KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.7.2019 r.
COM(2019) 349 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Równoważność w dziedzinie usług finansowych

Równoważność w dziedzinie usług finansowych

1. Wprowadzenie

UE konsekwentnie dąży do umocnienia rynku wewnętrznego usług finansowych poprzez wprowadzenie jednolitego zbioru przepisów i wspólnej struktury nadzoru dla państw członkowskich. Na przestrzeni ostatnich lat UE poczyniła w tym zakresie wymierne postępy, ustanawiając unię bankową i kładąc fundamenty pod unię rynków kapitałowych.

Kierując się globalnym charakterem rynków finansowych, UE rozważa, w jaki sposób jej wewnętrzne ramy dla usług finansowych obejmują działalność transgraniczną i ekspozycję na ryzyko w państwach trzecich oraz w jaki sposób ramy te współgrają z innymi systemami regulacyjnymi. Równocześnie UE monitoruje i w stosownych przypadkach dynamicznie reaguje na zewnętrzne zmiany w zakresie regulacji i nadzoru (oznaczające poprawę lub pogorszenie współpracy dwustronnej / wzajemnego zaufania), które mogą wywierać wpływ na szerzej rozumiane otoczenie regulacyjne uczestników rynku prowadzących działalność w UE. W tym celu UE dąży do zachowania odpornych i skutecznych ram ostrożnościowych, które uwzględniają zagrożenia związane z działalnością transgraniczną w zakresie, w jakim wpływają one na stabilność finansową UE, integralność rynku, ochronę inwestorów oraz równe warunki działania na rynku wewnętrznym. Oznacza to co najmniej dążenie do unikania sprzecznych wymogów i ograniczania możliwości korzystania z arbitrażu regulacyjnego.

UE nie jest jedynym obszarem regulacyjnym, który musi sprostać temu wyzwaniu. Unijne prawo dotyczące usług finansowych, a także finansowe ramy regulacyjne w państwach trzecich opierają się na normach międzynarodowych opracowanych wspólnie przez organy międzynarodowe – takie jak Rada Stabilności Finansowej, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego oraz Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych – działające pod politycznym przewodnictwem grupy G-20. Normy międzynarodowe ułatwiają wszystkim jurysdykcjom zapewnienie podobnej reakcji na podobne zagrożenia oraz pozwalają uniknąć równania w dół, które często prowadzi do braku stabilności finansowej i ryzyka wystąpienia efektu domina na rynkach światowych. Ogólne ramy grupy G-20 są także oparte na sieci dwustronnych ustaleń dotyczących współpracy – zarówno na szczeblu regulacyjnym, jak i nadzorczym. Współpraca przyczynia się do budowania wzajemnego zrozumienia i zaufania między jurysdykcjami, co jest wstępnym warunkiem zarządzania ryzykiem transgranicznym. UE nieustannie dąży do globalnej zbieżności przepisów w oparciu o normy międzynarodowe. Jednocześnie te globalne ramy służą ustaleniu ogólnych norm i nie zawsze są odpowiednie do rozwiązywania konkretnych problemów pojawiających się w konkretnym kontekście dwustronnym.

Jurysdykcje na całym świecie stosują różne metody wewnętrznego zarządzania poszczególnymi rodzajami ryzyka i wyzwaniami związanymi z działalnością transgraniczną. Metody te są różnorodne – od stosowania systemu krajowego w sytuacjach transgranicznych, poprzez odesłanie do przepisów i wyników w zakresie nadzoru państw trzecich, aż po pełne zwolnienie z wymogów niektórych rodzajów działalności transgranicznej.

Główne podejście UE – zwane równoważnością – obejmuje pozytywną ocenę ram obowiązujących w państwie trzecim, która umożliwia opieranie się na przepisach państw trzecich i pracy organu nadzorczego państwa trzeciego.

W praktyce UE może stwierdzić, że system regulacyjny lub system nadzoru państwa trzeciego jest równoważny z analogicznym systemem unijnym, co pozwala organom w UE opierać się na zgodności podmiotów nadzorowanych z równoważnymi przepisami w danym państwie trzecim. Podejście to zakłada proces decyzyjny Komisji poprzedzony oceną w oparciu o kryteria określone w prawie Unii. Od samego początku wiąże się to również z prowadzeniem dialogu z organami państw trzecich podlegających ocenie.

Podejście to łączy skuteczność jednolitego zbioru przepisów europejskich, nadzór oraz egzekwowanie prawa przez organy UE z oferowaniem odpowiednich możliwości prowadzenia działalności transgranicznej w zakresie usług i rynków finansowych. Decyzje w sprawie równoważności rzeczywiście mogą przyczynić się do rozwoju działalności transgranicznej.

Obecnie unijne prawo dotyczące usług finansowych[1] obejmuje około 40 przepisów[2] umożliwiających Komisji przyjmowanie decyzji w sprawie równoważności. Na ich podstawie Komisja podjęła dotąd ponad 280 decyzji w sprawie równoważności w odniesieniu do ponad 30 państw, w różnych częściach sektora finansowego.

Szereg niedawno uzgodnionych przez prawodawców Unii aktów ustawodawczych odnoszących się do Europejskich Urzędów Nadzoru[3], infrastruktury rynku europejskiego[4] oraz ostrożnościowego traktowania firm inwestycyjnych[5] przyczyniło się do poprawy stosowanego w UE mechanizmu równoważności. Ulepszenia te mają na celu podkreślenie, że równoważność i wynikające z niej decyzje nadzorcze muszą uwzględniać ryzyko, ściśle odzwierciedlać system regulacyjny i system nadzoru państwa trzeciego będącego przedmiotem oceny oraz uwzględniać wpływ działalności państw trzecich na rynki UE. Akcentują one również wyraźnie, że zgodność z kryteriami i warunkami przyjęcia decyzji w sprawie równoważności musi być stale gwarantowana przez państwo trzecie.

