



Brüssel, 29.7.2019
COM(2019) 349 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
KESKPANGALE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING
REGIOONIDE KOMITEELE**

Samaväärsus finantsteenuste valdkonnas

Samaväärsus finantsteenuste valdkonnas

1. Sissejuhatus

EL on pidevalt püüelnud eesmärgi poole tugevdada oma finantsteenuste siseturgu, kehtestades liikmesriikidele ühtsed eeskirjad ja ühise järelevalvestruktuuri. Viimastel aastatel on EL saavutanud selles valdkonnas käegakatsutavat edu, luues pangandusliidu ja pannes aluse kapitaliturgude liidule.

Lähtudes finantsturgude üleilmsest laadist võtab EL arvesse seda, kuivõrd liidusisene finantsteenuste raamistik hõlmab piiriülest tegevust ja on avatud kolmandates riikides esinevate riskidele ning seda, milline on selle raamistiku vastasmõju muude õiguskordadega. Samal ajal jälgib EL väliseid regulatiivseid ja järelevalvealaseid muutuseid (st kahepoolse koostöö / vastastikuse usalduse paranemist või halvenemist), mis võivad mõjutada ELis tegutsevate turuosaliste laiemat regulatiivset keskkonda, ning vajaduse korral reageerib neile dünaamiliselt. Seejuures on ELi eesmärk säilitada vastupanuvõimeline ja tõhus usaldatavusraamistik, milles käsitletakse piiriülese tegevusega seotud riske, niivõrd kui need mõjutavad ELi finantsstabiilsust, turu usaldusväärsust, investorite kaitset ja võrdseid võimalusi siseturul. See tähendab, et eesmärk on vähemalt vältida vastuolulisi nõudeid ja vähendada õigusliku arbitraaži võimalusi.

EL ei ole ainus reguleerimispiirkond, mis selle probleemiga kokku puutub. Nii ELi finantsteenuste valdkonna õiguses kui ka kolmandate riikide finantsvaldkonna õigusraamistikutes tuginetakse rahvusvahelistele standarditele, mis on G20 poliitilise juhtimise all ühiselt välja töötatud sellistes rahvusvahelistes organites nagu finantsstabiilsuse nõukogu, Baseli pangajärelevalve komitee, Rahvusvaheline Kindlustusjärelevalve Assotsiatsioon ja Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon. Rahvusvahelised standardid aitavad kõikidel jurisdiktsioonidel tagada, et sarnaseid riske saab käsitleda sarnasel viisil ning et välditakse võimalikult leebete nõuete kehtestamist, mis võib tihti põhjustada rahalist ebastabiilsust ja edasilevimise ohtu üleilmsetel turgudel. G20 üldraamistik tugineb ka kahepoolsete koostöölepingute võrgustikule nii regulatiivsel kui ka järelevalvetasandil. Koostöö aitab saavutada jurisdiktsioonide vahel vastastikust mõistmist ja usaldust, mis on piirileste riskidega toimetuleku eeltingimus. EL on kindlalt pühendunud sellele, et saavutada üleilmsete õigusnormide lähenemine, võttes lähtepunktiks rahvusvahelised standardid. Samal ajal on selliste üleilmsete raamistike üldeesmärk standardite kehtestamine ja need ei ole alati sobilikud teatavas kahepoolses kontekstis kerkivate konkreetsete küsimuste lahendamiseks.

Jurisdiktsioonid üle maailma kasutavad mitmesuguste piiriülesest tegevusest tulenevate riskide ja probleemide sisemiseks lahendamiseks erinevaid meetodeid. Sellised meetodid ulatuvad piiriülestes olukordades riigisisese korra kohaldamisest kolmandate riikide õigusnormide ja järelevalvetulemuste usaldamiseni ning teatava piiriülese tegevuse suhtes täieliku vabastuse kehtestamiseni.

ELi peamine samaväärsuseks nimetatav lähenemisviis hõlmab positiivse hinnangu andmist kolmanda riigi raamistikule, mille tulemusel on võimalik tugineda kolmanda riigi õigusnormidele ja kolmanda riigi järelevalveasutuse tööle.

Praktikas võib EL otsustada, et kolmanda riigi õigus- või järelevalvekord on samaväärne ELi vastava korraga, ning see võimaldab ELi ametiasutustel tugineda sellele, et järelevalve all olevad üksused vastavad sellise kolmanda riigi samaväärsetele õigusnormidele. Nimetatud lähenemisviis hõlmab komisjoni otsustamisprotsessi, millele eelneb ELi õiguses kehtestatud kriteeriumidele vastav hindamine. Samuti hõlmab see algusest peale dialoogi hinnatavate kolmandate riikide ametiasutustega.

Selle lähenemisviisiga ühendatakse ELi ühtsete eeskirjade ning ELi ametiasutuste poolse järelevalve ja nõuete täitmise tagamise tõhusus finantsteenuste ja -turgude valdkonnas piiriüleseks tegevuseks piisavate võimaluste pakkumisega. Tõepoolest saab samaväärsust kinnitavate otsustega toetada piiriülest äritegevust.

Praegu hõlmab ELi finantsteenuste valdkonna õigus¹ ligikaudu 40 sätet,² mis võimaldavad komisjonil samaväärsust kinnitavaid otsuseid vastu võtta. Nende põhjal on komisjon seni võtnud enam kui 30 riigi kohta vastu üle 280 samaväärsust kinnitava otsuse finantssektori eri valdkondades.

