Nogle af disse bestemmelser er endnu ikke blevet anvendt.

³ COM(2018) 0646. Europa-Parlamentets og Rådets aftale af 16. april 2019 om forslaget om europæiske tilsynsmyndigheder og finansielle markeder [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017) 0331. Europa-Parlamentets og Rådets aftale af 18. april 2019 om tilladelse til CCP'er og anerkendelse af tredjeland-CCP'er [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017) 0791. Europa-Parlamentets og Rådets aftale af 16. april 2019 om tilsyn med investeringsselskaber (direktiv) [2017/0358(COD)].

⁶ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene fra februar 2017 – "EU equivalence decisions in financial services policy: an assessment" (SWD(2017) 102 final).

redegøres der i denne meddelelse for Kommissionens nuværende politiske prioriteter vedrørende ækvivalens og de seneste lovgivningsmæssige forbedringer, og der henvises til centrale aspekter i vurderings- og beslutningsprocesserne. Endelig redegøres der for det nylige og igangværende arbejde med ækvivalensvurderinger og -overvågning.

2. Formålet med ækvivalens

EU er fast besluttet på at fremme åbne, retfærdige og effektive finansmarkeder, der opererer inden for strenge tilsynsmæssige rammer og rammer for god forretningsskik. Ækvivalens er et af de centrale instrumenter, EU har til rådighed til at fremme dette mål i den eksterne dimension af det indre marked. Dette skyldes, at ækvivalens fremmer sammenhængen og foreneligheden mellem de relevante dele af EU-rammen og de tilsvarende regler i tredjelande. EU's ækvivalensstrategi opfylder således tre mål:

- Den forener behovet for finansiel stabilitet og investorbeskyttelse i EU på den ene side og fordelene ved at bevare et åbent og globalt integreret finansielt marked i EU på den anden side.
- Den er af afgørende betydning for fremme af lovgivningsmæssig konvergens baseret på internationale standarder.
- Den er en vigtig udløsende faktor for etablering eller opgradering af tilsynssamarbejdet med de relevante tredjelandspartnere.

Dette overordnede politiske perspektiv skal også imødekomme markedsdeltagernes interesser, da de naturligt fokuserer på mere umiddelbare fordele ved ækvivalensafgørelser, og myndighederne i EU skal således kunne forlade sig på, at de tilsynsbelagte enheder overholder tilsvarende regler i et tredjeland, bl.a. ved at:

- mindske (eller helt fjerne) overlappende krav om overholdelse til markedsaktører i EU og i tredjelande
- sikre, at visse tjenesteydelser, produkter og aktiviteter, der leveres eller udføres af tredjelandsselskaber, kan godkendes i reguleringsøjemed i EU, og dermed lette deres tilgængelighed på EU-markedet
- i nogle tilfælde indføre en sammenhængende tilsynsordning for EU-banker og andre finansielle institutioner, der opererer uden for EU, og dermed mindske omkostningerne forbundet med EU-selskabers investeringer/eksponeringer i tredjelande, navnlig ved at lette kapitalforvaltningen.

I praksis kan ækvivalensafgørelser indebære fordele ved at forbedre forretningsvilkårene på tværs af grænserne og skabe nye muligheder og dermed bidrage til en fair og åben handel mellem EU og tredjelande. I enkelte tilfælde kan afgørelser om ækvivalens også øge mulighederne for markedsadgang. Inden Kommissionen påbegynder ækvivalensvurderinger af tredjelande, afvejer den altid særskilt disse potentielle fordele for deltagerne på de finansielle markeder i EU.

Samtidig er ækvivalensprocessen primært en risikostyringsøvelse. Den indebærer altid en styring af alle de risici, der er forbundet med markedsdeltagernes aktiviteter på tværs af grænserne (dvs. indvirkning på EU's finansielle stabilitet, markedintegriteten, investorbeskyttelsen og de lige vilkår på EU's indre marked), samtidig med at fordelene ved et åbent og globalt integreret finansielt marked i EU udnyttes.

