



Bruxelles, 29.7.2019.
COM(2019) 349 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOJ SREDIŠNJOJ BANCI, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Jednakovrijednost u području financijskih usluga

Jednakovrijednost u području financijskih usluga

1. Uvod

EU dosljedno nastoji ostvariti cilj jačanja unutarnjeg tržišta u području financijskih usluga utvrđivanjem jedinstvenog pravilnika i zajedničke nadzorne strukture za svoje države članice. EU je tijekom posljednjih godina ostvario opipljivi napredak u tom pogledu uspostavom bankarske unije i temelja za uniju tržišta kapitala.

U skladu s globalnom naravi financijskih tržišta EU razmatra kako njegov domaći okvir za financijske usluge obuhvaća prekogranična djelovanja i izloženosti rizicima u trećim zemljama te na koji je način taj okvir u interakciji s drugim regulatornim sustavima. EU istodobno nadzire i prema potrebi dinamički odgovara na vanjske regulatorne i nadzorne promjene (odnosno poboljšanja ili pogoršanja bilateralne suradnje/uzajamnog povjerenja) koje mogu utjecati na širu regulatornu okolinu za sudionike na tržištu aktivne u EU-u. Na taj način EU nastoji održati otporan i učinkovit bonitetni okvir usmjeren na rizike povezane s prekograničnim djelovanjem koji utječu na financijsku stabilnost EU-a, cjelovitost tržišta, zaštitu ulagatelja i jednake uvjete na unutarnjem tržištu. To u najmanju ruku podrazumijeva da se nastoji izbjegavati sukobljene zahtjeve i smanjiti mogućnosti za regulatornu arbitražu.

EU nije jedino regulatorno područje koje se suočava s navedenim izazovom. Zakonodavstvo EU-a u području financijskih usluga i financijski regulatorni sustavi u trećim zemljama temelje se na međunarodnim normama koje su zajednički izrađene u međunarodnim tijelima kao što su Odbor za financijsku stabilnost, Bazelski odbor za nadzor banaka, Međunarodno udruženje osiguravateljskih nadzornih tijela i Međunarodna organizacija nadzornih tijela za vrijednosne papire, pod političkim vodstvom skupine G-20. Međunarodne norme svim jurisdikcijama pomažu zajamčiti da se sa sličnim rizicima suočava na sličan način i da se izbjegnu utrke prema dnu koje često stvaraju financijsku nestabilnost i rizik zaraze na globalnim tržištima. Sveobuhvatni okvir G20 jednako se tako temelji na mreži sporazuma o bilateralnoj suradnji, na regulatornoj i nadzornoj razini. Suradnja pridonosi jačanju uzajamnog razumijevanja i povjerenja među jurisdikcijama, što predstavlja preduvjet za upravljanje prekograničnim rizicima. Predanost EU-a u globalnoj regulatornoj konvergenciji oko međunarodnih normi postojana je. Isto tako, navedene globalne mreže imaju i općenitu svrhu utvrđivanja normi i ponekad nisu prikladne za suočavanje s konkretnim pitanjima koja nastaju u specifičnom bilateralnom kontekstu.

Jurisdikcije diljem svijeta upotrebljavaju različite metode internog upravljanja različitim rizicima i izazovima koji proizlaze iz prekograničnih djelatnosti. Te metode u rasponu su od primjene domaćeg sustava u prekograničnim situacijama, poštovanja pravila i ishoda nadzornih aktivnosti trećih zemalja do potpunog izuzeća određenih prekograničnih djelatnosti.

Glavni pristup EU-a, koji se naziva jednakovrijednost, podrazumijeva pozitivno ocjenjivanje okvira treće zemlje, čime se omogućuje oslanjanje na pravila trećih zemalja i rad njihovih nadzornih tijela.

EU u praksi može utvrditi da je regulatorni ili nadzorni sustav treće zemlje jednakovrijedan odgovarajućem sustavu EU-a, čime se nadležnim tijelima EU-a omogućuje oslanjanje na usklađenost subjekata koji su predmet nadzora s jednakovrijednim pravilima u toj trećoj zemlji. Taj pristup obuhvaća postupke donošenja odluka Komisije, kojima prethodi ocjenjivanje u skladu s kriterijima utvrđenima u zakonodavstvu EU-a. Od samog početka obuhvaća i dijalog s nadležnim tijelima trećih zemalja koje su predmet ocjenjivanja.

Ovim su pristupom učinkovitost jedinstvenog pravilnika EU-a te nadzor i provedba nadležnih tijela EU-a usklađeni s pružanjem primjerenih mogućnosti za prekograničnu djelatnosti u financijskim uslugama i tržištima. Odluke o jednakovrijednosti mogu pridonijeti poticanju prekograničnog poslovanja.

Zakonodavstvo EU-a u području financijskih usluga¹ danas obuhvaća približno 40 odredbi² kojima je Komisiji omogućeno da donosi odluke o jednakovrijednosti. Komisija je na toj osnovi dosad donijela više od 280 odluka o jednakovrijednosti za više od 30 zemalja u različitim dijelovima financijskog sektora.

jednakovrijednost EU-a poboljšana je u brojnim zakonodavnim aktima koje su nedavno donijeli zakonodavci EU-a, a koji se odnose na europska nadzorna tijela³, europske tržišne infrastrukture⁴ te bonitetni tretman investicijskih društava⁵. Tim poboljšanjima naglašeno je da odluke o jednakovrijednosti i odluke o nadzoru koje iz njih proizlaze moraju biti osjetljive na rizike, da moraju precizno odražavati regulatorni i nadzorni sustav treće zemlje koja je predmet ocjenjivanja te da se u njima mora uzeti u obzir učinak djelatnosti treće zemlje na tržišta EU-a. Nadalje, tim poboljšanjima jasno je utvrđeno da treća zemalja mora kontinuirano jamčiti usklađenost s kriterijima i uvjetima prema kojima je donesena odluka o jednakovrijednosti.