ELi samaväärsuse korda on täiustatud mitme õigusaktiga, milles ELi seadusandjad on hiljuti kokku leppinud ning mis käsitlevad ELi järelevalveasutusi,³ Euroopa turu infrastruktuure⁴ ja investeerimisühingute usaldatavusnõudeid⁵. Kõnealustes täiustustes on rõhutatud, et samaväärsust kinnitavad otsused ja järgnevad järelevalvealased otsused peavad olema riskitundlikud ja võimalikult täpselt kajastama hinnatava kolmanda riigi õigus- ja järelevalvekorda ning neis tuleb võtta arvesse kolmanda riigi tegevuse mõju ELi turgudele. Ühtlasi on nende täiustustega selgelt ette kirjutatud, et kolmas riik peab pidevalt tagama samaväärsust kinnitava otsuse aluseks olevate kriteeriumide ja tingimuste täitmise.

Olukorras, kus neid uusi täiustusi hakatakse lisama ELi ühtsetesse eeskirjadesse, ning võttes arvesse rahvusvahelise poliitika arengut, on õige aeg teha kokkuvõtte ELi üldisest lähenemisviisist samaväärsusele ning tutvustada teatavaid probleeme, mis selle poliitika valdkonnas praegu esinevad. 2017. aasta veebruaris avaldati komisjoni talituste töödokument,⁶ milles esitati esimene põhjalik hinnang samaväärsuse kohta finantsteenuste valdkonnas. Selle tehnilise töö põhjal on käesolevas teatises sätestatud komisjoni praegused samaväärsuspoliitika prioriteedid, lühidalt kirjeldatud hiljutisi

¹ 17 ELi õigusakti sisaldavad kolmandaid riike käsitlevaid sätteid, mis volitavad komisjoni tegema ELi regulatiivsetel eesmärkidel otsuse välisriikide õigusnormide ja järelevalve samaväärsuse kohta. ELi õigusaktidega on kehtestatud mitmesugused samaväärsuse liigid, mis erinevad ELi otsuste tegemise protsessi või otsuse mõju poolest (nt „auditi piisavus“, „auditi samaväärsus“ jne). Need kolmandaid riike käsitlevad sätted on loetletud aadressil https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Seni ei ole kõiki neid sätteid veel kasutatud.

³ COM(2018) 646. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2019. aasta kokkulepe Euroopa järelevalveasutusi ja finantsturge käsitleva ettepaneku kohta (2017/0230(COD)).

⁴ COM(2017) 331. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. aprilli 2019. aasta kokkulepe kesksetele vastaspooltele tegevusloa andmise ja kolmandate riikide kesksete vastaspoolte tunnustamise kohta (2017/0136(COD)).

⁵ COM(2017) 791. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2019. aasta kokkulepe investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalve kohta (direktiiv) (2017/0358(COD)).

⁶ Komisjoni talituste 2017. aasta veebruari töödokument „ELi samaväärsusotsused finantsteenuste poliitikas: hindamine“ (SWD(2017) 102 final).

õigusaktide täiendusi ning täpsustatud hindamis- ja otsustamisprotsesside peamisi aspekte. Lisaks on teatistes tutvustatud hiljutist ja käimasolevat tööd samaväärsuse hindamise ja jälgimise valdkonnas.

2. Samaväärsuse eesmärk

EL on võtnud endale kindla ülesande edendada avatud, õiglasi ja tõhusaid finantsturge, mis toimivad rangetes usaldatavus- ja tegevusraamistikes. Samaväärsus on üks peamistest vahenditest, mida EL saab siseturu välismõõdme puhul selle eesmärgi täitmiseks kasutada. See on tingitud asjaolust, et samaväärsusega soodustatakse ELi raamistiku ja kolmandate riikide vastavate õigusnormide asjaomaste osade sidusust ja vastastikust täiendavust. Seetõttu on ELi samaväärsuspoliitikal kolm eesmärki:

- sellega ühendatakse ühelt poolt vajadus tagada ELis finantsstabiilsus ja investorite kaitse ning teiselt poolt eelised, mis kaasnevad sellega, et ELi finantsturg on avatud ja üleilmselt integreeritud;
- see on määrava tähtsusega, et edendada rahvusvaheliste standardite põhjal õigusnormide lähendamist;
- see aitab oluliselt kaasa asjaomaste kolmandate riikide partneritega järelevalvealase koostöö loomisele või parandamisele.

See üldine poliitiline väljavaade peab vastama ka turuosaliste huvidele, kes ilmselgelt keskenduvad samaväärsust kinnitavate otsuste vahetumatele eelistele, st ELi ametiasutuste võimalusele tugineda sellele, et järelevalve all olevad üksused vastavad kolmanda riigi samaväärsetele õigusnormidele, näiteks:

- vähendades kattuvusi nii ELi kui ka kolmandate riikide turuosaliste suhtes kehtivate nõuetele vastavuse tingimustes (või need isegi kõrvaldades);
- tagades, et kolmandate riikide äriühingute teatavad teenused, tooted ja tegevused on ELis regulatiivsetel eesmärkidel vastuvõetavad, ning hõlbustades seega nende kättesaadavust ELi turul;
- võimaldades teatavatel juhtudel sidusa usaldatavusnõuete täitmise korra kohaldamist väljaspool ELi tegutsevate ELi pankade ja muude finantseerimisasutuste suhtes, vähendades eelkõige kapitalijuhtimise hõlbustamise teel seega ELi äriühingute investeerimise või riskipositsioonidega seotud kulusid kolmandates riikides.

