



Briuselis, 2019 07 29
COM(2019) 349 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
CENTRINIAM BANKUI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ
KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI**

Lygiavertiškumas finansinių paslaugų srityje

Lygiavertiškumas finansinių paslaugų srityje

1. Įvadas

ES nuosekliai siekia stiprinti finansinių paslaugų vidaus rinką, nustatydamą bendrą ES valstybių narių taisyklių sąvadą ir bendrą priežiūros sistemą. Pastaraisiais metais ES padarė didelę pažangą šioje srityje: sukūrė bankų sąjungą ir padėjo kapitalo rinkų sąjungos pamatus.

Atsižvelgdama į pasaulinį finansų rinkų pobūdį, ES vertina, kaip jos vidaus finansinių paslaugų sistema apima tarpvalstybinę veiklą ir riziką trečiosiose šalyse bei kokia yra šios sistemos sąveika su kitomis reguliavimo sistemomis. Tuo pat metu ES stebi ir, prireikus, dinamiškai reaguoja į išorės reguliavimo ir priežiūros pokyčius (t. y. dvišalio bendradarbiavimo / abipusio pasitikėjimo pagerėjimą ar pablogėjimą), kurie gali turėti įtakos ES veiklą vykdančių rinkos dalyvių platesnei reguliavimo aplinkai. Tai darydama ES siekia išlaikyti atsparią ir veiksmingą rizikos ribojimo sistemą, kuria būtų mažinama su tarpvalstybine veikla susijusi rizika tiek, kiek ji daro poveikį ES finansiniam stabilumui, rinkos vientisumui, investuotojų apsaugai ir vienodoms sąlygoms vidaus rinkoje. Tai reiškia, kad siekiama bent jau išvengti prieštaraujančių reikalavimų ir sumažinti reguliuojamojo arbitražo galimybes.

ES nėra vienintelė reguliavimo teritorija, kurioje susiduriama su šia problema. ES finansinių paslaugų teisės aktai ir trečiųjų šalių finansų reguliavimo sistemos grindžiami tarptautiniais standartais, kuriuos bendrai parengė tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, Finansinio stabilumo taryba, Bazelio bankų priežiūros komitetas, Tarptautinė draudimo priežiūros institucijų asociacija ir Tarptautinė vertybinių popierių komisijų organizacija, G 20 nustatant politikos kryptis. Tarptautiniai standartai padeda visoms jurisdikcijoms užtikrinti, kad panašių rūšių riziką būtų galima mažinti panašiais būdais ir būtų išvengta sąlygų blogėjimo, dėl kurio gali atsirasti finansinis nestabilumas ir plitimo rizika pasaulio rinkose. Bendra G 20 sistema taip pat grindžiama dvišalio bendradarbiavimo susitarimų, sudarytų tiek reguliavimo, tiek priežiūros lygmeniu, tinklu. Bendradarbiavimas padeda kurti abipusį jurisdikcijų supratimą ir pasitikėjimą, kurie yra būtina tarpvalstybinės rizikos valdymo sąlyga. ES tvirtai laikosi įsipareigojimo užtikrinti tarptautinių standartų reguliavimo konvergenciją pasauliniu mastu. Tuo pat metu šios pasaulinės sistemos turi bendrą standartų nustatymo tikslą ir ne visada yra tinkamos konkrečioms klausimams, kylantiems konkrečiu dvišaliu santykių atveju, spręsti.

Viso pasaulio jurisdikcijos taiko skirtingus metodus, skirtus įvairioms rizikos rūšims ir problemoms, kylančioms dėl tarpvalstybinės veiklos, valdyti viduje – nuo vidaus tvarkos taikymo tarpvalstybiniais atvejais iki trečiųjų šalių taisyklių ir priežiūros rezultatų pripažinimo ar visiško reikalavimų netaikymo tam tikroms tarpvalstybinės veiklos rūšims.

Pagrindinis ES metodas, kuris vadinamas lygiavertiškumu, apima teigiamą trečiosios šalies sistemos įvertinimą, dėl kurio galima pasitikėti trečiosios šalies taisyklėmis ir trečiosios šalies priežiūros institucijos darbu.

Praktikoje ES gali nuspręsti, kad trečiosios šalies reguliavimo ar priežiūros tvarka yra lygiavertė atitinkamai ES tvarkai, ir tai leidžia ES institucijoms pasikliauti, kad prižiūrimi subjektai laikosi tokios trečiosios šalies taikomų lygiaverčių taisyklių. Taikant šį metodą, Komisija priima sprendimus atlikusi vertinimą pagal ES teisės aktuose nustatytus kriterijus. Be to, nuo pat pradžių vyksta dialogas su vertinamų trečiųjų šalių institucijomis.

Taikant šį metodą, derinamas ES bendro taisyklių sąvado ir ES institucijų vykdomos priežiūros ir vykdymo veiksmingumas su tinkamų galimybių vykdyti tarpvalstybinę finansinių paslaugų veiklą finansų rinkose sudarymu. Iš tiesų sprendimais dėl lygiavertiškumo galima prisidėti skatinant tarpvalstybinę veiklą.

Šiandien ES finansinių paslaugų teisės aktuose¹ numatyta maždaug 40 nuostatų², leidžiančių Komisijai priimti sprendimus dėl lygiavertiškumo. Šiuo pagrindu iki šiol Komisija daugiau kaip 30-ies šalių atžvilgiu yra priėmusi daugiau kaip 280 sprendimų dėl lygiavertiškumo įvairiose finansų sektoriaus srityse.

