EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 7. 2019
COM(2019) 349 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Rovnocennosť v oblasti finančných služieb

Rovnocennosť v oblasti finančných služieb

1. Úvod

Európska únia dôsledne presadzuje cieľ posilnenia vnútorného trhu s finančnými službami zavedením jednotného súboru pravidiel a spoločnej štruktúry dohľadu pre svoje členské štáty. V posledných rokoch EÚ v tomto ohľade dosiahla hmatateľný pokrok vytvorením bankovej únie a položením základov únie kapitálových trhov.

S ohľadom na globálny charakter finančných trhov EÚ zvažuje, ako jej domáci rámec pre finančné služby pokrýva cezhraničné činnosti a expozície voči rizikám v tretích krajinách a ako tento rámec interaguje s inými regulačnými režimami. EÚ zároveň monitoruje a v prípade potreby dynamicky reaguje na externý vývoj v oblasti regulácie a dohľadu (t. j. zlepšenie alebo zhoršenie dvojstrannej spolupráce/vzájomnej dôvery), ktorý môže mať vplyv na širšie regulačné prostredie pre účastníkov trhu aktívnych v EÚ. EÚ sa pritom usiluje o zachovanie odolného a účinného prudenciálneho rámca, ktorý rieši riziká súvisiace s cezhraničnou činnosťou, pokiaľ majú vplyv na finančnú stabilitu EÚ, integritu trhu, ochranu investorov a rovnaké podmienky na vnútornom trhu. Prinajmenšom to znamená zamedziť protichodným požiadavkám a znížiť možnosti regulačnej arbitráže.

EÚ nie je jediným regulačným priestorom, ktorý čelí tejto výzve. Právne predpisy EÚ o finančných službách, ako aj finančné regulačné systémy tretích krajín vychádzajú z medzinárodných noriem, ktoré boli vyvinuté spoločne v medzinárodných orgánoch, ako je Rada pre finančnú stabilitu, Bazilejský výbor pre bankový dohľad, Medzinárodná asociácia orgánov dohľadu nad poisťovníctvom a Medzinárodná organizácia komisií pre cenné papiere, pod politickým vedením G20. Medzinárodné normy pomáhajú všetkým jurisdikciám zabezpečiť, aby sa podobné riziká riešili podobným spôsobom a aby sa predišlo pretekom ku dnu, ktoré by mohli vytvoriť finančnú nestabilitu a riziká škodlivého vplyvu na svetových trhoch. Celkový rámec skupiny G20 je podporený aj sieťou dvojstranných dohôd o spolupráci na úrovni regulácie aj dohľadu. Spolupráca prispieva k budovaniu vzájomného porozumenia a dôvery medzi jurisdikciami, čo je predpokladom riadenia cezhraničných rizík. Záväzok EÚ ku globálnej regulačnej konvergencii medzinárodných noriem je neochvejný. Tieto globálne rámce majú zároveň všeobecný cieľ stanovovania noriem a nie sú vždy vhodné na riešenie konkrétnych otázok vznikajúcich v konkrétnom bilaterálnom kontexte.

Jurisdikcie na celom svete používajú rôzne metódy na interné riadenie rozličných rizík a výziev vyplývajúcich z cezhraničných aktivít. Tieto metódy sa pohybujú od uplatňovania domáceho režimu v cezhraničných situáciách cez využívanie pravidiel tretích krajín a výsledkov dohľadu až po úplné oslobodenie určitých cezhraničných činností.

Hlavný prístup EÚ, označovaný ako rovnocennosť, je postavený na pozitívnom posúdení rámca tretej krajiny, čo umožňuje spoľahnúť sa na pravidlá tretích krajín a prácu orgánu dohľadu tretej krajiny.

EÚ môže v praxi určiť, že režim regulácie alebo dohľadu tretej krajiny je rovnocenný so zodpovedajúcim režimom EÚ, čo orgánom v EÚ umožňuje spoľahnúť sa na dodržiavanie rovnocenných pravidiel v tejto tretej krajine zo strany subjektov, ktoré sú predmetom dohľadu. Tento prístup zahŕňa rozhodovacie procesy Komisie, ktorým predchádza posúdenie na základe kritérií stanovených v práve EÚ. Od začiatku zahŕňa aj dialóg s orgánmi posudzovaných tretích krajín.

Týmto prístupom sa zosúlaďuje účinnosť jednotného súboru pravidiel EÚ a dohľad a presadzovanie práva orgánmi EÚ so zabezpečením primeraných možností cezhraničnej činnosti v oblasti finančných služieb a trhov. Rozhodnutia o rovnocennosti môžu skutočne prispieť k podpore cezhraničného podnikania.

V súčasnosti právne predpisy EÚ v oblasti finančných služieb[1] zahŕňajú 40 ustanovení[2], ktoré Komisii umožňujú prijímať rozhodnutia o rovnocennosti. Na tomto základe Komisia do dnešného dňa prijala viac ako 280 rozhodnutí o rovnocennosti pre viac než 30 krajín v rôznych častiach finančného sektora.

V niekoľkých legislatívnych aktoch, ktoré nedávno schválili zákonodarcovia EÚ a ktoré sa týkajú európskych orgánov dohľadu[3], európskych trhových infraštruktúr a prudenciálneho zaobchádzania s investičnými spoločnosťami[4], sa rovnocennosť EÚ zlepšila[5]. Tieto zlepšenia sú dôkazom, že rovnocennosť a následné rozhodnutia v oblasti dohľadu musia byť citlivé na riziko, úzko odrážať regulačný režim a režim dohľadu tretej krajiny, ktorá je posudzovaná, a zohľadňovať vplyv činností tretích krajín na trhy EÚ. Tieto zlepšenia takisto jasne poukazujú na to, že tretia krajina musí priebežne zabezpečovať dodržiavanie kritérií a podmienok, za ktorých sa prijíma rozhodnutie o rovnocennosti.

