



Bruselj, 29.7.2019
COM(2019) 349 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKI
CENTRALNI BANKI EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN
ODBORU REGIJ**

Enakovrednost na področju finančnih storitev

Enakovrednost na področju finančnih storitev

1. Uvod

EU si je dosledno prizadevala za krepitev notranjega trga finančnih storitev z uvedbo enotnih pravil in skupne nadzorne strukture za svoje države članice. Z vzpostavitvijo bančne unije in postavljanjem temeljev za unijo kapitalskih trgov je na tem področju v zadnjih letih dosegla konkreten napredek.

V skladu z globalno naravo finančnih trgov EU upošteva, kako njen notranji okvir za finančne storitve zajema čezmejne dejavnosti in izpostavljenosti tveganjem v tretjih državah ter kako se ta okvir prepleta z drugimi regulativnimi ureditvami. Hkrati EU spremlja in se po potrebi dinamično odziva na zunanji razvoj regulativnih in nadzornih ureditev (torej na izboljšanje ali poslabšanje dvostranskega sodelovanja/vzajemnega zaupanja), ki lahko vpliva na širše regulativno okolje za udeležence na trgu, ki so dejavni v EU. Pri tem si prizadeva ohraniti prožen in učinkovit bonitetni okvir, ki obravnava tveganja, povezana s čezmejnimi dejavnostmi, v kolikor vplivajo na finančno stabilnost EU, celovitost trga, varstvo vlagateljev in enake konkurenčne pogoje na notranjem trgu. To nenazadnje pomeni, da je treba preprečiti nasprotujoče si zahteve in zmanjšati možnosti za regulativno arbitražo.

EU ni edino regulativno območje, ki se sooča s tem izzivom. Zakonodaja EU na področju finančnih storitev in finančni regulativni sistemi v tretjih državah črpajo iz mednarodnih standardov, ki so jih skupaj razvili mednarodni organi, kot so Odbor za finančno stabilnost, Baselski odbor za bančni nadzor, Mednarodno združenje zavarovalnih nadzornikov in Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev, pod političnimi usmeritvami skupine G-20. Mednarodni standardi vsem jurisdikcijam pomagajo, da lahko podobna tveganja obravnavajo na podoben način in da se lahko izognejo tekmovanju v zniževanju standardov, ki bi lahko privedlo do finančne nestabilnosti in širjenja negativnih vplivov na svetovnih trgih. Splošni okvir G-20 temelji tudi na mreži dvostranskih dogovorov o sodelovanju na regulativni in nadzorni ravni. Sodelovanje prispeva k vzpostavljanju medsebojnega razumevanja in zaupanja med jurisdikcijami, kar je pogoj za obvladovanje čezmejnih tveganj. EU je trdno zavezana globalnemu regulativnemu zbliževanju na področju mednarodnih standardov. Hkrati pa je namen teh globalnih okvirov določanje splošnih standardov in zato niso vedno primerni za obravnavanje konkretnih vprašanj, ki se pojavijo v posebnih dvostranskih kontekstih.

Jurisdikcije po vsem svetu uporabljajo različne metode za notranje upravljanje različnih tveganj in izzivov, ki izhajajo iz čezmejnih dejavnosti. Te metode segajo vse od uporabe nacionalne ureditve v čezmejnih primerih, odloga uporabe pravil tretjih držav in nadzornih rezultatov pa do popolnega izvzetja nekaterih čezmejnih dejavnosti.

Glavni pristop EU, ki se imenuje enakovrednost, vključuje pozitivno oceno okvira tretje države, ki omogoča zanašanje na pravila tretjih držav in delo nadzornika v tretji državi.

V praksi lahko EU določi, da je regulativna ali nadzorna ureditev tretje države enakovredna ustreznemu ureditvi EU, kar organom v EU omogoča, da se zanašajo na skladnost nadzorovanih subjektov z enakovrednimi pravili v takšni tretji državi. Ta pristop vključuje postopke odločanja Komisije, pred katerimi se opravi ocena, pri kateri se upoštevajo merila, določena v zakonodaji EU. Od samega začetka vključuje tudi dialog z organi tretjih držav, ki se ocenjujejo.

Ta pristop usklajuje učinkovitost enotnih pravil in nadzora EU ter izvrševanja s strani organov EU z zagotavljanjem ustreznih možnosti za čezmejne dejavnosti na področju finančnih storitev in trgov. Sklepi o enakovrednosti lahko dejansko prispevajo k spodbujanju čezmejnega poslovanja.

Danes zakonodaja EU o finančnih storitvah¹ vključuje približno 40 določb², ki Komisiji omogočajo sprejemanje sklepov o enakovrednosti. Na njihovi podlagi je Komisija do danes sprejela več kot 280 sklepov o enakovrednosti za več kot 30 držav, in sicer za različna področja finančnega sektorja.