Budući da će ova nova poboljšanja uskoro biti uvrštena u pravilnik EU-a te u svjetlu razvoja međunarodne politike, vrijeme je da se sagleda ukupni pristup EU-a jednakovrijednosti i da se predstave neki od aktualnih izazova s kojima se ta politika danas suočava. Službe Komisije u

¹Ukupno 17 zakonodavnih akata EU-a sadržava „odredbe trećih zemalja” kojima je Komisija ovlaštena za donošenje odluka o jednakovrijednosti stranih pravila i nadzora za regulatorne potrebe EU-a. Zakonodavstvom EU-a uspostavljene su različite vrste jednakovrijednosti, uz razlike u postupku donošenja odluka EU-a ili u učincima odluke (npr. „prikladnost revizije”, „jednakovrijednost revizije” itd.). Te „odredbe trećih zemalja” navedene su u sljedećoj tablici: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

²Neke od tih odredbi nisu prethodno upotrebljavane.

³ COM(2018) 0646. Sporazum od 16. travnja 2019. između Parlamenta i Vijeća o prijedlogu o europskim nadzornim tijelima i financijskim tržištima [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017) 0331. Sporazum od 18. travnja 2019. između Parlamenta i Vijeća o izdavanju odobrenja za rad središnjih drugih ugovornih strana i priznavanju središnjih drugih ugovornih strana [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017) 0791. Sporazum od 16. travnja 2019. između Parlamenta i Vijeća o bonitetnom nadzoru nad investicijskim društvima (Direktiva) [2017/0358(COD)].

veljači 2017. objavile su radni dokument službi⁶, koji sadržava prvu sveobuhvatnu ocjenu jednakovrijednosti u financijskim uslugama. Na temelju tog tehničkog rada u Komunikaciji su utvrđeni aktualni politički prioriteti Komisije u pogledu jednakovrijednosti i iznesena nedavna zakonodavna poboljšanja te ključni aspekti postupaka ocjenjivanja i donošenja odluka. Konačno, u njoj je predstavljen nedavni i aktualni rad na ocjenjivanju i praćenju jednakovrijednosti.

2. Svrha jednakovrijednosti

EU je snažno posvećen promicanju otvorenih, poštenih i učinkovitih financijskih tržišta koja djeluju u strogom bonitetnom okviru i okviru kodeksa ponašanja. jednakovrijednost je jedan od ključnih instrumenata kojima EU raspolaže u svrhu promicanja tog cilja u vanjskoj dimenziji unutarnjeg tržišta. Razlog tome je činjenica da se njome potiču dosljednost i uzajamna kompatibilnost između relevantnih dijelova okvira EU-a i odgovarajućih pravila u trećim zemljama. U skladu s navedenim, politika jednakovrijednosti EU-a ispunjava tri cilja:

- s jedne strane, njome je potreba za financijskom stabilnošću i zaštitom ulagatelja u EU-u usklađena s koristima koje donosi održavanje otvorenog i globalno integriranog financijskog tržišta EU-a dok je, s druge strane,
- od ključne važnosti za promicanje regulatorne konvergencije oko međunarodnih normi i
- predstavlja bitan pokretač za uspostavu ili unapređenje suradnje nadzornih tijela s relevantnim partnerima iz trećih zemalja.

Ta opća perspektiva politike mora ispunjavati i interese sudionika na tržištu koji su prirodno usredotočeniji na neposrednije prednosti odluka o jednakovrijednosti, tj. zahvaljujući toj politici nadležna tijela u EU-u mogu se osloniti na usklađenost subjekata koji su predmet nadzora s jednakovrijednim pravilima u trećoj zemlji, kao što su:

- smanjivanje (ili čak uklanjanje) preklapanja zahtjeva u pogledu usklađenosti za sudionike na tržištu u EU-u i trećim zemljama;
- postizanje prihvatljivosti određenih usluga, proizvoda i djelatnosti društava iz trećih zemalja za regulatorne svrhe u EU-u, čime se olakšava njihova dostupnost na tržištu EU-a i
- u nekim slučajevima omogućivanje primjene dosljednog bonitetnog sustava na banke iz EU-a i ostale financijske institucije koje posluju izvan EU-a, čime se smanjuju troškovi ulaganja/izloženosti društava iz EU-a u trećim zemljama, osobito olakšavanjem upravljanja kapitalom.

Odluke o jednakovrijednosti mogu donijeti koristi u smislu poboljšanja uvjeta prekograničnog poslovanja i stvaranja novih mogućnosti, čime se pridonosi poštenoj i otvorenoj trgovini između EU-a i trećih zemalja. U nekim slučajevima odlukama o jednakovrijednosti mogu se

⁶Radni dokument službi Komisije iz veljače 2017. o odlukama EU-a o jednakovrijednosti u politici financijskih usluga: ocjena. (SWD(2017) 102 final).

povećati i mogućnosti za pristup tržištu. Prije provedbe procjena jednakovrijednosti trećih zemalja Komisija svaki put mora odvagovati te potencijalne koristi za sudionike na financijskom tržištu iz EU-a u okviru posebnog postupka.