Vzhľadom na tieto nové zlepšenia, ktoré sa majú zaviesť do súboru pravidiel EÚ, a vzhľadom na vývoj medzinárodnej politiky je načase zhodnotiť celkový prístup EÚ k rovnocennosti a predstaviť niektoré súčasné výzvy, ktorým táto politika dnes čelí. Vo februári 2017 útvary

[1] 17 právnych predpisov EÚ obsahuje „ustanovenia tretích krajín“, ktoré Komisiu oprávňujú rozhodnúť o rovnocennosti zahraničných pravidiel a dohľadu na účely regulácie v EÚ. Právnymi predpismi EÚ sa vytvorili rôzne druhy rovnocennosti s rozdielmi z hľadiska rozhodovacieho procesu EÚ alebo z hľadiska vplyvu rozhodnutia (napr. „primeranosť auditu“, „rovnocennosť auditu“ atď.). Zoznam týchto „ustanovení tretích krajín“ sa nachádza v tomto prehľade: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

[2] Doposiaľ neboli využité všetky z týchto ustanovení.

[3] COM(2018) 0646. Dohoda zo 16. apríla 2019 medzi Parlamentom a Radou o návrhu, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu, a finančných trhoch [2017/0230(COD)].

[4] COM(2017) 0331. Dohoda z 18. apríla 2019 medzi Parlamentom a Radou o povoľovaní centrálnych protistrán a uznávaní centrálnych protistrán z tretích krajín [2017/0136(COD)].

[5] COM(2017) 0791. Dohoda zo 16. apríla 2019 medzi Parlamentom a Radou o návrhu o prudenciálnych požiadavkách na investičné spoločnosti (smernica) [2017/0358(COD)].

Komisie uverejnili pracovný dokument útvarov Komisie[6], v ktorom poskytli prvé komplexné posúdenie rovnocennosti finančných služieb. Na základe tejto technickej práce sa v tomto oznámení stanovujú súčasné politické priority Komisie v oblasti rovnocennosti, načrtávajú sa nedávne legislatívne zlepšenia a uvádzajú sa kľúčové aspekty procesov posudzovania a rozhodovania. Na záver sa predstavuje nedávna a prebiehajúca práca na posudzovaní rovnocennosti a monitorovaní.

2. Účel rovnocennosti

EÚ je pevne odhodlaná podporovať otvorené, spravodlivé a efektívne finančné trhy, ktoré fungujú v prísnych prudenciálnych rámcoch a rámcoch správania. Rovnocennosť je jedným z kľúčových nástrojov, ktoré má EÚ k dispozícii na presadzovanie tohto cieľa vo vonkajšom rozmere vnútorného trhu. Je to preto, že podporuje súdržnosť a vzájomnú kompatibilitu medzi príslušnými časťami rámca EÚ a zodpovedajúcimi pravidlami v tretích krajinách. Politika rovnocennosti EÚ preto plní tri ciele:

- zosúlaďuje potrebu finančnej stability a ochrany investorov v EÚ na jednej strane s výhodami zachovania otvoreného a globálne integrovaného finančného trhu EÚ na druhej strane,
- je kľúčovým prvkom pri podpore zbližovania v oblasti regulácie na základe medzinárodných noriem,
- je to hlavný impulz na vytvorenie alebo zlepšenie spolupráce v oblasti dohľadu s príslušnými partnermi z tretích krajín.

Táto všeobecná politická perspektíva musí takisto zodpovedať záujmom účastníkov trhu, ktorí sa prirodzene zameriavajú na bezprostrednejšie výhody rozhodnutí o rovnocennosti, t. j. možnosť, aby sa orgány v EÚ spoliehali na dodržiavanie rovnocenných pravidiel v tretích krajinách zo strany subjektov pod dohľadom, ako napríklad:

- zníženie (alebo dokonca vylúčenie) prekrývania požiadaviek na súlad pre účastníkov trhu z EÚ aj z tretích krajín,
- zabezpečenie, aby boli určité služby, výrobky a činnosti spoločností z tretích krajín prijateľné na regulačné účely v EÚ, a teda uľahčenie ich dostupnosti na trhu EÚ,
- v niektorých prípadoch umožnenie uplatňovania súdržného prudenciálneho režimu na banky a iné finančné inštitúcie pôsobiace mimo EÚ, čím sa znižujú náklady na investície/expozície spoločností EÚ v tretích krajinách, a to najmä uľahčením riadenia kapitálu.

Rozhodnutia o rovnocennosti môžu priniesť výhody v zmysle zlepšenia cezhraničných obchodných podmienok a vytvorenia nových príležitostí, čím prispejú k spravodlivému a otvorenému obchodu medzi EÚ a tretími krajinami. V niekoľkých prípadoch môžu rozhodnutia o rovnocennosti zvýšiť aj možnosti prístupu na trh. Pred začatím posudzovania

[6] Pracovný dokument útvarov Komisie z februára 2017 o rozhodnutiach o rovnocennosti EÚ v politike finančných služieb: hodnotenie. SWD(2017) 102 final.

rovnocennosti tretích krajín Komisia zakaždým prostredníctvom osobitného procesu posúdi tieto potenciálne prínosy pre účastníkov finančného trhu EÚ.

