



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.7.2019
COM(2019) 349 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉ
CENTRÁLNÍ BANCE, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU
VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Rovnocennost v oblasti finančních služeb

Rovnocennost v oblasti finančních služeb

1. Úvod

EU trvale sleduje cíl, jímž je posílení vnitřního trhu s finančními službami, a to zavedením jednotného souboru pravidel a společné architektury dohledu pro členské státy. V posledních letech dosáhla v tomto ohledu hmatatelného pokroku zřízením bankovní unie a položením základů pro vznik unie kapitálových trhů.

S přihlédnutím ke globální povaze finančních trhů EU rovněž uvažuje o tom, jak vnitrounitní rámec pro finanční služby pokrývá přeshraniční činnosti a expozice vůči rizikům v třetích zemích a jak se takový rámec vzájemně ovlivňuje s jinými regulačními režimy. Zároveň EU sleduje vnější vývoj v regulační a dohledové oblasti (čímž se rozumí zlepšení nebo zhoršení dvoustranné spolupráce / vzájemné důvěry), který může ovlivnit širší právní prostředí pro účastníky trhu působící v EU, a v případě potřeby na něj dynamicky reaguje. Usiluje při tom o zachování odolného a účinného obezřetnostního rámce, který se zabývá riziky souvisejícími s přeshraniční činností, pokud mají dopad na finanční stabilitu v EU, integritu trhu, ochranu investorů a rovné podmínky na vnitřním trhu. V neposlední řadě mají tyto činnosti za cíl zamezit protichůdným požadavkům a snížit možnosti regulační arbitráže.

EU není jediným právním prostorem, který této výzvě čelí. Právní předpisy EU v oblasti finančních služeb, stejně jako finanční regulační systémy ve třetích zemích čerpají z mezinárodních norem vyvinutých společně v mezinárodních orgánech, jako je Rada pro finanční stabilitu, Basilejský výbor pro bankovní dohled, Mezinárodní asociace dozorců v pojišťovnictví a Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry, a to pod politickým vedením skupiny G20. Mezinárodní normy pomáhají všem jurisdikcím zajistit, aby podobná rizika mohla být řešena podobným způsobem a aby se předcházelo konkurenčnímu snižování standardů, které může vést k vytváření finanční nestability a rizika nákazy na globálních trzích. Celkový rámec skupiny G20 je podpořen rovněž sítí uzavřených dvoustranných dohod o spolupráci, a to jak na regulační, tak na dohledové úrovni. Spolupráce přispívá k budování vzájemného porozumění a důvěry mezi jurisdikcemi, která je předpokladem pro řízení přeshraničních rizik. EU je pevně odhodlána ke globálnímu sbližování právních předpisů na základě mezinárodních norem. Zároveň mají tyto globální rámce obecný účel spočívající v nastavení norem a nejsou vždy vhodné pro řešení konkrétních otázek vyplývajících ze specifického dvoustranného kontextu.

Jurisdikce po celém světě používají k internímu řízení různých rizik a problémů plynoucích z přeshraniční činnosti různé metody. Ty zahrnují celou řadu prostředků, od uplatnění domácího režimu v přeshraničních situacích přes podřízení se pravidlům a výsledkům orgánů dohledu třetích zemí až po úplné vynětí určitých přeshraničních činností.

Hlavní přístup EU, označovaný jako rovnocennost, zahrnuje kladné posouzení rámce třetí země, které umožňuje spolehnout se na pravidla třetí země a činnost jejího orgánu dohledu.

V praxi může EU stanovit, že regulační a dohledový režim určité třetí země je rovnocenný odpovídajícímu režimu EU, a to orgánům v EU umožňuje, aby se spolehly na dodržování srovnatelných pravidel subjekty podléhajícími dohledu v takové třetí zemi. Uvedený přístup zahrnuje rozhodovací postupy Komise, jimž předchází posouzení, které se řídí kritérii stanovenými v právních předpisech EU. Od samého počátku zahrnuje toto posouzení také dialog s orgány posuzované třetí země.

Díky tomuto přístupu dochází ke skloubení účinnosti jednotného souboru pravidel EU a dohledu a vynucování orgány EU s nabízením odpovídajících příležitostí pro přeshraniční činnost ve finančních službách a na finančních trzích. Rozhodnutí o rovnocennosti jednoznačně mohou přispět k posílení přeshraničního obchodu.