Hver gang det overvejes at træffe en ny afgørelse om at forlade sig på tredjelandes regler eller tilsyn, er det Kommissionens ansvar at sikre, at de potentielle fordele ikke er forbundet med for store risici (og omkostninger) for EU's finansielle markeder, og at de kan indføres på en tilsynsmæssigt forsvarlig måde, der er forenelig med de lige vilkår på EU's indre marked. I sidste ende skal enhver ny ækvivalensafgørelse sikre en forsvarlig og bæredygtig ramme, der bygger bro mellem EU's regler for det indre marked og tilsynsrammen i tredjelandet.

Selv om ækvivalens vurderes på grundlag af de kriterier, der er fastsat i EU-retten, skal Kommissionen også overveje, om ækvivalensafgørelserne er forenelige med EU's politiske prioriteter på områder som f.eks. internationale sanktioner, bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, forsvarlig skatteforvaltning på verdensplan eller andre relevante eksterne politiske prioriteter for at sikre en konsekvent EU-indsats på den internationale scene. Alle disse faktorer viser risikoen for den finansielle stabilitet eller behovet for en tilstrækkelig beskyttelse af deltagerne på det finansielle marked og andre interessenter i EU. Det er derfor vigtigt at tage hensyn til disse aspekter for at bevare EU's finansielle sektors omdømme og stabilitet på lang sigt.

Ækvivalensafgørelser er ensidige og skønsmæssige EU-handlinger, men de indebærer fordele for både EU og dets partnere i tredjelande. Disse gensidigt fordelagtige resultater bygger på lighed og retfærdighed i behandlingen af EU-aktører, der er aktive i tredjelande og underlagt lokale regler og tilsyn. I denne forbindelse træffes visse kategorier af ækvivalensafgørelser efter behørig hensyntagen til tredjelandets håndtering af EU-lovgivningsrammen, EU-myndighedernes tilsynsarbejde og den lokale tilstedeværelse af EU-markedsdeltagere. I en række tilfælde tilskynder udformningen af EU's ækvivalensramme til at undersøge gensidigt fordelagtige resultater med tredjelande, f.eks. ved at indføre tilsynsmæssige samarbejdsordninger. Kommissionen vil fremover fortsat vurdere og i givet fald drøfte med tredjelandet, hvilket tilsyn det fører med EU-markedsdeltagere, når den skal træffe ækvivalensafgørelser for det pågældende tredjeland.

3. Nylige forbedringer af udformningen af EU's ækvivalensordninger

Mulighederne for at indrømme ækvivalens er fastsat i særlige ækvivalensbestemmelser i en række EU-retsakter om finansielle tjenesteydelser. Ækvivalensbestemmelserne er målrettet de enkelte specifikke retsakter, og de bør læses i lyset af de mål, der forfølges ved nævnte retsakt, særlig dens bidrag til det indre markeds oprettelse og funktion, markedets integritet, investorbeskyttelse og dens bidrag til finansiell stabilitet. I retsakterne fastsættes betingelserne og kriterierne for, og i hvilket omfang EU kan tage hensyn til et tredjelandets regulerings- og tilsynsmæssige rammer i forbindelse med reguleringen af og tilsynet med EU's finansielle markeder i situationer med et grænseoverskridende element. Som følge heraf er der betydelige forskelle med hensyn til, hvordan ækvivalensmekanismerne er opbygget og inkluderet i EU's lovgivning om finansielle tjenesteydelser, hvad enten der er tale om den proces, der skal følges, indholdet af den krævede vurdering eller gennemførelsen af en konstatering af positiv ækvivalens⁷.

I de seneste år har Kommissionen haft indgående drøftelser med Europa-Parlamentet, Rådet og andre interessenter om de nødvendige forbedringer af EU's tilgang til fastlæggelse og bibeholdelse af ækvivalens⁸. Kommissionens konklusion på disse drøftelser og fælles overvejelser er, at det nu er

⁷Se også arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene fra 2017 om ækvivalens, s. 10.