Postupak jednakovrijednosti istodobno ponajprije je postupak upravljanja rizikom. Uvijek obuhvaća upravljanje svim rizicima povezanim s prekograničnim djelovanjem sudionika na tržištu (odnosno, učinci na financijsku stabilnost EU-a, cjelovitost tržišta, zaštita ulagatelja i jednaki uvjeti na unutarnjem tržištu EU-a), pri čemu se iskorištavaju koristi otvorenog i globalno integriranog financijskog tržišta EU-a.

Komisija je dužna zajamčiti da, ako se razmatra nova odluka o oslanjanju na pravila ili nadzor treće zemlje, moguće koristi ne dolaze uz pretjerani rizik (i trošak) za financijska tržišta EU-a i da se mogu uvesti na bonitetno zdravi način kojim se poštuju jednaki uvjeti na unutarnjem tržištu EU-a. U konačnici svaka nova odluka o jednakovrijednosti mora pružati razuman i održiv okvir koji služi kao most između pravila unutarnjeg tržišta EU-a i bonitetnih okvira treće zemlje.

Iako se jednakovrijednost ocjenjuje u skladu s kriterijima uspostavljenima u zakonodavstvu EU-a, Komisija mora razmotriti i hoće li odluke o jednakovrijednosti biti usklađene s prioritetima politike EU-a u područjima kao što su međunarodne sankcije, borba protiv pranja novca i financiranja terorizma, dobro upravljanje porezima na globalnoj razini ili ostali relevantni vanjskopolitički prioriteti, a kako bi se zajamčila dosljednost djelovanja EU-a na međunarodnoj razini. Svi navedeni čimbenici ukazuju na razinu rizika za financijsku stabilnost ili na potrebu za prikladnom zaštitom sudionika na financijskom tržištu i ostalih osoba u EU-u. Stoga je razmatranje tih aspekata važno za očuvanje ugleda i dugoročne stabilnosti financijskog sektora EU-a.

Iako su odluke o jednakovrijednosti jednostrani i diskrecijski akti EU-a, donose koristi za EU i njegove partnere iz trećih zemalja. Taj uzajamno koristan ishod oslanja se na jednakost i pravednost u postupanju s akterima iz EU-a koji djeluju u trećim zemljama i koji podliježu lokalnim pravilima i nadzoru. U tom pogledu neke kategorije odluka o jednakovrijednosti donose se nakon potrebnog razmatranja tretmana regulatornog okvira EU-a, nadzornog rada koji provode nadležna tijela EU-a i lokalne prisutnosti sudionika na tržištu iz EU-a u toj trećoj zemlji. U brojnim slučajevima način na koji je okvir jednakovrijednosti EU-a osmišljen potiče razvoj uzajamno korisnih ishoda s trećim zemljama, na primjer uspostavu mehanizama za suradnju u području nadzora. Pri donošenju odluka o jednakovrijednosti s trećom zemljom Komisija će i dalje razmatrati bonitetni tretman koji ta treća zemlja primjenjuje na sudionike na tržištu iz EU-a i, prema potrebi, o tome s njom razgovarati.

3. Nedavna poboljšanja sustava jednakovrijednosti EU-a

Mogućnosti odobravanja jednakovrijednosti utvrđene su u namjenskim odredbama o jednakovrijednosti uključenima u brojne zakonodavne akte EU-a o financijskim uslugama. Odredbe o jednakovrijednosti prilagođene su potrebama svakog akta i trebaju se tumačiti u svjetlu ciljeva koji se nastoje ostvariti tim aktom, osobito u svjetlu njegova doprinosa uspostavi i funkcioniranju unutarnjeg tržišta, tržišnoj cjelovitosti, zaštiti ulagatelja i, općenito,

njegova doprinosa financijskoj stabilnosti. Tim pravnim aktima utvrđeni su uvjeti, kriteriji i opseg u kojem EU može uzeti u obzir regulatorni i nadzorni okvir treće zemlje pri regulaciji i nadzoru financijskih tržišta EU-a u situacijama koje obuhvaćaju prekogranični element. Stoga postoje znatne razlike u tome kako su mehanizmi jednakovrijednosti izrađeni i uključeni u zakonodavstvo EU-a o financijskim uslugama, ovisno o tome je li riječ o uvjetima postupka koji valja slijediti, sadržaju traženog ocjenjivanja ili provedbi pozitivnog zaključka o jednakovrijednosti⁷.

Tijekom posljednjih nekoliko godina Komisija vodi ozbiljan dijalog s Europskim parlamentom, Vijećem i ostalim zainteresiranim dionicima o potrebnim poboljšanjima pristupa EU-a utvrđivanju i održavanju jednakovrijednosti⁸. Zaključak koji je Komisija donijela na temelju tih rasprava i zajedničkih razmatranja jest da je sada općenito prihvaćeno da bi bilo iznimno teško provesti ujednačeni postupak ocjenjivanja i donošenja odluka koji obuhvaća različita područja jednakovrijednosti. Donositelji politika, zakonodavci i ostali dionici sada prihvaćaju potrebu za heterogenošću u pristupu EU-a jednakovrijednosti, pod uvjetom da se poštuju neka zajednička načela u okviru svake vrste jednakovrijednosti: proporcionalnost u ocjenjivanjima, pristup utvrđivanju jednakovrijednih ishoda osjetljiv na rizik i povećana transparentnost prema zainteresiranoj trećoj zemlji i javnosti općenito. Nadalje, postoji opći konsenzus o potrebi za uspostavom mehanizama za kontinuirano praćenje trećih zemalja u pogledu ispunjavanja uvjeta na kojima se temelji pozitivna odluka o jednakovrijednosti.