V současné době právní předpisy EU v oblasti finančních služeb¹ zahrnují přibližně 40 ustanovení² umožňujících Komisi přijímat rozhodnutí o rovnocennosti. Na tomto základě Komise až dosud přijala více než 280 rozhodnutí o rovnocennosti pro více než 30 zemí, a to napříč různými částmi finančního sektoru.

Zásada rovnocennosti stanovená EU bylo vylepšena v řadě legislativních aktů, které byly v poslední době schváleny normotvůrci EU a týkaly se zejména evropských orgánů dohledu³, infrastruktur evropských trhů⁴ a obezřetnostního zacházení s investičními podniky⁵. V těchto vylepšeních bylo zdůrazněno, že rozhodnutí o rovnocennosti a následná rozhodnutí o dohledu musí být citlivá na rizika, odrážet co nejvěrněji regulační a dohledový režim třetí země, která je předmětem posuzování, a také musí brát v úvahu dopad činností třetí země na trhy EU. V těchto vylepšeních je rovněž jasně stanoveno, že třetí země musí průběžně zajišťovat soulad s kritérii a podmínkami, za nichž je rozhodnutí o rovnocennosti přijato.

S přihlédnutím k těmto novým vylepšením, která by se měla stát součástí pravidel EU, a ve světle vývoje mezinárodní politiky je načas vyhodnotit celkový přístup EU k rovnocennosti a připomenout si některé aktuální výzvy, jimž dnes tato politika čelí. V únoru 2017 zveřejnily

¹ 17 právních předpisů EU obsahuje „ustanovení týkající se třetích zemí“, která Komisi zmocňují k rozhodnutí o rovnocennosti zahraničních pravidel a zahraničního dohledu pro regulační účely EU. Právní předpisy EU zavedly různé typy rovnocennosti s rozdíly v rozhodovacím procesu EU nebo v účincích určitého rozhodnutí (např. „přiměřenost auditů“, „rovnocennost auditů“ atd.). Tato „ustanovení týkající se třetích zemí“ jsou uvedena na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Ne všechna z těchto ustanovení byla od té doby použita.

³ COM(2018) 0646. Dohoda ze dne 16. dubna 2019 mezi Parlamentem a Radou o návrhu týkajícím se evropských orgánů dohledu a finančních trhů [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017) 0331. Dohoda ze dne 18. dubna 2019 mezi Parlamentem a Radou o povolování ústředních protistran a uznávání ústředních protistran třetích zemí [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017) 0791. Dohoda ze dne 16. dubna 2019 mezi Parlamentem a Radou o obezřetnostním dohledu nad investičními podniky (směrnice) [2017/0358(COD)].

útvary Komise pracovní dokument útvarů Komise⁶, který přinesl první komplexní posouzení rovnocennosti v oblasti finančních služeb. V návaznosti na tuto technickou práci toto sdělení vymezuje současné priority politiky rovnocennosti na úrovni Komise, popisuje některá nedávno přijatá legislativní vylepšení a uvádí klíčové aspekty postupů posuzování a rozhodování. V neposlední řadě také představuje nedávné a probíhající práce na posuzování rovnocennosti a jejím sledování.

2. Účel rovnocennosti

EU je pevně odhodlána podporovat otevřené, spravedlivé a účinné finanční trhy, které fungují v přísném obezřetnostním rámci a rámci upravujícím obchodní jednání. Rovnocennost je jedním z klíčových nástrojů, který má EU k dispozici při podpoře tohoto cíle ve vnější dimenzi vnitřního trhu. Je tomu tak proto, že posiluje soudržnost a vzájemnou slučitelnost mezi příslušnými částmi rámce EU a odpovídajícími pravidly ve třetích zemích. Ve výsledku plní politika rovnocennosti EU tři cíle:

- sladuje potřebu finanční stability a ochrany investorů v EU na jedné straně s přínosy udržování otevřeného a globálně integrovaného finančního trhu EU na straně druhé,
- je zásadní při prosazování sbližování právních předpisů na základě mezinárodních norem,
- představuje hlavní impulz pro navázání nebo zdokonalení dohledové spolupráce s příslušnými partnery v třetích zemích.