ES lygiavertiškumas buvo patobulintas daugelyje teisės aktų, dėl kurių pastaruoju metu susitarė ES teisės aktų leidėjai ir kurie yra susiję su Europos priežiūros institucijomis³, Europos rinkos infrastruktūromis⁴ ir investicinėms įmonėms taikoma prudencinė tvarka⁵. Iš šių patobulinimų matyti, kad sprendimuose dėl lygiavertiškumo ir su jais susijusiuose priežiūros sprendimuose turi būti atsižvelgiama į riziką, tiksliai atspindima vertinamos trečiosios šalies reguliavimo ir priežiūros tvarka bei atsižvelgiama į trečiųjų šalių veiklos ES rinkose pobūdį. Iš šių patobulinimų taip pat aiškiai matyti, kad trečiosios šalys turi nuolat užtikrinti, kad būtų laikomasi kriterijų ir sąlygų, remiantis kuriais priimamas sprendimas dėl lygiavertiškumo.

Atsižvelgiant į šiuos naujus ES taisyklių rinkinio patobulinius ir tarptautinės politikos raidą, pats laikas įvertinti bendrą ES požiūrį į lygiavertiškumą ir pristatyti kai kurias problemas, su kuriomis šiandien susiduriama taikant šią politiką. 2017 m. vasario mėn. Komisijos tarnybos paskelbė Komisijos tarnybų darbinį dokumentą⁶, kuriame pirmą kartą buvo pateiktas išsamus finansinių

¹ 17 ES teisės aktų yra „trečiųjų šalių nuostatų“, suteikiančių Komisijai įgaliojimus spręsti dėl užsienio taisyklių ir priežiūros lygiavertiškumo ES reguliavimo tikslais. ES teisės aktais buvo sukurta įvairių lygiavertiškumo rūšių, kurios skiriasi pagal ES sprendimų priėmimo procesą arba sprendimo poveikį (pvz., „audito pakankamumas“, „audito lygiavertiškumas“ ir pan.). Šios „trečiųjų šalių nuostatos“ yra išvardytos dokumente https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Ne visos iš šių nuostatų buvo taikomos iki dabar.

³ COM(2018) 0646. 2019 m. balandžio 16 d. Parlamento ir Tarybos susitarimas dėl pasiūlymo dėl Europos priežiūros institucijų ir finansų rinkų [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017) 0331. 2019 m. balandžio 18 d. Parlamento ir Tarybos susitarimas dėl leidimų suteikimo pagrindinėms sandorio šalims ir trečiųjų šalių pagrindinių sandorio šalių pripažinimo [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017) 0791. 2019 m. balandžio 16 d. Parlamento ir Tarybos susitarimas dėl investicinių įmonių prudencinės priežiūros (direktyva) [2017/0358(COD)].

⁶ 2017 m. vasario mėn. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „ES sprendimai dėl lygiavertiškumo finansinių paslaugų politikoje. Vertinimas“ (angl. *EU equivalence decisions in financial services policy: an assessment*). (SWD(2017) 102 final).

paslaugų lygiavertiškumo vertinimas. Remiantis šiuo techniniu darbu, šiame komunikate nustatyti dabartiniai Komisijos lygiavertiškumo politikos prioritetai, nurodyti naujausi teisės aktų patobulinimai bei pagrindiniai vertinimo ir sprendimų priėmimo procesų aspektai. Galiausiai jame pristatomas naujusias šiuo metu atliekamas darbas, susijęs su lygiavertiškumo vertinimu ir stebėseną.

2. Lygiavertiškumo tikslas

ES yra tvirtai įsipareigojusi skatinti atviras, sąžiningas ir veiksmingas finansų rinkas, veikiančias griežtai reguliuojamose prudencinėse ir elgesio sistemose. Lygiavertiškumas yra viena pagrindinių ES turimų priemonių siekiant šio tikslo vidaus rinkos išoriniu aspektu. Taip yra todėl, kad juo skatinamas atitinkamų ES sistemos dalių ir atitinkamų trečiųjų šalių taisyklių nuoseklumas ir tarpusavio suderinamumas. Todėl ES lygiavertiškumo politika atitinka tris tikslus:

- ja suderinama finansinio stabilumo ir investuotojų apsaugos ES būtinybė ir nauda, gaunama išlaikant ES finansų rinką atvirą ir integruotą pasauliniu mastu;
- ji yra labai svarbi skatinant tarptautinių standartų reguliavimo konvergenciją;
- ji yra vienas pagrindinių veiksnių kuriant arba didinant bendradarbiavimą priežiūros srityje su atitinkamais trečiųjų šalių partneriais.

Ši bendroji politikos perspektyva taip pat turi atitikti rinkos dalyvių, kurie, be abejo, pagrindinį dėmesį skiria labiau tiesioginiams sprendimų dėl lygiavertiškumo pranašumams, interesus, t. y. suteikiama galimybė ES institucijoms pasikliauti tuo, kad prižiūrimi subjektai laikosi lygiavertiškų taisyklių trečiojoje šalyje, pavyzdžiui:

- mažinant (arba netgi panaikinant) ES ir trečiųjų šalių rinkos dalyviams taikomų atitikties reikalavimų sutapimus;
- užtikrinant, kad tam tikros trečiųjų šalių bendrovių paslaugos, produktai ir veikla būtų priimtini reguliavimo tikslais ES, taip palengvinant jų prieinamumą ES rinkoje;
- kai kuriais atvejais sudarant sąlygas nuoseklią prudencinę tvarką taikyti ES bankams ir kitoms finansų įstaigoms, veikiančioms už ES ribų, taip sumažinant ES įmonių investicijų ir rizikos pozicijų trečiojoje šalyje išlaidas, visų pirma palengvinant kapitalo valdymą.

Iš esmės sprendimai dėl lygiavertiškumo gali būti naudingi gerinant tarpvalstybinės veiklos vykdymo sąlygas ir kuriant naujas galimybes, tokiu būdu prisidedant prie sąžiningos ir atviros ES ir trečiųjų šalių prekybos. Kartais sprendimai dėl lygiavertiškumo taip pat gali padidinti galimybes patekti į rinką. Prieš pradėdama trečiųjų šalių lygiavertiškumo vertinimą, Komisija kiekvieną kartą pasveria šią galimą naudą ES finansų rinkos dalyviams atlikdama konkrečius veiksmus.