Komisija je već aktivno odgovorila na pozive na poboljšanja koja ne zahtijevaju zakonodavno djelovanje, osobito u području javne transparentnosti, odgovornosti i u dijalozima s pojedinačnim trećim zemljama zatvorenima za javnost. U Radnom dokumentu službi o jednakovrijednosti iz 2017. posebno je objašnjen postupak koji vodi do donošenja odluke o jednakovrijednosti i različita razmatranja i ograničenja obuhvaćena postupkom. Komisija je pružila i javno dostupan pregled ovlaštenja za jednakovrijednost koja postoje u zakonodavstvu EU-a i dosad donesenih odluka. Osim toga, Komisija je nedavno prilagodila svoje interne postupke i sada općenito nacrt odluka o jednakovrijednosti koje su predviđene za donošenje podnosi na javno savjetovanje (povratne informacije u razdoblju od 30 dana).

Nadalje, Komisija surađuje s Europskim parlamentom i Vijećem na brojnim zakonodavnim prijedlozima relevantnima za pristup EU-a jednakovrijednosti. Zahvaljujući tome nedavno su uvedene znatne promjene sustava jednakovrijednosti u brojnim zakonodavnim izmjenama koje se odnose na europska nadzorna tijela, europske tržišne infrastrukture i bonitetni tretman investicijskih društava.

Izmjenama propisa europskih nadzornih tijela jača se uloga tih nadležnih tijela u praćenju jednakovrijednih trećih zemalja. Svako europsko nadzorno tijelo treba provoditi praćenje jednakovrijednih trećih zemalja i podnijeti godišnje povjerljivo izvješće Europskom

⁷Vidjeti i Radni dokument službi o jednakovrijednosti iz 2017., str. 10.

⁸Vidjeti Izvješće od 18. srpnja 2018. o odnosima između EU-a i trećih zemalja u pogledu regulacije i nadzora financijskih usluga (2017/2253(INI)), izvjestitelj B. Hayes, Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku Europskog parlamenta.

parlamentu, Vijeću, Komisiji i drugim dvama europskim nadzornim tijelima „u kojem su sažeto navedeni zaključci njegovih aktivnosti praćenja”. Nadalje, europska nadzorna tijela ne mogu sklopiti administrativne sporazume s trećim zemljama uvrštenima na popis visokorizičnih zemalja u pogledu pranja novca i financiranja terorizma.

Izmjenom Uredbe o europskoj tržišnoj infrastrukturi jača se nadzorni okvir središnjih drugih ugovornih strana koje pružaju usluge poravnanja društvima iz EU-a, osobito uvođenjem pristupa za sustav treće zemlje koji je u većoj mjeri osjetljiv na rizike i koji je proporcionalniji. Središnje druge ugovorne strane treće zemlje koje jesu ili će vjerojatno postati sustavne i relevantne za financijsku stabilnost EU-a podlijevat će konkretnim i proporcionalnim zahtjevima koji odražavaju stupanj uključenih sustavnih rizika. U krajnjem slučaju, ako ti zahtjevi nisu dostatni za ublažavanje potencijalnih rizika za stabilnost Unije ili bilo koje države članice, subjekt ovlašten u EU-u može zatražiti od središnje druge ugovorne strane treće zemlje da pruža usluge društvima iz EU-a.

Uredbom o investicijskim društvima uvedeni su novi kriteriji za ocjenjivanje i dodatna sredstva zaštite i obveze prijavljivanja za društva iz treće zemlje s poslovnim nastanom u jednakovrijednim jurisdikcijama unutar postojećeg okvira jednakovrijednosti za prekogranično pružanje usluga ulaganja profesionalnim klijentima u skladu s Uredbom o tržištima financijskih instrumenata⁹. U skladu s novim sustavom jednakovrijednosti uspostavljene su različite kategorije jurisdikcija treće zemlje; konkretno, za jurisdikcije za koje je vjerojatno da će razina i opseg pruženih usluga biti od sustavne važnosti za Uniju, jednakovrijednost se smije dodijeliti samo nakon detaljnog i granularnog ocjenjivanja koje je provela Komisija. Nadalje, ojačana je uloga Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala u praćenju djelatnosti takvih poduzeća u Uniji.

Nadalje, u pogledu financijskih referentnih vrijednosti, referentne vrijednosti koje se primjenjuju izvan EU-a izuzet će se do 2022. od obveze postizanja jednakovrijednosti, priznavanja ili prihvaćanja kako bi se upotrebljavale u EU-u¹⁰. Osim toga, Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala bit će od 2022. ovlašteno za priznavanje administratora referentnih vrijednosti trećih zemalja.

4. Ocjenjivanja i donošenje odluka o jednakovrijednosti

Odluka o jednakovrijednosti jednostrani je i diskrecijski akt EU-a, koji provodi i zaključuje Komisija, u skladu s prioritetima Unije i interesima financijskih tržišta EU-a. Odluke o jednakovrijednosti ne izrađuju se i ne donose u izolaciji: Komisija će u načelu uvijek nastojati uspostaviti učinkoviti tehnički dijalog sa zainteresiranim stranama kako bi zajamčila ispravnost i točnost svojih temeljnih tehničkih ocjena i, prema potrebi, uključiti europska nadzorna tijela. Nadležna tijela treće zemlje pozvana su da pridonose utvrđivanju činjenica u

⁹Uredba (EU) br. 600/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištima financijskih instrumenata i izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 173, 12.6.2014., str. 84.).