Tato obecná politická perspektiva musí rovněž splňovat zájmy účastníků trhu, kteří se přirozeně zaměřují na bezprostřednější výhody rozhodnutí o rovnocennosti, tj. umožnění orgánům EU spoléhat se na dodržování srovnatelných pravidel subjekty podléhajícími dohledu v určité třetí zemi, jako je například:

- omezení (nebo dokonce odstranění) překryvů v požadavcích na dodržování předpisů jak pro účastníky trhu v EU, tak pro účastníky trhu ve třetích zemích,
- zajištění toho, aby určité služby, produkty a činnosti společností ze třetích zemí byly přijatelné pro regulační účely v EU, a tedy usnadnění jejich dostupnosti na trhu EU,
- v některých případech umožnění soudržného obezřetnostního režimu, který se vztahuje na banky v EU a na další finanční instituce působící mimo EU, a tudíž snížení nákladů na investice/expozice podniků EU v třetích zemích, zejména díky usnadnění řízení kapitálu.

V důsledku toho mohou rozhodnutí o rovnocennosti znamenat prospěch ve smyslu zlepšování podmínek pro přeshraniční podnikání a vytváření nových příležitostí, a tím přispívat ke spravedlivému a otevřenému obchodování mezi EU a třetími zeměmi. V několika málo případech mohou také rozhodnutí o rovnocennosti zvýšit možnosti přístupu na trhy. Před

⁶ Pracovní dokument útvarů Komise z února 2017 o rozhodnutích EU o rovnocennosti v politice finančních služeb: posouzení. (Pracovní dokument útvarů Komise SWD(2017) 102 final).

zahájením posuzování rovnocennosti třetích zemí Komise v rámci zvláštního procesu vždy zvažuje tyto možné přínosy pro účastníky finančního trhu EU.

Zároveň je proces posouzení rovnocennosti především procesem řízení rizik. Pravidelně zahrnuje řízení veškerých rizik spojených s přeshraniční činností účastníků trhu (tj. dopadů na finanční stabilitu, na integritu trhu a ochranu investorů na úrovni EU a na rovné podmínky na vnitřním trhu EU) za současného využívání výhod otevřeného a globálně integrovaného finančního trhu EU.

Komise nese odpovědnost za zajištění toho, aby kdykoli je zvažováno nové rozhodnutí o spojení se na pravidla nebo dohled třetí země, očekávané výhody nebyly spojeny s nadměrným rizikem (nebo náklady) pro finanční trhy EU a aby výhody, které tato rozhodnutí přináší, mohly být zaváděny řádně obezřetným způsobem, který respektuje rovné podmínky na vnitřním trhu EU. V zásadě je u každého nového rozhodnutí o rovnocennosti nutné, aby byl stanoven obezřetný a udržitelný rámec, který slouží jako překlenutí mezi pravidly na vnitřním trhu EU a obezřetnostními rámci třetích zemí.

Rovnocennost je sice posuzována podle kritérií stanovených v právních předpisech EU, Komise však zároveň musí zvážit, zda by rozhodnutí o rovnocennosti byla slučitelná s prioritami politik EU v oblastech, jako jsou mezinárodní sankce, boj proti praní špinavých peněz a proti financování terorismu, řádná správa v oblasti daní na globální úrovni, či dalšími příslušnými prioritami vnější politiky, aby byla zajištěna soudržnost akcí EU v mezinárodním kontextu. Všechny tyto faktory v sobě nesou určitou míru rizika pro finanční stabilitu či pro potřebu odpovídající ochrany účastníků finančního trhu a jiných osob v EU. Zohlednění těchto aspektů je tedy důležité pro zachování dobré pověsti a dlouhodobé stability finančního sektoru v EU.

Ačkoliv jsou rozhodnutí o rovnocennosti jednostrannými a diskrečními akty EU, přináší výhody jak EU, tak jejím partnerům z řad třetích zemí. Tento oboustranně prospěšný výsledek spočívá na rovný přístup a spravedlivost při zacházení s akty z EU, kteří působí v třetích zemích a podléhají místním pravidlům a místnímu dohledu. V té souvislosti jsou některé kategorie rozhodnutí o rovnocennosti přijímány po řádném zvážení, jak třetí země zachází s regulačním rámcem EU, dohledovými činnostmi vykonávanými orgány EU a místní přítomností účastníků trhu z EU. V řadě případů koncepce rámce rovnocennosti EU podporuje zkoumání výsledků vzájemné ochoty vyjít si vstříc s třetími zeměmi, například zavedením ujednání o spolupráci v oblasti dohledu. V budoucnosti bude Komise při rozhodování o rozhodnutích o rovnocennosti s konkrétními třetími zeměmi i nadále prověřovat a ve vhodných případech s danými zeměmi projednávat, jaké obezřetnostní zacházení bude z jejich strany poskytováno účastníkům trhu z EU.