Enakovrednost s pravili EU se je izboljšala v številnih zakonodajnih aktih, o katerih so se nedavno dogovorili zakonodajalci EU in ki se nanašajo na evropske nadzorne organe³, infrastrukturo evropskega trga⁴ ter bonitetno obravnavo investicijskih podjetij⁵. Te izboljšave so poudarile, da morajo biti sklepi o enakovrednosti in nadzorne odločitve, ki jim sledijo, občutljivi na tveganje, natančno odražati regulativno in nadzorno ureditev tretje države, ki se ocenjuje, ter upoštevati učinek dejavnosti tretjih držav na trge EU. Prav tako te izboljšave jasno določajo, da mora tretja država stalno zagotavljati skladnost z merili in pogoji, pod katerimi se sprejme sklep o enakovrednosti.

Glede na to, da bodo omenjene izboljšave kmalu postale del pravil EU, in ob upoštevanju razvoja mednarodnih politik je zdaj pravi trenutek za pregled splošnega pristopa EU k enakovrednosti in predstavitev nekaterih izzivov, s katerimi se ta politika sooča danes.

¹ 17 zakonodajnih aktov EU vsebuje „določbe v zvezi s tretjimi državami“, ki Komisijo pooblašajo za odločanje o enakovrednosti tujih pravil in nadzora za regulativne namene EU. Z zakonodajo EU so se ustvarile različne vrste enakovrednosti, ki se razlikujejo v postopku odločanja v EU ali učinkih odločitve (npr. „ustreznost revizije“, „enakovrednost revizij“ itd.). Te „določbe v zvezi s tretjimi državami“ so navedene na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Do zdaj se še niso uporabile vse te določbe.

³ COM(2018) 646 final. Sporazum z dne 16. aprila 2019 med Parlamentom in Svetom o predlogu o evropskih nadzornih organih in finančnih trgih [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017) 331 final. Sporazum z dne 18. aprila 2019 med Parlamentom in Svetom o dovoljenjih za CNS in priznavanju CNS iz tretjih držav [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017) 791 final. Sporazum z dne 16. aprila 2019 med Parlamentom in Svetom o predlogu bonitetnem nadzoru investicijskih podjetij (direktiva) [2017/0358(COD)].

Februarja 2017 so službe Komisije objavile delovni dokument služb Komisije⁶ s prvo celovito oceno enakovrednosti na področju finančnih storitev. To sporočilo na podlagi omenjenega tehničnega dela določa trenutne prednostne naloge Komisije na področju enakovrednosti, opisuje nedavne izboljšave zakonodaje ter navaja ključne vidike postopkov ocenjevanja in odločanja. Nazadnje je predstavljeno nedavno in tekoče delo v zvezi z ocenjevanjem in spremljanjem enakovrednosti.

2. Namen enakovrednosti

EU je trdno zavezana spodbujanju odprtih, pravičnih in učinkovitih finančnih trgov, ki delujejo v skladu s strogimi bonitetnimi okviri in okviri poslovanja. Enakovrednost je eden od ključnih instrumentov, ki jih ima EU na voljo za doseganje tega cilja v zunanji razsežnosti notranjega trga, ker spodbuja skladnost in vzajemno združljivost med ustreznimi deli okvira EU in ustreznimi pravili v tretjih državah. Politika enakovrednosti s pravili EU zato izpolnjuje tri cilje:

- usklajuje potrebo po finančni stabilnosti in zaščiti vlagateljev v EU na eni strani s koristmi, ki jih prinaša ohranjanje odprtega in globalno povezanega finančnega trga EU na drugi;
- je ključnega pomena za spodbujanje regulativnega zbliževanja v zvezi z mednarodnimi standardi;
- je pomemben sprožilec za vzpostavitev ali nadgradnjo nadzornega sodelovanja z zadevnimi partnerji iz tretjih držav.

Ta splošni vidik politike mora upoštevati tudi interese udeležencev na trgu, ki se seveda osredotočajo na neposrednejše prednosti sklepov o enakovrednosti, tj. organom v EU omogočiti, da se zanašajo na skladnost nadzorovanih subjektov z enakovrednimi pravili v tretji državi, kot so:

- zmanjšanje (ali celo odprava) prekrivanja zahtev glede skladnosti za udeležence na trgu iz EU in tretjih držav;
- nekatere storitve, izdelki in dejavnosti družb iz tretjih držav postanejo sprejemljivi za regulativne namene v EU, s čimer se olajša njihova dostopnost na trgu EU;
- v nekaterih primerih omogočanje, da za banke in druge finančne institucije v EU, ki poslujejo zunaj EU, veljajo usklajene bonitetne ureditve, s čimer se znižajo stroški naložb/izpostavljenosti v tretjih državah s spodbujanjem upravljanja kapitala.

Dejansko lahko sklepi o enakovrednosti prinesejo koristi v smislu izboljšanja čezmejnih poslovnih pogojev in ustvarjanja novih priložnosti ter tako prispevajo k pravični in odprti trgovini med EU in tretjimi državami. V nekaterih primerih lahko sklepi o enakovrednosti povečajo tudi možnosti za dostop do trga. Komisija pred začetkom ocenjevanja

⁶ Delovni dokument služb Komisije iz februarja 2017 o sklepih EU o enakovrednosti na področju politike finančnih storitev: ocena. (SWD(2017) 102 final).

enakovrednosti ureditev tretjih držav vsakič pretehta te potencialne koristi za udeležence na finančnem trgu EU v posameznem postopku.