Tuo pat metu lygiavertiškumo vertinimas visų pirma yra rizikos valdymo užduotis. Jis visada yra susijęs su bet kurios rizikos, susijusios su tarpvalstybine rinkos dalyvių veikla, valdymu (t. y. poveikiu ES finansiniam stabilumui, rinkos vientisumui, investuotojų apsaugai ir vienodoms sąlygoms ES vidaus rinkoje), tuo pat metu pasinaudojant atviros ir pasauliniu mastu integruotos ES finansų rinkos teikiamais pranašumais.

Komisija turi užtikrinti, kad, kai yra svarstomas naujas sprendimas remtis trečiosios šalies taisyklėmis ar priežiūra, būsima nauda nekeltų pernelyg didelės rizikos (ir sąnaudų) ES finansų rinkoms ir kad jos būtų galima siekti patikimai ribojant riziką ir ES vidaus rinkoje sudarant vienodas sąlygas. Galiausiai kiekvienu nauju sprendimu dėl lygiavertiškumo turi būti sukurama patikima ir tvari sistema, kuri susietų ES vidaus rinkos taisykles ir trečiųjų šalių prudencines sistemas.

Nors lygiavertiškumas vertinamas pagal ES teisės aktuose nustatytus kriterijus, Komisija taip pat turi apsvarstyti, ar sprendimai dėl lygiavertiškumo būtų suderinami su ES politikos prioritetais tokiose srityse, kaip tarptautinės sankcijos, kova su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu, geras mokesčių valdymas visame pasaulyje, ar kitais svarbiais išorės politikos prioritetais, siekiant užtikrinti ES veiksmų nuoseklumą tarptautinėje arenoje. Visi šie veiksniai rodo rizikos finansiniam stabilumui dydį arba būtinybę tinkamai apsaugoti finansų rinkos dalyvius ir kitus asmenis Sąjungoje. Todėl, atsižvelgiant į šiuos aspektus, svarbu išsaugoti ES finansų sektoriaus reputaciją ir ilgalaikį stabilumą.

Nors sprendimai dėl lygiavertiškumo yra vienašališki aktai, kuriuos ES priima savo nuožiūra, jie teikia naudos ir ES, ir jos trečiųjų šalių partneriams. Ši abipusiai naudingą rezultatą lemia teisingas ir sąžiningas elgesys su trečiosiose šalyse veiklą vykdančiais ES rinkos dalyviais, kuriems taikomos vietos taisyklės ir priežiūra. Šiuo atžvilgiu kai kurių kategorijų sprendimai dėl lygiavertiškumo priimami tinkamai išnagrinėjus, kaip trečiojoje šalyje vertinama ES reguliavimo sistema, ES institucijų atliekamas priežiūros darbas ir kaip elgiamasi su joje veiklą vykdančiais ES rinkos dalyviais. Daugeliu atvejų ES lygiavertiškumo sistemos struktūra skatinama ieškoti abipusiai naudingų sprendimų su trečiosiomis šalimis, pavyzdžiui, sudarant bendradarbiavimo priežiūros srityje susitarimus. Priimdama sprendimus dėl trečiosios šalies lygiavertiškumo, Komisija toliau svarstys ir, prireikus, aptars su trečiosiomis šalimis, kokią pradžinę tvarką jos taiko ES rinkos dalyviams.

3. Naujausi ES lygiavertiškumo tvarkos struktūros patobulinimai

Galimybės priimti sprendimus dėl lygiavertiškumo yra nustatytos specialiose lygiavertiškumo nuostatose, kurios yra įtrauktos į daugelį ES finansinių paslaugų teisės aktų. Lygiavertiškumo nuostatos yra pritaikytos kiekvieno konkretaus teisės akto poreikiams ir jos turėtų būti taikomos atsižvelgiant į tikslus, kurių siekiama tokiu teisės aktu, visų pirma, kaip juo prisidedama prie vidaus rinkos kūrimo ir veikimo, rinkos vientisumo, investuotojų apsaugos ir, platesne prasme, finansinio stabilumo. Teisės aktuose nustatytos sąlygos, kriterijai ir mastas, kuriuo ES gali atsižvelgti į trečiosios šalies reguliavimo ir priežiūros sistemą, reguliuodama ir prižiūradama ES finansų rinkas, kai vykdoma tarpvalstybinė veikla. Dėl to esama didelių skirtumų kuriant lygiavertiškumo mechanizmus ir juos įtraukiant į ES finansinių paslaugų teisės aktus pagal tai, kokios procedūros reikia laikytis, koks turi būti vertinimo turinys ar kaip turi būti įgyvendinama palanki išvada dėl lygiavertiškumo⁷.

Keletą pastarųjų metų Komisija aktyviai diskutuoja su Europos Parlamentu, Taryba ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis dėl būtino ES požiūrio į lygiavertiškumo nustatymą ir užtikrinimą patobulinimų⁸. Remdamasi šiomis diskusijomis ir bendrais svarstymais, Komisija daro išvadą, kad dabar visuotinai pripažįstama, jog būtų labai sunku įgyvendinti vienodą vertinimo ir sprendimų priėmimo procesą, kuris apimtų įvairias lygiavertiškumo sritis. Politikos formuotojai, reguliavimo institucijos ir kitos suinteresuotosios šalys dabar pripažįsta, kad ES lygiavertiškumą gali traktuoti nevienodai, jeigu vertinant kiekvienos konkrečios rūšies lygiavertiškumą būtų laikomasi tam tikrų bendrųjų principų – proporcingumo atliekant vertinimą, rizika grindžiamo požiūrio nustatant lygiavertiškus rezultatus, taip pat didesnio skaidrumo tiek suinteresuotos trečiosios šalies, tiek plačiosios visuomenės atžvilgiu. Be to, bendrai sutariama, kad reikia nustatyti priemones, leidžiančias stebėti, ar trečiosios šalys nuolat laikosi sąlygų, kuriomis grindžiami joms palankūs sprendimai dėl lygiavertiškumo.