⁸Se betænkning af 18. juli 2018 om forholdet mellem EU og tredjelande med hensyn til regulering af og kontrol med finansielle tjenesteydelser (2017/2253(INI)), ordfører B. Hayes, Økonomi- og Valutaudvalget, Europa-Parlamentet.

almindelig anerkendt, at det vil være yderst vanskeligt at gennemføre en ensartet vurderings- og beslutningsproces, der omfatter forskellige ækvivalensområder. Politiske beslutningstagere, lovgivere og andre interessenter anerkender nu behovet for heterogenitet i EU's tilgang til ækvivalens, så længe en række fælles principper overholdes for hver specifik ækvivalensstype: proportionalitet i vurderingerne, en risikobaseret tilgang til fastlæggelse af ækvivalente resultater og øget gennemsigtighed, både i forhold til det pågældende tredjeland og den brede offentlighed. Desuden er der generel enighed om, at der er behov for at indføre ordninger til overvågning af tredjelandenes løbende opfyldelse af de betingelser, der ligger til grund for enhver positiv ækvivalensafgørelse.

Kommissionen har allerede reageret aktivt på de opfordringer til forbedringer, der ikke krævede lovgivningsmæssige tiltag, navnlig med hensyn til offentlig gennemsigtighed, ansvarlighed og gennemsigtighed i de ikkeoffentlige dialoger med de enkelte tredjelande. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om ækvivalens fra 2017 blev der redegjort indgående for processen forud for en ækvivalensafgørelse og de forskellige involverede overvejelser og begrænsninger. Kommissionen har også fremlagt en offentlig tilgængelig oversigt over eksisterende ækvivalensbeføjelser i EU-retten og de afgørelser, der er truffet indtil nu. Kommissionen har for nylig også tilpasset sine interne procedurer, og den sender nu generelt udkast til ækvivalensafgørelser, der påtænkes vedtaget, i offentlig høring (høringsperiode på 30 dage).

Kommissionen har desuden arbejdet sammen med Europa-Parlamentet og Rådet om en række lovgivningsforslag af relevans for EU's tilgang til ækvivalens. Som følge heraf er der for nylig blevet indført væsentlige ændringer i ækvivalensordningerne gennem en række lovgivningsmæssige ændringer vedrørende de europæiske tilsynsmyndigheder, de europæiske markedsinfrastrukturer og tilsynet med investeringsselskaber.

Ændringen af forordningerne om de europæiske tilsynsmyndigheder styrker disse myndigheders rolle i overvågningen af ækvivalente tredjelande. De enkelte europæiske tilsynsmyndigheder skal overvåge ækvivalente tredjelande og hvert år forelægge Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de to andre europæiske tilsynsmyndigheder en fortrolig rapport med en sammenfatning af resultaterne af deres overvågningsaktiviteter. Desuden kan de europæiske tilsynsmyndigheder ikke indgå aftaler om administrative ordninger med tredjelande, der er opført på listen over højrisikolande, for så vidt angår bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Ændringen af forordningen om europæisk markedsinfrastruktur styrker den tilsynsmæssige ramme for centrale modparter, der leverer clearingydelser til EU-selskaber, navnlig ved at indføre en mere risikobaseret og forholdsmæssig tilgang til tredjelandsoverordningen. Centrale modparter i tredjelande, som er eller vil kunne blive systemisk vigtige og relevante for den finansielle stabilitet i EU, vil være omfattet af specifikke og forholdsmæssige krav, der afspejler den systemiske risiko, de udgør. Hvis disse krav ikke er tilstrækkelige til at afbøde de potentielle risici for stabiliteten i Unionen eller i medlemsstaterne, kan en central modpart i et tredjeland i sidste ende blive forpligtet til at levere tjenesteydelser til EU-selskaber via en enhed, der er meddelt tilladelse i EU.

I forordningen om investeringsselskaber indføres nye vurderingskriterier og yderligere garantier og indberetningsforpligtelser for tredjelandsselskaber, der er etableret i ækvivalente jurisdiktioner, i den

eksisterende ækvivalensramme for grænseoverskridende levering af investeringsservice til professionelle kunder i henhold til forordningen om markeder for finansielle instrumenter (MiFIR)⁹. Der er indført forskellige kategorier af tredjelandsjurisdiktioner i den nye ækvivalensordning. I jurisdiktioner, hvor omfanget og rækkevidden af de leverede tjenesteydelser vil kunne blive systemisk vigtige for Unionen, kan der kun indrømmes ækvivalens, når Kommissionen har foretaget en detaljeret vurdering. Desuden styrkes Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndigheds rolle i overvågningen af disse selskabers aktiviteter i Unionen.

