



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.7.29.
COM(2019) 349 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI
ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Egyenértékűség a pénzügyi szolgáltatások területén

Egyenértékűség a pénzügyi szolgáltatások területén

1. Bevezetés

A tagállamok számára bevezetett egységes szabálykönyvvvel és a közös felügyeleti rendszer kialakításával az EU következetesen törekszik a pénzügyi szolgáltatások belső piacának megerősítésére. E tekintetben a bankunió létrehozásával és a tőkepiaci unió alapjainak megteremtése révén az EU kézzelfogható eredményeket ért el az elmúlt években.

A pénzügyi piacok globális jellegére való figyelemmel az EU mérlegeli, hogy a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó belső kerete mennyire fedi le a határokon átnyúló tevékenységeket és a harmadik országbeli kockázatoknak való kitettségeket, valamint azt, hogy az uniós belső keret hogyan illeszkedik más szabályozási rendszerekhez. Az EU ugyanakkor nyomon követi és – szükség esetén – dinamikusán reagál azon külső szabályozási és felügyeleti fejleményekre (azaz a kétoldalú együttműködés / kölcsönös bizalom javulására vagy romlására), amelyek hatással lehetnek az Unióban tevékenykedő piaci szereplők szélesebb szabályozási környezetére. Ennek keretében az EU arra törekszik, hogy olyan rugalmas és hatékony prudenciális keretet tartson fenn, amely kezeli a határokon átnyúló tevékenységekkel kapcsolatos kockázatokat, amennyiben ezek hatással vannak az EU pénzügyi stabilitására, piaci integritására, a befektetők védelmére és a belső piaci egyenlő versenyfeltételekre. Minimumkövetelményként ez annak a célnak a követését jelenti, hogy el kell kerülni az egymásnak ellentmondó követelményeket és csökkenteni kell a szabályozási arbitrázs lehetőségeit.

Nem az EU az egyetlen joghatóság, amely szembesül ezzel a kihívással. A pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós jog, csakúgy mint harmadik országok pénzügyi szabályozási rendszerei olyan nemzetközi testületek által – a G20-ak politikai irányítása mellett – közösen kidolgozott nemzetközi standardokból merítenek, mint a Pénzügyi Stabilitási Tanács, a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság, a Biztosításfelügyelők Nemzetközi Szövetsége és az Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezete. A nemzetközi standardok valamennyi joghatóság számára segítséget nyújtanak annak biztosításához, hogy a hasonló kockázatokat hasonló módon lehessen kezelni, és elkerüljék a globális piacokon jellemzően pénzügyi instabilitást és fertőzési kockázatokat generáló negatív versenyeket. A G20-ak által létrehozott keretet kétoldalú együttműködési megállapodások hálózata is erősíti, mind szabályozási, mind felügyeleti szinten. Az együttműködés hozzájárul a joghatóságok közötti kölcsönös megértés és bizalom kialakításához, ez pedig előfeltétele a határokon átnyúló kockázatok kezelésének. A nemzetközi standardokra épülő globális szabályozási konvergencia iránti uniós elkötelezettség megingathatatlan. Ugyanakkor nem lehet megfedkezni arról, hogy ezek a globális keretek általános szabványosítási célt szolgálnak, és nem mindig alkalmasak kétoldalú összefüggésben felmerülő konkrét egyedi kérdések kezelésére.

A joghatóságok szerte a világban más-más módszereket alkalmaznak a határokon átnyúló tevékenységekből eredő különböző kockázatok és kihívások belső kezelésére. Ezek a módszerek a belföldi szabályozás határokon átnyúló helyzetekben való alkalmazásától, a harmadik országbeli szabályokra és felügyeleti megoldásokra való hagyatkozáson át, a határokon átnyúló tevékenységek teljes körű mentesítéséig terjednek.

Az Unió által fő megközelítésként alkalmazott egyenértékűségi vizsgálat a harmadik országbeli keretrendszer pozitív értékelését foglalja magában, amely lehetővé teszi a harmadik országbeli szabályokra és a harmadik országbeli felügyeleti hatóságra való hagyatkozást.

A gyakorlatban az EU meghatározhatja, hogy egy harmadik ország szabályozási vagy felügyeleti rendszere egyenértékű-e a megfelelő uniós rendszerrel, és ez alapján az uniós hatóságok hagyatkozhatnak a felügyelt szervezeteknek az érintett harmadik országban hatályos egyenértékű szabályoknak való megfelelésére. E megközelítés a Bizottság döntéshozatali eljárásának alkalmazásával jár, amelyet az uniós jogban meghatározott kritériumok szerinti értékelés előz meg. A megközelítés alkalmazásának kezdetektől része az értékelés alatt álló harmadik országok hatóságaival folytatott párbeszéd.

Ez a megközelítés összehangolja az uniós egységes szabálykönyv, valamint az uniós hatóságok általi felügyelet és végrehajtás hatékonyságát a pénzügyi szolgáltatások és piacok terén a határokon átnyúló tevékenységekhez kínált megfelelő lehetőségekkel. Az egyenértékűségi határozatok valóban hozzájárulhatnak a határokon átnyúló üzleti tevékenység előmozdításához.

Jelenleg a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós jog¹ mintegy 40 olyan rendelkezést² tartalmaz, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy egyenértékűségi határozatokat fogadjon el. Ennek alapján a Bizottság eddig több mint 30 ország tekintetében 280-nál is több egyenértékűségi határozatot hozott a pénzügyi ágazat különböző részeire vonatkozóan.