Praktikas võib samaväärsust kinnitavate otsuste kasu seisneda piiriülese äritegevuse tingimuste parandamises ja uute võimaluste loomises, toetades seeläbi õiglast ja avatud kauplemist ELi ja kolmandate riikide vahel. Üksikutel juhtudel võivad samaväärsust kinnitavad otsused suurendada ka turulepääsu võimalusi. Enne kolmandate riikide samaväärsuse hindamist kaalub komisjon iga kord spetsiaalselt sellist võimalikku kasu ELi finantsturu osalistele.

Samal ajal on samaväärsusprotsessi puhul peamiselt tegemist riskijuhtimisega. See hõlmab alati turuosaliste piiriülese tegevusega kaasnevate mis tahes riskide (st mõju ELi finantsstabiilsusele, turu usaldusväärsusele, investorite kaitsele ja võrdsetele võimalustele ELi siseturul) juhtimist, kasutades samal ajal ära avatud ja üleilmselt integreeritud ELi finantsturu eeliseid.

Kolmanda riigi õigusnormidele või järelevalvele tuginemise otsuste kaalumisel on komisjoni ülesanne tagada, et võimalike eelistega ei kaasneks ülemääraseid riske (ega kulusid) ELi finantsturgudele ja et nende kehtestamisel järgitakse usaldatavusnõudeid, tagades võrdsed võimalused ELi siseturul. Lõppkokkuvõttes tuleb iga uue samaväärsust kinnitava otsusega luua usaldusväärne ja jätkusuutlik

raamistik, mis toimib sillana ELi siseturul kehtivate eeskirjade ja kolmanda riigi usaldatavusraamistike vahel.

Samaväärsust hinnatakse küll ELi õiguses kehtestatud kriteeriumide alusel, ent ELi rahvusvahelise tegevuse järjepidevuse tagamiseks peab komisjon kaaluma ka seda, kas samaväärsust kinnitavad otsused on kooskõlas ELi poliitikaprioriteetidega sellistes valdkondades nagu rahvusvahelised sanktsioonid, rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemine, hea maksuhaldustava üleilmsel tasandil või muud asjakohased välispoliitika prioriteedid. Kõik need tegurid näitavad, kui suur on risk finantsstabiilsusele või vajadus piisavalt kaitsta finantsturu osalisi ja teisi isikuid ELis. ELi finantssektori maine ja pikaajalise stabiilsuse säilitamiseks on seepärast oluline neid aspekte arvesse võtta.

Kuigi samaväärsust kinnitavate otsuste tegemine on ELi ühepoolne ja kaalutusõigusel põhinev tegevus, toovad need otsused kasu nii ELile kui ka tema kolmandatest riikidest partneritele. See vastastikku kasulik tulemus tugineb asjaolule, et kolmandates riikides tegutsevad ELi osalisi, kelle suhtes kohaldatakse kohalikke õigusnorme ja kohalikku järelevalvet, koheldakse võrdselt ja õiglaselt. Sellega seoses tehakse teatavat liiki samaväärsust kinnitavad otsused pärast seda, kui on nõuetekohaselt kaalutud, kuidas kolmas riik kohtleb ELi õigusraamistikku, ELi ametiasutuste järelevalvetööd ja ELi turuosaliste kohalikku tegevust. Paljudel juhtudel soodustatakse ELi samaväärsusraamistiku ülesehitusega kolmandate riikidega vastastikku sobilike tulemuste leidmist, näiteks järelevalvealase koostöö kokkulepete kehtestamist. Komisjon kaalub ja vajaduse korral arutab kolmanda riigiga asjaomase kolmanda riigi kohta samaväärsust kinnitava otsuse tegemisel ka edaspidi, millist usaldatavusnõuete kohast kohtlemist riik ELi turuosalistele pakub.

3. Hiljutised täiustused ELi samaväärsuskorra ülesehituses

Samaväärsuse kinnitamise võimalused on kehtestatud mitmes ELi finantsteenuseid käsitlevas õigusaktis eraldi samaväärsussätetega. Samaväärsussätted on kohandatud iga konkreetse õigusaktiga seotud vajadustele ja nende lugemisel tuleks võtta arvesse asjaomase õigusakti eesmäärke, eelkõige seda, kuidas see õigusakt toetab siseturu loomist ja toimimist, turu usaldusväärsust ja investorite kaitset ning laiemalt finantsstabiilsust. Õigusaktides on sätestatud, milliste tingimuste ja kriteeriumide alusel ning millises ulatuses võib EL piiriülesusega seotud olukordades ELi finantsturgude reguleerimisel ja järelevalves kolmanda riigi õigus- ja järelevalveraamistikku arvesse võtta. Selle tulemusel esineb samaväärsusmehhanismide ülesehituses ja ELi finantsteenuste valdkonna õiguses arvestamises nii järgitava protsessi, nõutava hindamise sisu kui ka samaväärsuse kohta tehtud positiivse järelduse rakendamise osas märkimisväärsed erinevusi⁷.