W związku z tymi nowymi ulepszeniami, które mają wkrótce znaleźć się w zbiorze przepisów europejskich, a także w świetle rozwoju polityki międzynarodowej nadszedł czas, aby dokonać podsumowania ogólnego podejścia UE do kwestii równoważności i przedstawić niektóre z obecnych wyzwań napotykanych obecnie w realizacji tej polityki. W lutym 2017 r. służby Komisji

[1] W 17 aktach prawnych UE znajdują się „przepisy dotyczące państw trzecich", które – w kontekście celów regulacyjnych UE – uprawniają Komisję do podejmowania decyzji w sprawie równoważności zagranicznych przepisów oraz nadzoru. W przepisach UE ustanowiono rozmaite rodzaje równoważności, które różnią się ze względu na unijny proces decyzyjny lub skutki decyzji (np. „adekwatność audytu", „równoważność audytu" itp.). Wspomniane „przepisy dotyczące państw trzecich" są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf

[2] Do tej pory nie skorzystano ze wszystkich tych przepisów.

[3] COM(2018) 646. Porozumienie z dnia 16 kwietnia 2019 r. zawarte między Parlamentem a Radą w sprawie Europejskich Urzędów Nadzoru i rynków finansowych [2017/0230(COD)].

[4] COM(2017) 331. Porozumienie z dnia 18 kwietnia 2019 r. zawarte między Parlamentem a Radą w sprawie udzielania zezwoleń CCP i uznawania CCP z państw trzecich [2017/0136(COD)].

[5] COM(2017) 791. Porozumienie z dnia 16 kwietnia 2019 r. zawarte między Parlamentem a Radą w sprawie nadzoru ostrożnościowego nad firmami inwestycyjnymi (dyrektywa) [2017/0358(COD)].

opublikowały dokument roboczy służb Komisji[6], w którym przedstawiono pierwszą wszechstronną ocenę równoważności w polityce usług finansowych. Opierając się na tych pracach technicznych, w niniejszym komunikacie określono obecne priorytety Komisji w zakresie polityki równoważności, przedstawiono zarys ostatnich usprawnień legislacyjnych i nawiązano do kluczowych aspektów oceny i procesów decyzyjnych. Ponadto przedstawiono w nim niedawne i bieżące prace nad ocenami i monitorowaniem równoważności.

2. Cel równoważności

UE jest silnie zaangażowana w promowanie otwartych, sprawiedliwych i efektywnych rynków finansowych, które funkcjonują w oparciu o rygorystyczne ramy ostrożnościowe i ramy postępowania. Równoważność jest jednym z najważniejszych instrumentów, z których UE może skorzystać, aby osiągnąć ten cel w zewnętrznym wymiarze rynku wewnętrznego. Wynika to z tego, że przyczynia się ona do zwiększenia spójności i wzajemnej zgodności między odpowiednimi częściami ram UE a odpowiadającymi im przepisami państw trzecich. W rezultacie polityka równoważności UE umożliwia osiągnięcie trzech celów:

- godzi potrzebę stabilności finansowej i ochrony inwestorów w UE z korzyściami wynikającymi z utrzymania otwartego i globalnie zintegrowanego unijnego rynku finansowego;
- ma kluczowe znaczenie dla wspierania zbieżności przepisów w oparciu o normy międzynarodowe;
- jest głównym bodźcem do nawiązywania lub zacieśniania współpracy w zakresie nadzoru z odpowiednimi partnerami z państw trzecich.

Tego rodzaju ogólna perspektywa polityczna musi również spełniać oczekiwania uczestników rynku, którzy z natury koncentrują się na bardziej bezpośrednich korzyściach płynących z decyzji w sprawie równoważności, tj. umożliwiać organom w UE opieranie się na zgodności podmiotów nadzorowanych z równoważnymi przepisami w danym państwie trzecim, na przykład poprzez:

- ograniczenie (a nawet wyeliminowanie) przypadków pokrywania się wymogów dotyczących zgodności zarówno dla podmiotów działających na rynku UE, jak i na rynkach państw trzecich;
- zapewnienie dopuszczalności niektórych usług, produktów i działań przedsiębiorstw z państw trzecich do celów regulacyjnych UE, a tym samym ułatwienie ich dostępności na rynku UE;
- w niektórych przypadkach umożliwienie zastosowania spójnego systemu nadzoru ostrożnościowego w odniesieniu do unijnych banków i innych unijnych instytucji finansowych prowadzących działalność poza UE, tym samym obniżając koszty inwestycji/ekspozycji unijnych przedsiębiorstw w państwach trzecich, w szczególności poprzez ułatwienie zarządzania kapitałem.

W rezultacie decyzje w sprawie równoważności mogą przynieść korzyści w postaci poprawy warunków prowadzenia transgranicznej działalności gospodarczej i tworzenia nowych możliwości, przyczyniając się w ten sposób do sprawiedliwego i otwartego handlu między UE a państwami trzecimi. W kilku przypadkach decyzje w sprawie równoważności mogą też zwiększyć możliwości

[6] Dokument roboczy służb Komisji z lutego 2017 r. dotyczący oceny decyzji UE w sprawie równoważności w polityce usług finansowych. (SWD(2017) 102 final).

dostępu do rynku. Przed przystąpieniem do ocen równoważności państw trzecich Komisja każdorazowo rozważa te potencjalne korzyści dla uczestników unijnego rynku finansowego w ramach konkretnej analizy.