¹⁰ COM(2018) 0355. Sporazum od 26. ožujka 2019. između Parlamenta i Vijeća o referentnim vrijednostima za niske emisije ugljika i referentnim vrijednostima za pozitivan ugljični učinak [2018/0180(COD)].

vezi s načinom na koji njihov regulatorni i nadzorni okviri donose ishode kako je utvrđeno u odgovarajućem okviru EU-a.

Komisija nastoji uspostaviti tehničke kontakte s predmetnom trećom zemljom kako bi razvila svoje razumijevanje okvira treće zemlje te kako bi kasnije potvrdila svoje zaključke o jednakovrijednosti. Takvi tehnički kontakti u budućnosti mogu pomoći u uklanjanju potencijalnih jazova utvrđenih u regulatornom ili nadzornom okviru tijekom postupka naknadnog praćenja. U tom pogledu regulatorni ili regionalni dijalozi EU-a koji su već uspostavljeni s brojnim trećim zemljama ne predstavljaju samo izvor informacija, nego i priliku za usavršavanje tehničkih ocjenjivanja za odluke o jednakovrijednosti, za rasprave o zaključcima praćenja jednakovrijednosti ili potrebi za preispitivanjem postojeće odluke ako su utvrđeni znatni nedostaci.

Utvrđivanje jednakovrijednosti sustava treće zemlje proizlazi iz strogog ocjenjivanja pravila treće zemlje za svaki pojedinačni slučaj i njegova nadzora koji provodi Komisija. Takvo se ocjenjivanje temelji na dvama glavnim načelima: načelu proporcionalnosti i potrebi za upravljanjem rizicima povezanim s prekograničnim djelovanjem koje se temelji na jednakovrijednosti.

Komisija pridaje najveću važnost zauzimanju proporcionalnog stajališta o rizicima koji se podrazumijevaju okvirima treće zemlje koji se ocjenjuju. Jurisdikcije koje su podvrgnute pregledu mogu obuhvaćati različite izloženosti rizicima za financijska tržišta EU-a, ovisno o, među ostalim, međusobnoj povezanosti ocijenjenih tržišta s financijskim tržištima EU-a, a time i o tržišnom udjelu relevantne treće zemlje. Usmjerenost na rizike u tom procesu podrazumijeva da će treće zemlje „velikog učinka”, za koje je vjerojatno da će sudionici na tržištu intenzivno upotrebljavati odluku od jednakovrijednosti, u pravilu predstavljati značajniji skup rizika s kojima će se Komisija morati suočiti u svojoj ocjeni kriterija jednakovrijednosti te u provedbi svojih diskrecijskih ovlasti. Kada bi postojali nedostaci ili jazovi u ocjenjivanju jednakovrijednosti takvih trećih zemalja, vjerojatno bi imali negativan učinak na financijsku stabilnost ili cjelovitost tržišta u EU-u.

U sklopu tog pristupa Komisija utvrđuje rizike financijskog sustava EU-a koji mogu nastati uslijed povećane izloženosti okviru određene treće zemlje. Konkretno, Komisija sagledava te rizike pri provjeri usklađenosti trećih zemalja sa skupom kriterija jednakovrijednosti, uz primjenu kriterija proporcionalno utvrđenim rizicima. Tehničko ocjenjivanje, koje prema potrebi može obuhvaćati daljnje relevantne kriterije, može obuhvaćati doprinos europskih nadzornih tijela, odnosno, Europskog nadzornog tijela za bankarstvo, Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala te Europskog nadzornog tijela za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje ili, ako je to relevantno, doprinos drugih tijela na razini EU-a, kao što je Odbor europskih tijela za nadzor revizora.

U okviru ocjenjivanja jednakovrijednosti okvira treće zemlje razmatraju se ishodi regulacije i nadzora treće zemlje, uzimajući u obzir rizike povezane s financijskim sustavom treće zemlje. Sustavi treće zemlje ne moraju biti jednakovrijedni okviru EU-a, ali njima moraju u potpunosti biti zajamčeni ishodi utvrđeni u tom okviru. U tom pogledu pristup osjetljiv na rizike može dovesti do toga da Komisija razmatra određene probleme s kojima su suočene

treće zemlje koje se ocjenjuju, na primjer, činjenicu da se poduzeća iz EU-a uvelike oslanjaju na gospodarske subjekte koje regulira i nadzire treća zemlja koja je predmet ocjenjivanja. Proporcionalnost u primjeni kriterija može dovesti do toga da EU od zemalja velikog učinka očekuje snažnija jamstva da mogu ostvariti traženi ishod. Ti elementi zajedno pridonose učinkovitom i sigurnom okviru jednakovrijednosti kojim se sa strane EU-a pruža potpora prekograničnom djelovanju na financijskim tržištima.