⁷ Taip pat žr. 2017 m. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą dėl lygiavertiškumo, p. 10.

⁸ Žr. 2018 m. liepos 18 d. Pranešimą dėl ES ir trečiųjų valstybių santykių, susijusių su finansinių paslaugų reguliavimu ir priežiūra (2017/2253 (INI)), pranešėjas B. Hayes, Ekonomikos ir pinigų politikos komitetas, Europos Parlamentas.

Komisija jau aktyviai reagavo į raginimus atlikti patobulinimus, dėl kurių nereikia imtis teisėkūros veiksmų, visų pirma viešojo skaidrumo, atskaitomybės ir neviešų dialogų su atskiromis trečiosiomis šalimis srityse. 2017 m. Komisijos tarnybų dariniame dokumente dėl lygiavertiškumo išsamiai paaiškinta, kaip priimami sprendimai dėl lygiavertiškumo, ir įvairūs svarstymai bei apribojimai, į kuriuos atsižvelgiama. Komisija taip pat viešai paskelbė ES teisės aktuose nustatytų įgaliojimų spręsti dėl lygiavertiškumo ir iki šiol priimtų sprendimų apžvalgą. Visai neseniai Komisija taip pat pritaikė savo vidaus procesus ir dabar paprastai teikia viešoms konsultacijoms sprendimų dėl lygiavertiškumo, kuriuos ketina priimti, projektus (nustatytas 30 dienų laikotarpis atsiliepimams gauti).

Be to, Komisija bendradarbiauja su Europos Parlamentu ir Taryba rengiant daugelį teisės aktų pasiūlymų, susijusių su ES lygiavertiškumo metodu. Todėl pastaruoju metu buvo atlikta įvairių teisės aktų pakeitimų, kuriais buvo reikšmingai pakeista lygiavertiškumo tvarka, susijusi su Europos priežiūros institucijomis, Europos rinkos infrastruktūromis ir investicinėms įmonėms taikoma prudence tvarka.

Iš dalies pakeitus Europos priežiūros institucijų reglamentus stiprinamas šių institucijų vaidmuo atliekant lygiavertiškumą trečiųjų šalių stebėseną. Kiekviena Europos priežiūros institucija turi vykdyti lygiavertiškumą trečiųjų šalių stebėseną ir kasmet Europos Parlamentui, Tarybai, Komisijai ir kitoms dviem Europos priežiūros institucijoms pateikti konfidencialią ataskaitą, kurioje „apibendrina savo stebėsenos veiklos rezultatus“. Be to, Europos priežiūros institucijos negali sudaryti administracinių susitarimų su trečiosiomis šalimis, kurios yra įtrauktos į didelės rizikos šalių sąrašą dėl jų kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu tvarkos trūkumų.

Iš dalies pakeitus Europos rinkos infrastruktūros reglamentą, sustiprinta pagrindinių sandorio šalių, teikiančių tarpuskaitos paslaugas ES įmonėms, priežiūros sistema, visų pirma pradėjus taikyti labiau rizika grindžiamą ir proporcingesnę požiūrį į trečiųjų šalių tvarką. Trečiųjų šalių pagrindinėms sandorio šalims, kurios yra arba gali tapti sisteminės ir svarbios ES finansiniam stabilumui, bus taikomi konkretūs ir proporcingi reikalavimai, atspindintys susijusios sisteminės rizikos dydį. Kaip kraštutinė priemonė, jeigu šių reikalavimų nepakaktų siekiant sumažinti galimą riziką Sąjungos ar bet kurios valstybės narės stabilumui, gali būti reikalaujama, kad trečiosios šalies pagrindinė sandorio šalis teiktų paslaugas ES įmonėms per subjektą, turintį teisę vykdyti veiklą ES.

Investicinių įmonių reglamente nustatyti nauji vertinimo kriterijai ir papildomos apsaugos priemonės bei pareigos teikti ataskaitas, taikomos trečiųjų šalių įmonėms, įsteigtoms lygiavertėse jurisdikcijose pagal dabartinę lygiavertiškumo sistemą, kurios teikia tarpvalstybines investicines paslaugas profesionaliems klientams pagal Finansinių priemonių rinkų reglamentą (FPRR)⁹. Taikant naują lygiavertiškumo tvarką, sukuriama skirtingos trečiųjų šalių jurisdikcijų kategorijos; visų pirma tose jurisdikcijose, kuriose teikiamų paslaugų mastas ir apimtis gali turėti sisteminės svarbos Sąjungai, lygiavertiškumas gali būti pripažįstamas tik atlikus nuodugną ir išsamų Komisijos vertinimą. Taip pat sustiprinamas Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos vaidmuo stebint tokių įmonių veiklą Sąjungoje.

⁹ 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 600/2014 dėl finansinių priemonių rinkų, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 173, 2014 6 12, p. 84).

Be to, finansinių lyginamųjų indeksų srityje nustatyta, kad iki 2022 m. už ES ribų administruojamiems lyginamiesiems indeksams nebus taikomas reikalavimas būti lygiaverčiams, pripažintiems ar patvirtintiems, norint juos taikyti ES¹⁰. Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija taip pat turės įgaliojimus nuo 2022 m. pripažinti trečiųjų šalių lyginamųjų indeksų administratorius.

4. Lygiavertiškumo vertinimas ir sprendimų priėmimas

Sprendimas dėl lygiavertiškumo yra vienašališkas ir diskrecinis ES aktas, kurį atlieka ir sudaro Komisija, atsižvelgdama į Sąjungos prioritetus ir ES finansų rinkų interesus. Sprendimai dėl lygiavertiškumo nėra rengiami ir priimami atskirai: iš esmės Komisija visada stengsis užmegzti veiksmingą techninį dialogą su suinteresuotosiomis šalimis, kad užtikrintų savo pagrindinių techninių vertinimų patikimumą ir tikslumą, prireikus pasitelkdama Europos priežiūros institucijas. Trečiųjų šalių institucijos raginamos prisidėti prie informacijos apie tai, kaip jų reguliavimo ir priežiūros sistemos užtikrina rezultatus, rinkimo, kaip nustatyta atitinkamoje ES sistemoje.