For så vidt angår finansielle benchmarks, vil benchmarks, der forvaltes uden for EU, desuden blive undtaget indtil 2022 fra kravet om at skulle anses for at være ækvivalente, anerkendte eller godkendte, inden de kan anvendes i EU¹⁰. Desuden vil Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed have beføjelse til at anerkende benchmarkadministratorer fra tredjelande fra 2022.

4. Vurderinger af og afgørelser om ækvivalens

En ækvivalensafgørelse er en ensidig og skønsmæssig EU-handling, der gennemføres af Kommissionen i overensstemmelse med Unionens prioriteter og interesserne på EU's finansielle markeder. Ækvivalensafgørelser udarbejdes og træffes ikke isoleret. Kommissionen vil principielt altid søge at etablere en effektiv teknisk dialog med de berørte parter for at sikre, at dens underliggende tekniske vurderinger er robuste og nøjagtige, og hvis det er relevant, inddrage de europæiske tilsynsmyndigheder. Tredjelandes myndigheder opfordres til at bidrage til undersøgelser af, hvordan deres regulerings- og tilsynsrammer kan levere de resultater, der er fastsat i den tilsvarende EU-ramme.

Kommissionen søger at etablere tekniske kontakter med det pågældende tredjeland for at få større indsigt i tredjelandets ramme og senere hen for at bekræfte sine konklusioner om ækvivalens. På et senere tidspunkt kan disse tekniske kontakter gøre det lettere at håndtere de potentielle mangler, der er identificeret i tredjelandets regulerings- og tilsynsrammer i forbindelse med en efterfølgende overvågning. I den forbindelse er EU's eksisterende reguleringsmæssige og regionale dialoger med en række tredjelande ikke kun en kilde til oplysninger, men også en mulighed for at finjustere de tekniske vurderinger i forbindelse med ækvivalensafgørelser, drøfte resultater af overvågningen af ækvivalens eller behovet for at tage en eksisterende afgørelse op til fornyet overvejelse, hvis der er konstateret væsentlige mangler.

Fastlæggelsen af ækvivalensen af en tredjelandordsning er baseret på en streng vurdering fra sag til sag af tredjelandets regler og Kommissionens overvågning heraf. En sådan vurdering er baseret på to vigtige aspekter: proportionalitetsprincippet og behovet for at styre risiciene forbundet med grænseoverskridende aktiviteter understøttet af ækvivalens.

Kommissionen lægger meget stor vægt på, at der tages rimeligt hensyn til de risici, der er forbundet med det pågældende tredjelandets rammer. De undersøgte jurisdiktioner kan omfatte forskellige risikoeksponeringer for EU's finansielle markeder, der bl.a. afhænger af det vurderede markeds forbundethed med EU's finansielle markeder og dermed også af det pågældende tredjeland

⁹Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 600/2014 af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 84).

¹⁰ COM(2018) 0355. Europa-Parlamentets og Rådets aftale af 26. marts 2019 om benchmarks for lille CO2-effekt og benchmarks for positiv CO2-effekt [2018/0180(COD)].

markedsandel. Fokuseringen på risici i denne proces indebærer, at tredjelande med stor indvirkning, for hvilke en ækvivalensafgørelse sandsynligvis vil blive anvendt intensivt af markedsdeltagerne, som regel vil indebære mere betydelig risici, som Kommissionen skal tage højde for i vurderingen af ækvivalenskriterierne og i udøvelsen af sine skønsmålinger. Hvis der er mangler eller huller i ækvivalensvurderingen af sådanne tredjelande, vil disse sandsynligvis have en negativ indvirkning på den finansielle stabilitet eller markedsintegriteten i EU.

I forbindelse med denne tilgang identificerer Kommissionen de risici for EU's finansielle system, som kan være forbundet med en øget eksponering for et specifikt tredjelandets rammer. Kommissionen har specifikt fokus på disse risici i forbindelse med kontrollen af tredjelandes overholdelse af ækvivalenskriterier, og kriterierne anvendes proportionalt med de identificerede risici. Den tekniske vurdering – som kan omfatte yderligere relevante kriterier, hvor det er nødvendigt – kan omfatte bidrag fra de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'er) – dvs. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA) eller, hvor det er relevant, andre organer på EU-plan såsom Udvalget af Europæiske Revisionstilsynsmyndigheder (CEAOB).