Proces rovnocennosti je zároveň predovšetkým riadením rizika. Vždy zahŕňa riadenie všetkých rizík spojených s cezhraničnou činnosťou účastníkov trhu (t. j. vplyvy na finančnú stabilitu EÚ, integritu trhu, ochranu investorov a rovnaké podmienky na vnútornom trhu EÚ) pri využití výhod otvoreného a globálneho integrovaného finančného trhu EÚ.

Je zodpovednosťou Komisie, aby zabezpečila, že vždy, keď sa zváži nové rozhodnutie spoliehať sa na pravidlá alebo dohľad tretích krajín, budúce prínosy nebudú predstavovať nadmerné riziko (a náklady) pre finančné trhy EÚ a že ich možno zaviesť spôsobom, ktorý je v súlade so zásadou rovnakých podmienok na vnútornom trhu EÚ. Každé nové rozhodnutie o rovnocennosti musí napokon poskytnúť obozretný a udržateľný rámec, ktorý slúži ako most medzi pravidlami vnútorného trhu EÚ a prudenciálnymi rámcami tretích krajín.

Hoci rovnocennosť sa posudzuje na základe kritérií stanovených v právnych predpisoch EÚ, Komisia musí zvážiť aj to, či by rozhodnutia o rovnocennosti boli zlučiteľné s politickými prioritami EÚ v oblastiach, ako sú medzinárodné sankcie, boj proti praniu špinavých peňazí a financovanie terorizmu, dobrá správa daní na globálnej úrovni alebo iné súvisiace priority vonkajšej politiky s cieľom zabezpečiť konzistentnosť činností EÚ na medzinárodnej scéne. Všetky tieto faktory poukazujú na výšku rizika pre finančnú stabilitu alebo potrebu primeranej ochrany účastníkov finančného trhu a iných osôb v EÚ. Vzhľadom na tieto aspekty je preto dôležité zachovať dobré meno a dlhodobú stabilitu finančného sektora EÚ.

Hoci rozhodnutia o rovnocennosti sú jednostrannými a diskrečnými aktmi EÚ, prinášajú výhody pre EÚ aj jej partnerov z tretích krajín. Tento vzájomne prospešný výsledok závisí od spravodlivosti pri zaobchádzaní s aktérmi EÚ, ktorí pôsobia v tretích krajinách a podliehajú miestnym pravidlám a dohľadu. V tejto súvislosti sa niektoré kategórie rozhodnutí o rovnocennosti prijímajú po náležitom preskúmaní toho, ako daná tretia krajina pristupuje k regulačnému rámcu EÚ, k práci dohľadu vykonávanej orgánmi EÚ a k miestnej prítomnosti účastníkov trhu EÚ. V niekoľkých prípadoch dizajn rámca rovnocennosti EÚ podporuje skúmanie vzájomne sa dopĺňajúcich výsledkov s tretími krajinami, napríklad zavedenie mechanizmov spolupráce v oblasti dohľadu. V budúcnosti bude Komisia naďalej posudzovať a prípadne diskutovať s tretími krajinami o tom, aké prudenciálne zaobchádzanie poskytuje účastníkom trhu EÚ pri posudzovaní rozhodnutí o rovnocennosti s touto treťou krajinou.

3. Nedávne zlepšenia návrhu režimov rovnocennosti EÚ

Možnosti udelenia rovnocennosti sú stanovené v osobitných ustanoveniach o rovnocennosti, ktoré sú súčasťou viacerých legislatívnych aktov o finančných službách EÚ. Ustanovenia o rovnocennosti sú prispôsobené potrebám každého konkrétneho aktu a mali by sa vykladať s ohľadom na ciele predmetného aktu, najmä jeho prínos k vytvoreniu a fungovaniu vnútorného trhu, integrite trhu, ochrane investorov a všeobecnejšie jeho príspevok k finančnej stabilite. V právnych aktoch sa stanovujú podmienky, kritériá a rozsah, v akom môže EÚ zohľadniť regulačný rámec a rámec dohľadu tretej krajiny pri regulácii finančných trhov EÚ a dohľade nad nimi v situáciách, ktoré zahŕňajú cezhraničný prvok. V dôsledku toho existujú

značné rozdiely v tom, ako sa vytvárajú mechanizmy rovnocennosti a ako sú zahrnuté do právnych predpisov EÚ o finančných službách, či už z hľadiska procesu, ktorý sa má dodržiavať, obsahu požadovaného posúdenia, alebo vykonávania pozitívneho stanovenia rovnocennosti[7].

Počas niekoľkých uplynulých rokov sa Komisia zapojila do dôkladného dialógu s Európskym parlamentom, Radou a ďalšími zainteresovanými stranami o potrebných zlepšeniach prístupu EÚ k určovaniu a udržiavaniu rovnocennosti[8]. Zo záveru Komisie z týchto diskusií a spoločných úvah vyplýva všeobecne uznávaná skutočnosť, že v súčasnosti by bolo mimoriadne ťažké zaviesť jednotný proces posudzovania a rozhodovania, ktorý by zahŕňal rôzne oblasti rovnocennosti. Tvorcovia politiky, regulačné orgány a ďalšie zainteresované strany v súčasnosti akceptujú potrebu heterogénnosti v prístupe EÚ k rovnocennosti, pokiaľ sa v rámci každého konkrétneho druhu rovnocennosti dodržia niektoré spoločné zásady: primeranosť posudzovania, prístup zohľadňujúci riziko pri určovaní rovnocenných výsledkov, ako aj zvýšená transparentnosť voči zainteresovanej tretej krajine a širokej verejnosti. Okrem toho existuje všeobecná zhoda na tom, že treba zaviesť opatrenia, ktorými možno sledovať, či tretie krajiny neustále spĺňajú podmienky, ktoré sú základom každého pozitívneho rozhodnutia o rovnocennosti.