Az uniós egyenértékűséget az uniós jogalkotók által a közelmúltban elfogadott és az európai felügyeleti hatóságokkal³, az európai piaci infrastruktúrákkal⁴ és a befektetési vállalkozások prudenciális kezelésével⁵ kapcsolatos számos jogalkotási aktusban javították. Ezek a javítások annak kiemelésére irányultak, hogy az egyenértékűségnek és az abból következő felügyeleti határozatoknak kockázatalapúnak kell lenniük, pontosan tükrözniük kell az értékelés alatt álló harmadik ország szabályozási és felügyeleti rendszerét, és figyelembe kell venniük a harmadik országbeli tevékenységeknek az uniós piacokra gyakorolt hatását. Ezek a javítások egyértelműen előírják azt is, hogy az egyenértékűségi határozat elfogadásának alapjául szolgáló kritériumoknak és feltételeknek való megfelelést a harmadik országnak folyamatosan biztosítania kell.

Ezen új javításoknak az uniós szabálykönyvbe való beillesztésével és a nemzetközi szakpolitikai fejlemények tükrében időszerű megvizsgálni az egyenértékűség tekintetében az Unió által követett általános megközelítést és bemutatni az ezen a területen jelenleg mutató legfontosabb kihívásokat.

¹17 uniós jogszabály tartalmaz harmadik országokra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek felhatalmazzák a Bizottságot arra, hogy döntsön a külföldi szabályok és felügyelet uniós szabályozással való egyenértékűségéről. Az uniós jogszabályok különböző típusú egyenértékűségeket hoztak létre, amelyek különbségeket eredményeznek az uniós döntéshozatali eljárás vagy a határozatok hatásai tekintetében (pl. „ellenőrzési megfelelés”, „ellenőrzési egyenértékűség” stb.). A harmadik országokra vonatkozó említett rendelkezések megtalálhatók az alábbi dokumentumban: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

²E rendelkezések közül nem mindegyiket alkalmazták még.

³COM(2018)0646. A Parlament és a Tanács 2019. április 16-i megállapodása az európai felügyeleti hatóságokról és a pénzügyi piacokról szóló javaslatról [2017/0230 (COD)].

⁴COM(2017)0331. A Parlament és a Tanács 2019. április 18-i megállapodása a központi szerződő felek engedélyezéséről és a harmadik országbeli központi szerződő felek elismeréséről [2017/0136 (COD)].

⁵COM(2017)0791. A Parlament és a Tanács 2019. április 16-i megállapodása a befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről [2017/0358 (COD)].

2017 februárjában a Bizottság szolgálatai munkadokumentumot⁶ tettek közzé, amelyben bemutatták a pénzügyi szolgáltatások területéhez tartozó egyenértékűségek első átfogó értékelését. E szakértői szinten elvégzett munkára építve e közlemény ismerteti a Bizottság egyenértékűséggel kapcsolatos jelenlegi szakpolitikai prioritásait, felvázolja a közelmúltbeli jogalkotási javításokat, és kitér az értékelés és a döntéshozatali eljárás kulcsfontosságú szempontjaira. A közlemény továbbá bemutatja az egyenértékűség értékelésével és nyomon követésével kapcsolatban a közelmúltban elvégzett és a folyamatban lévő munkát.

2. Az egyenértékűség célja

Az Unió szilárdan elkötelezett a nyílt, tisztességes és hatékony, szigorú prudenciális és magatartási keretek között működő pénzügyi piacok előmozdítása mellett. Az egyenértékűség az Unió rendelkezésére álló azon kulcsfontosságú eszközök egyike, amelyeket a belső piac külső dimenziója tekintetében a fenti cél szolgálatába állíthat. Ennek az oka, hogy az egyenértékűség elősegíti az uniós keret vonatkozó részei és a harmadik országok vonatkozó szabályai közötti koherenciát és összeegyeztethetőséget. Ennek eredményeként az uniós egyenértékűségi politika három célkitűzésnek tesz eleget:

- összeegyezteti a pénzügyi stabilitás és az uniós befektetők védelmének szükségességét a nyitott és globálisan integrált uniós pénzügyi piac működtetésének előnyeivel;
- kulcsfontosságú a nemzetközi standardokra épülő szabályozási konvergencia előmozdítása szempontjából;
- az érintett harmadik országbeli partnerekkel folytatott felügyeleti együttműködés kialakításának és fejlesztésének egyik fő mozgatórugója.

Ezen általános szakpolitikai szempontnak illeszkednie kell a piaci szereplők érdekeihez is, akik természetesen az egyenértékűségi határozatok abból fakadó közvetlenebb előnyeire helyezik a hangsúlyt, hogy az egyenértékűségi határozatok lehetővé teszik az uniós hatóságok számára, hogy a felügyelt szervezeteknek a harmadik országban érvényes egyenértékű szabályoknak való megfelelésére támaszkodjanak. Ilyen közvetlen előnyök a következők:

- az uniós és a harmadik országbeli piaci szereplőkre vonatkozó megfelelési követelmények közötti átfedések csökkentése (vagy akár megszüntetése);
- a harmadik országbeli vállalkozások bizonyos szolgáltatásainak, termékeinek és tevékenységeinek szabályozási célú elfogadhatóvá tétele az EU-ban, megkönnyítve ezáltal az uniós piacon való elérhetőségüket;
- bizonyos esetekben egységes prudenciális rendszer alkalmazásának lehetővé tétele az Unión kívül működő uniós bankok és más pénzügyi vállalkozások tekintetében, ezáltal csökkentve az uniós vállalkozások harmadik országbeli befektetéseinek illetve kitétségeinek költségét, különösen a tőkekezelés megkönnyítése révén.

Az egyenértékűségi határozatok ténylegesen előnyökkel járhatnak a határokon átnyúló üzleti feltételek javítása és új lehetőségek teremtése szempontjából, ezáltal pedig hozzájárulnak az Unió és a harmadik országok közötti tisztességes és nyitott kereskedelemhez. Néhány esetben az egyenértékűségi határozatok a piacrajutási lehetőségeket is javíthatják. A harmadik országok egyenértékűségi

⁶Bizottsági szolgálati munkadokumentum: a pénzügyi szolgáltatások terén hozott uniós egyenértékűségi határozatok értékelése, 2017. február, (SWD(2017) 102 final).