I ækvivalensvurderingerne af tredjelandets rammer er der fokus på resultaterne af tredjelandes regulering og tilsyn, og der tages hensyn til de risici, der er forbundet med tredjelandets finansielle system. Ordninger i tredjelande behøver ikke at være identiske med EU-rammen, men de skal fuldt ud sikre de resultater, der er fastsat i denne ramme. I denne forbindelse kan den risikobaserede tilgang indebære, at Kommissionen overvejer specifikke problemstillinger i de pågældende tredjelande, f.eks. det forhold, at EU-selskaber i vidt omfang er afhængige af operatører, der er reguleret og underlagt tilsyn i et tredjeland, som er under vurdering. Proportionalitet i anvendelsen af kriterierne kan indebære, at EU forventer stærkere garantier fra lande med stor indvirkning for, at de kan levere det krævede resultat. Disse elementer bidrager tilsammen til en effektiv og sikker ækvivalensramme, der understøtter grænseoverskridende aktiviteter på de finansielle markeder i EU.

Kommissionen kan inden for rammerne af sine skønsmålinger vedtage, suspendere eller tilbagetrække en ækvivalensafgørelse formelt, hvis det er nødvendigt. Afhængigt af omstændighederne kan en sådan afgørelse træde i kraft efter en eventuel overgangsperiode, der gælder for hele afgørelsen eller dele heraf. Hvis ækvivalensen trækkes tilbage, kan den indrømmes på ny på et senere tidspunkt, hvis og når alle nødvendige betingelser er opfyldt. Kommissionen kan også indrømme en tidsbegrænset ækvivalens eller fastsætte betingelser eller begrænsninger for ækvivalensafgørelser. Den kan f.eks. indrømme delvis ækvivalens eller indrømme ækvivalens for hele tredjelandets ramme for specifikke omfattede enheder, produkter eller tjenesteydelser eller for kategorier heraf eller udelukkende for nogle kompetente myndigheder i tredjelandet. Kommissionen kan beslutte at gøre brug af denne fleksibilitet, navnlig når visse aspekter af ækvivalensvurderingen af et tredjeland ikke konsekvent giver et tilfredsstillende resultat, hvis der er behov for mere erfaring for at vurdere, hvordan samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne i EU og tredjelandet udvikler sig, eller hvor en ny ordning i tredjelandet forventes at levere alle de krævede resultater. Ud over at vurdere, om ækvivalenskriterierne i EU's lovgivning om finansielle tjenesteydelser er opfyldt, vil Kommissionen tage hensyn til det effektive samarbejde med et tredjelandets jurisdiktion på andre EU-politikområder som beskrevet i afsnit 2 ovenfor.

Tredjelande kan tilkendegive, at de ønsker at blive vurderet, hvilket Kommissionen vil tage behørigt hensyn til. Det skal bemærkes, at ækvivalensmålinger ikke giver tredjelande ret til at få vurderet deres rammer eller til at modtage en ækvivalensafgørelse, selv om disse tredjelande kan påvise, at

deres rammer opfylder de relevante kriterier. Selv om EU i mange tilfælde overholder internationale standarder, og et tredjeland overholdelse af internationale standarder vil være en vigtig faktor, betyder dette ligeledes heller ikke, at Kommissionen automatisk når frem til, at det pågældende land er EU-ækvivalent på et bestemt område.