Komisia už aktívne reagovala na výzvy na zlepšenie, ktoré si nevyžadovali legislatívne kroky, najmä v oblasti verejnej transparentnosti, zodpovednosti a neverejných dialógov s jednotlivými tretími krajinami. V pracovnom dokumente útvarov Komisie z roku 2017 o rovnocennosti sa podrobne vysvetlil proces, ktorý vedie k rozhodnutiu o rovnocennosti a rôzne súvisiace aspekty a obmedzenia. Komisia poskytla aj verejne prístupný prehľad právomocí v oblasti rovnocennosti, ktoré existujú v právnych predpisoch EÚ, a doteraz prijatých rozhodnutí. Komisia nedávno upravila aj svoje interné procesy a v súčasnosti vo všeobecnosti predkladá návrhy rozhodnutí o rovnocennosti, ktoré sa majú prijať, na verejnú konzultáciu (30-dňové obdobie spätnej väzby).

Komisia okrem toho spolupracovala s Európskym parlamentom a Radou na niekoľkých legislatívnych návrhoch, ktoré sa týkajú prístupu k rovnocennosti EÚ. V dôsledku toho sa v nedávnom období zaviedli významné zmeny týkajúce sa režimov rovnocennosti, a to prostredníctvom legislatívnych zmien, ktoré sa týkajú európskych orgánov dohľadu, európskych trhových infraštruktúr a prudenciálneho zaobchádzania s investičnými spoločnosťami.

[7] Pozri aj pracovný dokument útvarov Komisie z roku 2017 o rovnocennosti, s. 10.

[8] Pozri správu z 18. júla 2018 o vzťahoch medzi EÚ a tretími krajinami v oblasti regulácie finančných služieb a dohľadu nad nimi [2017/2253(INI)], spravodajca B. Hayes, Výbor pre hospodárske a menové veci, Európsky parlament.

Zmena nariadení týkajúcich sa európskych orgánov dohľadu posilňuje úlohu týchto orgánov pri monitorovaní rovnocenných tretích krajín. Každý európsky orgán dohľadu má vykonávať monitorovanie rovnocenných tretích krajín a každoročne predkladať dôvernú správu Európskemu parlamentu, Rade, Komisii a ďalším dvom európskym orgánom dohľadu, v ktorej „zhrnie svoje zistenia týkajúce sa jeho činností monitorovania“. Európske orgány dohľadu navyše nemôžu uzatvárať administratívne dohody s tretími krajinami, ktoré sú uvedené na zozname vysokorizikových krajín z hľadiska prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

Zmena nariadenia o infraštruktúre európskych trhov posilňuje rámec dohľadu pre centrálne protistrany, ktoré poskytujú zúčtovacie služby firmám v EÚ, najmä zavedením prístupu, ktorý je citlivejší na riziko a je primeranejší pre režim tretích krajín. Centrálne protistrany tretích krajín, ktoré sú alebo sa stanú systémovými a relevantnými pre finančnú stabilitu v EÚ, budú podliehať osobitným a primeraným požiadavkám odrážajúcim stupeň systémového rizika. Ak tieto požiadavky nie sú dostatočné na zmiernenie potenciálnych rizík pre stabilitu Únie alebo niektorého z členských štátov, od centrálnej protistrany z tretej krajiny sa ako posledná možnosť môže požadovať, aby služby spoločnostiam EÚ poskytovala prostredníctvom subjektu oprávneného v EÚ.

Nariadením o investičných spoločnostiach sa pre spoločnosti z tretích krajín so sídlom v rovnocenných jurisdikciách zavádzajú nové kritériá posúdenia, ako aj dodatočné záruky a povinnosti podávať správy v existujúcom rámci rovnocennosti pre cezhraničné poskytovanie investičných služieb profesionálnym klientom podľa nariadenia o trhoch s finančnými nástrojmi (MiFIR)[9]. V rámci nového režimu rovnocennosti sa vytvárajú rôzne kategórie jurisdikcií tretích krajín; najmä pri jurisdikciách, v ktorých je pravdepodobné, že rozsah a pôsobnosť poskytovaných služieb bude mať pre Úniu systémový význam, sa rovnocennosť môže udeliť len po podrobnom posúdení Komisiou. Okrem toho sa posilňuje úloha Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy pri monitorovaní činnosti takýchto firiem v Únii.

Okrem toho, pokiaľ ide o finančné referenčné hodnoty, referenčné hodnoty spravované mimo EÚ budú do roku 2022 vyňaté z povinnosti byť posúdené ako rovnocenné, uznané alebo schválené, aby sa mohli používať v EÚ[10]. Európsky orgán pre cenné papiere a trhy bude mať navyše do roku 2022 právomoc uznávať správcov referenčných hodnôt tretích krajín.

4. Posúdenia a rozhodovanie o rovnocennosti

Rozhodnutie o rovnocennosti je jednostranným a diskrečným aktom EÚ, ktorý v súlade s prioritami Únie a záujmami finančných trhov EÚ vykonáva a uzatvára Komisia. Rozhodnutia o rovnocennosti sa nepripravujú a neprijímajú samostatne: Komisia sa v zásade vždy usiluje o nadviazanie účinného technického dialógu s dotknutými stranami s cieľom

[9] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 600/2014 z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 84).