Jednocześnie proces oceny równoważności jest przede wszystkim przedsięwzięciem z zakresu zarządzania ryzykiem. Bez wątpienia wiąże się on z zarządzaniem wszelkimi rodzajami ryzyka związanymi z działalnością transgraniczną uczestników rynku (tj. wpływem na stabilność finansową UE, integralność rynku, ochronę inwestorów oraz równe warunki działania na rynku wewnętrznym UE) przy jednoczesnym wykorzystaniu korzyści płynących z otwartego i globalnie zintegrowanego rynku finansowego UE.

Obowiązkiem Komisji jest dopilnowanie, aby w każdym przypadku, gdy rozpatrywane jest podjęcie nowej decyzji o poleganiu na przepisach lub nadzorze państwa trzeciego, przyszłe korzyści nie wiązały się z nadmiernym ryzykiem (i nadmiernymi kosztami) dla rynków finansowych UE, a także aby możliwe było ich wprowadzenie w sposób zgodny z zasadą ostrożności, z poszanowaniem równych warunków działania na rynku wewnętrznym UE. Ostatecznie każda nowa decyzja w sprawie równoważności powinna zapewniać ostrożne i trwałe ramy, które posłużą jako ogniwo łączące unijne zasady rynku wewnętrznego z ramami ostrożnościowymi obowiązującymi w państwach trzecich.

Chociaż równoważność ocenia się na podstawie kryteriów określonych w prawie Unii, Komisja powinna również rozważyć, czy decyzje w sprawie równoważności będą zgodne z priorytetami polityki UE w obszarach takich jak sankcje międzynarodowe, zwalczanie prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych na szczeblu globalnym lub inne istotne priorytety polityki zewnętrznej, aby zapewnić spójność działań UE na arenie międzynarodowej. Wszystkie te czynniki świadczą o skali ryzyka zagrażającego stabilności finansowej lub konieczności zapewnienia odpowiedniej ochrony uczestnikom rynku finansowego i innym podmiotom w UE. Uwzględnienie tych aspektów jest zatem istotne dla zachowania reputacji i długoterminowej stabilności sektora finansowego UE.

Chociaż decyzje w sprawie równoważności są jednostronnymi i uznaniowymi aktami UE, przynoszą one korzyści zarówno Unii, jak i jej partnerom z państw trzecich. Tego rodzaju rezultat korzystny dla obydwu stron zależy od równości i uczciwości w traktowaniu podmiotów unijnych działających w państwach trzecich i podlegających lokalnym przepisom i lokalnemu nadzorowi. W tym zakresie niektóre kategorie decyzji w sprawie równoważności podejmuje się po należytym uwzględnieniu sposobu, w jaki dane państwo trzecie traktuje ramy regulacyjne UE, prace nadzorcze prowadzone przez organy UE oraz unijne podmioty obecne na lokalnym rynku. W wielu przypadkach koncepcja unijnych ram równoważności zachęca do poszukiwania wzajemnie korzystnych rozwiązań obejmujących państwa trzecie, na przykład poprzez wprowadzenie ustaleń dotyczących współpracy w zakresie nadzoru. W przyszłości podczas podejmowania decyzji w sprawie równoważności w odniesieniu do danego państwa trzeciego Komisja nadal będzie rozważać i w stosownych przypadkach omawiać z tym państwem trzecim kwestię ostrożnościowego traktowania uczestników rynku UE przez to państwo.

3. Ostatnie ulepszenia koncepcji systemów równoważności UE

Możliwości stwierdzenia równoważności określono w specjalnych przepisach dotyczących równoważności zawartych w szeregu unijnych aktów ustawodawczych dotyczących usług finansowych. Przepisy dotyczące równoważności są dostosowane do potrzeb każdego konkretnego aktu i należy je interpretować w świetle celów tego aktu, w szczególności jego wkładu w ustanowienie

i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, w integralność rynku, ochronę inwestorów oraz, w szerszym ujęciu, jego znaczenia dla stabilności finansowej. Akty prawne określają warunki i kryteria, w oparciu o które UE może uwzględnić ramy regulacyjne i ramy nadzoru państwa trzeciego przy regulacji i nadzorowaniu unijnych rynków finansowych w sytuacjach z elementem transgranicznym, jak również zakres, w jakim można tego dokonać. W związku z tym istnieją wyraźne różnice w sposobie kształtowania mechanizmów równoważności i włączania ich do unijnych przepisów dotyczących usług finansowych – zarówno pod względem procesu, który należy przeprowadzić, zakresu wymaganej oceny, jak i wdrażania decyzji stwierdzającej równoważność[7].

W ciągu ostatnich kilku lat Komisja prowadziła z Parlamentem Europejskim, Radą i innymi zainteresowanymi stronami intensywny dialog na temat niezbędnych udoskonaleń w podejściu UE do stwierdzania i zachowywania równoważności[8]. Na podstawie tych dyskusji i wspólnych refleksji Komisja doszła do wniosku, że obecnie panuje powszechna zgoda co do tego, iż niezwykle trudno byłoby wdrożyć jednolity proces oceny i podejmowania decyzji, który obejmowałby różne obszary równoważności. Decydenci, organy regulacyjne i inne zainteresowane strony akceptują obecnie potrzebę zróżnicowania podejścia UE do kwestii równoważności, pod warunkiem że w odniesieniu do każdego rodzaju równoważności przestrzegane są pewne wspólne zasady: proporcjonalność ocen, uwzględniające ryzyko podejście do stwierdzania równoważnych wyników oraz zwiększona przejrzystość zarówno wobec zainteresowanego państwa trzeciego, jak i ogółu społeczeństwa. Ponadto panuje powszechny konsensus co do potrzeby wprowadzenia ustaleń służących monitorowaniu bieżącego spełniania przez państwa trzecie warunków będących podstawą wszelkich decyzji stwierdzających równoważność.