Hkrati je postopek enakovrednosti predvsem postopek obvladovanja tveganja. Vedno vključuje obvladovanje vseh tveganj, povezanih s čezmejno dejavnostjo udeležencev na trgu (tj. vplivov na finančno stabilnost, celovitost trga, varstvo vlagateljev in enake konkurenčne pogoje na notranjem trgu EU), hkrati pa izkorišča prednosti odprtega in globalno povezanega finančnega trga EU.

Komisija mora zagotoviti, da vsakič, ko obravnava nov sklep o zanašanju na pravila ali nadzor tretje države, prihodnje koristi ne pomenijo pretiranega tveganja (in stroškov) za finančne trge EU in da jih je mogoče uvesti na bonitetno zanesljiv način, ki spoštuje enake konkurenčne pogoje na notranjem trgu EU. Nenazadnje mora vsak nov sklep o enakovrednosti zagotoviti preudaren in trajnosten okvir, ki bo deloval kot most med pravili notranjega trga EU in bonitetnimi okviri tretjih držav.

Čeprav se enakovrednost ocenjuje v skladu z merili, določenimi v pravu EU, mora Komisija preučiti tudi, ali bi bili sklepi o enakovrednosti združljivi s prednostnimi nalogami politike EU na področjih, kot so mednarodne sankcije, boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, dobro davčno upravljanje na svetovni ravni ali druge ustrezne prednostne naloge zunanje politike, da se zagotovi doslednost ukrepanja EU na mednarodnem prizorišču. Vsi ti dejavniki kažejo višino tveganja za finančno stabilnost ali na potrebo po ustrezni zaščiti udeležencev na finančnem trgu in drugih oseb v EU. Ob upoštevanju teh vidikov je zato pomembno ohraniti ugled in dolgoročno stabilnost finančnega sektorja EU.

Čeprav so sklepi o enakovrednosti enostranski in diskrecijski akti EU, prinašajo koristi tako EU kot njenim partnerjem iz tretjih držav. Ta vzajemno koristen rezultat temelji na enakosti in pravičnosti pri obravnavanju udeležencev v EU, ki so dejavni v tretjih državah ter za katere veljajo lokalna pravila in nadzor. V zvezi s tem se nekatere kategorije sklepov o enakovrednosti sprejmejo po ustrezni preučitvi, kako tretja država obravnava regulativni okvir EU, nadzorni del, ki ga opravljajo organi EU, in lokalno prisotnost udeležencev na trgu iz EU. V številnih primerih zasnova okvira enakovrednosti s pravili EU spodbuja iskanje vzajemno prilagodljivih rezultatov s tretjimi državami, na primer z vzpostavitvijo dogovorov o nadzornem sodelovanju. Komisija bo pri odločanju o sklepih o enakovrednosti s tretjo državo še naprej preučila, kakšno bonitetno obravnavo zagotavljajo udeležencem na trgu iz EU, in po potrebi o tem razpravljala s temi tretjimi državami.

3. Nedavne izboljšave zasnove ureditev enakovrednosti v EU

Možnosti za priznanje enakovrednosti so določene v posebnih določbah o enakovrednosti, ki so vključene v številne zakonodajne akte EU na področju finančnih storitev. Določbe o enakovrednosti so prilagojene potrebam vsakega posameznega akta in bi jih bilo treba razlagati ob upoštevanju ciljev, ki jih ima posamezen akt, zlasti njegovega prispevka k vzpostavitvi in delovanju notranjega trga, celovitosti trga, varstva vlagateljev in, širše, njegovega prispevka k finančni stabilnosti. Pravni akti določajo pogoje, merila in obseg, v katerem lahko EU upošteva regulativni in nadzorni okvir tretje države pri urejanju in nadzoru

finančnih trgov EU v primerih, ki vključujejo čezmejni element. Zato obstajajo velike razlike v tem, kako so mehanizmi enakovrednosti zasnovani in vključeni v zakonodajo EU o finančnih storitvah, bodisi v smislu postopka, ki ga je treba upoštevati, vsebine ocene, ki se zahteva, ali izvajanja pozitivne ugotovitve o enakovrednosti⁷.

Komisija je v zadnjih nekaj letih vzpostavila zanesljiv dialog z Evropskim parlamentom, Svetom in drugimi zainteresiranimi stranmi o potrebnih izboljšavah pristopa EU k določanju in ohranjanju enakovrednosti⁸. Komisija je na podlagi teh razprav in skupnih razmislekov ugotovila, da zdaj na splošno velja, da bi bilo izjemno težko izvajati enoten postopek ocenjevanja in odločanja, ki bi zajemal različna področja enakovrednosti. Oblikovalci politik, regulatorji in druge zainteresirane strani zdaj priznavajo potrebo po heterogenosti pristopa EU k enakovrednosti, če se pri vsaki specifični vrsti enakovrednosti upoštevajo nekatera skupna načela: sorazmernost pri ocenah, uporaba pristopa, ki je občutljiv na tveganje, pri določanju enakovrednih rezultatov ter večja preglednost za zainteresirano tretjo državo in širšo javnost. Poleg tega obstaja splošno soglasje o tem, da je treba vzpostaviti ureditev za spremljanje, da tretje države stalno izpolnjujejo pogoje, na podlagi katerih je bil sprejet pozitiven sklep o enakovrednosti.