értékelésének megkezdése előtt a Bizottság minden alkalommal egyedi módszer szerint mérlegeli ezeket a potenciális előnyöket az uniós pénzügyi piaci szereplők szempontjából.

Az egyenértékűségi eljárás ugyanakkor elsősorban kockázatkezelési gyakorlatot jelent. Ez a gyakorlat minden esetben magában foglalja a piaci szereplők határokon átnyúló tevékenységével összefüggő kockázatok (azaz az EU pénzügyi stabilitására, a piac integritására, a befektetővédelemre és az uniós belső piac egyenlő versenyfeltételeire gyakorolt hatások) kezelését, és ezzel egyidejűleg a nyitott és globálisan integrált uniós pénzügyi piac előnyeinek kihasználását.

A Bizottság feladata annak biztosítása, hogy – amennyiben új határozat meghozatalát fontolgatják a harmadik ország szabályaira vagy felügyeletére hagyatkozásra vonatkozóan – a várható előnyök nem járnak túlzott kockázattal (és költségekkel) az EU pénzügyi piaci számára, és hogy azokat prudenciális szempontból megbízható módon lehet bevezetni, tiszteletben tartva az egyenlő versenyfeltételeket az EU belső piacán. Végső soron minden új egyenértékűségi határozatnak olyan körültekintő és fenntartható keretet kell biztosítania, amely hidat képez az EU belső piaci szabályai és a harmadik országok prudenciális keretei között.

Miközben az egyenértékűség értékelése az uniós jogban meghatározott kritériumok alapján történik, a Bizottságnak azt is mérlegelnie kell, hogy az egyenértékűségi határozatok összhangban állnak-e az EU szakpolitikai prioritásaival olyan területeken, mint a nemzetközi szankciók, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem, a jó adóügyi kormányzás globális szinten vagy más releváns külpolitikai prioritások, annak érdekében, hogy biztosítsa az uniós fellépés következetességét a nemzetközi szinten. Mindezek a tényezők jelzik a pénzügyi stabilitást fenyegető kockázat mértékét vagy a pénzügyi piaci szereplők és más uniós személyek megfelelő védelmének szükségességét. E szempontok figyelembevétele ezért fontos az uniós pénzügyi ágazat jó hírnevének és hosszú távú stabilitásának megőrzéséhez.

Noha az egyenértékűségi határozatok az EU egyoldalú és diszkrecionális intézkedései, egyaránt előnyösek az EU és harmadik országbeli partnerei számára. Ez a kölcsönösen előnyös eredmény a harmadik országokban tevékenykedő és a helyi szabályoknak és felügyeletnek alávetett uniós szereplőkkel szembeni egyenlő és méltányos elbánáson alapul. E tekintetben bizonyos kategóriákba tartozó egyenértékűségi határozatokat az uniós szabályozási keret harmadik ország általi kezelése, az uniós hatóságok által végzett felügyeleti munka és az uniós piaci szereplők helyi jelenlétének megfelelő mérlegelése után hozzák meg. Az uniós egyenértékűségi keret kialakításának módja számos esetben ösztönzi harmadik országokkal kölcsönösen előnyös megoldások keresését, például felügyeleti együttműködésre vonatkozó intézkedések bevezetését. A Bizottság a harmadik országokra vonatkozó egyenértékűségi határozatok meghozatala során a jövőben is meg fogja vizsgálni és adott esetben meg fogja vitatni az adott harmadik országokkal, hogy milyen prudenciális bánásmódot biztosítanak az uniós piaci szereplők számára.

3. Az uniós egyenértékűségi rendszerek közelmúltbeli fejlesztései

Az egyenértékűség megadásának lehetőségeit a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós jogalkotási aktusokban foglalt, külön erre a célra kialakított egyenértékűségi rendelkezések határozzák meg. Az egyenértékűségről szóló rendelkezéseket az egyes konkrét jogi aktusok igényeihez igazítják, és azokat az adott jogi aktus célkitűzései fényében kell értelmezni, különös tekintettel a belső piac létrehozására és működésére, a piac integritására, a befektetők védelmére és tágabb értelemben a pénzügyi stabilitáshoz való hozzájárulásukra. A jogi aktusok meghatározzák azokat a feltételeket, kritériumokat és azon mértéket, amelyek alapján az EU figyelembe veheti valamely harmadik ország szabályozási és

felügyeleti keretrendszerét az uniós pénzügyi piacoknak a határokon átnyúló elemeket tartalmazó helyzetekben történő szabályozása és felügyelete során. Ennek eredményeként jelentős különbségek vannak az egyenértékűségi eljárások felépítése és aközött, hogy hogyan épülnek be az EU pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályaiba, legyen szó akár a követendő eljárásról, az előírt értékelés tartalmáról vagy az egyenértékűség megállapítása esetén a végrehajtásról⁷.

Az elmúlt néhány évben a Bizottság kiterjedt párbeszédet folytatott az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és más érdekelt felekkel arról, hogy milyen fejlesztésekre szorul az egyenértékűség megállapítására és fenntartására vonatkozó uniós megközelítés.⁸ A Bizottság e megbeszélések és a közös gondolkodás során arra a következtetésre jutott, hogy mostanra általános egyetértés alakult ki arról, hogy rendkívül nehéz lenne olyan egységes értékelési és döntéshozatali eljárást bevezetni, amely magában foglalná az egyenértékűség különböző területeit. A politikai döntéshozók, a szabályozó hatóságok és más érdekelt felek már elfogadják, hogy az egyenértékűség uniós megközelítésének heterogenitására van szükség, miközben az egyes egyenértékűségi típusoknál bizonyos közös elveket tiszteletben kell tartani: az értékelések arányosságát, a kockázatérzékeny megközelítést az egyenértékű eredmények meghatározása során, valamint a fokozott átláthatóságot mind az érdekelt harmadik ország, mind a nyilvánosság felé. Emellett általános az egyetértés a tekintetben, hogy intézkedéseket kell hozni annak nyomán követésére, hogy a harmadik országok folyamatosan teljesítik-e a kedvező egyenértékűségi határozatok alapjául szolgáló feltételeket.