3. Nedávná zlepšení týkající se řešení režimů rovnocennosti EU

Možnosti pro uznávání rovnocennosti jsou stanoveny ve speciálních ustanoveních o rovnocennosti zahrnutých do řady legislativních aktů EU v oblasti finančních služeb. Ustanovení o rovnocennosti jsou uzpůsobená potřebám každého konkrétního aktu a měla by se chápat s ohledem na cíle, které daný akt sleduje, zejména jeho příspěvek k nastolení

a fungování vnitřního trhu, integrity trhu, ochraně investorů, a v širším měřítku jeho příspěvek k finanční stabilitě. Právní akty stanoví podmínky, kritéria a rozsah, v němž EU může zohlednit regulační a dohledový rámec určité třetí země při regulaci finančních trhů EU a dohledu nad nimi v situacích zahrnujících přeshraniční prvek. Ve výsledku existují značné rozdíly v tom, jak jsou mechanismy rovnocennosti vybudovány a zakomponovány do právních předpisů EU v oblasti finančních služeb, přičemž se tyto rozdíly mohou týkat postupu, který se použije, obsahu nezbytného posouzení či provádění pozitivního zjištění ohledně rovnocennosti⁷.

Během posledních několika let se Komise zapojila do hlubšího dialogu s Evropským parlamentem, Radou a dalšími zainteresovanými stranami ohledně nezbytných vylepšení týkajících se přístupu EU ke stanovování a zachovávání rovnocennosti.⁸ Závěrem Komise z těchto jednání a ze společné reflexe je, že se v současné době má obecně za to, že by bylo nesmírně obtížné zavádět jednotný postup posuzování a rozhodování zahrnující různé oblasti rovnocennosti. Tvůrci politik, regulační orgány a další zúčastněné strany nyní akceptují potřebu různorodosti v přístupu EU k rovnocennosti, pokud budou v rámci každého z konkrétních typů rovnocennosti dodržovány společné zásady: proporcionalita v posuzování, na rizika citlivý přístup ke stanovování srovnatelných výsledků i posílená transparentnost vůči zainteresované třetí zemi i vůči široké veřejnosti. Mimoto panuje obecná shoda na tom, že je nutné zavádět opatření umožňující sledovat, zda třetí země průběžně plní podmínky, které byly podkladem pro kladné rozhodnutí o rovnocennosti.

Komise již aktivně reagovala na výzvy k vylepšením, která nevyžadovala legislativní kroky, konkrétně v oblasti transparentnosti vůči veřejnosti, odpovědnosti a v rámci neveřejných dialogů s jednotlivými třetími zeměmi. Pracovní dokument útvarů Komise z roku 2017 o rovnocennosti podrobně vysvětlil postup vedoucí k vydání rozhodnutí o rovnocennosti a různé úvahy či omezení ve spojitosti s tímto postupem. Komise rovněž poskytla veřejně přístupný přehled zmocnění k rozhodování o rovnocennosti existujících v právních předpisech EU a přehled dosud přijatých rozhodnutí. Poměrně nedávno také přizpůsobila své vnitřní postupy a v současné době obecně předkládá k veřejné konzultaci návrhy všech projednávaných rozhodnutí o rovnocennosti, která mají být přijata (lhůta na poskytnutí zpětné vazby je zde 30 dnů).

Dále Komise spolupracuje s Evropským parlamentem a Radou na řadě legislativních návrhů, které jsou pro přístup EU v oblasti rovnocennosti významné. Výsledkem je, že do režimů rovnocennosti byly nedávno zavedeny významné změny v rámci četných legislativních změn týkajících se evropských orgánů dohledu, infrastruktur evropských trhů a obezřetnostního zacházení s investičními podniky.

⁷ Viz také pracovní dokument útvarů Komise z roku 2017 o rovnocennosti, s. 10.

⁸ Viz zpráva ze dne 18. července 2018 o vztazích mezi EU a třetími zeměmi v oblasti regulace a dohledu nad finančními službami (2017/2253(INI)), zpravodaj B. Hayes, Hospodářský a měnový výbor, Evropský parlament.