Komisija se je že dejavno odzvala na pozive k izboljšavam, za katere ni bilo potrebno zakonodajno ukrepanje, zlasti na področju javne preglednosti, odgovornosti in nejavnih dialogov s posameznimi tretjimi državami. V delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2017 o enakovrednosti je podrobno pojasnjen postopek za sprejetje sklepa o enakovrednosti ter različni vidiki in omejitve, ki jih to vključuje. Komisija je zagotovila tudi javno dostopen pregled pooblastil v zvezi z enakovrednostjo, ki obstajajo v pravu EU, in doslej sprejetih sklepov. Komisija je pred kratkim tudi prilagodila svoje notranje postopke in zdaj osnutke sklepov o enakovrednosti, ki so predvideni za sprejetje, na splošno predloži za javno posvetovanje (30-dnevno obdobje za predložitev pripomb).

Poleg tega je Komisija sodelovala z Evropskim parlamentom in Svetom pri številnih zakonodajnih predlogih, ki so pomembni za pristop EU k enakovrednosti. Posledično so bile v okviru številnih zakonodajnih sprememb, povezanih z evropskimi nadzornimi organi, infrastrukturo evropskega trga in bonitetno obravnavo investicijskih podjetij, nedavno uvedene pomembne spremembe v zvezi z ureditvijo enakovrednosti.

Sprememba uredb o evropskih nadzornih organih krepí vlogo teh organov pri nadzoru enakovrednih tretjih držav. Vsak evropski nadzorni organ letno opravi spremljanje enakovrednih tretjih držav in predloži zaupno poročilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Komisiji in drugima dvema evropskima nadzornima organoma, v katerem „povzame ugotovitve iz svojih dejavnosti spremljanja“. Poleg tega evropski nadzorni organi ne morejo vzpostaviti upravnih ureditev s tretjimi državami, ki so na seznamu držav z visokim tveganjem za pranje denarja in financiranje terorizma.

⁷ Glej tudi delovni dokument služb Komisije o enakovrednosti iz leta 2017, str. 10.

⁸ Glej poročilo z dne 18. julija 2018 o odnosih med EU in tretjimi državami glede regulacije in nadzora finančnih storitev (2017/2253 (INI)), poročevalec B. Hayes, odbor za ekonomske in monetarne zadeve, Evropski parlament.

S spremembo uredbe o infrastrukturi evropskega trga se je okrepil nadzorni okvir za centralne nasprotne stranke, ki opravljajo klirinške storitve za podjetja v EU, zlasti z uvedbo pristopa, ki je bolj občutljiv na tveganja, in sorazmernega pristopa za ureditev tretjih držav. Za centralne nasprotne stranke iz tretjih držav, ki so ali bi lahko postale sistemske in relevantne za finančno stabilnost v EU, bodo veljale posebne in sorazmerne zahteve, ki odražajo stopnjo sistemskega tveganja. Če navedene zahteve ne zadostujejo za zmanjšanje morebitnih tveganj za stabilnost Unije ali katere koli države članice, se lahko kot zadnja možnost zahteva, da centralna nasprotna stranka iz tretje države zagotavlja storitve podjetjem iz EU preko subjekta z dovoljenjem v EU.

Uredba o investicijskih podjetjih uvaja nova merila ocenjevanja ter dodatne zaščitne ukrepe in obveznosti poročanja za podjetja iz tretjih držav, ki so ustanovljena v enakovrednih jurisdikcijah v obstoječem enakovrednem okviru za čezmejno zagotavljanje investicijskih storitev profesionalnim strankam na podlagi uredbe o trgih finančnih instrumentov (MiFIR)⁹. V okviru nove ureditve enakovrednosti se oblikujejo različne kategorije jurisdikcij tretjih držav; zlasti se lahko za jurisdikcije, v katerih sta raven in obseg opravljenih storitev verjetno sistemskega pomena za Unijo, enakovrednost odobri le na podlagi podrobne in razčlenjene ocene Komisije. Poleg tega je okrepljena vloga Evropskega organa za vrednostne papirje in trge pri spremljanju dejavnosti takih podjetij v Uniji.

Poleg tega bodo finančne referenčne vrednosti, ki se upravljajo zunaj EU, do leta 2022 izvzete iz obveznosti, da se štejejo za enakovredne, priznane ali potrjene, da bi jih bilo mogoče uporabiti v EU¹⁰. Evropski organ za vrednostne papirje in trge pa bo od leta 2022 pooblaščen za priznavanje upravljavcev referenčnih vrednosti iz tretjih držav.

4. Ocene in odločanje o enakovrednosti

Sklep o enakovrednosti je enostranski in diskrecijski akt EU, ki ga vodi in sklene Komisija v skladu s prednostnimi nalogami Unije in interesi finančnih trgov EU. Sklepi o enakovrednosti niso pripravljeni in obravnavani ločeno: Komisija si bo načeloma vedno prizadevala za vzpostavitev učinkovitega tehničnega dialoga z zadevnimi stranmi, da bi zagotovila trdnost in točnost svojih temeljnih tehničnih ocen, v kar bo, kadar je to ustrezno, vključila evropske nadzorne organe. Organi tretje države so pozvani, naj prispevajo k ugotavljanju dejstev, kako njihovi regulativni in nadzorni okviri dosegajo rezultate, kot je določeno v ustreznem okviru EU.