5. Ækvivalensafgørelser vedtaget siden januar 2018

Siden januar 2018 har Kommissionen vedtaget ækvivalensafgørelser om marginkrav i henhold til forordningen om europæisk markedsinfrastruktur (Japan)¹¹, om kapitalkravsforordningen (Argentina)¹², om handelsforpligtelsen for derivater i henhold til forordningen om markeder for finansielle instrumenter (Singapore)¹³, om EU's benchmarkforordning (Singapore og Australien)¹⁴, om centrale modparter i henhold til forordningen om europæisk markedsinfrastruktur og om værdipapircentraler i henhold til forordningen om værdipapircentraler (begge for Det Forenede Kongerige i tilfælde af et Brexit uden en aftale)¹⁵. Kommissionen har også hørt offentligheden om en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet i henhold til direktivet om lovpligtig revision (Kina)¹⁶. En ækvivalensafgørelse om handelsforpligtelsen for aktier i henhold til forordningen om markeder for finansielle instrumenter¹⁷ blev vedtaget i december 2018 og udløb den 30. juni 2019. Med hensyn til forordningen om kreditvurderingsbureauer¹⁸ (ni tredjelande¹⁹) udvidede Kommissionen endelig på den ene side en række af de eksisterende afgørelser for visse tredjelande og ophævede på den anden side for første gang eksisterende afgørelser for visse tredjelande. En række jurisdiktioner kunne i realiteten ikke længere opfylde de standarder, der er fastsat i forordningen om kreditvurderingsbureauer efter ændringen i 2013, og besluttede ikke at gennemføre de nødvendige lovgivningsmæssige justeringer i betragtning af omfanget af den aktivitet, der skulle dækkes. Kommissionen underrettede de berørte jurisdiktioner direkte om, at den havde til hensigt at ophæve deres ækvivalensordning, og gav de berørte tredjelandsmyndigheder mulighed for at vende tilbage. Dette viser, hvordan overvågning kan føre til, at afgørelser tages op til fornyet overvejelse, herunder at sådanne afgørelser ophæves, hvis det er berettiget (se bilag for yderligere oplysninger og de faktorer, der lå til grund for vedtagelsen af disse afgørelser).

¹¹Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/684 af 25. april 2019 (EUT L 115 af 2.5.2019, s. 11).

¹²Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/536 af 29. marts 2019 (EUT L 92 af 1.4.2019, s. 3).

¹³Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/541 af 1. april 2019 (EUT L 93 af 2.4.2019, s. 18).

¹⁴To gennemførelsesafgørelser vedtaget af Kommissionen sammen med denne meddelelse (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5476 og Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5477). Udkast offentliggjort med henblik på feedback fra offentligheden i perioden 19. marts 2019 – 16. april 2019.

¹⁵Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/2030 af 19. december 2018 (EUT L 325 af 20.12.2018, s. 47) med ændringer, Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/2031 af 19. december 2018 (EUT L 325 af 20.12.2018, s. 50) med ændringer.

¹⁶Udkast offentliggjort med henblik på feedback fra offentligheden i perioden 4. juni 2019 – 2. juli 2019 – Ares(2019)3590761.

¹⁷Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/2047 af 20. december 2018 (EUT L 327 af 21.12.2018, s. 77).

¹⁸(EUT L 146 af 31.5.2013, s. 1).

¹⁹Ni gennemførelsesafgørelser vedtaget af Kommissionen sammen med denne meddelelse, herunder fire fornyelser: Hongkong (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5808), Japan (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5807), Mexico (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5804), USA (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5803), og fem appeller: Argentina (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5806), Australien (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5800), Brasilien (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5805), Canada (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5801), Singapore (Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2019)5802). Udkast offentliggjort med henblik på feedback fra offentligheden i perioden 11. juni 2019 – 9. juli 2019.

6. Overvågning og revision af ækvivalensafgørelser

Overvågning af ækvivalensafgørelser

Den stadige udvikling af regulerings- og tilsynsrammerne for førende finanscentre og en dynamisk markeds kontekst kan indebære, at de faktiske forhold og antagelser, der i første omgang dannede grundlag for nogle ækvivalensafgørelser, muligvis ikke længere er korrekte. Tillid til en forældet konstatering af ækvivalens kan indebære nye risici for EU's finansielle system.

Kommissionen og de europæiske tilsynsmyndigheder skal i overensstemmelse med deres respektive mandater samarbejde om at sikre en tilstrækkelig overvågning af ækvivalens. Som afspejlet i de seneste ændringer af ækvivalensordningerne har de europæiske tilsynsmyndigheder gode forudsætninger for at deltage i og lede specifikke overvågningsopgaver (følge den reguleringsmæssige udvikling og tilsynsregistreringerne i tredjelande, samarbejdet mellem tilsynsmyndighederne i EU og i tredjelande). Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger har f.eks. foretaget en vurdering på stedet af situationen i Bermuda for at overvåge gennemførelsen af ækvivalensafgørelsen om forsikring. En effektiv overvågning er kun mulig, hvis der er etableret gode samarbejdsordninger mellem Kommissionen og de europæiske tilsynsmyndigheder på den ene side og myndigheder og tilsynsmyndigheder i tredjelande på den anden side²⁰. Reguleringsdialoger og -fora med tredjelande er afgørende i denne forbindelse.