Viimasel paaril aastal on komisjon pidanud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja teiste huvitatud sidusrühmadega põhjalikku dialoogi selle kohta, mida oleks vaja parandada ELi lähenemisviisis samaväärsuse kindlakstegemisele ja säilitamisele⁸. Nende mõttevahetuste ja ühiste arutelude põhjal järeldas komisjon, et praegu üldiselt nõustutakse sellega, et samaväärsuse eri valdkondi hõlmava ühetaolise hindamis- ja otsustamisprotsessi rakendamine oleks äärmiselt keeruline. Poliitikakujundajad, reguleerimisasutused ja teised sidusrühmad on praegu nõus, et ELi lähenemisviis samaväärsusele peab olema heterogeenne, kuid leiavad, et samaväärsuse iga konkreetse liigi puhul

⁷ Vt ka komisjoni talituste 2017. aasta töödokument samaväärsuse kohta, lk 10.

⁸ Vt 18. juuli 2018. aasta aruanne „ELi ja kolmandate riikide vahelised suhted seoses finantsteenuste reguleerimise ja järelevalvega“ (2017/2253(INI)), raportöör B. Hayes, Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjon.

tuleb siiski järgida teatavaid ühiseid põhimõtteid: hindamise proportsionaalsus, riskitundlik lähenemisviis samaväärsuse kindlaksmääramisel ning suurem läbipaistvus nii huvitatud kolmanda riigi kui ka laiemal üldsuse suhtes. Peale selle ollakse üksmeelel, et tuleb kehtestada kord selle jälgimiseks, kas kolmas riik täidab jätkuvalt kõikide samaväärsust kinnitavate positiivsete otsuste aluseks olevaid tingimusi.

Komisjon on juba aktiivselt reageerinud üleskutsele teha täiustusi, mis ei vaja seadusandlikke meetmeid, eelkõige avaliku läbipaistvuse, vastutuse ja konkreetsete kolmandate riikidega peetavate mitteavalike dialoogide valdkonnas. Samaväärsust käsitlevas komisjoni talituste 2017. aasta töödokumendis on üksikasjalikult selgitatud samaväärsust kinnitava otsuse tegemise protsessi ning sellega kaasnevaid mitmesuguseid kaalutlusi ja piiranguid. Ühtlasi on komisjon esitanud avalikult kättesaadava ülevaate ELi õiguses sisalduvatest samaväärsuse kinnitamise volitustest ja seni tehtud otsustest. Hiljuti kohandas komisjon ka oma siseprotsesse ja esitab nüüd samaväärsust kinnitavate otsuste eelnõud enne vastuvõtmist tavaliselt avalikuks konsulteerimiseks (30-päevane tagasiside andmise periood).

Peale selle on komisjon teinud koos Euroopa Parlamendi ja nõukoguga tööd mitme seadusandliku ettepanekuga, mis on seotud ELi lähenemisviisiga samaväärsusele. Selle tulemusel on mitme õigusakti muudatusega, mis käsitlevad Euroopa järelevalveasutusi, Euroopa turu infrastruktuure ja investeerimisühingute usaldatavusnõudeid, samaväärsuskorda hiljuti oluliselt muudetud.

Euroopa järelevalveasutusi käsitlevate määruste muutmisega tugevdatakse nende asutuste rolli samaväärsete kolmandate riikide jälgimisel. Iga Euroopa järelevalveasutus peab samaväärseid kolmandaid riike jälgima ning esitama Euroopa Parlamendile, nõukogule, komisjonile ja kahele teisele Euroopa järelevalveasutusele igal aastal konfidentsiaalse aruande, mis sisaldab „jälgimise tegevuse tulemuste kokkuvõtteid“. Lisaks ei tohi Euroopa järelevalveasutused sõlmida halduskokkuleppeid kolmandate riikidega, kes on kantud rahapesu või terrorismi rahastamise seisukohast kõrge riskitasemega riikide loetellu.

Euroopa turu infrastruktuuri määruse muutmisega tugevdatakse ELi äriühingutele kliirimisteenuseid osutavate kesksete vastaspoolte järelevalveraamistikku, eelkõige kehtestades riskitundlikuma ja proportsionaalsema lähenemisviisi kolmanda riigi korrale. Kolmandate riikide kesksete vastaspoolte suhtes, kes on ELi finantsstabiilsuse seisukohast süsteemse tähtsusega ja asjakohased või võivad selleks saada, kohaldatakse konkreetseid ja proportsionaalseid nõudeid, mis kajastavad asjaomase süsteemse riski määra. Kui need nõuded ei ole piisavad, et leevendada võimalikke riske liidu või selle mõne liikmesriigi stabiilsusele, võidakse kolmanda riigi keskselt vastaspooltelt viimase võimalusena nõuda ELi äriühingutele teenuste osutamist ELis tegevusluba omava üksuse kaudu.

Investeerimisühingute määrusega kehtestatakse samaväärsetes jurisdiktsioonides asutatud kolmandate riikide äriühingutele olemasolevas samaväärsusraamistikus, mis käsitleb kutselistele klientidele piiriülest investeerimisteenuste osutamist finantsinstrumentide turgude määruse⁹ alusel, nii uued hindamiskriteeriumid kui ka täiendavad kaitsemeetmed ja aruandluskohustused. Uue

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määrus (EL) nr 600/2014 finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 (ELT L 173, 12.6.2014, lk 84).

samaväärsuskorra alusel luuakse kolmandate riikide jurisdiktsioonide eri kategooriad; eelkõige võib sellistes jurisdiktsioonides, mille puhul osutatud teenuste maht ja ulatus on liidu jaoks tõenäoliselt süsteemse tähtsusega, samaväärsuse kindlaks määrata üksnes pärast komisjonipoolset üksikasjalikku ja põhjalikku hindamist. Lisaks tõhustatakse Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve rolli selliste äriühingute liidus toimuva tegevuse jälgimisel.