Komisija siekia užmegzti techninius ryšius su atitinkama trečiąja šalimi, siekdama geriau suprasti trečiosios šalies sistemą ir vėliau patvirtinti savo išvadas dėl lygiavertiškumo. Vėliau tokie techniniai ryšiai gali padėti šalinti galimus reguliavimo ar priežiūros sistemos trūkumus, nustatytus vykdant *ex post* stebėseną. Šiuo atžvilgiu ES reguliavimo ar regioniniai dialogai su daugeliu trečiųjų šalių yra ne tik informacijos šaltinis, bet ir galimybė suderinti sprendimų dėl lygiavertiškumo techninį vertinimą, aptarti lygiavertiškumo stebėsenos išvadas arba poreikį peržiūrėti galiojantį sprendimą, jeigu nustatoma esminių trūkumų.

Nustatydamą trečiosios šalies tvarkos lygiavertiškumą, Komisija kruopščiai įvertina kiekvienos trečiosios šalies taisyklės ir jos vykdomą priežiūrą. Tokį vertinimą lemia du pagrindiniai aspektai: proporcingumo principas ir poreikis valdyti riziką, susijusią su tarpvalstybine veikla, numatyta sprendime dėl lygiavertiškumo.

Komisija skiria ypatingą dėmesį proporcingam rizikos, kuri atsiranda dėl vertinamos trečiosios šalies sistemos, vertinimui. Nagrinėjamos jurisdikcijos gali kelti skirtingų rūšių riziką ES finansų rinkoms, kuri, be kita ko, priklauso nuo vertinamos rinkos sąsajų su ES finansų rinkomis, tad ir nuo atitinkamos trečiosios šalies rinkos dalies. Tai, kad atliekant vertinimą daugiausia dėmesio skiriama rizikai, reiškia, jog paprastai „didelio poveikio“ trečiosios šalys, kurių atžvilgiu priimtu sprendimu dėl lygiavertiškumo tikriausiai intensyviai naudosis rinkos dalyviai, kels didesnę riziką, kurią Komisija turės išnagrinėti vertindama lygiavertiškumo kriterijus ir naudodamasi savo veiksmų laisve. Jeigu atliekant tokių trečiųjų šalių lygiavertiškumo vertinimą būtų nustatyta trūkumų ar spragų, tai greičiausia turėtų neigiamą poveikį ES finansiniam stabilumui ar rinkos vientisumui.

Taikydama šį metodą, Komisija nustato ES finansų sistemai kylančią riziką, kuri gali atsirasti dėl padidėjusio konkrečios trečiosios šalies sistemos poveikio. Komisija konkrečiai nagrinėja šią riziką tikrindama, ar trečiosios šalys atitinka lygiavertiškumo kriterijų rinkinį, ir kriterijus taikydama proporcingai nustatytai rizikai. Atliekant techninį vertinimą, per kurį, prireikus, gali būti vertinami papildomi svarbūs kriterijai, gali prisidėti Europos priežiūros institucijos, t. y. Europos bankininkystės institucija (EBI), Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (EVPRI) ir Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (EIOPA) arba, jeigu reikia, kitos ES lygmens įstaigos, pavyzdžiui, Europos audito priežiūros įstaigų komitetas (CEAOB).

¹⁰ COM(2018) 0355. 2019 m. kovo 26 d. Parlamento ir Tarybos susitarimas dėl anglies pėdsako mažinimo ir teigiamo poveikio mažinant anglies pėdsaką lyginamųjų indeksų (direktyva) [2018/0180(COD)].

Atliekant trečiųjų šalių sistemų lygiavertiškumo vertinimą, nagrinėjami trečiųjų šalių reguliavimo ir priežiūros rezultatai, atsižvelgiant į riziką, susijusią su trečiosios šalies finansų sistema. Trečiųjų šalių tvarka neprivalo būti identiška ES sistemai, tačiau ji turi visiškai užtikrinti tuos rezultatus, kokie nustatyti toje sistemoje. Šiuo atžvilgiu Komisija, taikydama į riziką orientuotą metodą, gali nagrinėti konkrečias vertinamų trečiųjų šalių problemas, pavyzdžiui, tai, kad ES įmonės dažnai yra priklausomos nuo veiklos vykdytojų, kurie yra reguliuojami ir prižiūrimi vertinamoje trečiojoje šalyje. Kadangi kriterijai taikomi proporcingai, ES gali tikėtis stipresnio patikinimo iš didelio poveikio šalių, kad jos gali pasiekti reikiamų rezultatų. Šie elementai kaip visuma papildo veiksmingą ir saugią lygiavertiškumo sistemą, per kurią ES remia tarpvalstybinę veiklą finansų rinkose.