Změna nařízení o evropských orgánech dohledu posiluje úlohu těchto orgánů ve sledování třetích zemí s rovnocenným postavením. Každý z evropských orgánů dohledu musí provádět sledování týkající se třetích zemí s rovnocenným postavením a předkládat jednou za rok Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a ostatním dvěma evropským orgánům dohledu důvěrnou zprávu „shrnující závěry, ke kterým dospěl při provádění činností sledování“. Kromě toho nemohou evropské orgány dohledu uzavírat správní dohody s třetími zeměmi, které figurují na seznamu vysoce rizikových zemí z hlediska praní peněz a financování terorismu.

Změna nařízení o infrastruktuře evropských trhů posiluje dohledový rámec pro ústřední protistrany, které poskytují clearingové služby podnikům z EU, zejména zavedením na rizika citlivějšího a přiměřenějšího přístupu k režimu třetích zemí. Ústřední protistrany třetích zemí, které jsou, nebo se pravděpodobně stanou systémově významnými a důležitými pro finanční stabilitu v EU, budou podléhat zvláštním a přiměřeným požadavkům odrážejícím stupeň souvisejícího systémového rizika. A jako nejzazší možnost, nejsou-li tyto požadavky schopny zajistit zmírnění potenciálních rizik pro stabilitu Unie nebo některého z jejích členských států, může být ústřední protistrana třetí země požádána o poskytování služeb podnikům z EU prostřednictvím subjektu schváleného v EU.

Nařízení o investičních podnicích zavádí do stávajícího rámce rovnocennosti pro přeshraniční poskytování investičních služeb profesionálním zákazníkům podle nařízení o trzích finančních nástrojů (MiFIR)⁹ nová kritéria posouzení i další záruky a povinnosti z hlediska vykazování pro podniky třetích zemí usazené v jurisdikcích s rovnocenným postavením. V rámci nového režimu rovnocennosti jsou vytvořeny různé kategorie jurisdikcí třetích zemí; konkrétně pro jurisdikce, kde rozsah a zaměření poskytovaných služeb bude mít pravděpodobně systémový význam pro Unii, lze rovnocennost uznat až po podrobném a důkladném posouzení Komisí. Navíc byla v rámci sledování činností takových podniků v Unii posílena úloha Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy.

Z hlediska finančních referenčních hodnot budou navíc referenční hodnoty spravované mimo EU do roku 2022 vyňaty z požadavku, podle něhož buď musí být považovány za rovnocenné, nebo musí být uznané či schválené, aby mohly být použity v EU¹⁰. Evropský orgán pro cenné papíry a trhy bude mít navíc počínaje rokem 2022 pravomoc uznat správce referenčních hodnot.

4. Posuzování a rozhodování týkající se rovnocennosti

Rozhodnutí o rovnocennosti je jednostranným a diskrečním aktem EU, vypracovaným a uzavřeným Komisí v souladu s prioritami Unie a zájmy finančních trhů EU. Rozhodnutí o rovnocennosti nejsou připravována a přijímána izolovaně: Komise bude ze zásady vždy usilovat o nastolení účinného odborného dialogu se zúčastněnými stranami v zájmu zajištění

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 600/2014 ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 84).

¹⁰ COM(2018) 0355. Dohoda ze dne 26. března 2019 mezi Parlamentem a Radou, pokud jde o referenční hodnoty pro nízkouhlíkové investice a investice s pozitivním uhlíkovým dopadem [2018/0180(COD)].

robustnosti a správnosti jejích podkladových odborných posouzení, do kterých, pokud to bude vhodné, zahrne evropské orgány dohledu. Orgány třetích zemí jsou vyzývány k tomu, aby se zapojily do vyšetřovacích opatření týkajících se způsobu, jakým jejich regulační a dohledové rámce poskytují výsledky uvedené v odpovídajícím rámci EU.

Komise usiluje o navázání odborných kontaktů s dotčenou třetí zemí za účelem lepšího porozumění rámci dané třetí země a později k potvrzení jejích závěrů týkajících se rovnocennosti. Tyto odborné kontakty mohou později také pomoci při řešení možných zjištěných nedostatků v jejím regulačním nebo dohledovém rámci v průběhu následného procesu sledování. V tomto ohledu jsou již navázané regulační či regionální dialogy EU s řadou třetích zemí nejen zdrojem informací, ale i příležitostí k vyladění odborných posouzení pro účely rozhodnutí o rovnocennosti, k projednání závěrů ze sledování rovnocennosti, popřípadě potřeby provedení přezkumu stávajícího rozhodnutí, pokud byly zjištěny závažné nedostatky.