Komisja aktywnie odpowiedziała już na postulaty dotyczące wprowadzenia usprawnień, które nie wymagały działań legislacyjnych, szczególnie w sferze przejrzystości publicznej, odpowiedzialności i niepublicznego dialogu z poszczególnymi państwami trzecimi. W dokumencie roboczym służb Komisji z 2017 r. w sprawie równoważności szczegółowo wyjaśniono proces prowadzący do podjęcia decyzji w sprawie równoważności oraz rozmaite względy i ograniczenia z tym związane. Komisja opublikowała również przegląd uprawnień w zakresie równoważności istniejących w prawie Unii oraz podjętych dotychczas decyzji. Niedawno Komisja dostosowała również swoje procesy wewnętrzne i obecnie, co do zasady, projekty decyzji w sprawie równoważności, które planuje przyjąć, poddaje konsultacjom publicznym (30-dniowy okres na przekazywanie informacji zwrotnych).

Ponadto Komisja pracuje wraz z Parlamentem Europejskim i Radą nad szeregiem wniosków ustawodawczych mających znaczenie dla unijnego podejścia do równoważności. W rezultacie do systemów równoważności wprowadzono niedawno znaczące zmiany w ramach szeregu poprawek legislacyjnych odnoszących się do Europejskich Urzędów Nadzoru, infrastruktury rynku europejskiego oraz ostrożnościowego traktowania firm inwestycyjnych.

Zmiana rozporządzeń w sprawie Europejskich Urzędów Nadzoru umacnia rolę tych organów w zakresie monitorowania równoważnych państw trzecich. Każdy Europejski Urząd Nadzoru ma za zadanie monitorować równoważne państwa trzecie i co roku przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i dwóm pozostałym Europejskim Urzędom Nadzoru poufne sprawozdanie „podsumowujące ustalenia z przeprowadzonych działań monitorujących". Ponadto

[7] Zob. również dokument roboczy służb Komisji z 2017 r. w sprawie równoważności, s. 10.
[8] Zob. sprawozdanie z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie stosunków między UE a państwami trzecimi dotyczących regulacji usług finansowych i nadzoru nad nimi (2017/2253(INI)), sprawozdawca: B. Hayes, Komisja Gospodarcza i Monetarna, Parlament Europejski.

Europejskie Urzędy Nadzoru nie mogą zawierać porozumień administracyjnych z państwami trzecimi, które figurują w wykazie państw wysokiego ryzyka z punktu widzenia przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Zmiana rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego umacnia ramy nadzoru dotyczące kontrahentów centralnych świadczących usługi rozliczeniowe na rzecz unijnych przedsiębiorstw, w szczególności poprzez wprowadzenie w większym stopniu uwzględniającego ryzyko i bardziej proporcjonalnego podejścia w odniesieniu do systemu państwa trzeciego. Kontrahenci centralni z państwa trzeciego, którzy są lub prawdopodobnie staną się kontrahentami o znaczeniu systemowym i istotnymi z punktu widzenia stabilności finansowej w UE, będą objęci szczególnymi i proporcjonalnymi wymogami odzwierciedlającymi stopień powiązanego ryzyka systemowego. W ostateczności, jeżeli wymogi te są niewystarczające, aby złagodzić potencjalne ryzyko dla stabilności Unii lub któregokolwiek z jej państw członkowskich, od kontrahenta centralnego z państwa trzeciego można wymagać świadczenia usług na rzecz unijnych przedsiębiorstw za pośrednictwem podmiotu posiadającego zezwolenie w UE.

W rozporządzeniu w sprawie firm inwestycyjnych ustanowiono nowe kryteria oceny oraz dodatkowe zabezpieczenia i obowiązki sprawozdawcze dla przedsiębiorstw z państw trzecich mających siedzibę w równoważnych jurysdykcjach w obrębie istniejących ram równoważności w zakresie transgranicznego świadczenia usług inwestycyjnych na rzecz klientów profesjonalnych na podstawie rozporządzenia w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFIR)[9]. W ramach nowego systemu równoważności ustanawia się różne kategorie jurysdykcji państw trzecich; w szczególności w przypadku jurysdykcji, w których skala i zakres świadczonych usług mogą mieć znaczenie systemowe dla Unii, równoważność można stwierdzić jedynie po przeprowadzeniu przez Komisję dokładnej i szczegółowej oceny. Ponadto rozszerzono również rolę Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w zakresie monitorowania działalności tego rodzaju przedsiębiorstw w Unii.

Co więcej, jeżeli chodzi o wskaźniki finansowe, do 2022 r. wskaźniki, których administratorzy mają siedzibę poza UE, będą zwolnione z obowiązku uzyskania statusu równoważnych, uznanych czy zatwierdzonych, aby można było korzystać z nich na obszarze UE[10]. Dodatkowo od 2022 r. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych będzie miał prawo do uznawania administratorów wskaźników referencyjnych z państw trzecich.