[10] COM(2018) 0355. Dohoda z 26. marca 2019 medzi Parlamentom a Radou o nízkouhlíkových referenčných hodnotách a referenčných hodnotách pre kladný vplyv v oblasti emisií uhlíka [2018/0180(COD)].

zabezpečiť spoľahlivosť a presnosť svojich podkladových technických posúdení, v prípade potreby za účasti európskych orgánov dohľadu. Orgány tretích krajín sa vyzývajú, aby prispeli k vyšetrovaniam týkajúcim sa spôsobu, akým ich regulačný rámec a rámec dohľadu dosahujú výsledky stanovené v zodpovedajúcom rámci EÚ.

Komisia sa snaží nadviazať technické kontakty s príslušnou treťou krajinou s cieľom rozvíjať svoje chápanie rámca tretej krajiny a neskôr potvrdiť svoje zistenia týkajúce sa rovnocennosti. Takéto technické kontakty môžu neskôr pomôcť pri riešení potenciálnych medzier zistených v regulačnom rámci alebo v rámci dohľadu počas následného monitorovacieho procesu. V tejto súvislosti sú regulačné alebo regionálne dialógy EÚ, ktoré už prebiehajú s niekoľkými tretími krajinami, nielen zdrojom informácií, ale aj príležitosťou na doladenie technických posúdení, ktoré sú podkladom rozhodnutí o rovnocennosti, na diskusiu o zisteniach týkajúcich sa monitorovania rovnocennosti alebo na potrebu preskúmania existujúceho rozhodnutia, ak sa zistia závažné nedostatky.

Stanovenie rovnocennosti režimu tretej krajiny je výsledkom dôkladného jednotlivého posúdenia pravidiel tretích krajín a dohľadu nad nimi zo strany Komisie. Takéto posúdenie sa riadi dvoma hlavnými aspektmi: zásadou proporcionality a potrebou riadiť riziká súvisiace s cezhraničnou činnosťou na základe rovnocennosti.

Komisia pripisuje najvyššiu dôležitosť primeranému pohľadu na riziká, ktoré vyplývajú z posudzovaných rámcov tretích krajín. Preskúmané jurisdikcie môžu pre finančné trhy EÚ zahŕňať rôzne úrovne expozície riziku, okrem iného v závislosti od prepojenosti posudzovaného trhu s finančnými trhmi EÚ, a teda aj v závislosti od trhového podielu príslušnej tretej krajiny. Zameranie sa na riziká v tomto procese znamená, že „krajiny s vysokým vplyvom“, pri ktorých účastníci trhu pravdepodobne intenzívne používajú rozhodnutie o rovnocennosti, budú spravidla prinášať významnejší súbor rizík, ktoré bude musieť Komisia zohľadniť pri posudzovaní kritérií rovnocennosti a pri výkone svojej diskrečnej právomoci. Ak by existovali nedostatky alebo medzery v hodnotení rovnocennosti takýchto tretích krajín, pravdepodobne by mali negatívny vplyv na finančnú stabilitu alebo integritu trhu v EÚ.

V rámci tohto prístupu Komisia identifikuje riziká pre finančný systém EÚ, ktoré môžu vzniknúť v dôsledku zvýšeného vystavenia sa špecifickému rámcu tretích krajín. Tieto riziká zohľadňuje osobitne pri overovaní, či tretie krajiny dodržiavajú súbor kritérií rovnocennosti, pričom tieto kritériá uplatňuje úmerne k identifikovaným rizikám. Technické posúdenie – ktoré môže v prípade potreby obsahovať ďalšie relevantné kritériá – môže zahŕňať príspevok európskych orgánov dohľadu (ESA) – to znamená, Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA), Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy (ESMA) a Európskeho orgánu pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA) alebo prípadne iných orgánov na úrovni EÚ, napríklad Výboru európskych orgánov pre dohľad nad výkonom auditu (CEAOB).

Posudzovanie rovnocennosti rámcov tretích krajín sa zameriava na výsledky regulácie a dohľadu tretích krajín, pričom sa prihliada na riziká spojené s finančným systémom tretej krajiny. Režimy tretích krajín nemusia byť totožné s rámcom EÚ, ale musia v plnom rozsahu

zabezpečiť výsledky stanovené v tomto rámci. V tejto súvislosti môže prístup citlivý na riziko viesť Komisiu k tomu, aby zvážila osobitné otázky posudzovaných tretích krajín, napríklad skutočnosť, že firmy EÚ sa vo veľkej miere spoliehajú na prevádzkovateľov, na ktorých sa vzťahuje regulácia a dohľad tretích krajín. Proporcionalita pri uplatňovaní kritérií môže viesť k tomu, že EÚ bude od krajín s vysokým vplyvom, očakávať silnejšie záruky, že sú schopné dosiahnuť požadovaný výsledok. Tieto prvky spoločne prispievajú k vytvoreniu účinného a bezpečného rámca rovnocennosti, ktorý zo strany EÚ podporuje cezhraničnú činnosť na finančných trhoch.