Komisija si prizadeva vzpostaviti tehnične stike z zadevno tretjo državo, da bi lahko oblikovala svoje razumevanje okvira tretje države in pozneje potrdila svoje ugotovitve o enakovrednosti. V poznejši fazi lahko taki tehnični stiki v postopku naknadnega spremljanja pomagajo pri obravnavi morebitnih vrzeli, ugotovljenih v regulativnem ali nadzornem okviru. S tega vidika regulativni ali regionalni dialogi EU, ki že potekajo s številnimi tretjimi

⁹ Uredba (EU) št. 600/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov in spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 173, 12.6.2014, str. 84).

¹⁰ COM(2018) 355 final. Sporazum z dne 26. marca 2019 med Parlamentom in Svetom o referenčnih vrednostih za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednostih za ugodno ogljično bilanco [2018/0180 (COD)].

državami, niso le vir informacij, ampak tudi priložnost za izpopolnitev tehničnih ocen za sklepe o enakovrednosti, razpravo o ugotovitvah spremljanja enakovrednosti ali o potrebi po pregledu obstoječega sklepa, če so bile ugotovljene bistvene pomanjkljivosti.

Enakovrednost ureditve tretje države se določi na podlagi rezultatov natančne ocene pravil tretje države za vsak primer posebej in njenega nadzora s strani Komisije. Takšna ocena izhaja iz dveh glavnih vidikov: načela sorazmernosti in potrebe po obvladovanju tveganj, povezanih s čezmejno dejavnostjo, ki temelji na enakovrednosti.

Komisija pripisuje izjemen pomen sprejetju sorazmernega mnenja o tveganjih, ki jih pomenijo okviri tretjih držav, ki se ocenjujejo. Preverjene jurisdikcije lahko za finančne trge EU pomenijo izpostavljenosti različnim tveganjem, ki je med drugim odvisno od medsebojne povezanosti ocenjevanega trga s finančnimi trgi EU in s tem tudi tržnega deleža zadevne tretje države. Osredotočenost na tveganja v tem procesu pomeni, da bodo tretje države z velikim vplivom, v zvezi s katerimi bodo udeleženci na trgu verjetno intenzivno uporabljali sklep o enakovrednosti, praviloma predstavljale pomembnejši sklop tveganj, ki jih bo morala Komisija obravnavati v svoji oceni meril glede enakovrednosti in pri izvajanju svoje diskrecijske pravice. Če bi pri oceni enakovrednosti teh tretjih držav obstajale pomanjkljivosti ali vrzeli, bi te verjetno negativno vplivale na finančno stabilnost ali celovitost trga v EU.

V skladu s tem pristopom Komisija ugotavlja tveganja za finančni sistem EU, ki lahko nastanejo zaradi povečane izpostavljenosti določenemu okviru tretje države. Ta tveganja obravnava zlasti pri preverjanju skladnosti tretjih držav s sklopom meril glede enakovrednosti, pri čemer merila upošteva sorazmerno z ugotovljenimi tveganji. Tehnična ocena (ki lahko po potrebi vključuje dodatna ustrezna merila) lahko vključuje prispevek evropskih nadzornih organov (ESA), tj. Evropskega bančnega organa (EBA), Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA), in Evropskega organa za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA), ali po potrebi drugih organov na ravni EU, kot je Odbor evropskih organov za nadzor revizorjev (CEAOB).

Ocene enakovrednosti okvirov tretjih držav obravnavajo izide urejanja in nadzora tretjih držav, hkrati pa upoštevajo tveganja, povezana s finančnim sistemom tretje države. Ni treba, da so ureditve tretjih držav enake okviru EU, vendar morajo v celoti zagotoviti rezultate, ki so določeni v navedenem okviru. V zvezi s tem bi lahko Komisija zaradi pristopa, ki je občutljiv na tveganje, preučila posebnosti tretjih držav, ki se ocenjujejo, na primer dejstvo, da se podjetja iz EU v veliki meri zanašajo na upravljavce trga, ki so regulirani in nadzorovani v tretji državi, ki se ocenjuje. Sorazmernost pri uporabi meril lahko povzroči, da EU od držav z velikim vplivom pričakuje trdnejša zagotovila, da bodo lahko dosegli zahtevani rezultat. Ti elementi skupaj prispevajo k učinkovitemu in varnemu okviru enakovrednosti, ki podpira čezmejno dejavnost EU na finančnih trgih.