A Bizottság már az eddigiekben is aktívan reagált az olyan fejlesztésekre irányuló felhívásokra, amelyek nem igényelnek jogalkotási intézkedést, különösen a nyilvános átláthatóság, az elszámoltathatóság és az egyes harmadik országokkal folytatott nem nyilvános párbeszéd terén. Az egyenértékűségről szóló 2017. évi szolgálati munkadokumentum részletesen kifejtette az egyenértékűségről szóló határozatok elfogadásához vezető folyamatot és a különböző megfontolásokat és korlátokat. A Bizottság egy nyilvánosan hozzáférhető áttekintést is készített az uniós jogban meglévő egyenértékűségi felhatalmazásokról és az eddig hozott határozatokról. A közelmúltban a Bizottság belső folyamatain is változtatott, és ma már általában benyújtja nyilvános konzultáció céljából az elfogadni tervezett egyenértékűségi határozatok tervezetét (30 napos véleményezési időszakkal).

Továbbá a Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal közösen számos, az egyenértékűsége vonatkozó uniós megközelítés szempontjából jelentős jogalkotási javaslatot dolgozott ki. Ennek eredményeképp az uniós egyenértékűségi szabályozás jelentősen módosult az uniós jogalkotók által a közelmúltban elfogadott számos, az európai felügyeleti hatóságokkal, az európai piaci infrastruktúrákkal és a befektetési vállalkozások prudenciális kezelésével kapcsolatos jogalkotási aktus révén.

⁷Lásd még az egyenértékűségről szóló 2017. évi bizottsági szolgálati munkadokumentumot, 10. o.

⁸ Lásd a pénzügyi szolgáltatások szabályozása és felügyelete terén az EU és a harmadik országok között fennálló kapcsolatokról szóló, 2018. július 18-i jelentést (2017/2253 (INI)), előadó: B. Hayes, Gazdasági és Monetáris Bizottság, Európai Parlament.

Az európai felügyeleti hatóságokról szóló rendeletek módosítása megerősíti e hatóságok szerepét az egyenértékű szabályozással rendelkező harmadik országok nyomon követésében. Valamennyi európai felügyeleti hatóságnak nyomonkövetési tevékenységet kell végeznie egyenértékű harmadik országokkal kapcsolatban, és évente bizalmas jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak és a két másik európai felügyeleti hatóságnak „összegezve a nyomonkövetési tevékenységei során nyert megállapításokat”. Ezenfelül az európai felügyeleti hatóságok nem köthetnek igazgatási megállapodásokat olyan harmadik országokkal, amelyek szerepelnek a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása szempontjából kiemelt kockázatot jelentő országok listáján.

Az európai piaci infrastruktúra-rendelet módosítása megerősíti az uniós vállalkozások számára elszámolási szolgáltatásokat nyújtó központi szerződő felek felügyeleti keretét, nevezetesen a harmadik országbeli rendszerek kockázatérzékenyebb és arányosabb értékelésének bevezetése révén. Azokra a harmadik országbeli központi szerződő felekre, amelyek az EU pénzügyi stabilitása szempontjából rendszerszintűek és relevánsak, vagy valószínűleg azzá válnak, a rendszerszintű kockázat mértékét tükröző egyedi és arányos követelmények fognak vonatkozni. Végző esetben, amennyiben ezek a követelmények nem elegendőek az Unió vagy bármely tagállama stabilitását fenyegető potenciális kockázatok csökkentésére, a harmadik országbeli központi szerződő fél kötelezhető arra, hogy az EU-ban engedélyezett jogalanyon keresztül nyújtson szolgáltatásokat az uniós vállalkozásoknak.

A befektetési vállalkozásokról szóló rendelet új értékelési kritériumokat, valamint kiegészítő biztosítékokat és jelentéstételi kötelezettségeket vezet be az egyenértékű országokban és területeken letelepedett harmadik országbeli vállalkozások számára a pénzügyi eszközök piacairól szóló rendelet (MiFIR) alapján befektetési szolgáltatások szakmai ügyfeleknek történő határokon átnyúló nyújtására vonatkozó hatályos egyenértékűségi keretbe.⁹ Az új egyenértékűségi rendszerben a harmadik országok joghatóságainak különböző kategóriái jönnek létre; különösen az olyan joghatóságok esetében, ahol a nyújtott szolgáltatások mértéke és köre valószínűleg rendszerszintű jelentőséggel bír az Unió számára, az egyenértékűség csak a Bizottság részletes és granuláris értékelését követően adható meg. Ezen túlmenően javult az Európai Értékpapírpiazi Hatóság szerepe az ilyen vállalkozások uniósbeli tevékenységének nyomon követése terén.

Ezenkívül a pénzügyi referenciamutatók tekintetében az EU-n kívül kezelt referenciamutatók 2022-ig mentességet kapnak, így nem kell őket egyenértékűnek tekinteni, elismerni vagy hitelesíteni ahhoz, hogy az EU-ban használhatóak legyenek¹⁰. Ezen túlmenően az Európai Értékpapírpiazi Hatóság 2022-től kezdve jogosulttá válik elismerni a harmadik országbeli referenciamutató-kezelőket.

4. Az egyenértékűség értékelése és döntéshozatal

Az egyenértékűségről szóló határozatok az EU egyoldalú és diszkrecionális jogi aktusai, amelyeket a Bizottság az uniós prioritásokkal és az uniós pénzügyi piacok érdekeivel dolgoz ki és fogad el. Az egyenértékűségi határozatokat nem izoláltan készítik és hozzák meg: elvi kérdésként a Bizottság mindig arra törekszik, hogy hatékony technikai párbeszédet alakítson ki az érintett felekkel annak érdekében, hogy biztosítsa az alapul szolgáló technikai értékelések megbízhatóságát és pontosságát,

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 600/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU rendelet módosításáról (HL L 173., 2014.6.12., 84. o.).