4. Oceny i podejmowanie decyzji w sprawie równoważności

Decyzja w sprawie równoważności jest jednostronnym i uznaniowym aktem UE opracowanym i przyjętym przez Komisję zgodnie z priorytetami Unii i interesami rynków finansowych UE. Decyzji w sprawie równoważności nie przygotowuje się i nie podejmuje w odosobnieniu: Komisja co do zasady zawsze dąży do nawiązania skutecznego dialogu technicznego z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia solidności i dokładności leżących u podstaw decyzji ocen technicznych, w stosownych przypadkach z udziałem Europejskich Urzędów Nadzoru. Organy państwa trzeciego

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (EU) nr 648/2012 (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 84).
[10] COM(2018) 355. Porozumienie z dnia 26 marca 2019 r. zawarte między Parlamentem a Radą w sprawie wskaźników referencyjnych niskoemisyjności i wskaźników referencyjnych pozytywnego wpływu na emisyjność [2018/0180(COD)].

zachęca się do udziału w działaniach wyjaśniających dotyczących sposobu, w jaki ich ramy regulacyjne oraz ramy nadzoru przynoszą wyniki przewidziane w odpowiednich ramach UE.

Komisja dąży do nawiązania kontaktów technicznych z danym państwem trzecim w celu pogłębienia wiedzy na temat ram obowiązujących w państwie trzecim, a następnie potwierdzenia ustaleń dotyczących równoważności. Na późniejszym etapie tak nawiązane kontakty techniczne mogą okazać się pomocne w eliminowaniu potencjalnych luk wykrytych w ramach regulacyjnych lub ramach nadzoru w toku procesu monitorowania *ex post*. W tym zakresie prowadzone już przez UE dialogi regulacyjne lub regionalne z szeregiem państw trzecich nie tylko stanowią źródło informacji, lecz także szansę na dostosowanie ocen technicznych na potrzeby decyzji w sprawie równoważności i omówienie ustaleń z monitorowania równoważności lub potrzeby dokonania przeglądu istniejącej decyzji, jeżeli wykryto znaczne niedociągnięcia.

Stwierdzenie równoważności systemu państwa trzeciego wynika z przeprowadzonej przez Komisję indywidualnej rygorystycznej oceny przepisów obowiązujących w państwie trzecim oraz nadzoru nad tymi przepisami. Taka ocena opiera się na dwóch głównych aspektach: zasadzie proporcjonalności oraz potrzebie zarządzania ryzykiem związanym z działalnością transgraniczną prowadzoną w oparciu o ramy równoważności.

Komisja przywiązuje najwyższą wagę do tego, by przyjmować proporcjonalne stanowisko w sprawie ryzyka wynikającego z ram państwa trzeciego będących przedmiotem oceny. Badane jurysdykcje mogą wiązać się z różnymi ekspozycjami na ryzyko dla rynków finansowych UE, m.in. w zależności od powiązań rynku poddawanego ocenie z unijnymi rynkami finansowymi, a zatem również od udziału w rynku danego państwa trzeciego. Koncentracja na ryzyku w tym procesie oznacza, że co do zasady państwa trzecie o „dużym wpływie", w przypadku których decyzja w sprawie równoważności będzie prawdopodobnie intensywnie stosowana przez uczestników rynku, będą reprezentować bardziej znaczący zbiór zagrożeń, które Komisja będzie musiała uwzględnić w swojej ocenie kryteriów równoważności oraz w ramach wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych. Jeżeli w ocenie równoważności takich państw trzecich istniałyby niedociągnięcia lub luki, prawdopodobnie miałyby one niekorzystny wpływ na stabilność finansową lub integralność rynku w UE.

W ramach tego podejścia Komisja wykrywa zagrożenia dla unijnego systemu finansowego, które mogą powstawać w wyniku zwiększonej ekspozycji na konkretne ramy państw trzecich. Komisja zwraca szczególną uwagę na te zagrożenia w trakcie weryfikacji zgodności państw trzecich z zestawem kryteriów równoważności, stosując kryteria proporcjonalnie do wykrytych zagrożeń. Ocena techniczna, która w stosownych przypadkach może obejmować dalsze odpowiednie kryteria, może uwzględniać wkład ze strony Europejskich Urzędów Nadzoru – tj. Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) lub, w stosownych przypadkach, innych organów na szczeblu UE, takich jak Komitet Europejskich Organów Nadzoru Audytowego (KEONA).

W ocenach równoważności ram państw trzecich analizuje się wyniki regulacji i nadzoru w państwach trzecich, uwzględniając jednocześnie zagrożenia związane z systemem finansowym państw trzecich. Systemy państw trzecich nie muszą być takie same jak ramy UE, lecz muszą w pełni gwarantować osiąganie wyników określonych w tych ramach. W tym zakresie zastosowanie metody wrażliwej na ryzyko może skłonić Komisję do rozważenia konkretnych kwestii dotyczących państw trzecich będących przedmiotem oceny, na przykład faktu, że unijne przedsiębiorstwa w znacznym stopniu opierają się na operatorach podlegających regulacji i nadzorowi w państwie trzecim będącym

przedmiotem oceny. Proporcjonalność w stosowaniu kryteriów może skutkować tym, że UE będzie oczekiwać od państw o dużym wpływie silniejszych gwarancji, że są one w stanie osiągnąć wymagany wynik. Wszystkie te elementy przyczyniają się do stworzenia skutecznych i bezpiecznych ram równoważności, które ze strony UE stanowią wsparcie dla działalności transgranicznej na rynkach finansowych.