Komisija se lahko v okviru svoje diskrecijske pravice odloči, da bo po potrebi uradno sprejela, začasno odložila ali preklicala sklep o enakovrednosti. Odvisno od okoliščin lahko taka odločitev začne učinkovati po morebitnem prehodnem obdobju, ki se uporablja za celoten sklep ali njegove dele. Če je bila enakovrednost preklicana, se lahko v določenem času obnovi, če in ko so izpolnjeni vsi potrebni pogoji. Komisija lahko prizna tudi časovno

omejeno enakovrednost ali določi pogoje ali omejitve sklepov o enakovrednosti. Tako lahko na primer enakovrednost prizna delno ali prizna enakovrednost celotnemu okviru tretje države za določene zajete subjekte, proizvode ali storitve ali za kategorije le-teh ali nekaterim od njenih pristojnih organov. Komisija se lahko odloči, da bo to prožnost uporabila zlasti takrat, kadar nekateri vidiki ocene enakovrednosti tretje države ne zagotavljajo dosledno zadovoljivega rezultata, kadar je potrebnih več izkušenj za oceno, kako se sodelovanje med nadzornimi organi v EU in v tretji državi razvija, ali kadar se pričakuje, da bo nova ureditev v tretji državi v celoti zagotovila zahtevane rezultate. Poleg ocene, ali so merila glede enakovrednosti iz prava EU o finančnih storitvah izpolnjena, bo Komisija upoštevala tudi učinkovito sodelovanje z jurisdikcijo tretje države na drugih področjih politike EU, kot je navedeno v oddelku 2 zgoraj.

Tretje države lahko izrazijo interes za izvedbo ocene, ki ga Komisija ustrezno preuči. Opozoriti je treba, da pooblastila za ugotavljanje enakovrednosti tretjim državam ne dajejo pravice, da se njihov okvir oceni ali da se sprejme sklep o enakovrednosti, tudi če te tretje države lahko dokažejo, da njihov okvir izpolnjuje ustrezna merila. Podobno EU v številnih primerih upošteva mednarodne standarde, prav tako je upoštevanje mednarodnih standardov s strani tretjih držav pomemben dejavnik, vendar to ne pomeni, da bo Komisija samodejno odločila, da je država enakovredna EU na določenem področju.

5. Sklepi o enakovrednosti, sprejeti po januarju 2018

Komisija je od januarja 2018 sprejela sklepe o enakovrednosti na področju uredbe o infrastrukturi evropskega trga v zvezi z zahtevami za kritje (Japonska)¹¹, uredbe o kapitalskih zahtevah (Argentina)¹², uredbe o trgih finančnih instrumentov v zvezi z obveznostjo trgovanja z izvedenimi finančnimi instrumenti (Singapur)¹³, Uredbo EU o referenčnih vrednostih (Singapur in Avstralija)¹⁴, uredbo o infrastrukturi evropskega trga v zvezi s centralnimi nasprotnimi strankami in uredbo o centralnih depotnih družbah v zvezi s centralnimi depotnimi družbami (obe za Združeno kraljestvo v primeru izstopa brez dogovora)¹⁵. Komisija se je tudi posvetovala z javnostjo glede sklepa o ustreznosti v skladu z direktivo o obveznih revizijah (Kitajska)¹⁶. Sklep o enakovrednosti na področju uredbe o trgih finančnih instrumentov v zvezi z obveznostjo trgovanja z delnicami (Švica)¹⁷ je bil sprejet decembra 2018 in je nehal veljati 30. junija 2019. Nazadnje je Komisija na področju uredbe o bonitetnih agencijah¹⁸ (9 tretjih držav¹⁹) razširila nekatere obstoječe sklepe za določene tretje

¹¹ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/684 z dne 25. aprila 2019, UL L 115, 2.5.2019, str. 11.

¹² Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/536 z dne 29. marca 2019, UL L 92, 1.4.2019, str. 3.

¹³ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/541 z dne 1. aprila 2019, UL L 93, 2.4.2019, str. 18.

¹⁴ Dva izvedbena sklepa Komisije, sprejeta skupaj s tem sporočilom (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5476 in Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5477). Osnutki so bili objavljeni za pripombe javnosti od 19. marca 2019 do 16. aprila 2019.

¹⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2018/2030 z dne 19. decembra 2018, UL L 325, 20.12.2018, str. 47. Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2018/2031 z dne 19. decembra 2018, UL L 325, 20.12.2018, str. 50 s spremembami.

¹⁶ Osnutek je bil objavljen za pripombe javnosti od 4. junija 2019 do 2. julija 2019 – Ares(2019)3590761.

¹⁷ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2018/2047 z dne 20. decembra 2018 (UL L 327, 21.12.2018, str. 77).

¹⁸ UL L 146, 31.5.2013, str. 1.

države, po drugi strani pa je prvič razveljavila obstoječe sklepe za nekatere tretje države. Nekatere jurisdikcije po spremembi uredbe EU o bonitetnih agencijah iz leta 2013 dejansko ne bi mogle več izpolnjevati standardov, ki jih ta določa, in so se odločile, da glede na obseg dejavnosti, ki ga je treba zajeti, ne bodo izvedle potrebnih zakonodajnih prilagoditev. Komisija je zadevne jurisdikcije neposredno obvestila o svoji nameri, da bo razveljavila njihovo ureditev enakovrednosti, in zadevnim organom tretje države dala možnost, da vprašanje znova obravnavajo. To kaže, kako lahko spremljanje privede do pregleda sklepov, vključno z razveljavitvijo takih sklepov, kadar je to utemeljeno (glej Prilogo za več podrobnosti in dejavnike, ki so spodbudili sprejetje takih odločitev).