V rámci svojej diskrečnej právomoci môže Komisia podľa potreby rozhodnúť o formálnom prijatí, pozastavení alebo zrušení rozhodnutia o rovnocennosti. V závislosti od okolností môže také rozhodnutie nadobudnúť účinnosť po možnom prechodnom období, ktoré sa uplatní na úplné rozhodnutie alebo na jeho časť. Ak sa rozhodnutie zruší, rovnocennosť sa môže následne obnoviť, ak a keď budú splnené všetky potrebné podmienky. Komisia môže rozhodnutiam o rovnocennosti udeliť časovo obmedzenú rovnocennosť alebo stanoviť podmienky alebo obmedzenia. Môže napríklad udeliť čiastočnú rovnocennosť alebo poskytnúť rovnocennosť celému rámcu tretej krajiny len pre konkrétne zahrnuté subjekty, výrobky alebo služby alebo ich kategórie alebo iba niektorým z jej príslušných orgánov. Komisia sa takisto môže rozhodnúť využiť túto flexibilitu v prípade, keď niektoré aspekty posudzovania rovnocennosti tretej krajiny neprinášajú celkovo uspokojivý výsledok, ak sú potrebné ďalšie skúsenosti, na základe ktorých sa posúdi, ako sa vyvíja spolupráca medzi orgánmi dohľadu v EÚ a v tretej krajine, alebo ak sa očakáva, že nový režim v tretej krajine prinesie všetky požadované výsledky. Komisia okrem posúdenia splnenia kritérií rovnocennosti stanovených v právnych predpisoch EÚ o finančných službách zohľadní účinnú spoluprácu s jurisdikciou tretích krajín v iných oblastiach politiky EÚ, ako sa uvádza v oddiele 2.

Tretie krajiny môžu vyjadriť záujem o posúdenie, ktorý Komisia náležite zváži. Treba poznamenať, že právomoci v oblasti rovnocennosti neudeľujú tretím krajinám právo na posúdenie ich rámca alebo na získanie rovnocennosti, a to ani vtedy, ak sú tieto tretie krajiny schopné preukázať, že ich rámec spĺňa príslušné kritériá. Podobne, zatiaľ čo EÚ v mnohých prípadoch dodržiava medzinárodné normy a dodržiavanie medzinárodných noriem treťou krajinou bude dôležitým faktorom, táto skutočnosť neznamená, že by Komisia automaticky považovala danú krajinu v konkrétnej oblasti za rovnocennú s EÚ.

5. Rozhodnutia o rovnocennosti prijaté od januára 2018

Od januára 2018 Komisia prijala rozhodnutia o rovnocennosti v oblastiach nariadenia o infraštruktúre európskych trhov týkajúce sa maržových požiadaviek (Japonsko)[11], nariadenia o kapitálových požiadavkách (Argentína)[12], nariadenia o trhoch s finančnými nástrojmi, pokiaľ ide o povinnosť obchodovať s derivátmi (Singapur)[13], nariadenia EÚ

[11] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2019/684 z 25. apríla 2019 (Ú. v. EÚ L 115, 2.5.2019, s. 11 – 15).
[12] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2019/536 z 29. marca 2019 (Ú. v. EÚ L 92, 1.4.2019, s. 3 – 8).
[13] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2019/541 z 1. apríla 2019 (Ú. v. EÚ L 93, 2.4.2019, s. 18 – 24).

o referenčných hodnotách (Singapur a Austrália)[14], nariadenia o infraštruktúre európskych trhov, pokiaľ ide o centrálne protistrany, a nariadenia o centrálnych depozitároch cenných papierov, pokiaľ ide o centrálne depozitáre cenných papierov (pre Spojené kráľovstvo v prípade brexitu bez dohody)[15]. Komisia s verejnosťou konzultovala aj rozhodnutie o primeranosti podľa smernice o štatutárnom audite (Čína)[16]. Rozhodnutie o rovnocennosti v oblasti nariadenia o trhoch s finančnými nástrojmi o povinnosti obchodovať s akciami (Švajčiarsko)[17] bolo prijaté v decembri 2018 a jeho platnosť uplynula 30. júna 2019. Napokon, v oblasti nariadenia o ratingových agentúrach[18] (9 tretích krajín[19]) Komisia na jednej strane rozšírila niektoré existujúce rozhodnutia pre určité tretie krajiny a na druhej strane prvýkrát zrušila existujúce rozhodnutia pre určité tretie krajiny. Niektoré jurisdikcie už po zmene v roku 2013 nespĺňali normy stanovené v nariadení o ratingových agentúrach EÚ a vzhľadom na rozsah činnosti, ktorá má byť pokrytá, sa rozhodli nevykonávať potrebné legislatívne úpravy. Komisia priamo informovala dotknuté jurisdikcie o svojom zámere zrušiť režim rovnocennosti a dotknutým orgánom tretích krajín ponúkla príležitosť vrátiť sa k tejto záležitosti. Na tomto príklade možno vidieť, ako môže monitorovanie viesť k preskúmaniu rozhodnutí vrátane zrušenia takýchto rozhodnutí, ak je to opodstatnené (ďalšie podrobnosti a faktory, ktoré viedli k prijatiu takýchto rozhodnutí, sú uvedené v prílohe).

6. Monitorovanie a preskúmania rovnocennosti

Monitorovanie rozhodnutí o rovnocennosti

Nepretržitý vývoj regulačných rámcov a rámcov dohľadu významných finančných centier a dynamický kontext trhu znamenajú, že skutočnosti a predpoklady, o ktorých boli pôvodne prijaté niektoré rozhodnutia o rovnocennosti, už nemusia byť správne. Spoliehanie sa na zastarané zistenie rovnocennosti môže prinášať nové riziká pre finančný systém EÚ.