Peale selle vabastatakse seoses finantssektori võrdlusalustega väljaspool ELi hallatavad võrdlusalused kuni 2022. aastani nõudest, et need oleksid ELis kasutamiseks määratud samaväärseks, tunnustatud või kinnitatud¹⁰. Samuti antakse Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvele volitused tunnustada alates 2022. aastast kolmandate riikide võrdlusaluste haldajaid.

4. Samaväärsuse hindamine ja selle kohta otsuse tegemine

Samaväärsust kinnitava otsuse tegemine on ELi ühepoolne ja kaalutusõigusel põhinev tegevus, mille võtab ette ja mille kohta teeb otsuse komisjon kooskõlas liidu prioriteetide ja ELi finantsturgude huvidega. Samaväärsust kinnitavaid otsuseid ei koostata ega tehta isoleeritult: komisjon püüab põhimõtteliselt alati pidada asjaomaste pooltega tõhusat tehnilist dialoogi, et tagada otsuse aluseks olevate tehniliste hinnangute usaldusväärsus ja täpsus, kaasates vajaduse korral Euroopa järelevalveasutused. Kolmandate riikide ametiasutusi kutsutakse üles toetama teabe kogumist selle kohta, kuidas nende õigus- ja järelevalveraamistikega saavutatakse vastavas ELi raamistikus kindlaksmääratud tulemused.

Komisjon püüab luua asjaomase kolmanda riigiga tehnilisi kontakte, et kujundada välja arusaamine kolmanda riigi raamistikust ja samaväärsuse kohta tehtud järeldustele hiljem kinnitust saada. Hiljem võivad sellised tehnilised kontaktid aidata ületada järelkontrolli käigus õigus- ja järelevalveraamistikus kindlaks tehtud võimalikke lünki. Sellega seoses ei ole ELi regulatiivsed või piirkondlikud dialoogid, mida mitme kolmanda riigiga juba peetakse, mitte üksnes teabeallikas, vaid ka võimalus peenhäälestada samaväärsust kinnitavate otsuste tegemiseks korraldatavaid tehnilisi hindamisi ja arutada samaväärsuse jälgimise järeldusi või vajadust kehtiv otsus läbi vaadata, kui tuvastatakse olulisi puudusi.

Kolmanda riigi korra samaväärsuse kindlakstegemise alus on kolmanda riigi õigusnormide range hindamine iga juhtumi puhul eraldi ja komisjoni järelevalve selle üle. Nimetatud hindamine lähtub järgmisest kahest põhiaspektist: proportsionaalsuse põhimõte ja vajadus juhtida samaväärsusel põhineva piiriülese tegevusega seotud riske.

Komisjon peab äärmiselt oluliseks käsitleda proportsionaalselt riske, mis hinnatavate kolmandate riikide raamistikega võivad kaasneda. Kontrollitud jurisdiktsioonid võivad kujutada ELi finantsturgude jaoks erinevaid riske, sõltuvalt muu hulgas hinnatud turu vastastikusest seotusest ELi finantsturgudega ja seega ka asjaomase kolmanda riigi turuosast. Selles protsessis riskidele keskendumine tähendab seda, et üldjuhul esineb n-ö suure mõjuga kolmandate riikidega, kelle puhul turuosalisel samaväärsust kinnitavat otsust tõenäoliselt aktiivselt kasutavad, olulisemaid riske, mida komisjon peab samaväärsuskriteeriumide hindamisel ja oma kaalutusõiguse kasutamisel käsitlema. Kui selliste kolmandate riikide puhul esineb samaväärsuse hindamisel puudusi või lünki, siis avaldavad need ELi finantsstabiilsusele või turu usaldusväärsusele tõenäoliselt kahjulikku mõju.

¹⁰ COM(2018) 355. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. märtsi 2019. aasta kokkulepe vähese CO₂-heite ja CO₂-heite mõju vähendamise võrdlusaluste kohta (2018/0180(COD)).

Kolmandate riikide raamistike samaväärsuse hindamisel vaadeldakse kolmandate riikide reguleerimise ja järelevalve tulemusi, võttes samal ajal arvesse kolmanda riigi finantssüsteemiga seotud riske. Kolmandate riikide kord ei pea olema ELi raamistikuga identne, kuid sellega tuleb täielikult tagada kõnealuses raamistikus sätestatud tulemuste saavutamine. Sellega seoses võib komisjon riskitundlikku lähenemisviisi järgides kaaluda hinnatava kolmanda riigiga seotud konkreetseid teemasid, näiteks asjaolu, et ELi äriühingud tuginevad ulatuslikult ettevõtjatele, kelle suhtes kohaldatakse hinnatava kolmanda riigi regulatsioone ja sealset järelevalvet. Kriteeriumide proportsionaalse kohaldamise tulemusel võib EL oodata suure mõjuga riikidelt kindlamaid tagatisi, et nad suudavad nõutavad tulemused saavutada. Üheskoos annavad need elemendid panuse tõhusasse ja kindlasse samaväärsusraamistikku, mis toetab ELi poolt piiriülest tegevust finantsturgudel.