¹⁰ COM(2018)0355. Az Európai Parlament és a Tanács közötti, 2019. március 26-i megállapodás a karbonszegénységi referenciamutatókról és a karboncsökkentési referenciamutatókról [2018/0180 (COD)].

adott esetben bevonva az európai felügyeleti hatóságokat is. A harmadik országok hatóságai felkérést kapnak arra, hogy járuljanak hozzá az ahhoz kapcsolódó tényfeltáráshoz, hogy szabályozási és felügyeleti kereteik milyen módon gondoskodnak a megfelelő uniós keretben előírt eredményekről.

A Bizottság szakértői kapcsolatok kialakítására törekszik az érintett harmadik országgal annak érdekében, hogy fejlessze a harmadik ország keretrendszerével kapcsolatos ismereteit, és később megerősítse az egyenértékűségekre vonatkozó megállapításait. Egy későbbi időpontban az ilyen technikai kapcsolatok hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a szabályozási vagy felügyeleti keretrendszerben azonosított potenciális hiányosságokat utólagos nyomkövetési folyamat keretében kezeljék. E tekintetben az EU által számos harmadik országgal már bevezetett szabályozási vagy regionális párbeszéd nem csupán információforrásként szolgálnak, hanem lehetőséget is biztosítanak az egyenértékűségi határozatokhoz készülő technikai értékelés finomhangolására, az egyenértékűség nyomon követése eredményeinek megvitatására vagy egy meglévő határozat felülvizsgálatára, amennyiben lényeges hiányosságokat tártak fel.

A harmadik országbeli rendszer egyenértékűségének megállapítása a harmadik országbeli szabályok és felügyelet szigorú, eseti alapon történő értékelésén és a rendszer Bizottság általi felülvizsgálatán alapul. Egy ilyen értékelést két fő szempont vezérel: az arányosság elve és a határokon átnyúló tevékenységgel kapcsolatos kockázatok kezelésének szükségessége az egyenértékűséggel alátámasztva.

A Bizottság rendkívüli fontosságot tulajdonít annak, hogy az értékelés alatt álló harmadik országbeli keretrendszerekben rejlő kockázatokat arányosan kezeljék. A vizsgált joghatóságok különböző kockázati kitettségekkel járhatnak az uniós pénzügyi piacok szempontjából, többek között az értékelt piacnak az uniós pénzügyi piacokkal való összekapcsolódásától, és ezáltal az érintett harmadik ország piaci részesedésétől függően. Az e folyamatban rejlő kockázatokra való fókuszálás azzal jár, hogy általában a „nagy hatású” harmadik országok, amelyek tekintetében valószínű, hogy a piaci szereplők intenzíven fognak használni egy egyenértékűségről szóló határozatot, jelentősebb kockázatcsoportot jelentenek, amit a Bizottságnak az egyenértékűségi kritériumok értékelése és mérlegelési jogkörének gyakorlása során kezelnie kell. Ha az ilyen harmadik országok egyenértékűségi értékelése hiányosságokat vagy hiányokat tartalmazna, az valószínűleg negatív hatással lenne a pénzügyi stabilitásra vagy a piac integritására az EU-ban.

E megközelítés alapján a Bizottság azonosítja az uniós pénzügyi rendszert érintő azon kockázatokat, amelyek egy adott harmadik országbeli keretnek való fokozott kitettség révén merülhetnek fel. A Bizottság a harmadik országok egyenértékűségi kritériumoknak való megfelelésének ellenőrzése során kifejezetten ezeket a kockázatokat vizsgálja, az azonosított kockázatokkal arányosan alkalmazva a kritériumokat. A technikai értékeléshez – amelynek adott esetben további releváns kritériumok is a részét képezhetik – az európai felügyeleti hatóságok (EFH-k), azaz az Európai Bankhatóság (EBH), az Európai Értékpapírpiaci Hatóság (ESMA) és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (EIOPA), vagy adott esetben más uniós szintű szervek, például az Európai Könyvvizsgálat-felügyeleti Szervek Bizottsága (CEAOB) is hozzájárulhatnak.

A harmadik országbeli keretek egyenértékűségének értékelése a harmadik országok szabályozásának és felügyeletének eredményeit vizsgálja, ugyanakkor figyelembe veszi a harmadik ország pénzügyi rendszerével kapcsolatos kockázatokat. A harmadik országok rendszereinek nem kell megegyezniük az uniós kerettel, de biztosítaniuk kell az abban meghatározott eredmények teljes körét. E tekintetben a kockázatterékeny megközelítés arra készítheti a Bizottságot, hogy az értékelés alatt álló harmadik országokkal kapcsolatos konkrét tényeket vegyen figyelembe, például azt, hogy az uniós vállalkozások

nagymértékben támaszkodnak az értékelés alatt álló harmadik országban szabályozott és felügyelt piaci szereplőkre. A kritériumok arányos alkalmazása azzal járhat, hogy az EU erősebb garanciákat fog elvárni a nagy jelentőségű országoktól arra vonatkozóan, hogy képesek lesznek biztosítani az elvárt eredményeket. Ezek az elemek együttesen hozzájárulnak a hatékony és biztonságos egyenértékűségi kerethez, amelyet elősegít az EU határokon átnyúló tevékenysége a pénzügyi piacokon.