W ramach przysługujących Komisji uprawnień dyskrecjonalnych może ona w razie konieczności zdecydować się na formalne przyjęcie, zawieszenie lub cofnięcie decyzji w sprawie równoważności. W zależności od okoliczności decyzja taka może stać się skuteczna po upływie ewentualnego okresu przejściowego mającego zastosowanie do całej decyzji lub do jej części. W przypadku cofnięcia decyzji stan równoważności można w przyszłości przywrócić, gdy wszystkie niezbędne warunki zostaną spełnione. Komisja może także wydać decyzję w sprawie równoważności z określonym terminem wygaśnięcia lub obwarować decyzję w sprawie równoważności warunkami bądź ograniczeniami. Przykładowo Komisja może stwierdzić równoważność częściową lub stwierdzić równoważność w odniesieniu do całych ram państwa trzeciego w stosunku do określonych objętych nimi podmiotów, produktów lub usług, ich kategorii bądź jedynie w odniesieniu do niektórych właściwych organów. Komisja może postanowić skorzystać z takiej elastyczności w szczególności wówczas, gdy niektóre aspekty oceny równoważności państwa trzeciego nie przynoszą konsekwentnie zadowalających wyników, gdy potrzebne jest większe doświadczenie, aby ocenić rozwój współpracy między organami nadzoru w UE i w państwie trzecim, lub gdy oczekuje się, że nowy system w państwie trzecim przyniesie w pełni oczekiwane rezultaty. Poza oceną, czy spełniono kryteria równoważności przewidziane w unijnych przepisach dotyczących usług finansowych, Komisja uwzględni skuteczną współpracę z jurysdykcją państwa trzeciego w innych obszarach polityki UE, jak określono w sekcji 2 powyżej.

Państwa trzecie mogą wyrazić zainteresowanie poddaniem się ocenie, które Komisja należycie rozważy. Należy zauważyć, że uprawnienia dotyczące równoważności nie przyznają państwom trzecim prawa do żądania, by przeprowadzono ocenę ich ram bądź by stwierdzono ich równoważność, nawet jeżeli te państwa trzecie są w stanie wykazać, że ich ramy spełniają odpowiednie kryteria. Podobnie, chociaż w wielu przypadkach UE przestrzega norm międzynarodowych, a przestrzeganie tych norm przez państwo trzecie będzie stanowić ważny czynnik, nie oznacza to, że Komisja automatycznie uzna to państwo za równoważne UE w określonej dziedzinie.

5. Decyzje w sprawie równoważności przyjęte od stycznia 2018 r.

Od stycznia 2018 r. Komisja przyjęła decyzje w sprawie równoważności w obszarach rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego w zakresie wymogów dotyczących depozytu zabezpieczającego (Japonia)[11], rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (Argentyna)[12], rozporządzenia w sprawie rynków instrumentów finansowych w zakresie obowiązku obrotu instrumentami pochodnymi (Singapur)[13], unijnego rozporządzenia o wskaźnikach referencyjnych (Singapur i Australia)[14], rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego w zakresie kontrahentów centralnych i rozporządzenia w sprawie rozrachunku papierów wartościowych

[11] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/684 z dnia 25 kwietnia 2019 r., Dz.U. L 115 z 2.5.2019, s. 11.
[12] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/536 z dnia 29 marca 2019 r., Dz.U. L 92 z 1.4.2019, s. 3.
[13] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/541 z dnia 1 kwietnia 2019 r., Dz.U. L 93 z 2.4.2019, s. 18.
[14] Dwie decyzje wykonawcze Komisji przyjęte wraz z niniejszym komunikatem (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5476 i decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5477). Projekt opublikowany na potrzeby konsultacji publicznych w okresie od dnia 19 marca 2019 r. do dnia 16 kwietnia 2019 r.

i centralnych depozytów papierów wartościowych w zakresie centralnych depozytów papierów wartościowych (obydwie decyzje dotyczą Zjednoczonego Królestwa w przypadku wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE bez porozumienia)[15]. Komisja prowadziła także konsultacje publiczne na temat decyzji o adekwatności na podstawie dyrektywy w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych (Chiny)[16]. Decyzję w sprawie równoważności w obszarze rozporządzenia w sprawie rynków instrumentów finansowych w zakresie obowiązku obrotu akcjami (Szwajcaria)[17] przyjęto w grudniu 2018 r., a wygasła ona w dniu 30 czerwca 2019 r. Ponadto w obszarze rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych[18] (9 państw trzecich[19]) z jednej strony Komisja rozszerzyła zakres niektórych obowiązujących decyzji w odniesieniu do określonych państw trzecich, a z drugiej strony po raz pierwszy uchyliła obowiązujące decyzje w odniesieniu do określonych państw trzecich. Niektóre jurysdykcje przestały bowiem spełniać standardy określone w unijnym rozporządzeniu w sprawie agencji ratingowych po jego zmianie w 2013 r. i postanowiły nie wprowadzać niezbędnych dostosowań legislacyjnych, biorąc pod uwagę skalę działalności, która miałaby zostać objęta ich zakresem. Komisja bezpośrednio poinformowała zainteresowane jurysdykcje o zamiarze uchylenia decyzji w sprawie równoważności ich systemów prawnych i nadzorczych i zaoferowała zainteresowanym organom państw trzecich możliwość przywrócenia stanu równoważności. Obrazuje to, w jaki sposób monitorowanie może prowadzić do przeglądu decyzji, w tym ich uchylenia w uzasadnionych przypadkach (zob. załącznik, aby uzyskać więcej szczegółowych informacji i zapoznać się czynnikami, które doprowadziły do przyjęcia takich decyzji).

6. Monitorowanie i przeglądy równoważności

Monitorowanie decyzji w sprawie równoważności

Biorąc pod uwagę ciągły rozwój ram regulacyjnych i ram nadzoru czołowych centrów finansowych oraz dynamiczny kontekst rynkowy, fakty i założenia, na podstawie których pierwotnie podjęto pewne decyzje w sprawie równoważności, mogą już nie być aktualne. Opieranie się na nieaktualnych ustaleniach w sprawie równoważności może narazić system finansowy UE na nowe zagrożenia.