Komisia a európske orgány dohľadu musia v súlade so svojimi príslušnými mandátmi zabezpečiť primerané monitorovanie rovnocennosti. Ako sa odráža v nedávnych zmenách režimov rovnocennosti, európske orgány dohľadu majú dobrú pozíciu byť lídrami v konkrétnych úlohách v oblasti monitorovania (po vývoji v oblasti regulácie v tretej krajine alebo po vývoji v oblasti dohľadu, v oblasti spolupráce medzi orgánmi dohľadu v EÚ

[14] Dve vykonávacie rozhodnutia Komisie prijaté spolu s týmto oznámením [vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5476 a vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5477]. Návrhy boli uverejnené na účely spätnej väzby verejnosti od 19. marca 2019 do 16. apríla 2019.

[15] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2018/2030 z 19. decembra 2018 (Ú. v. EÚ L 325, 20.12.2018, s. 47 – 49 so zmenami), vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2018/2031 z 19. decembra 2018 (Ú. v. EÚ L 325, 20.12.2018, s. 50 – 52 so zmenami.)

[16] Od 4. júna 2019 do 2. júla 2019 bol uverejnený návrh na účely spätnej väzby verejnosti [Ares(2019)3590761].

[17] Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2018/2047 z 20. decembra 2018 (Ú. v. EÚ L 327, 21.12.2018, s. 77 – 83).

[18] Ú. v. EÚ L 146, 31.5.2013, s. 1 – 33.

[19] Deväť vykonávacích rozhodnutí Komisie prijatých spolu s týmto oznámením vrátane štyroch predĺžení: Hongkong (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5808), Japonsko (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5807), Mexiko (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5804), USA (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5803) a päť zrušení: Argentína (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5806), Austrália (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5800), Brazília (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5805), Kanada (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5801), Singapur (vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2019)5802). Návrhy boli uverejnené na účely spätnej väzby verejnosti od 11. júna 2019 do 9. júla 2019.

a v tretej krajine). Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov vykonal posúdenie situácie na mieste na Bermudách s cieľom monitorovať vykonávanie rozhodnutia o rovnocennosti v oblasti poistenia. Účinné monitorovanie je možné iba vtedy, ak existuje dobrá dohoda o spolupráca medzi Komisiou a európskymi orgánmi dohľadu na jednej strane a orgánmi dohľadu tretích krajín na druhej strane[20]. Na tento účel majú kľúčový význam regulačné dialógy a fóra s tretími krajinami.

Monitorovanie rovnocennosti pozostáva z technickej práce zameranej na skúmanie účinkov existujúceho rozhodnutia o rovnocennosti. Komisia musí okrem iného dohliadať na to, či rozhodnutie o rovnocennosti:

- naďalej plní ciele EÚ, pre ktoré bolo prijaté a ktoré môžu závisieť napríklad od zmien v regulačnom rámci tretej krajiny,
- môže vytvárať nové riziká pre finančnú stabilitu, integritu trhu alebo ochranu investorov, ako aj či činnosti spoločností alebo služieb, na ktoré sa vzťahuje predmetné rozhodnutie, rešpektujú integritu vnútorného trhu EÚ s finančnými službami a zachovávajú rovnaké podmienky v EÚ,
- je ovplyvnené zaradením tretej krajiny do zoznamov EÚ týkajúcich sa nespolupracujúcich daňových jurisdikcií[21] alebo vysokorizikových tretích krajín, pri ktorých existujú strategické nedostatky v režimoch boja proti praniu špinavých peňazí/boja proti financovaniu terorizmu[22].

Cieľom monitorovania je prispieť k porozumeniu vývoja na trhu a regulačných predpisov, zhodnotiť, ako finančné inštitúcie z tretích krajín alebo EÚ používajú rozhodnutie o rovnocennosti, a preskúmať postupy dohľadu v tretích krajinách. Výsledky monitorovania by preto mali viesť k prípadnému preskúmaniu rozhodnutia o rovnocennosti. Preskúmanie sa môže vykonať najmä v reakcii na významné zistenie vyplývajúce z monitorovania. V tomto ohľade účinné monitorovanie umožňuje včasné odhalenie potenciálne závažných odchýlok a ich riešenie, čím sa minimalizuje riziko možného neskoršieho zrušenia. Malo by sa preto považovať za užitočný prostriedok na zabezpečenie stability v dohodách o rovnocennosti, a nie za zdroj neistoty v týchto dohodách.

Preskúmania rozhodnutí o rovnocennosti

Preskúmanie rovnocennosti zahŕňa štruktúrovanejšiu a presnejšie vymedzenú analýzu. Takéto preskúmanie sa týka relevantnej právomoci Komisie v oblasti rovnocennosti v práve EÚ

[20]Dôvodom na začatie *ad hoc* preskúmania rozhodnutia o rovnocennosti môže byť nedostatočná včasná spolupráca orgánov tretích krajín pri informovaní o legislatívnom vývoji, postupoch dohľadu alebo vykonávacích politikách.

[21]Zoznam nespolupracujúcich jurisdikcií EÚ na daňové účely, ktorý je uvedený v záveroch Rady z 5. decembra 2017 s následnými zmenami.

[22]Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu (Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 73 – 117).

alebo osobitného mandátu Komisie v samotnom rozhodnutí o rovnocennosti. Preskúmanie sa v podstate zameriava na všetky kritériá rovnocennosti a osobitné podmienky obsiahnuté v rozhodnutí o rovnocennosti s cieľom ubezpečiť sa, že sa naďalej dodržiavajú (napríklad po zmene rámca EÚ v danom sektore). Môže sa vykonávať ad hoc alebo pravidelne a môže viesť k jednostrannému odňatiu rovnocennosti zo strany Komisie. Zahŕňa dôkladný dialóg s príslušnými orgánmi tretích krajín, ktorý môže ešte preukázať, že ich režim prináša výsledky stanovené v zodpovedajúcom rámci EÚ.