A Bizottság belátása szerint határozhat úgy, hogy szükség esetén hivatalosan elfogadja, felfüggeszti vagy visszavonja az egyenértékűségi határozatot. A körülményektől függően az ilyen határozat egy esetleges átmeneti időszakot követően léphet hatályba a határozat teljes egésze vagy egy része tekintetében. Amennyiben visszavonják, az egyenértékűséget bizonyos későbbi időpontban vissza lehet állítani, ha és amikor az összes szükséges feltétel teljesül. A Bizottság határozott időre is megadhatja az egyenértékűséget, illetve feltételeket vagy korlátozásokat kapcsolhat az egyenértékűségi határozatokhoz. Például megadhatja részben az egyenértékűséget, vagy egy adott harmadik ország teljes keretrendszerét egyenértékűnek minősítheti egyes érintett szervezetek, termékek vagy szolgáltatások, illetve ezek kategóriái, vagy néhány illetékes hatóság tekintetében. A Bizottság határozhat úgy, hogy különösen abban az esetben alkalmazza ezt a rugalmasságot, ha a harmadik ország egyenértékűségi értékelése során egyes elemek nem mutatnak kielégítő eredményt, ha több tapasztalatra van szükség annak értékeléséhez, hogy az uniós és a harmadik országbeli felügyeleti hatóságok közötti együttműködés hogyan fejlődik, vagy ha egy harmadik országbeli új rendszer várhatóan teljes mértékben biztosítani fogja az elvárt eredményeket. Annak értékelése mellett, hogy teljesülnek-e a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó uniós jogban megállapított egyenértékűségi kritériumok, a Bizottság figyelembe fogja venni a harmadik országok hatóságaival való hatékony együttműködést egyéb uniós szakpolitikai területeken a fenti 2. szakaszban meghatározottak szerint.

A harmadik országok jelezhetik az értékelés iránti érdeklődésüket, ezt a Bizottság kellően figyelembe fogja venni. Meg kell jegyezni, hogy az egyenértékűségi felhatalmazások nem biztosítják jogként a harmadik országok számára kereteik értékelését vagy az egyenértékűség megállapítását még akkor sem, ha ezek a harmadik országok bizonyítani tudják, hogy a keretrendszerük teljesíti a vonatkozó kritériumokat. Hasonlóképpen, noha az EU sok esetben követi a nemzetközi standardokat, és a nemzetközi standardok harmadik ország általi követése fontos tényezőnek számít, ez nem jelenti azt, hogy a Bizottság automatikusan uniós szempontból egyenértékűnek minősítené az országot egy adott területen.

5. 2018. január óta elfogadott egyenértékűségi határozatok

2018. január óta a Bizottság egyenértékűségi határozatokat fogadott el az európai piaci infrastruktúra rendelet alapján a biztosítéki követelményekről (Japán)¹¹, a tőkekövetelmény-rendeletéről (Argentína)¹², a pénzügyi eszközök piacairól szóló rendelet alapján a származtatott eszközökkel folytatott kereskedési kötelezettségről (Szingapúr)¹³, az uniós referenciamutatókról szóló rendeletről (Szingapúr és Ausztrália)¹⁴, az európai piaci infrastruktúra-rendelet alapján a központi szerződő

¹¹A Bizottság (EU) 2019/684 végrehajtási határozata (2019. április 25.), HL L 115., 2019.5.2., 11. o.

¹²A Bizottság (EU) 2019/536 végrehajtási határozata (2019. március 29.), HL L 92., 2019.4.1., 3. o.

¹³A Bizottság (EU) 2019/541 végrehajtási határozata (2019. április 1.), HL L 93., 2019.4.2., 18. o.

¹⁴E közleménnyel együtt elfogadott két bizottsági végrehajtási határozat (a C(2019) 5476 bizottsági végrehajtási határozat és a C(2019) 5477 bizottsági végrehajtási határozat). A tervezeteket 2019. március 19. és 2019. április 16. között tették közzé nyilvános konzultáció céljából.

felekről, és a központi értéktárakról szóló rendelet alapján a központi értéktárakról (mindkettőt az Egyesült Királyság miatt, a megállapodás nélküli brexit esetére)¹⁵. A Bizottság a jog szerinti könyvvizsgálatról szóló irányelv szerinti megfeleléségi határozattal (Kína) kapcsolatban is nyilvános konzultációt tartott¹⁶. A pénzügyi eszközök piacairól szóló rendelet alapján egyenértékűségi határozatot¹⁷ fogadtak el a részvényekre vonatkozó kereskedési kötelezettségről (Svájc), amely 2018. decemberben került elfogadásra, és 2019. június 30-án hatályát veszítette. Végül a hitelminősítő intézetekről szóló rendelet¹⁸ (9 harmadik ország¹⁹) terén egyrészt a Bizottság egyes harmadik országokra is kiterjesztené a meglévő határozatok egy részét, másrészt pedig most először hatályon kívül helyezett egyes harmadik országokra vonatkozó határozatokat. Egyes országok és területek a 2013. évi módosítás után már nem voltak képesek megfelelni az uniós hitelminősítő intézetekről szóló rendelet előírásainak, és úgy döntöttek, hogy a tevékenység kiterjedtségére való tekintettel nem is kívánják végrehajtani a szükséges jogszabályi módosításokat. A Bizottság közvetlenül tájékoztatta az érintett országokat és területeket a vonatkozó egyenértékűségi határozatok hatályon kívül helyezésére irányuló szándékáról, és lehetőséget kínált az érintett harmadik országbeli hatóságoknak arra, hogy visszatérjenek az ügyre. Ez azt mutatja, hogy a nyomon követés hogyan eredményezheti a határozatok felülvizsgálatát, ideértve az ilyen határozatok hatályon kívül helyezését, amennyiben az indokolt (a további részleteket és azt, hogy milyen tényezők vezettek ilyen határozatok elfogadásához, lásd a mellékletben).

6. Az egyenértékűség nyomon követése és felülvizsgálata

Az egyenértékűségi határozatok nyomon követése

A vezető pénzügyi központok szabályozási és felügyeleti keretének folyamatos fejlődése és a dinamikus piaci helyzet azt vonja maga után, hogy azok a tények és feltételezések, amelyek alapján eredetileg egyes egyenértékűségi határozatok születtek, esetlegesen már nem állják meg a helyüket. Egy elavult egyenértékűségi megállapításra való támaszkodás új kockázatokkal járhat az uniós pénzügyi rendszerre nézve.