Komisja i Europejskie Urzędy Nadzoru – działając na zasadzie współpracy zgodnie ze swoimi odpowiednimi uprawnieniami – muszą zapewnić odpowiednie monitorowanie równoważności. Jak wynika z ostatnich zmian wprowadzonych do systemów równoważności, Europejskie Urzędy Nadzoru są dobrze przygotowane do uczestnictwa w konkretnych zadaniach w zakresie monitorowania i kierowania ich realizacją (monitorowanie zmian regulacyjnych w państwie trzecim oraz jego dotychczasowych wyników w zakresie nadzoru, współpraca między organami nadzoru w UE i w państwie trzecim). Przykładowo Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych

[15] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/2030 z dnia 19 grudnia 2018 r., Dz.U. L 325 z 20.12.2018, s. 47 ze zmianami; decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/2031 z dnia 19 grudnia 2018 r., Dz.U. L 325 z 20.12.2018, s. 50 ze zmianami.

[16] Projekt opublikowany na potrzeby konsultacji publicznych w okresie od dnia 4 czerwca 2019 r. do dnia 2 lipca 2019 r. – Ares(2019)3590761.

[17] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/2047 z dnia 20 grudnia 2018 r., Dz.U. L 327 z 21.12.2018, s. 77.

[18] Dz.U. L 146 z 31.5.2013, s. 1.

[19] Dziewięć decyzji wykonawczych Komisji przyjętych wraz z niniejszym komunikatem, w tym cztery przedłużenia: Hongkong (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5808), Japonia (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5807), Meksyk (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5804), Stanu Zjednoczone (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5803) oraz pięć uchyleń: Argentyna (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5806), Australia (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5800), Brazylia (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5805), Kanada (decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 5801), Singapur (decyzja wykonawcza Komisji C(2019)5802). Projekt opublikowany na potrzeby konsultacji publicznych w okresie od dnia 11 czerwca 2019 r. do dnia 9 lipca 2019 r.

Programów Emerytalnych przeprowadził na miejscu ocenę sytuacji na Bermudach w ramach monitorowania wdrażania decyzji w sprawie równoważności dotyczącej ubezpieczeń. Skuteczne monitorowanie jest możliwe wyłącznie pod warunkiem nawiązania odpowiedniej współpracy między Komisją i Europejskim Urzędami Nadzoru z jednej strony a organami (w tym organami nadzoru) państwa trzeciego z drugiej strony[20]. W tym celu kluczowe jest uczestnictwo w dialogach regulacyjnych i forach z udziałem państw trzecich.

Monitorowanie równoważności obejmuje prace techniczne mające na celu zbadanie skutków istniejącej decyzji w sprawie równoważności. Komisja musi między innymi weryfikować, czy:

- decyzja w sprawie równoważności nadal służy osiągnięciu celów UE, dla których została podjęta, co może zależeć przykładowo od zmian wprowadzanych w ramach regulacyjnych państwa trzeciego;
- decyzja w sprawie równoważności może powodować nowe zagrożenia dla stabilności finansowej, integralności rynku lub ochrony inwestorów oraz czy działania przedsiębiorstw lub usługi wchodzące w zakres decyzji nie naruszają integralności unijnego rynku wewnętrznego usług finansowych i zapewniają równe warunki działania w UE;
- na decyzję w sprawie równoważności wpłynęło w stosownych przypadkach umieszczenie danego państwa trzeciego w unijnych wykazach jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy[21] lub państw trzecich wysokiego ryzyka, które borykają się ze strategicznymi brakami w systemach przeciwdziałania praniu pieniędzy / zwalczania finansowania terroryzmu[22].

Monitorowanie przyczynia się do zrozumienia rynku i zmian regulacyjnych poprzez ocenę, w jaki sposób instytucje finansowe z państwa trzeciego lub z UE stosują decyzję w sprawie równoważności, a także poprzez zbadanie praktyk nadzorczych państwa trzeciego. W rezultacie wyniki monitorowania zostaną uwzględnione w ewentualnym przeglądzie decyzji w sprawie równoważności. Przegląd można w szczególności przeprowadzić w reakcji na istotne ustalenia wynikające z monitorowania. W tym zakresie skuteczne monitorowanie umożliwia wczesne wykrycie potencjalnie poważnych rozbieżności oraz ich wyeliminowanie, minimalizując w ten sposób ryzyko ewentualnego cofnięcia decyzji w późniejszym terminie. Należy je zatem uznać za pomocny środek umożliwiający zapewnienie stabilności ustaleń w zakresie równoważności, a nie jako źródło niepewności w odniesieniu do tych ustaleń.

Przeglądy decyzji w sprawie równoważności

Przegląd równoważności obejmuje bardziej ustrukturyzowaną i ściślej określoną analizę. Taki przegląd opiera się na odpowiednim uprawnieniu Komisji w zakresie równoważności przewidzianym w prawie Unii lub na szczególnym mandacie Komisji przewidzianym w samej decyzji w sprawie równoważności. Zasadniczo w ramach przeglądu dokonuje się analizy wszystkich kryteriów

[20] Brak współpracy organów państwa trzeciego w terminowej wymianie informacji na temat zmian legislacyjnych lub praktyki nadzorczej bądź polityki w zakresie wdrażania może stanowić podstawę do rozpoczęcia przeglądu ad hoc decyzji w sprawie równoważności.

[21] Unijny wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, zawarty w konkluzjach Rady z dnia 5 grudnia 2017 r., z późniejszymi zmianami.