Kolmandad riigid võivad hindamise vastu huvi avaldada ja komisjon kaalub seda nõuetekohaselt. Tuleb tähele panna, et samaväärsuse kinnitamise volitustega ei anta kolmandatele riikidele õigust nende raamistiku hindamisele või nende puhul samaväärsuse kindlakstegemisele, isegi kui sellised kolmandad riigid suudavad tõendada, et nende raamistik vastab asjaomastele kriteeriumidele. Kuigi EL järgib paljudel juhtudel rahvusvahelisi standardeid, ja asjaolu, et kolmas riik järgib rahvusvahelisi standardeid, on oluline tegur, ei tähenda ka see, et komisjon järeldab teatavas valdkonnas automaatselt selle riigi samaväärsust ELile.

7

Alates 2018. aasta jaanuarist on komisjon võtnud vastu samaväärsust kinnitavad otsused järgmistes valdkondades: Euroopa turu infrastruktuuri määrus seoses võimendustagatise nõuetega (Jaapan),¹¹ kapitalinõuete määrus (Argentina),¹² finantsinstrumentide turgude määrus seoses tuletisinstrumentide kohustusliku kauplemiskoha nõudega (Singapur),¹³ ELi võrdlusaluste määrus (Singapur ja Austraalia),¹⁴ Euroopa turu infrastruktuuri määrus seoses kesksete vastaspooltega ning väärtpaberiarvelduse ja väärtpaberite keskdepositooriumide määrus seoses väärtpaberite keskdepositooriumidega (mõlemad Ühendkuningriigi kohta kokkuleppeta stsenaariumi korral)¹⁵. Samuti on komisjon konsulteerinud avalikkusega seoses kohustusliku auditi direktiivi kohase otsusega kaitse piisavuse kohta (Hiina)¹⁶. Samaväärsust kinnitav otsus finantsinstrumentide turgude määruise valdkonnas seoses aktsiate kohustusliku kauplemiskohaga (Šveits)¹⁷ võeti vastu 2018. aasta detsembris ja see kaotas kehtivuse 30. juunil 2019. Reitinguagentuuride määruise¹⁸ (üheksa kolmandat riiki¹⁹) valdkonnas pikendas komisjon ühelt poolt mõningaid samaväärsust kinnitavaid kehtivaid otsuseid teatavate riikide kohta ja teiselt poolt tunnistas esmakordselt kehtetuks teatavate kolmandate riikide kohta tehtud kehtivad otsused. Mõned jurisdiktsioonid ei suutnud tõepoolest enam täita standardeid, mis tulenesid ELi reitinguagentuuride määruisest pärast selle muutmist 2013. aastal, ning otsustasid hõlmatud tegevuse ulatust arvesse võttes vajalikke õigusaktide muudatusi mitte rakendada. Komisjon teavitas mõjutatud jurisdiktsioone otse oma kavatsusest nende samaväärsuskord kehtetuks tunnistada ja pakkus kolmandate riikide asjaomastele ametiasutustele võimalust selles küsimuses ümber mõelda. See näitlikustab, kuidas jälgimine võib viia otsuste läbivaatamiseni, sealhulgas põhjendatud juhtudel kehtetuks tunnistamiseni (selliste otsuste vastuvõtmise tinginud täpsemad üksikasjad ja tegurid on esitatud lisas).

6. Samaväärsuse jälgimine ja läbivaatamine

Samaväärsust kinnitavate otsuste jälgimine

Juhtivate finantskeskuste õigus- ja järelevalveraamistike pidev arenemine ja dünaamiline turukeskkond tähendavad seda, et asjaolud ja eeldused, mille põhjal mõned samaväärsust kinnitavad otsused algselt tehti, ei pruugi enam kehtida. Samaväärsuse kohta tehtud aegunud järeldusele tuginemine võib tekitada uusi riske ELi finantsüsteemile.

¹¹ Komisjoni 25. aprilli 2019. aasta rakendusotsus (EL) 2019/684 (ELT L 115, 2.5.2019, lk 11–15).

¹² Komisjoni 29. märtsi 2019. aasta rakendusotsus (EL) 2019/536 (ELT L 92, 1.4.2019, lk 3–8).

¹³ Komisjoni 1. aprilli 2019. aasta rakendusotsus (EL) 2019/541 (ELT L 93, 2.4.2019, lk 18–24).

¹⁴ Kaks käesoleva teatisega koos vastu võetud komisjoni rakendusotsust (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5476 ja komisjoni rakendusotsus C(2019) 5477). Eelnõud avaldati üldsuselt tagasiside saamiseks ajavahemikul 19. märtsist 2019 kuni 16. aprillini 2019.

¹⁵ Komisjoni 19. detsembri 2018. aasta rakendusotsus (EL) 2018/2030 (ELT L 325, 20.12.2018, lk 47–49) (koos muudatustega). Komisjoni 19. detsembri 2018. aasta rakendusotsus (EL) 2018/2031, ELT L 325, 20.12.2018, lk 50–52 (koos muudatustega).

¹⁶ Eelnõu avaldati üldsuselt tagasiside saamiseks ajavahemikul 4. juunist 2019 kuni 2. juulini 2019 – Ares(2019)3590761.

¹⁷ Komisjoni 20. detsembri 2018. aasta rakendusotsus (EL) 2018/2047 (ELT L 327, 21.12.2018, lk 77–83).

¹⁸ ELT L 146, 31.5.2013, lk 1–33.