V nadchádzajúcich mesiacoch bude Komisia úzko spolupracovať s európskymi orgánmi dohľadu s cieľom zintenzívniť spoluprácu v oblasti monitorovania v súlade s ich príslušnými mandátmi a zmenami, ktoré vyplývajú z nadobudnutia účinnosti uvedených nedávnych legislatívnych zlepšení.

7. Prehľad priorít na roky 2019 – 2020

Komisia pracuje na posudzovaní rovnocennosti alebo návrhoch rozhodnutí v niekoľkých oblastiach. Najväčší pokrok sa dosiahol v oblasti štatutárneho auditu (primeranosti)[23] a referenčných hodnôt. V tejto poslednej oblasti niekoľko ďalších jurisdikcií tretích krajín pripravuje alebo prijíma nové regulačné rámce pre správu a používanie referenčných hodnôt, ktoré sa vo veľkej miere inšpirujú nariadením EÚ o referenčných hodnotách.

Okrem toho existuje niekoľko priorít, na ktoré by sa malo monitorovanie zamerať:

- **zmeny v legislatívnom rámci EÚ**: oblasti, v ktorých sa revidoval legislatívny rámec EÚ, na ktorom sa zakladali predchádzajúce posúdenia rovnocennosti – čo vedie k zrušeniu existujúcich rozhodnutí, v ktorých rámec tretej krajiny už neprináša výsledky stanovené v novom rámci EÚ[24],
- **oblasti alebo tretie krajiny s veľkým vplyvom:** oblasti a krajiny, na ktoré sa vzťahujú rozhodnutia o rovnocennosti a ktoré majú veľký vplyv na EÚ z hľadiska finančnej stability, trhovej činnosti a ochrany investorov[25],
- **nadchádzajúce preskúmanie alebo skončenie platnosti rozhodnutia a rovnocennosti:** oblasti, v ktorých rozhodnutia o rovnocennosti zahŕňajú lehotu na preskúmanie alebo blížiaci sa časový limit[26],
- **vývoj situácie na trhu**: segmenty trhu, ktoré prechádzajú dynamickými alebo štrukturálnymi zmenami alebo vývojom z hľadiska využívania rozhodnutia o rovnocennosti účastníkmi finančného trhu EÚ[27].

[23] Podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/43/ES zo 17. mája 2006 o štatutárnom audite ročných účtovných závierok a konsolidovaných účtovných závierok (Ú. v. EÚ L 157, 9.6.2006, s. 87 – 107).

[24] Pozri napríklad rozhodnutia o obnovení alebo zrušení rovnocennosti po nadobudnutí účinnosti nového rámca EÚ pre ratingové agentúry.

[25] Napríklad pozri rozhodnutia o rovnocennosti pre centrálne protistrany [článok 25 nariadenia (EÚ) č. 648/2012], v ktorých musí Európsky orgán pre cenné papiere a trhy monitorovať vývoj v oblasti regulácie a dohľadu v tretích krajinách.

[26] Napríklad podľa nariadenia (EÚ) č. 575/2013 bolo v decembri 2014 prijaté prvé rozhodnutie o rovnocennosti pre niekoľko jurisdikcií, pričom sa predpokladá, že zoznam krajín bude revidovaný každých päť rokov. Odvtedy bolo prijatých niekoľko rozhodnutí, na základe ktorých boli do zoznamu rovnocenných jurisdikcií pridané ďalšie krajiny. Bude potrebné pokračovať v tejto práci vrátane monitorovania tretích krajín uvedených v zozname.

V nadchádzajúcich mesiacoch môže Komisia v prípade potreby vyžadovať ďalšie kroky v oblasti rovnocennosti alebo monitorovania v spolupráci s príslušnými európskymi orgánmi dohľadu.

8. Záver

Politika rovnocennosti EÚ sa dnes javí ako flexibilný regulačný nástroj schopný premosťovať trhliny medzi jurisdikciami. Prístup rovnocennosti EÚ vrátane jeho počiatočných mechanizmov posúdenia a následného monitorovania bude naďalej prinášať skutočnú pridanú hodnotu pre štruktúru regulácie a dohľadu a pre bezpečné a efektívne finančné trhy v EÚ aj na celom svete.

V kontexte dvojstranných vzťahov prinesie rovnocennosť hmatateľné výhody pre jurisdikcie EÚ a tretích krajín, pokiaľ ide o zmenšovanie cezhraničných rozdielov a nezlučiteľnosti, a prispeje k zníženiu fragmentácie svetového trhu. Na splnenie týchto zámerov budú najvhodnejšie rozhodnutia o rovnocennosti, ktorými sa zabezpečia prísne štandardy finančnej stability, integrity trhu a ochrany investorov, zmysluplná podpora a posilnenie spolupráce v oblasti regulácie a dohľadu medzi EÚ a orgánmi tretích krajín, pričom sa zároveň zachovajú otvorené a globálne integrované finančné trhy EÚ.

[27] Napríklad podľa nariadenia (EÚ) č. 600/2014, článkov 23 a 28 (povinnosť obchodovania s akciami a derivátmi), dynamická situácia v segmente miest obchodovania odôvodňuje nepretržité monitorovanie vývoja relevantného pre emitentov a investorov z EÚ využívajúcich infraštruktúry, ktoré EÚ považuje za rovnocenné. V rámci monitorovania týkajúceho sa derivátov by sa takisto malo posúdiť, či tretie krajiny poskytujú obchodným miestam EÚ rovnaké zaobchádzanie.