Prireikus, Komisija gali savo nuožiūra nuspręsti oficialiai priimti, sustabdyti ar panaikinti sprendimą dėl lygiavertiškumo. Priklausomai nuo aplinkybių, toks sprendimas gali įsigalioti po galimo pereinamojo laikotarpio, taikomo visam sprendimui arba jo dalims. Jeigu sprendimas panaikinamas, lygiavertiškumas galėtų būti atkurtas tam tikru metu vėliau, jeigu ir kai būtų įvykdytos visos būtinos sąlygos. Komisija taip pat gali laikinai pripažinti lygiavertiškumą arba nustatyti sprendimą dėl lygiavertiškumo sąlygas ar apribojimus. Pavyzdžiui, ji gali pripažinti dalies trečiosios šalies sistemos lygiavertiškumą arba visos trečiosios šalies sistemos lygiavertiškumą tam tikrų subjektų, produktų ar paslaugų arba jų kategorijų arba tik kai kurių tos šalies kompetentingų institucijų atžvilgiu. Komisija gali nuspręsti pasinaudoti šiuo lankstumu, visų pirma tais atvejais, kada kai kurie trečiosios šalies lygiavertiškumo vertinimo aspektai neužtikrina nuosekliai patenkinamo rezultato, kai reikia daugiau patirties, kad būtų galima įvertinti ES ir trečiosios šalies priežiūros institucijų bendradarbiavimo raidą, arba kai tikimasi, kad nauja trečiojoje šalyje taikoma tvarka visiškai užtikrins reikiamus rezultatus. Komisija ne tik įvertins, ar yra laikomasi ES finansinių paslaugų teisės aktuose nustatytų lygiavertiškumo kriterijų, bet ir atsižvelgs į veiksmingą bendradarbiavimą su trečiosios šalies jurisdikcija kitose ES politikos srityse, kaip nurodyta 2 skirsnyje.

Trečiosios šalys gali pateikti prašymą būti įvertintos, kurį Komisija tinkamai apsvarstys. Reikėtų pažymėti, kad įgaliojimai spręsti dėl lygiavertiškumo nesuteikia trečiosioms šalims teisės į tai, kad jų sistema būtų vertinama ar pripažįstama lygiaverte, net jeigu šios trečiosios šalys gali įrodyti, kad jų sistema atitinka reikiamus kriterijus. Analogiškai, nors daugeliu atvejų ES laikosi tarptautinių standartų ir tai, kad trečioji šalis laikosi tarptautinių standartų, bus svarbus veiksnys, Komisija nebūtinai automatiškai pripažintų, kad tokia šalis yra lygiavertė ES konkrečioje srityje.

5. Nuo 2018 m. sausio mėn. priimti sprendimai dėl lygiavertiškumo

Nuo 2018 m. sausio mėn. Komisija priėmė sprendimus dėl lygiavertiškumo Europos rinkų infrastruktūros reglamento garantinių įmokų reikalavimų (Japonija)¹¹, Kapitalo reikalavimų reglamento (Argentina)¹², Finansinių priemonių rinkų reglamento dėl prekybos išvestinėmis finansinėmis priemonėmis pareigos (Singapūras)¹³, ES lyginamųjų indeksų reglamento (Singapūras ir Australija)¹⁴, Europos rinkų infrastruktūros reglamento pagrindinių sandorio šalių ir Centrinų vertybinių popierių depozitoriumų reglamento centrinių vertybinių popierių depozitoriumų (abiem

¹¹ 2019 m. balandžio 25 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/684 (OL L 115, 2019 5 2, p. 11–15).

¹² 2019 m. kovo 29 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/536 (OL L 92, 2019 4 1, p. 3–8).

¹³ 2019 m. balandžio 1 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/541 (OL L 93, 2019 4 2, p. 18–24).

¹⁴ Du Komisijos įgyvendinimo sprendimai, priimti kartu su šiuo komunikatu (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5476 ir Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5477). Projektai buvo paskelbti viešoms konsultacijoms nuo 2019 m. kovo 19 d. iki 2019 m. balandžio 16 d.

atvejais dėl Jungtinės Karalystės „Brexit’o“ be susitarimo atveju)¹⁵ srityse. Komisija taip pat konsultavosi su visuomene dėl sprendimo dėl tinkamumo pagal Teisės aktų nustatyto audito direktyvą (Kinija)¹⁶. 2018 m. gruodžio mėn. buvo priimtas sprendimas dėl lygiavertiškumo pagal Finansinių priemonių rinkų reglamentą (Šveicarija)¹⁷, kuris baigė galioti 2019 m. birželio 30 d. Galiausiai pagal Kredito reitingų agentūrų reglamentą¹⁸ (9 trečiosios šalys¹⁹) Komisija, viena vertus, pratęsė kai kurių priimtų sprendimų dėl tam tikrų trečiųjų šalių galiojimą ir, kita vertus, pirmą kartą panaikino priimtus sprendimus dėl kai kurių trečiųjų šalių. Iš tiesų kai kurios jurisdikcijos nebegalėjo atitikti ES Kredito reitingų agentūrų reglamente nustatytų standartų po reglamento dalinio pakeitimo 2013 m. ir nusprendė nedaryti būtinų teisės aktų pakeitimų, atsižvelgiant į atitinkamos veiklos mastą. Komisija tiesiogiai informavo atitinkamas jurisdikcijas apie ketinimą panaikinti jų tvarkos lygiavertiškumo pripažinimą ir suteikė galimybę atitinkamoms trečiųjų šalių institucijoms ištaisyti padėtį. Tai rodo, kaip stebėseną gali lemti sprendimų peržiūra, įskaitant tokių sprendimų panaikinimą pagrįstais atvejais (daugiau informacijos apie tokių sprendimų priėmimą ir tai lėmusius veiksnius pateikta priede).

6. Lygiavertiškumo stebėseną ir peržiūra

Sprendimų dėl lygiavertiškumo stebėseną

Nuolatinė pagrindinių finansų centrų reguliavimo ir priežiūros sistemų raida ir dinamiška rinkos aplinka reiškia, kad faktai ir prielaidos, kuriais remiantis iš pradžių buvo priimti kai kurie sprendimai dėl lygiavertiškumo, gali būti nebeteisingi. Pasitikėjimas pasenusia išvada dėl lygiavertiškumo gali kelti naują riziką ES finansų sistemai.