¹⁹ Koos käesoleva teatisega vastu võetud üheksa komisjoni rakendusotsust, sealhulgas neli uuendamist (Hongkong (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5808), Jaapan (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5807), Mehhiko (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5804), Ameerika Ühendriigid (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5803)) ja viis kehtetuks tunnistamist (Argentina (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5806), Austraalia (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5800), Brasiilia (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5805), Kanada (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5801), Singapur (komisjoni rakendusotsus C(2019) 5802)). Eelnõud avaldati üldsuselt tagasiside saamiseks ajavahemikul 11. juunist 2019 kuni 9. juulini 2019.

Komisjon ja Euroopa järelevalveasutused peavad samaväärsust piisava põhjalikkusega jälgima, tehes koostööd oma vastavate volituste kohaselt. Nagu samaväärsuskorra hiljutised muudatused näitavad, on Euroopa järelevalveasutustel hea positsioon konkreetsetes jälgimisülesannetes osalemiseks ja nende täitmisel juhtrolli võtmiseks (lähtudes regulatiivsetest muudatustest kolmandas riigis ja selle riigi järelevalvekogemustest ning ELi ja kolmanda riigi ametiasutuste vahelisest koostööst). Näiteks korraldas Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Bermuda olukorra kohapealse hindamise, et jälgida kindlustust käsitleva samaväärsust kinnitava otsuse rakendamist. Tõhus jälgimine on võimalik üksnes siis, kui ühelt poolt komisjoni ja Euroopa järelevalveasutuste ning teiselt poolt kolmandate riikide ametiasutuste ja järelevalve teostajate vahel on loodud võimalused heaks koostööks²⁰. Kolmandate riikidega peetavad regulatiivsed dialoogid ja foorumid on selle eesmärgi täitmisel võtmetähtsusega.

Samaväärsuse jälgimine hõlmab tehnilist tööd, mille käigus uuritakse kehtiva samaväärsust kinnitava otsuse mõju. Muu hulgas peab komisjon kontrollima, kas:

- samaväärsust kinnitav otsus vastab jätkuvalt ELi eesmärkidele, mille täitmiseks see vastu võeti; see võib sõltuda näiteks kolmanda riigi õigusraamistikus tehtud muudatustest;
- samaväärsust kinnitav otsus võib tekitada uusi riske finantsstabiilsuse, turu usaldusväärsuse või investorite kaitse seisukohast ning kas otsusega hõlmatud äriühingute tegevuse või teenuste puhul järgitakse ELi finantsteenuste siseturu usaldusväärsuse tagamist ja säilitatakse võrdsed võimalused ELis;
- kui see on asjakohane, mõjutab samaväärsust kinnitavat otsust asjaolu, et kolmas riik on nimetatud ELi koostööd mittetegevate maksujurisdiksioonide loetelus²¹ või selliste suure riskitasemega kolmandate riikide loetelus, kelle rahapesu- või terrorismi rahastamise vastases korras esineb strateegilisi puudusi²².

Jälgimine aitab mõista turu ja regulatiivseid muutusi, hinnata seda, kuidas kolmandate riikide või ELi finantseerimisasutused samaväärsust kinnitavat otsust kasutavad, ning uurida kolmandate riikide järelevalvetavasid. Järelikult toetavad jälgimise tulemused samaväärsust kinnitava otsuse võimalikku läbivaatamist. Täpsemalt võib läbivaatamine toimuda vastusena jälgimise tulemusel tehtud olulisele järeldusele. Sellega seoses võimaldab tõhus jälgimine võimalikke tõsiseid kõrvalekaldeid varakult kindlaks teha ja nendega tegeleda, vähendades seeläbi otsuse võimaliku hilisema tagasivõtmise riski. Seega tuleks seda käsitada kasuliku vahendina samaväärsuskorra stabiilsuse tagamiseks ja mitte kõnealuses korras ebakindluse põhjustajana.

Samaväärsust kinnitavate otsuste läbivaatamine

Samaväärsuse läbivaatamine hõlmab struktureeritumat ja rangemalt määratletud analüüsi. Selline läbivaatamine on seotud ELi õiguses sisalduvate komisjoni asjakohaste volitustega samaväärsuse

²⁰ Kolmandate riikide ametiasutuste õigeaegse koostöö puudumine õigusaktide muudatuste või järelevalvetavade või rakendamispoliitika alase teabe jagamisel võib olla alus samaväärsust kinnitava otsuse sihtotstarbelise läbivaatamise alustamiseks.

²¹ Maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide ELi loetelu, mis on esitatud nõukogu 5. detsembri 2017. aasta järeldustes (koos järgnevate muudatustega).

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73–117).

kindlakstegemisel või samaväärsust kinnitavas otsuses sisalduvate konkreetsete komisjoni volitustega. Sisuliselt uuritakse läbivaatamise puhul kõiki samaväärsuskriteeriume ja samaväärsust kinnitavas otsuses sisalduvaid eritingimusi eesmärgiga veenduda, et neid jätkuvalt järgitakse (nt pärast seda, kui teatava valdkonna ELi raamistik on muutunud). Läbivaatamine võib toimuda sihtotstarbeliselt või regulaarselt ning selle tulemusel võib komisjon samaväärsuse ühepoolset kehtetuks tunnistada. See hõlmab põhjalikku dialoogi kolmandate riikide asjaomaste ametiasutustega, kes võivad siiski tõendada, et nende korraga saavutatakse vastavas ELi raamistikus sätestatud tulemused.