[22] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

równoważności i konkretnych warunków zawartych w decyzji w sprawie równoważności, aby upewnić się, że nadal są one przestrzegane (np. w następstwie zmiany ram UE w danym sektorze). Przegląd może być prowadzony ad hoc lub regularnie i może on skutkować jednostronnym cofnięciem decyzji w sprawie równoważności przez Komisję. Obejmuje on prowadzenie ostrożnego dialogu z zainteresowanymi organami państwa trzeciego, które mogą nadal wykazać, że ich system przynosi wyniki określone w odpowiednich ramach UE.

W nadchodzących miesiącach Komisja będzie blisko współpracować z Europejskimi Urzędami Nadzoru w celu zacieśnienia współpracy w zakresie monitorowania – zgodnie z ich odpowiednimi uprawnieniami i zmianami związanymi z wejściem w życie niedawnych usprawnień legislacyjnych, o których wspomniano powyżej.

7. Zarys priorytetów na lata 2019–2020

Komisja pracuje nad ocenami równoważności lub wnioskami w sprawie decyzji w szeregu obszarów. Pod tym względem najbardziej zaawansowane prace prowadzi ona obecnie w obszarach badań ustawowych (adekwatność)[23] i wskaźników referencyjnych. W obszarze wskaźników referencyjnych szereg innych jurysdykcji państw trzecich przygotowuje lub przyjmuje nowe ramy regulacyjne na potrzeby zarządzania wskaźnikami i ich wykorzystywania, które to ramy są niekiedy w dużej mierze inspirowane unijnym rozporządzeniem w sprawie wskaźników referencyjnych.

Ponadto istnieje szereg priorytetów, na których należy skoncentrować działania monitorujące:

- **zmiany w unijnych ramach legislacyjnych:** obszary, w których dokonano przeglądu unijnych ram legislacyjnych, na których opierały się poprzednie oceny równoważności – skutkuje to uchyleniem istniejących decyzji, w przypadku których ramy państwa trzeciego nie dostarczają już wyników określonych w nowych ramach unijnych[24];
- **obszary lub państwa trzecie o dużym wpływie:** obszary i państwa objęte decyzjami w sprawie równoważności, które mają duży wpływ na UE pod względem stabilności finansowej, działalności rynkowej i ochrony inwestorów[25];
- **zbliżający się przegląd lub zbliżające się wygaśnięcie decyzji w sprawie równoważności:** obszary, w których decyzje w sprawie równoważności zawierają zbliżający się termin przeglądu lub termin wygaśnięcia[26];
- **rozwój sytuacji rynkowej:** segmenty rynku, które przechodzą dynamiczne lub strukturalne zmiany bądź ewolucję, jeżeli chodzi o stosowanie decyzji w sprawie równoważności przez uczestników rynku finansowego UE[27].

[23] Zgodnie z dyrektywą (WE) 2006/43 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych (Dz.U. L 157 z 9.6.2006, s. 87).

[24] Zob. na przykład przedłużenie lub uchylenie decyzji w sprawie równoważności po rozpoczęciu stosowania nowych ram unijnych dotyczących agencji ratingowych.

[25] Zob. na przykład decyzje w sprawie równoważności dotyczące kontrahentów centralnych (art. 25 rozporządzenia (UE) nr 648/2012), w przypadku których Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych musi monitorować zmiany w zakresie regulacji i nadzoru w państwach trzecich.

[26] Przykładowo na podstawie rozporządzenia (UE) nr 575/2013 pierwszą decyzję w sprawie równoważności w odniesieniu do szeregu jurysdykcji przyjęto w grudniu 2014 r. i przewidziano, że wykaz państw będzie poddawany przeglądowi co 5 lat. Od tamtego czasu na podstawie szeregu decyzji dodano określone państwa do wykazu równoważnych jurysdykcji. Prace należało będzie kontynuować, w tym w zakresie monitorowania państw trzecich znajdujących się w wykazie.

W nadchodzących miesiącach dalsze obszary równoważności lub monitorowania mogą wymagać podjęcia konkretnych działań przez Komisję – w stosownych przypadkach we współpracy z odpowiednimi Europejskimi Urzędami Nadzoru.

8. Wniosek

Unijna polityka w zakresie równoważności staje się obecnie elastycznym instrumentem regulacyjnym zdolnym do eliminowania rozbieżności między poszczególnymi jurysdykcjami. Unijne podejście do równoważności, obejmujące zarówno mechanizmy oceny wstępnej, jak i monitorowanie *ex post*, będzie nadal wnosić rzeczywistą wartość dodaną do struktury regulacyjnej i nadzorczej oraz do bezpiecznych i efektywnych rynków finansowych zarówno w UE, jak i na świecie.

W kontekście stosunków dwustronnych równoważność przyniesie wymierne korzyści dla jurysdykcji UE i państw trzecich pod względem zmniejszania transgranicznych rozbieżności i niezgodności oraz przyczyni się do ograniczania fragmentacji rynku światowego. Decyzje w sprawie równoważności przyniosą najwięcej korzyści, gdy zapewnią silne standardy w zakresie stabilności finansowej, integralności rynku i ochrony inwestorów, w znaczący sposób wspierając i wzmacniając współpracę regulacyjną i nadzorczą między organami UE a organami państw trzecich przy jednoczesnym utrzymaniu otwartych i globalnie zintegrowanych rynków finansowych UE.

[27] Przykładowo zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 600/2014 – art. 23 i 28 (obowiązek obrotu dotyczący akcji i instrumentów pochodnych) dynamiczna sytuacja w segmencie systemów obrotu uzasadnia ciągłe monitorowanie zmian istotnych dla unijnych emitentów i inwestorów korzystających z tych infrastruktur, które UE uznała za równoważne. Monitorowanie w odniesieniu do instrumentów pochodnych powinno także obejmować ocenę tego, czy unijne systemy obrotu są traktowane w sposób równoważny przez państwa trzecie.