6. Spremljanje in pregledi enakovrednosti

Spremljanje sklepov o enakovrednosti

Nenehni razvoj regulativnih in nadzornih okvirov vodilnih finančnih centrov in dinamični trg pomenita, da dejstva in predpostavke, na katerih so bili prvotno sprejeti nekateri sklepi o enakovrednosti, morda niso več pravilni. Zanašanje na zastarelo ugotovitev o enakovrednosti lahko prinese nova tveganja za finančni sistem EU.

Komisija in evropski nadzorni organi morajo sodelovati v skladu s svojimi mandati in zagotoviti ustrezno spremljanje enakovrednosti. Kot je razvidno iz nedavnih sprememb ureditev enakovrednosti, so evropski nadzorni organi v dobrem položaju, da sodelujejo in prevzamejo vodilno vlogo pri posebnih nalogah spremljanja (spremljanje regulativnega razvoja v tretji državi in njegove nadzorne evidence, sodelovanje med nadzornimi organi v EU in v tretji državi). Tako je na primer Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine na kraju samem opravil oceno razmer na Bermudih, da bi spremljal izvajanje sklepa o enakovrednosti v zvezi z zavarovanji. Učinkovito spremljanje je mogoče le, če so bili med Komisijo in evropskimi nadzornimi organi na eni strani ter organi in nadzorniki tretjih držav na drugi strani vzpostavljeni dobri sporazumi o sodelovanju²⁰. V ta namen so ključni regulativni dialogi in forumi s tretjimi državami.

Spremljanje enakovrednosti je sestavljeno iz tehničnega dela, v okviru katerega se preučujejo učinki obstoječega sklepa o enakovrednosti. Komisija mora med drugim pregledati, ali:

- sklep o enakovrednosti še vedno izpolnjuje cilje EU, za katere je bil sprejet, kar je lahko odvisno na primer od sprememb v regulativnem okviru tretje države;

¹⁹ Devet izvedbenih sklepov Komisije, sprejetih skupaj s tem sporočilom, vključno s štirimi obnovitvami: Hongkong (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5808), Japonska (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5807), Mehika (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5804), Združene države Amerike (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5803), in petimi razveljavitvami: Argentina (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5806), Avstralija (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5800), Brazilija (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5805), Kanada (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5801), Singapur (Izvedbeni sklep Komisije C(2019) 5802). Osnutki so bili za pripombe javnosti objavljeni od 11. junija 2019 do 9. julija 2019.

²⁰ Pomanjkanje pravočasnega sodelovanja organov tretjih držav pri izmenjavi informacij o zakonodajnih spremembah ali nadzornih praksah ali izvajanju politik bi lahko bila podlaga za začetek ad hoc pregleda sklepa o enakovrednosti.

- lahko sklep o enakovrednosti povzroči nova tveganja za finančno stabilnost, celovitost trga ali zaščito vlagateljev ter ali dejavnosti podjetij ali storitve, ki jih zajema sklep, spoštujejo celovitost notranjega trga EU za finančne storitve in ohranjajo enake konkurenčne pogoje v EU;
- nanj, kjer je ustrezno, vpliva uvrstitev tretje države na seznam EU z nekooperativnimi davčnimi jurisdikcijami²¹ ali tretjih držav z visokim tveganjem, ki imajo v svojih ureditvah za preprečevanje pranja denarja/boj proti financiranju terorizma strateške pomanjkljivosti²².

Spremljanje prispeva k razumevanju tržnega in regulativnega razvoja, ocenjevanju, kako finančne institucije iz tretjih držav ali EU uporabljajo sklep o enakovrednosti, in preučevanju nadzornih praks tretjih držav. Rezultati spremljanja bi se zato lahko uporabili pri morebitnem pregledu sklepa o enakovrednosti. Pregled se namreč lahko izvede zlasti kot odziv na pomembno ugotovitev, ki izhaja iz spremljanja. V zvezi s tem učinkovito spremljanje omogoča, da se potencialno resna odstopanja zgodaj prepoznajo in ustrezno obravnavajo, s tem pa se čim bolj zmanjša tveganje morebitnega poznejšega preklica. Zato bi ga bilo treba v ureditvah glede enakovrednosti obravnavati kot koristno sredstvo za zagotavljanje stabilnosti in ne kot vir negotovosti.

Pregledi sklepov o enakovrednosti

Pregled enakovrednosti vključuje bolj strukturirano in natančneje opredeljeno analizo. Tak pregled se nanaša na ustrezno pooblastilo Komisije za ugotavljanje enakovrednosti v pravu EU ali na poseben mandat Komisije v sklepu o enakovrednosti. Med pregledom se pregledajo vsa merila glede enakovrednosti in posebni pogoji, ki jih vsebuje sklep o enakovrednosti, da bi se prepričali, ali se še najprej spoštujejo (npr. po spremembi okvira EU v določenem sektorju). Izvaja se lahko priložnostno ali redno in ima lahko za posledico, da Komisija enostransko prekliče enakovrednost. Vključuje natančen dialog z zadevnimi organi tretjih držav, ki lahko še vedno dokažejo, da njihova ureditev zagotavlja rezultate, kot so določeni v ustreznem okviru EU.