Tulevastel kuudel töötab komisjon koos Euroopa järelevalveasutustega aktiivselt selle nimel, et tõhustada jälgimisalast koostööd, kooskõlas oma volitustega ja muudatustega, mis tulenevad eespool nimetatud õigusaktide hiljutiste täiustuste jõustumisest.

7. Ülevaade aastate 2019–2020 prioriteetidest

Komisjon teeb samaväärsuse hindamise või otsuste ettepanekutega seotud tööd mitmes valdkonnas. Sellega seoses on kõige enam edenenud praegune tegevus kohustusliku auditi (piisavuse)²³ ja võrdlusaluste valdkonnas. Viimase puhul on veel mitmes kolmandate riikide jurisdiktsioonis käimas võrdlusaluste haldamist ja kasutamist käsitlevate uute õigusraamistike ettevalmistamine või vastuvõtmine, mis mõnel juhul suuresti lähtuvad ELi võrdlusaluste määrusest.

Peale selle on mitu prioriteeti, millele tuleks jälgimisel keskenduda.

- **Muudatused ELi õigusraamistikus.** Valdkonnad, milles on läbi vaadatud varasemate samaväärsuse hindamiste aluseks olnud ELi õigusraamistik – selle tulemusel on kehtetuks tunnistatud olemasolevad otsused, kui kolmanda riigi raamistikuga ei tagata enam uues ELi raamistikus sätestatud tulemuste saavutamist²⁴.
- **Suure mõjuga piirkonnad või kolmandad riigid.** Samaväärsust kinnitavate otsustega hõlmatud piirkonnad ja riigid, millel on ELile finantsstabiilsuse, turutegevuse ja investorite kaitse seisukohast suur mõju²⁵.
- **Samaväärsust kinnitavate otsuste eelseisev läbivaatamine või aegumine.** Valdkonnad, mille puhul samaväärsust kinnitavad otsused sisaldavad läbivaatamise tähtaega või mille puhul on ajaline piirang lõpule jõudmas²⁶.
- **Turusuundumused.** Turusegmendid, mida iseloomustavad dünaamilised või struktuursed muutused või kus on muutunud samaväärsust kinnitavate otsuste kasutamine ELi finantsturu osaliste poolt²⁷.

²³ Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2006. aasta direktiivile 2006/43/EÜ, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit (ELT L 157, 9.6.2006, lk 87–107).

²⁴ Vt nt pärast ELi uue reitinguagentuuride raamistiku kohaldamise jõustumist uuendatud või kehtetuks tunnistatud samaväärsust kinnitavad otsused.

²⁵ Vt nt samaväärsust kinnitavad otsused kesksete vastaspoolte kohta (määruse (EL) nr 648/2012 artikkel 25), mille puhul Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve peab jälgima õigus- ja järelevalvealaseid muutusi kolmandates riikides.

²⁶ Näiteks määruse (EL) nr 575/2013 alusel võeti 2014. aasta detsembris mitme jurisdiktsiooni kohta vastu esimesed samaväärsust kinnitavad otsused, millega nähti ette, et riikide loetelu vaadatakse läbi iga viie aasta järel. Sellest ajast saadik on samaväärseks tunnistatud jurisdiktsioonide loetelusse mitme otsusega riike lisatud. See töö, sealhulgas loetelus sisalduvate kolmandate riikide jälgimine, peab jätkuma.

²⁷ Nt määruse (EL) nr 600/2014 artiklite 23 ja 28 (aktsiate ja tuletisinstrumentide kohustusliku kauplemiskoha nõue) alusel õigustab kauplemiskohtade sektori dünaamiline olukord ELiga samaväärseks tunnistatud

Tulevastel kuudel võib komisjonil olla vaja pöörata eritähelepanu veel teistelegi samaväärsus- või jälgimisvaldkondadele, tehes vajaduse korral koostööd asjakohaste Euroopa järelevalveasutustega.

8. Järeldus

Praegu on ELi samaväärsuspoliitika kujunemas paindlikuks regulatiivseks vahendiks, mille abil on võimalik ületada jurisdiktsioonidevahelisi erinevusi. ELi lähenemisviis samaväärsusele, sealhulgas nii selle algse hindamise mehhanismid kui ka järelkontroll, pakub jätkuvalt tõelist lisaväärtust õigus- ja järelevalvekeskkonna ning turvaliste ja tõhusate finantsturgude seisukohast ELis ja üle maailma.

Kahepoolsete suhete kontekstis annab samaväärsus ELile ja kolmandate riikide jurisdiktsioonidele käegakatsutavat kasu piiriüleste lahkevuste ja kokkusobimatuste vähendamise seisukohast ning toetab üleilmsete turgude killustatuse vähendamist. Seda on kõige parem teha samaväärsust kinnitavate otsustega, tagades finantsstabiilsuse, turu usaldusväärsuse ja investorite kaitse tõhusad standard, millega mõtestatult toetatakse ja soodustatakse regulatiivset ja järelevalvealast koostööd ELi ja kolmandate riikide ametiasutuste vahel, ning säilitades samal ajal avatud ja üleilmselt integreeritud ELi finantsturud.

infrastruktuure kasutavate ELi emitentide ja investorite jaoks asjakohaste muutuste pidevat jälgimist. Tuletisinstrumentide jälgimisel tuleks hinnata ka seda, kas kolmandad riigid pakuvad ELi kauplemisskohtadele samaväärset kohtlemist.