Overvågningen af ækvivalens består i en teknisk undersøgelse af virkningerne af en eksisterende ækvivalensafgørelse. Kommissionen skal bl.a. kontrollere, om en ækvivalensafgørelse:

- fortsat opfylder de EU-mål, der dannede grundlag for vedtagelsen, som f.eks. kan afhænge af ændringer i tredjelandets lovgivningsrammer
- kan skabe nye risici for den finansielle stabilitet, markedsintegriteten eller investorbeskyttelsen, og om de selskabsaktiviteter eller tjenesteydelser, der er omfattet af afgørelsen, respekterer integriteten på EU's indre marked for finansielle tjenesteydelser og fortsat sikrer lige vilkår i EU
- i påkommende tilfælde er berørt af opførelsen af tredjelandet på EU's lister over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner²¹ eller af højrisikotredjelande med strategiske mangler i deres ordninger for bekæmpelse af hvidvask af penge og bekæmpelse af finansiering af terrorisme²².

Overvågning bidrager til at få indsigt i markedsudviklingen og den lovgivningsmæssige udvikling ved at vurdere, hvordan finansielle institutioner i tredjelande eller EU anvender en ækvivalensafgørelse, og undersøge tilsynspraksis i tredjelande. Som følge heraf vil overvågningsresultater indgå i en eventuel revision af en ækvivalensafgørelse. Der kan navnlig foretages en revision på baggrund af en væsentlig konstatering i forbindelse med overvågningen. I denne forbindelse gør en effektiv overvågning det muligt at identificere og håndtere potentielt alvorlige uoverensstemmelser i en tidlig fase og således

²⁰Manglende rettidigt samarbejde med myndigheder i tredjelande om udveksling af oplysninger om den lovgivningsmæssige udvikling, tilsynspraksis eller gennemførelsespolitikker kan danne grundlag for indledningen af en ad hoc-revision af en ækvivalensafgørelse.

²¹EU's liste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner som omhandlet i Rådets konklusioner af 5. december 2017 med senere ændringer.

²²Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

minimere risikoen for en mulig tilbagetrækning på et senere tidspunkt. Overvågning skal således betragtes som et nyttigt redskab til at sikre stabilitet i ækvivalensordninger og ikke som en kilde til usikkerhed i disse ordninger.

Revision af ækvivalensafgørelser

En ækvivalensrevision indebærer en mere struktureret og mere strengt defineret analyse. En sådan revision er knyttet til Kommissionens relevante ækvivalensbeføjelser i henhold til EU-retten eller et specifikt mandat til Kommissionen i en ækvivalensafgørelse. Ved en revision er der primært fokus på alle ækvivalenskriterier og specifikke betingelser i en ækvivalensafgørelse for at vurdere, om de fortsat overholdes (f.eks. når EU-rammen i en given sektor er blevet ændret). Den kan gennemføres ad hoc eller regelmæssigt og kan munde ud i, at Kommissionen ensidigt trækker ækvivalensen tilbage. Den omfatter en indgående dialog med de berørte tredjelandsmyndigheder, som stadig har mulighed for at påvise, at deres ordning leverer de resultater, der er fastsat i den tilsvarende EU-ramme.

I de kommende måneder vil Kommissionen arbejde tæt sammen med de europæiske tilsynsmyndigheder for at styrke samarbejdet om overvågning i overensstemmelse med deres respektive mandater og de ændringer, der følger af ikrafttrædelsen af de seneste lovgivningsmæssige forbedringer, der er nævnt ovenfor.