U okviru svojih diskrecijskih ovlasti Komisija može odlučiti da će, prema potrebi, službeno donijeti, obustaviti ili povući odluku o jednakovrijednosti, kako je to potrebno. Ovisno o okolnostima takva odluka može stupiti na snagu nakon mogućeg prijelaznog razdoblja, koje se primjenjuje na odluku u potpunosti ili na njezine dijelove. U slučaju povlačenja odluke, jednakovrijednost se može ponovno uspostaviti u budućnosti ako i kada su ispunjeni svi uvjeti. Komisija jednako tako može dodijeliti vremenski ograničenu jednakovrijednost ili utvrditi uvjete ili ograničenja u pogledu odluka o jednakovrijednosti. Na primjer, njome se može dodijeliti djelomična jednakovrijednost ili se može dodijeliti jednakovrijednost čitavom okviru treće zemlje za određene obuhvaćene subjekte, proizvode ili usluge ili na njihove kategorije ili samo na neka njezina nadležna tijela. Komisija može odlučiti da će iskoristiti tu fleksibilnost osobito ako neki aspekti ocjenjivanja jednakovrijednosti treće zemlje ne donose dosljedno zadovoljavajući rezultat, ako je potrebno više iskustva za ocjenjivanje razvoja suradnje između nadzornika u EU-u i treće zemlje ili ako se očekuje da će sustav u trećoj zemlji u potpunosti dovesti do traženih ishoda. Osim što ocjenjuje jesu li ispunjeni kriteriji jednakovrijednosti u zakonodavstvu financijskih usluga EU-a, Komisija će uzeti u obzir učinkovitu suradnju s jurisdikcijom treće zemlje diljem ostalih područja politike EU-a kako je utvrđeno u prethodno navedenom odjeljku 2.

Treće zemlje mogu izraziti interes da ih se ocijeni, koji će Komisija razmotriti. Valja primijetiti da se ovlastima u pogledu jednakovrijednosti trećim zemljama ne daje pravo na ocjenjivanje njihova okvira ili utvrđivanje jednakovrijednosti, čak i ako te treće zemlje mogu dokazati da njihov okvir ispunjava relevantne kriterije. Isto tako, iako EU u brojnim slučajevima poštuje međunarodne norme te iako će usklađenost treće zemlje s međunarodnim normama biti važan čimbenik, to ne znači da će Komisija automatski zaključiti da je ta zemlja jednakovrijedna EU-u u određenom području.

5. Odluke o jednakovrijednosti donesene nakon siječnja 2018.

Komisija je od siječnja 2018. donijela odluke o jednakovrijednosti u područjima Uredbe o europskoj tržišnoj infrastrukturi u pogledu zahtjeva za iznosom nadoknade (Japan)¹¹, Uredbe o kapitalnim zahtjevima (Argentina)¹², Uredbe o tržištima financijskih instrumenata (Singapur)¹³, Uredbe o referentnim vrijednostima EU-a (Singapur i Australija)¹⁴, Uredbe o

¹¹Provedbena odluka Komisije (EU) br. 2019/684 od 25. travnja 2019., SL L 115, 2.5.2019., str. 11.–15.

¹²Provedbena odluka Komisije (EU) br. 2019/536 od 29. ožujka 2019., SL L 92, 1.4.2019., str. 3.–8.

¹³Provedbena odluka Komisije (EU) br. 2019/541 od 1. travnja 2019., SL L 93, 2.4.2019., str. 18.–24.

¹⁴Dvije provedbene odluke Komisije donesene zajedno s tom Komunikacijom (Provedbena odluka Komisije C (2019) 5476 i Provedbena odluka Komisije C (2019) 5477). Nacrti su objavljeni radi prikupljanja povratnih informacija od 19. ožujka 2019. do 16. travnja 2019.

europskoj tržišnoj infrastrukturi u pogledu središnjih drugih ugovornih strana te Uredbe o središnjim depozitorijima vrijednosnih papira u pogledu središnjih depozitorija vrijednosnih papira (za Ujedinjenu Kraljevinu u slučaju Brexita bez dogovora)¹⁵. Komisija se savjetuje i s javnošću o odluci o prikladnosti u skladu s Direktivom o zakonskim revizijama (Kina)¹⁶. Odluka o jednakovrijednosti u području Uredbe o tržištima financijskih instrumenata i Uredbe o obvezi trgovanja dionicama (Švicarska)¹⁷ donesena je u prosincu 2018. i istekla je 30. lipnja 2019. Konačno, u području Uredbe o agencijama za kreditni rejting¹⁸ (devet trećih zemalja¹⁹) Komisija je s jedne strane proširila svoje postojeće odluke za određene treće zemlje, a s druge strane prvi je put stavila izvan snage postojeće odluke za određene treće zemlje. Neke jurisdikcije više ne mogu ispunjavati norme utvrđene Uredbom EU-a o agencijama za kreditni rejting nakon njezine izmjene iz 2013. i Komisija je odlučila da neće provoditi potrebne zakonodavne prilagodbe zbog opsega djelatnosti koje je potrebno obuhvatiti. Komisija je izravno obavijestila jurisdikcije na koje se to odnosi o svojoj namjeri stavljanja izvan snage njihova sustava jednakovrijednosti i ponudila je mogućnost nadležnim tijelima zahvaćene treće zemlje da o tom pitanju ponovno razgovaraju. To pokazuje kako praćenje može dovesti do preispitivanja odluka, uključujući njihovo stavljanje izvan snage ako je to opravdano (vidjeti Prilog za više pojedinosti i čimbenike koji su potaknuli donošenje takvih odluka).

6. Praćenje i preispitivanja jednakovrijednosti

Praćenje odluka o jednakovrijednosti

Neprestani razvoj regulatornih i nadzornih okvira vodećih financijskih središta i dinamički tržišni kontekst znače da činjenice i pretpostavke na kojima su počivale neke odluke o jednakovrijednosti možda više nisu točne. Oslanjanje na zastarjele zaključke o jednakovrijednosti može donijeti nove rizike za financijski sustav EU-a.