Komisija bo v prihodnjih mesecih tesno sodelovala z evropskimi nadzornimi organi, da bi okrepila sodelovanje pri spremljanju v skladu z njihovimi pooblastili in spremembami, ki so posledica začetka veljavnosti zgoraj navedenih nedavnih zakonodajnih izboljšav.

²¹ Seznam EU z nekooperativnimi davčnimi jurisdikcijami, kot je bil vključen v sklepe Sveta z dne 5. decembra 2017, s poznejšimi spremembami.

²² Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL L 141, 5.6.2015, str. 73)

7. Opis prednostnih nalog za obdobje 2019–2020

Komisija pripravlja ocene enakovrednosti ali predloge sklepov na številnih področjih. V zvezi s tem trenutno najbolj napreduje delo na področjih obvezne revizije (ustreznost)²³ in referenčnih vrednosti. Na zadnjem področju številne druge jurisdikcije tretjih držav pripravljajo ali sprejemajo nove regulativne okvire za upravljanje in uporabo referenčnih vrednosti, ki se včasih v veliki meri zgledujejo po uredbi EU o referenčnih vrednostih.

Poleg tega obstaja več prednostnih nalog, na katere bi se bilo treba osredotočiti pri spremljanju:

- **spremembe v zakonodajnem okviru EU:** pregledala so se področja zakonodajnega okvira EU, na katerih so temeljile prejšnje ocene enakovrednosti – posledično je prišlo do razveljavitve obstoječih sklepov v primerih, ko okvir tretje države ne daje več rezultatov, kot so določeni v novem okviru EU²⁴;
- **področja ali tretje države z velikim vplivom:** področja in države, ki jih zajemajo sklepi o enakovrednosti, ki imajo velik vpliv na EU v smislu finančne stabilnosti, tržne dejavnosti in zaščite vlagateljev²⁵;
- **prihodnji pregled ali iztek veljavnosti sklepa o enakovrednosti:** področja, na katerih sklepi o enakovrednosti vključujejo rok za pregled ali kadar se približuje rok za iztek veljavnosti²⁶;
- **razvoj trga:** segmenti trga, na katerih potekajo dinamične ali strukturne spremembe ali razvoj pri uporabi sklepa o enakovrednosti s strani udeležencev na finančnem trgu EU²⁷.

V prihodnjih mesecih lahko nadaljnja področja enakovrednosti ali spremljanja zahtevajo posebne ukrepe Komisije, kjer je ustrezno, v sodelovanju z ustreznimi evropskimi nadzornimi organi.

²³ V skladu z Direktivo (ES) 2006/43 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2006 o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze (UL L 157, 9.6.2006, str. 87).

²⁴ Glej na primer podaljšanje ali razveljavitev sklepov o enakovrednosti po začetku uporabe novega okvira EU za bonitetne agencije.

²⁵ Glej na primer sklepe o enakovrednosti v zvezi s centralnimi nasprotnimi strankami (člen 25 Uredbe (EU) št. 648/2012), po katerih mora Evropski organ za vrednostne papirje in trge spremljati razvoj regulativnih in nadzornih ureditev v tretjih državah.

²⁶ V skladu z Uredbo (EU) št. 575/2013 je bil na primer decembra 2014 sprejet prvi sklep o enakovrednosti za več jurisdikcij, pri čemer je bilo predvideno, da bo seznam držav pregledan vsakih 5 let. Od takrat so se z več sklepi na seznam jurisdikcij dodale države. Delo bo treba nadaljevati, vključno s spremljanjem tretjih držav na seznamu;

²⁷ Na primer, v skladu s členoma 23 in 28 Uredbe (EU) št. 600/2014 (obveznost trgovanja za delnice in izvedene finančne instrumente) dinamične razmere v segmentu mest trgovanja upravičujejo stalno spremljanje trendov, pomembnih za izdajatelje in vlagatelje v EU, ki uporabljajo tiste infrastrukture, ki jih je EU štela za enakovredne. V okviru spremljanja v zvezi z izvedenimi finančnimi instrumenti bi bilo treba tudi oceniti, ali tretje države nudijo mestom EU enakovredno obravnavo.

8. Zaključek

Politika EU glede enakovrednosti se danes kaže kot prožen regulativni instrument, ki lahko gradi mostove med jurisdikcijami. Pristop EU glede enakovrednosti, ki vključuje tako mehanizme začetnega ocenjevanja kot tudi njegovo naknadno spremljanje, bo še naprej zagotavljal resnično dodano vrednost regulativni in nadzorni arhitekturi ter varnim in učinkovitim finančnim trgom tako v EU kot na svetovni ravni.

V okviru dvostranskih odnosov bo enakovrednost prinesla oprijemljive koristi za jurisdikcije EU in tretjih držav v smislu odpravljanja čezmejnih razhajanj in nezdržljivosti ter prispevala k zmanjšanju razdrobljenosti svetovnega trga. Sklepi o enakovrednosti bodo k temu prispevali tako, da bodo zagotovili visoke standarde finančne stabilnosti, celovitosti trga in varstva vlagateljev, podpirali in krepili regulativno in nadzorno sodelovanje med organi EU in tretjih držav na smiseln način, hkrati pa ohranjali odprte in globalno povezane finančne trge EU.