A Bizottságnak és az európai felügyeleti hatóságoknak – a vonatkozó megbízatásuknak megfelelően eljárva – biztosítaniuk kell az egyenértékűség megfelelő nyomon követését. Amint azt az egyenértékűségi rendszerek közelmúltbeli módosításai is tükrözik, az európai felügyeleti hatóságok megfelelő helyzetben vannak ahhoz, hogy konkrét nyomonkövetési feladatokat lássanak el és vezető szerepet vállaljanak (a harmadik országokban zajló és felügyeleti nyilvántartásukat érintő szabályozási fejlemények, valamint az uniós és harmadik országbeli felügyeleti hatóságok közötti együttműködés esetén). Például az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj- Hatóság helyszíni értékelést végzett

¹⁵A Bizottság (EU) 2018/2030 végrehajtási határozata (2018. december 19.) módosításokkal, HL L 325., 2018.12.20., 47. o. A Bizottság (EU) 2018/2031 végrehajtási rendelete módosításokkal (2018. december 19.) HL L 325., 2018.12.20., 50. o.

¹⁶Nyilvános konzultáció céljából 2019. június 4. és 2019. július 2. között közzétett tervezet – Ares(2019)3590761.

¹⁷A Bizottság (EU) 2018/2047 végrehajtási határozata (2018. december 20.), HL L 327., 2018.12.21., 77. o.

¹⁸HL L 146., 2013.5.31., 1. o.

¹⁹Az e közleménnyel együtt elfogadott kilenc bizottsági végrehajtási határozat, beleértve a négy megújítást Hongkong (C(2019) 5808 bizottsági végrehajtási határozat), Japán (C(2019) 5807 bizottsági végrehajtási határozat), Mexikó (C(2019) 5804 bizottsági végrehajtási határozat), Egyesült Államok (C(2019) 5803 bizottsági végrehajtási határozat), és öt hatályon kívül helyezés: Argentína (C(2019) 5806 bizottsági végrehajtási határozat), Ausztrália (C(2019) 5800 bizottsági végrehajtási határozat), Brazília (C(2019) 5805 bizottsági végrehajtási határozat), Kanada (C(2019) 5801 bizottsági végrehajtási határozat), Szingapúr (C(2019) 5802 bizottsági végrehajtási határozat). A tervezeteket 2019. június 11., kedd és 2019. július 9., kedd között tették közzé nyilvános konzultáció céljából.

Bermudán, hogy nyomon kövesse a biztosításról szóló egyenértékűségi határozat végrehajtását. A hatékony nyomon követés csak akkor lehetséges, ha jó együttműködési megállapodások születnek egyrészt a Bizottság és az európai felügyeleti hatóságok, másrészt a harmadik országok hatóságai és felügyeleti hatóságai között²⁰. E célból kulcsfontosságú a harmadik országokkal folytatott szabályozási párbeszéd és a fórumok.

Az egyenértékűség nyomon követése technikai jellegű munkából áll, amelynek során egy meglévő egyenértékűségi határozat hatásait vizsgálják. A Bizottságnak többek között meg kell vizsgálnia, hogy az egyenértékűségről szóló határozat:

- továbbra is teljesíti-e az EU által kitűzött célokat, ami például függhet a harmadik ország szabályozási keretének változásaitól;
- jelenthet-e új kockázatot a pénzügyi stabilitás, a piaci integritás és a befektetők védelme tekintetében, és hogy a határozat tárgyát képező vállalkozások vagy szolgáltatások tevékenységei tiszteletben tartják-e a pénzügyi szolgáltatások uniós belső piacának integritását, és fenntartják-e az egyenlő versenyfeltételeket az EU-ban;
- a harmadik országnak az adózási szempontból nem együttműködő országok és területek európai uniós jegyzékébe²¹, vagy a pénzmosás és a terrorizmus elleni küzdelem terén stratégiai hiányosságokat mutató, kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok jegyzékébe²² való felvétele adott esetben befolyásoló tényező.

A nyomon követés hozzájárul a piaci és szabályozási fejlemények megértéséhez, annak értékeléséhez, hogy a harmadik országbeli vagy uniós pénzügyi intézmények hogyan használják az egyenértékűségi határozatot, valamint a harmadik országok felügyeleti gyakorlatának vizsgálatához. A nyomon követések eredményei beépülnek az egyenértékűségi határozatok esetleges felülvizsgálatába. Konkrétan felülvizsgálat indulhat egy nyomonkövetési gyakorlat során született jelentős megállapítás nyomán. E tekintetben a hatékony nyomon követés lehetővé teszi a potenciálisan súlyos eltérések korai azonosítását és ennek megfelelő kezelését, ezáltal minimálisra csökkentve az esetleges későbbi visszavonás kockázatát. Ezért az egyenértékűségi megállapodások szempontjából stabilitást biztosító hasznos eszközként érdemes rá tekinteni, és nem pedig a bizonytalanság forrásaként.

Az egyenértékűségi határozatok felülvizsgálata

Az egyenértékűség-felülvizsgálat során strukturáltabb és szigorúbban meghatározott elemzésre kerül sor. Az ilyen felülvizsgálatok a Bizottság uniós jogban szereplő megfelelő egyenértékűségi felhatalmazásán, vagy magában az egyenértékűségi határozatban szereplő konkrét felhatalmazáson alapulnak. A felülvizsgálat lényegében az egyenértékűségi határozatban szereplő valamennyi egyenértékűségi kritériumot és konkrét feltételt vizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy azok

²⁰ Amennyiben a harmadik országbeli hatóságok nem adnak időben tájékoztatást a jogalkotási fejleményekről, illetve a felügyeleti gyakorlatról vagy a végrehajtási politikákról, az megalapozhatja egy egyenértékűségi határozat eseti felülvizsgálatát.