Komisija i europska nadzorna tijela suradnjom u skladu sa svojim mandatom moraju zajamčiti prikladno praćenje jednakovrijednosti. Kako je opisano u nedavnim izmjenama sustava jednakovrijednosti, europska nadzorna tijela u dobrom su položaju da sudjeluju i preuzmu vodeći položaj u određenim zadacima praćenja (u skladu s regulatornim promjenama u trećoj zemlji i njezinim nadzornim rezultatima, suradnjom između nadzornika u EU-u i u trećoj zemlji). Na primjer, Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko

¹⁵Provedbena odluka Komisije (EU) 2018/2030 od 19. prosinca 2018., SL L 325, 20.12.2018., str. 47. – 49. s izmjenama; Provedbena odluka Komisije (EU) 2018/2031 od 19. prosinca 2018. SL L 325, 20.12.2018., str. 50. – 52. s izmjenama.

¹⁶Nacrt objavljen kako bi javnost u razdoblju od 4. lipnja 2019. i 2. srpnja 2019. mogla davati povratne informacije – Ares(2019)3590761.

¹⁷Provedbena odluka Komisije (EU) br. 2018/2047 od 20. prosinca 2018., SL L 327, 21.12.2018., str. 77.–83.

¹⁸SL L 146, 31.5.2013., str. 1.–33.

¹⁹ zajedno s ovom Komunikacijom doneseno je devet provedbenih odluka Komisije, uključujući četiri obnove: Hong Kong (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5808), Japan (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5807), Meksiko (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5804), Sjedinjene Američke Države (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5803) i pet stavljanja izvan snage: Argentina (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5806), Australija (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5800), Brazil (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5805), Kanada (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5801), Singapur (Provedbena odluka Komisije C(2019) 5802). Nacrti su objavljeni radi prikupljanja povratnih informacija od 11. lipnja 2019. do 9. srpnja 2019.

osiguranje provelo je ocjenjivanje na terenu stanja u Bermudi kako bi pratilo provedbu odluke o jednakovrijednosti u pogledu osiguranja. Učinkovito praćenje moguće je jedino ako su uspostavljeni dobri mehanizmi suradnje između Komisije i europskih nadzornih tijela, s jedne strane, te nadležnih tijela treće zemlje i nadzornika s druge strane²⁰. U tu su svrhu od ključne su važnosti regulatorni dijalozi i forumi s trećim zemljama.

Praćenje jednakovrijednosti sastoji se od tehničkog rada kojim se ispituju učinci postojeće odluke o jednakovrijednosti. Komisija mora među ostalim ispitati ispunjava li odluka o jednakovrijednosti sljedeće zahtjeve:

- ispunjava li i dalje ciljeve EU-a zbog kojih je donesena, što može ovisiti o, na primjer, promjenama u regulatornom okviru treće zemlje;
- može li dovesti do novih rizika za financijsku stabilnost, cjelovitost tržišta ili zaštitu ulagatelja te poštuje li se djelatnostima društava ili usluga obuhvaćenih odlukom cjelovitost unutarnjeg tržišta EU-a za financijske usluge te jesu li očuvani jednaki uvjeti u EU-u;
- ako je to relevantno, je li zahvaćena uvrštavanjem treće zemlje na EU-ove popise nekooperativnih poreznih jurisdikcija²¹ ili visokorizičnih trećih zemalja koje pokazuju strateške nedostatke u svojim sustavima borbe protiv pranja novca ili financiranja terorizma²².

Praćenje pridonosi razumijevanju tržišta i regulatornih razvoja jer se njime ocjenjuje kako financijske institucije treće zemlje ili EU-a upotrebljavaju odluku o jednakovrijednosti te se ispituju nadzorne prakse treće zemlje. Stoga bi se ishodi praćenja upotrijebili za potencijalno preispitivanje odluke o jednakovrijednosti. Konkretno, preispitivanje se može poduzeti kao odgovor na značajan zaključak koji proizlazi iz praćenja. Učinkovito praćenje u tom pogledu omogućuje rano utvrđivanje potencijalno ozbiljnih odstupanja i njihovo primjereno uklanjanje, čime se rizik od mogućeg naknadnog povlačenja svodi na najmanju moguću mjeru. Zbog toga bi se trebalo smatrati korisnim sredstvom za osiguranje stabilnosti u mehanizmima jednakovrijednosti, a ne izvorom nesigurnosti u njima.

Preispitivanja odluka o jednakovrijednosti

Preispitivanje jednakovrijednosti obuhvaća strukturiranu i strože definiranu analizu. Takvo se preispitivanje odnosi na relevantne ovlasti u pogledu jednakovrijednosti koje Komisiju ima prema zakonodavstvu EU-a ili na konkretni mandat Komisije u samoj odluci o jednakovrijednosti. Preispitivanjem se u biti sagledavaju svi kriteriji jednakovrijednosti i

²⁰Manjak pravodobne suradnje nadležnih tijela treće zemlje u razmjeni informacija o zakonodavnim promjenama ili manjak nadzorne prakse ili provedbenih politika mogu biti osnova za pokretanje *ad hoc* preispitivanja odluke o jednakovrijednosti.

²¹EU-ov popis nekooperativnih poreznih jurisdikcija, kako je naveden u Zaključcima Vijeća od 5. prosinca 2017., s daljnjim izmjenama.