Komisija ir Europos priežiūros institucijos, bendradarbiaudamos pagal savo atitinkamus įgaliojimus, turi užtikrinti tinkamą lygiavertiškumo stebėseną. Kaip matyti iš neseniai atliktų lygiavertiškumo tvarkos dalinių pakeitimų, Europos priežiūros institucijos turi geras galimybes dalyvauti ir imtis vadovaujamojo vaidmens vykdant konkrečias stebėsenos užduotis (atsižvelgiant į trečiosios šalies reguliavimo sistemos pokyčius ir jos priežiūros sistemos rezultatus, ES ir trečiosios šalies priežiūros institucijų bendradarbiavimą). Pavyzdžiui, Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija atliko padėties Bermudoje vertinimą vietoje, siekdama stebėti, kaip įgyvendinamas sprendimas dėl lygiavertiškumo draudimo srityje. Veiksminga stebėseną yra įmanoma tik tuo atveju, kai yra sudaryti tinkami bendradarbiavimo susitarimai tarp Komisijos ir Europos priežiūros institucijų iš vienos pusės

¹⁵ 2018 m. gruodžio 19 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2018/2030 (OL L 325, 2018 12 20, p. 47–49 su pakeitimais); 2018 m. gruodžio 19 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2018/2031 (OL L 325, 2018 12 20, p. 50–52 su pakeitimais).

¹⁶ Projektas, paskelbtas viešoms konsultacijoms nuo 2019 m. birželio 4 d. iki 2019 m. liepos 2 d. – Ares(2019)3590761.

¹⁷ 2018 m. gruodžio 20 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2018/2047 (OL L 327, 2018 12 21, p. 77–83).

¹⁸ OL L 146, 2013 5 31, p. 1–33.

¹⁹ Devyni Komisijos įgyvendinimo sprendimai, priimti kartu su šiuo komunikatu, įskaitant keturis sprendimus dėl pratęsimo, dėl Honkongo (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5808), Japonijos (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5807), Meksikos (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5804), Jungtinių Amerikos Valstijų (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5803), ir penkis panaikintus sprendimus dėl Argentinos (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5806), Australijos (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5800), Brazilijos (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5805), Kanados (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5801) ir Singapūro (Komisijos įgyvendinimo sprendimas C(2019) 5802). Projektai buvo paskelbti viešoms konsultacijoms nuo 2019 m. birželio 11 d. iki 2019 m. liepos 9 d.

bei trečiųjų šalių institucijų ir priežiūros institucijų iš kitos pusės²⁰. Šiuo tikslu labai svarbūs reguliavimo dialogai ir forumai su trečiosiomis šalimis.

Lygiavertiškumo stebėseną sudaro techninis darbas atliekant galiojančio sprendimo dėl lygiavertiškumo poveikio vertinimą. Be kita ko, Komisija turi nuolat stebėti, ar sprendimas dėl lygiavertiškumo:

- toliau atitinka ES tikslus, dėl kurių jis buvo priimtas, o tai, pavyzdžiui, gali priklausyti nuo trečiosios šalies reguliavimo sistemos pokyčių;
- gali kelti naują riziką finansiniam stabilumui, rinkos vientisumui ar investuotojų apsaugai, ir ar sprendimuose nurodytų įmonių ar tarnybų veikla yra suderinama su ES finansinių paslaugų vidaus rinkos vientisumu ir padeda išsaugoti vienodas konkurencijos sąlygas ES;
- tam tikrais atvejais yra veikiamas trečiosios šalies įtraukimo į ES nebendradarbiaujančių mokesčių jurisdikciją²¹ arba didelės rizikos trečiųjų šalių, kurių kovos su pinigų plovimu ir (arba) terorizmo finansavimu tvarka turi strateginių trūkumų, sąrašus²².

Stebėseną padeda geriau suprasti rinkos ir reguliavimo pokyčius įvertinant, kaip trečiųjų šalių ar ES finansų įstaigos taiko sprendimą dėl lygiavertiškumo, ir nagrinėjant trečiųjų šalių priežiūros praktiką. Todėl į stebėsenos rezultatus būtų atsižvelgiama atliekant galimą sprendimo dėl lygiavertiškumo peržiūrą. Konkrečiau, peržiūrą gali paskatinti reikšminga išvada, padaryta vykdant stebėseną. Šiuo atžvilgiu veiksminga stebėseną leidžia anksti nustatyti galimus rimtus skirtumus ir atitinkamai juos šalinti, taip sumažinant galimo vėlesnio sprendimo panaikinimo riziką. Todėl stebėseną turėtų būti laikoma naudinga priemone susitarimų dėl lygiavertiškumo stabilumui užtikrinti, o ne šių susitarimų neapibrėžtumo šaltiniu.

Sprendimų dėl lygiavertiškumo peržiūra

Lygiavertiškumo peržiūra apima labiau struktūrizuotą ir griežčiau apibrėžtą analizę. Tokia peržiūra yra susijusi su atitinkamu įgaliojimų spręsti dėl lygiavertiškumo suteikimu Komisijai pagal ES teisę arba konkrečiais Komisijos įgaliojimais, numatytais priimant sprendimą dėl lygiavertiškumo. Iš esmės atliekant peržiūrą nagrinėjami visi lygiavertiškumo kriterijai ir konkrečios sąlygos, numatytos sprendime dėl lygiavertiškumo, siekiant įsitikinti, kad jų ir toliau laikomasi (pvz., pasikeitus ES sistemai konkrečiame sektoriuje). Ji gali būti atliekama *ad hoc* pagrindu arba reguliariai, o Komisija gali vienašališkai panaikinti sprendimą dėl lygiavertiškumo. Atliekant peržiūrą vyksta atsargus dialogas su atitinkamomis trečiosios šalies institucijomis, kurios vis dar gali įrodyti, kad jų tvarka užtikrina rezultatus, kurių reikalaujama pagal atitinkamą ES sistemą.

Artimiausiais mėnesiais Komisija glaudžiai bendradarbiaus su Europos priežiūros institucijomis, siekdama sustiprinti bendradarbiavimą stebėsenos srityje, atsižvelgdama į atitinkamus jų įgaliojimus ir pokyčius, kuriuos lems pirmiau minėtų naujausių teisės aktų patobulinimų įsigaliojimas.