²¹ A nem együttműködő országok és területek adózási célú uniós jegyzéke, amint az a 2017. december 5-i tanácsi következtetésekben szerepel, a későbbi módosításokkal.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.).

továbbra is teljesülnek-e (pl. azután, hogy egy adott ágazatra vonatkozó uniós keret megváltozott). Felülvizsgálatra sor kerülhet eseti vagy rendszeres jelleggel, és eredményeként a Bizottság egyoldalúan visszavonhatja az egyenértékűséget. A felülvizsgálat gondos párbeszédet igényel az érintett harmadik országbeli hatóságokkal, melynek eredményeként kiderülhet, hogy a rendszerük a megfelelő uniós keretben meghatározottak szerint biztosítja az eredményeket.

Az elkövetkező hónapokban a Bizottság szorosan együtt fog működni az európai felügyeleti hatóságokkal annak érdekében, hogy – megbízatásukkal és a fent említett jogszabály-módosítások hatálybalépése nyomán bekövetkező változásokkal összhangban – fokozza az együttműködést a nyomon követés terén.

7. A 2019–2020 közötti időszakra vonatkozó prioritások

A Bizottság számos területen végez egyenértékűségi értékeléseket vagy készít elő határozati javaslatokat. E tekintetben a jog szerinti könyvvizsgálat (megfelelőség)²³ és a referenciamutatók területén folyó munka van a legelőrehaladottabb állapotban. Az utóbbi területen több harmadik országbeli joghatóság is új szabályozási keretet készít elő vagy fogad el a referenciamutatók kezelésére és felhasználására vonatkozóan, ami gyakran nagyrészt az uniós referenciamutatókról szóló rendeleten alapul.

Emellett számos olyan prioritás is van, amelyre a nyomon követés során összpontosítani kell:

- **Az uniós jogi keret változásai:** azok a területek, amelyeken a korábbi egyenértékűségi értékelések alapjául szolgáló uniós jogszabályi keretet felülvizsgálták – ennek eredménye a meglévő határozatok hatályon kívül helyezése, amennyiben a harmadik országbeli keret már nem biztosítja az új uniós keretben meghatározott eredményeket²⁴;
- **Kiemelt jelentőségű területek vagy harmadik országok:** Az egyenértékűségi határozatok hatálya alá tartozó azon területek és országok, amelyek a pénzügyi stabilitás, a piaci tevékenység és a befektetők védelme tekintetében jelentős hatást gyakorolnak az EU-ra²⁵;
- **Egyenértékűségi határozat küszöbön álló felülvizsgálata vagy lejárt:** azok a területek, amelyeken az egyenértékűségi határozatok rendelkeznek a felülvizsgálat határidejéről, vagy ahol a határidő közeledik²⁶;
- **Piaci fejlemények:** azok a piaci szegmensek, amelyek dinamikus vagy strukturális változáson mennek keresztül, illetve az EU pénzügyi piaci szereplői által használt egyenértékűségi határozat alkalmazásának alakulása²⁷.

²³Az éves és összevont (konszolidált) éves beszámoló jog szerinti könyvvizsgálatáról, a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 84/253/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerint (HL L 157., 2006.6.9., 87. o.).

²⁴Lásd például a megújításról vagy a hatályon kívül helyezésről rendelkező egyenértékűségi határozatokat a hitelminősítő intézetek új uniós keretrendszerének alkalmazásának kezdetét követően.

²⁵Lásd például a központi szerződő felekre vonatkozó egyenértékűségi határozatokat (a 648/2012/EU rendelet 25. cikke), amelyek alapján az Európai Értékpapírpiaci Hatóságnak figyelemmel kell kísérnie a harmadik országokban zajló szabályozási és felügyeleti fejleményeket.

²⁶Például az 575/2013/EU rendelet alapján az első, több joghatóságra vonatkozó egyenértékűségi határozatot 2014 decemberében fogadták el, és úgy rendelkeztek, hogy az országok listáját 5 évente vizsgálják felül. Azóta további határozatok révén más országok is felkerültek az egyenértékű joghatóságokat tartalmazó listára. Folytatni kell a munkát, beleértve a listán szereplő harmadik országok figyelemmel kísérését is.

²⁷Például a 600/2014/EU rendelet 23. és 28. cikke (a részvényekre és származtatott ügyletekre vonatkozó kereskedési kötelezettség) értelmében a kereskedési helyszínek dinamikus helyzete indokolja az EU által

A következő hónapokban a Bizottság részéről konkrét fellépésre lehet szükség további egyenértékűségi vagy ellenőrzési területeken, adott esetben az illetékes európai felügyeleti hatóságokkal együttműködésben.

8. Következtetés

Az EU egyenértékűségi politikája ma olyan rugalmas szabályozási eszköz, amely képes a joghatóságok közötti törésvonalakon keresztül hidakat építeni. Az uniós egyenértékűségi megközelítés, beleértve a kezdeti értékelési mechanizmusokat és az utólagos nyomon követést is, továbbra is valódi hozzáadott értéket jelent a szabályozási és felügyeleti struktúra, valamint a biztonságos és hatékony pénzügyi piacok számára mind az EU-ban, mind globális szinten.

A kétoldalú kapcsolatok tekintetében az egyenértékűség kézzelfogható előnyöket hoz majd az EU és a harmadik országok joghatóságai számára a határokon átnyúló eltérések és összeegyeztethetlenségek csökkentése révén, és hozzá fog járulni a globális piac töredezettségének csökkentéséhez. Az egyenértékűségi határozatok ezt leginkább a pénzügyi stabilitás, a piaci integritás és a befektetővédelem szigorú normáinak biztosításával, az uniós és a harmadik országbeli hatóságok közötti megfelelő szabályozási és felügyeleti együttműködés ténylegesen hasznos támogatásával és fokozásával, ugyanakkor a nyitott és globálisan integrált uniós pénzügyi piacok fenntartásával biztosítják.

egyenértékűnek tekintett infrastruktúrákat használó uniós kibocsátók és befektetők szempontjából releváns fejlemények folyamatos nyomon követését. A származtatott ügyletek nyomon követése során azt is vizsgálni kell, hogy a harmadik országok egyenértékű elbánásban részesítik-e az uniós helyszíneket.