²²Direktiva (EU) br. 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.–117.).

posebni uvjeti sadržani u odluci o jednakovrijednosti kako bi se utvrdilo jesu li i dalje ispunjeni (npr. nakon promjene okvira EU-a u određenom sektoru). Može se provoditi na ad hoc i redovnoj osnovi i može dovesti do toga da Komisija jednostrano povuče jednakovrijednost. Obuhvaća pažljivi dijalog s predmetnim nadležnim tijelima treće zemlje, koja i dalje mogu dokazati da njihov sustav donosi ishode utvrđene u odgovarajućem okviru EU-a.

Komisija će tijekom narednih mjeseci blisko surađivati s europskim nadzornim tijelima u svrhu jačanja suradnje u području praćenja, u skladu s njihovim mandatima i promjenama koje nastaju stupanjem na snagu prethodno navedenih nedavnih zakonodavnih poboljšanja.

7. Prikaz prioriteta za razdoblje između 2019. i 2020.

Komisija radi na ocjenama jednakovrijednosti ili prijedlozima za odluke u brojnim područjima. U tom je pogledu najnapredniji trenutačni rad u područjima zakonske revizije (prikladnost)²³ i referentnih vrijednosti. U potonjem području brojne druge jurisdikcije trećih zemalja izrađuju ili donose nove zakonodavne okvire za primjenu i upotrebu referentnih vrijednosti, koji se ponekad uvelike oslanjaju na Uredbu o referentnim vrijednostima EU-a.

Nadalje, postoje brojni prioriteti na koje mora biti usmjereno praćenje:

- **Promjene u zakonodavnom okviru EU-a:** područja u kojima je preispitan zakonodavni okvir EU-a na kojima su se temeljila prethodna ocjenjivanja jednakovrijednosti; to dovodi do stavljanja postojećih odluka izvan snage ako okvir treće zemlje više ne donosi ishode utvrđene novim okvirom EU-a²⁴;
- **Područja ili treće zemlje velikog učinka:** područja i zemlje obuhvaćeni odlukama o jednakovrijednosti koje imaju znatan učinak na EU u smislu financijske stabilnosti, tržišne aktivnosti i zaštite ulagatelja²⁵;
- **Predstojeće preispitivanje ili istek odluke o jednakovrijednosti:** područja u kojima odluke o jednakovrijednosti uključuju predstojeći rok za preispitivanje ili u kojima se približava rok²⁶;
- **Promjene na tržištu:** tržišni segmenti koji prolaze kroz dinamičke ili strukturne promjene ili promjene u tome kako sudionici na financijskom tržištu EU-a upotrebljavaju odluke o jednakovrijednosti²⁷.

²³U skladu s Direktivom 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja (SL L 157, 9.6.2006., str. 87.–107.).

²⁴Na primjer, vidjeti odluke o obnovi ili stavljanju izvan snage jednakovrijednosti nakon početka primjene novog okvira EU-a o agencijama za kreditni rejting.

²⁵Na primjer, vidjeti odluke o jednakovrijednosti o središnjim drugim ugovornim stranama (članak 25. Uredbe (EU) br. 648/2012) ako Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala treba pratiti regulatorne i nadzorne promjene u trećim zemljama.

²⁶Na primjer, u skladu s Uredbom (EU) br. 575/2013 prva odluka o jednakovrijednosti za brojne jurisdikcije donesena je u prosincu 2014., a njome je predviđeno da će popis zemalja biti preispitan svakih pet godina. Otad su brojnim odlukama na popis jednakovrijednih jurisdikcija dodane određene zemlje. Taj je rad potrebno nastaviti, uključujući praćenje trećih zemalja na popisu.

U nadolazećim mjesecima daljnja područja jednakovrijednosti ili praćenja možda će zahtijevati konkretno djelovanje Komisije, prema potrebi, u suradnji s relevantnim europskim nadzornim tijelima.

8. Zaključak

Politika jednakovrijednosti EU-a danas se pokazuje fleksibilnim regulatornim instrumentom kojim se mogu graditi mostovi među jurisdikcijama. Pristup jednakovrijednosti EU-a, uključujući njegove mehanizme početnog ocjenjivanja i naknadnog praćenja, i dalje će donositi stvarnu dodanu vrijednost za regulatornu i nadzornu strukturu te za sigurna i učinkovita financijska tržišta u EU-u i na globalnoj razini.

U kontekstu bilateralnih odnosa jednakovrijednost će donijeti opipljive koristi za EU i jurisdikcije trećih zemalja u smislu smanjenja prekograničnih odstupanja i neusklađenosti te će pridonijeti smanjenju rascjepkanosti globalnog tržišta. Odlukama o jednakovrijednosti to će se na najbolji način postići jamčenjem snažnih normi za financijsku stabilnost, tržišnu cjelovitost i zaštitu ulagatelja, pružanjem potpore i značajnim jačanjem regulatorne i nadzorne suradnje između nadležnih tijela EU-a i trećih zemalja, uz istodobno održavanje otvorenih i globalno integriranih financijskih tržišta EU-a.

²⁷Na primjer, u skladu s Uredbom (EU) br. 600/2014 – članci 23. i 28. (obveza trgovanja za dionice i izvedenice) neprestano praćenje razvoja relevantnih za izdavatelje i ulagatelje iz EU-a koji upotrebljavaju infrastrukture koje je EU proglasio jednakovrijednima opravdano je dinamičkim stanjem u segmentu mjesta trgovanja. Praćenjem u pogledu izvedenica valja ocijeniti i primjenjuju li treće zemlje jednakovrijedan tretman na mjesta u EU-u.