7. Oversigt over prioriteter for 2019-2020

Kommissionen er i gang med ækvivalensvurderinger og udarbejdelse af udkast til afgørelser på en række områder. De fleste fremskridt i denne forbindelse er det igangværende arbejde inden for lovpligtig revision (tilstrækkelighed)²³ og benchmarks. På sidstnævnte område er en række andre tredjelandsjurisdiktioner ved at udarbejde eller vedtage nye lovgivningsrammer for administration og brug af benchmarks, som i vid udstrækning er inspireret af EU's benchmarkforordning.

Endvidere er der en række prioriteter, som overvågningen bør fokusere på:

- **Ændringer i EU-lovgivningsrammen:** Områder, hvor den EU-lovgivningsramme, som tidligere ækvivalensvurderinger var baseret på, er blevet revideret – dette indebærer ophævelse af eksisterende afgørelser, hvis tredjelandets rammer ikke længere leverer de resultater, der er fastsat i den nye EU-ramme²⁴.
- **Områder med stor indvirkning eller tredjelande:** Områder og lande, der er omfattet af ækvivalensafgørelser, som har en stor indvirkning på den finansielle stabilitet, markedsaktiviteten og investorbeskyttelsen i EU²⁵.
- **Forestående revision eller udløb af en ækvivalensafgørelse:** Områder, hvor ækvivalensafgørelser indeholder en revisionsfrist eller en snarlig tidsfrist²⁶.

²³I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/43/EF af 17. maj 2006 om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber (EUT L 157 af 9.6.2006, s. 87).

²⁴Se f.eks. fornyelserne eller ophævelserne af ækvivalensafgørelser efter den nye EU-ramme for kreditvurderingsbureauers ikrafttræden.

²⁵Se f.eks. ækvivalensafgørelserne om centrale modparter (artikel 25 i forordning (EU) nr. 648/2012), hvor Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed skal overvåge udviklingen på regulerings- og tilsynsområdet i tredjelande.

²⁶F.eks. blev den første ækvivalensafgørelse for en række jurisdiktioner vedtaget i december 2014 i henhold til forordning (EU) nr. 575/2013, og det blev fastsat, at listen over lande skulle revideres hvert femte år. På

- **Markedsudvikling:** Markedssegmenter, der gennemgår dynamiske eller strukturelle ændringer, eller den øgede anvendelse blandt deltagerne på de finansielle markeder i EU af en ækvivalensafgørelse²⁷.

I de kommende måneder kan Kommissionen være nødsaget til at træffe foranstaltninger på andre ækvivalens- eller overvågningsområder, eventuelt i samarbejde med de relevante europæiske tilsynsmyndigheder.

8. Konklusion

EU's ækvivalensstrategi er i dag et fleksibelt reguleringsinstrument, der kan bygge broer over skillelinjer mellem jurisdiktioner. EU's tilgang til ækvivalens, herunder både de indledende vurderingsmekanismer og den efterfølgende overvågning, vil fortsat skabe reel merværdi for regulerings- og tilsynsarkitekturen og for sikre og effektive finansielle markeder – både i EU og globalt.

For så vidt angår de bilaterale forbindelser, vil ækvivalens indebære håndgribelige fordele for jurisdiktioner i EU og tredjelande ved at mindske grænseoverskridende forskelle og uoverensstemmelser, og den vil bidrage til at mindske fragmenteringen af det globale marked. Det sker bedst ved, at ækvivalensafgørelser sikrer stærke standarder for finansiell stabilitet, markedsintegritet og investorbeskyttelse, støtter og styrker et meningsfuldt regulerings- og tilsynssamarbejde mellem myndighederne i EU og tredjelande og samtidig opretholder åbne og globalt integrerede finansielle markeder i EU.

baggrund af en række efterfølgende afgørelser er der blevet tilføjet lande til listen over ækvivalente jurisdiktioner. Arbejdet skal fortsætte, herunder med overvågning af tredjelandene på listen.

²⁷I henhold til forordning (EU) nr. 600/2014 – artikel 23 og 28 (handelsforpligtelsen for så vidt angår aktier og derivater) begrundes den dynamiske situation i segmentet af markedspladser f.eks. en løbende overvågning af den udvikling, der er relevant for EU-udstedere og -investorer, som anvender disse infrastrukturer, som EU har vurderet som ækvivalente. I forbindelse med overvågningen af derivater bør det også vurderes, om markedspladserne i EU behandles ens af tredjelandene.