²⁰ Nepakankamas trečiųjų šalių institucijų savalaikis bendradarbiavimas keičiantis informacija apie teisės aktų pokyčius arba priežiūros praktika ar įgyvendinimo politika galėtų būti pagrindas pradėti sprendimo dėl lygiavertiškumo *ad hoc* peržiūrą.

²¹ ES nebendradarbiaujančių mokesčių jurisdikcijų sąrašas, pateiktas 2017 m. gruodžio 5 d. Tarybos išvadose, su vėlesniais pakeitimais.

²² 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos (OL L 141, 2015 6 5, p. 73–117).

7. 2019–2020 m. prioritetų apžvalga

Komisija rengia lygiavertiškumo vertinimus arba pasiūlymus dėl sprendimų daugelyje sričių. Šiuo atžvilgiu daugiausia pažangos padaryta teisės aktų nustatyto audito (tinkamumo)²³ ir lyginamųjų indeksų srityse. Pastarojoje srityje keletas kitų trečiųjų šalių jurisdikcijų rengia arba tvirtina naujas reguliavimo sistemas, skirtas lyginamiesiems indeksams administruoti ir naudoti (kai kurias jų iš esmės įkvėpė ES Lyginamųjų indeksų reglamentas).

Be to, yra įvairių prioritetų, kuriems vykdant stebėseną turėtų būti skiriama daugiausia dėmesio:

- **ES teisės aktų sistemos pasikeitimai** – sritys, kuriose buvo peržiūrėta ES teisės aktų sistema, kuria buvo pagrįsti ankstesni lygiavertiškumo vertinimai, – dėl to panaikinami galiojantys sprendimai, kai trečiosios šalies sistema nebeužtikrina rezultatų, kurių reikalaujama pagal naująją ES sistemą²⁴;
- **Didelio poveikio sritys arba trečiosios šalys** – sritys ir šalys, kurioms taikomi sprendimai dėl lygiavertiškumo, turintys didelį poveikį ES finansinio stabilumo, rinkos aktyvumo ir investuotojų apsaugos atžvilgiu²⁵;
- **Artėjanti sprendimo dėl lygiavertiškumo peržiūra arba galiojimo pabaiga** – sritys, kuriose priimtuose sprendimuose dėl lygiavertiškumo nurodytas galutinis peržiūros terminas arba kai terminas artėja²⁶;
- **Rinkos pokyčiai** – rinkos segmentai, kuriuose vyksta dinamiški ar struktūriniai pokyčiai, arba keičiasi tai, kaip ES finansų rinkos dalyviai naudojami sprendimu dėl lygiavertiškumo²⁷.

Artimiausiais mėnesiais gali prireikti konkrečių Komisijos veiksmų ir kitose lygiavertiškumo ar stebėsenos srityse, prireikus, bendradarbiaujant su atitinkamomis Europos priežiūros institucijomis.

8. Išvada

Šiandien ES lygiavertiškumo politika yra lanksti reguliavimo priemonė, padedanti mažinti įvairių jurisdikcijų skirtumus. ES lygiavertiškumo metodas, įskaitant pradinius vertinimo mechanizmus ir *ex post* stebėseną, ir toliau užtikrins tikrą reguliavimo ir priežiūros aplinkos, taip pat saugių ir veiksmingų finansų rinkų tiek ES, tiek visame pasaulyje, pridėtinę vertę.

²³ Vadovaujantis 2006 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (EB) Nr. 2006/43 dėl teisės aktų nustatyto metinės finansinės atskaitomybės ir konsoliduotos finansinės atskaitomybės audito (OL L 157, 2006 6 9, p. 87–107).

²⁴ Pavyzdžiui, žr. sprendimus, kurių galiojimas buvo pratęstas arba kurie buvo panaikinti įsigaliojus naujai ES kredito reitingų agentūrų sistemai.

²⁵ Pavyzdžiui, žr. sprendimus dėl pagrindinių sandorio šalių lygiavertiškumo (Reglamento (ES) Nr. 648/2012 25 straipsnis), kai Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija turi reguliariai stebėti reguliavimo ir priežiūros pokyčius trečiojoje šalyje.

²⁶ Pavyzdžiui, pagal Reglamentą (ES) Nr. 575/2013 pirmasis sprendimas dėl lygiavertiškumo kelių jurisdikcijų atžvilgiu priimtas 2014 m. gruodžio mėn. ir jame numatyta, kad šalių sąrašas bus peržiūrimas kas penkerius metus. Nuo to laiko priimant sprendimus buvo pildomas lygiavertės jurisdikcijas turinčių šalių sąrašas. Darbas turės būti tęsiamas, įskaitant ir trečiųjų šalių, įtrauktų į sąrašą, stebėseną.

²⁷ Pavyzdžiui, pagal Reglamento (ES) Nr. 600/2014 23 ir 28 straipsnius (pareiga prekiauti akcijomis ir išvestinėmis finansinėmis priemonėmis), dinamiška padėtis prekybos vietų segmente pateisina nuolatinę ES emitentams ir investuotojams, kurie naudojami infrastruktūra, kurią ES pripažino lygiaverte, aktualių pokyčių stebėseną. Atliekant išvestinių finansinių priemonių stebėseną taip pat reikėtų įvertinti, ar trečiosios šalys sudaro vienodas sąlygas ES prekybos vietoms.

Kalbant apie dvišalius santykius, lygiavertiškumas suteiks apčiuopiamos naudos ES ir trečiųjų šalių jurisdikcijoms mažinant tarpvalstybinius skirtumus ir nesuderinamumus bei padės mažinti pasaulinės rinkos susiskaidymą. To geriausia pasiekti sprendimais dėl lygiavertiškumo – užtikrinant tvirtus finansinio stabilumo, rinkos vientisumo ir investuotojų apsaugos standartus, remiant ir stiprinant ES ir trečiųjų šalių institucijų bendradarbiavimą reguliavimo ir priežiūros srityje, kartu išlaikant atviras ir pasauliniu mastu integruotas ES finansų rinkas.