Určení rovnocennosti režimu určité třetí země vyplývá z přísného individuálního posouzení pravidel třetí země a jejího systému dohledu Komisí. Toto posouzení se odvíjí od dvou hlavních aspektů: zásady proporcionality a potřeby řídit rizika spojená s přeshraniční činností založenou na rovnocennosti.

Komise přikládá mimořádný význam přiměřenému zohlednění rizik souvisejících s rámci třetích zemí, jež jsou předmětem posouzení. Posuzované jurisdikce mohou pro finanční trhy EU představovat různé expozice vůči rizikům, závisející mimo jiné na vzájemné propojenosti posuzovaného trhu s finančními trhy EU, a tudíž rovněž na tržním podílu příslušné třetí země. Zaměření se na rizika v tomto procesu znamená, že zpravidla třetí země „s velkým dopadem“, v jejichž případě budou účastníci trhu rozhodnutí o rovnocennosti pravděpodobně intenzivně využívat, budou představovat významnější soubor rizik, který Komise bude muset řešit ve svém posouzení kritérií rovnocennosti a při výkonu své diskreční pravomoci. Pokud by byly v posouzení rovnocennosti u takových třetích zemí nějaké nedostatky nebo mezery, měly by pravděpodobně negativní dopad na finanční stabilitu nebo integritu trhu v EU.

Podle tohoto přístupu Komise identifikuje rizika pro finanční systém EU, která se mohou objevit v důsledku zvýšené expozice vůči konkrétnímu rámci třetí země. Na tato rizika se zaměřuje zvláště při ověřování souladu třetí země se souborem kritérií rovnocennosti, a tato kritéria pak uplatňuje úměrně zjištěným rizikům. Odborné posouzení (jehož součástí mohou být v nezbytných případech i další příslušná kritéria) může zahrnovat příspěvek ze strany evropských orgánů dohledu – tj. Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA), Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA) a Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) nebo v příslušných případech jiných orgánů na úrovni EU, například Výboru evropských orgánů dohledu nad auditem (CEAOB).

Posouzení rovnocennosti rámců třetích zemí se zaměřují na výsledky třetích zemí v oblasti regulace a dohledu a zároveň zohledňují rizika související s finančními systémy třetích zemí. Není nutné, aby byly režimy třetích zemí totožné s rámcem EU, budou však muset v plné míře zajistit výsledky v něm stanovené. V tomto ohledu může přístup citlivý na rizika vést k tomu, že Komise bude prověřovat konkrétní otázky týkající se posuzovaných třetích zemí,

například to, že podniky z EU se ve značné míře spoléhají na provozovatele, kteří podléhají regulaci a dohledu v posuzované třetí zemi. Proporcionalita při uplatňování kritérií může mít na následek, že EU bude očekávat silnější záruky od zemí s velkým dopadem, že jsou schopny zajistit požadovaný výsledek. Tyto společně posuzované prvky přispívají k účinnému a bezpečnému srovnatelnému rámci rovnocennosti, který ze strany EU podporuje přeshraniční činnost na finančních trzích.

V rámci své diskreční pravomoci může Komise rozhodnutí o rovnocennosti podle potřeby formálně přijmout, pozastavit nebo zrušit. V závislosti na okolnostech může takové rozhodnutí nabýt účinku po možném přechodném období, které se může vztahovat na celé rozhodnutí nebo na jeho části. Dojde-li ke zrušení, může být rovnocenné postavení v určité pozdější době obnoveno, budou-li splněny všechny nezbytné podmínky. Komise může také udělit časově omezenou rovnocennost nebo stanovit podmínky či omezení k příslušným rozhodnutím o rovnocennosti. Například může udělit rovnocennost zčásti nebo ji udělit celému rámci určité třetí země pro konkrétní subjekty, produkty nebo služby, na které se vztahuje, nebo na jejich kategorie či pouze některým z jejich příslušných orgánů. Komise se může rozhodnout využít flexibilitu, zejména pokud některé aspekty posuzování rovnocennosti třetí země nepřinášejí trvale uspokojivý výsledek, pokud je třeba více zkušeností k posouzení toho, jak se spolupráce mezi orgány dohledu v EU a ve třetí zemi vyvíjí, nebo pokud se od nového režimu v třetí zemi očekává, že bude v plné míře přinášet požadované výsledky. Kromě posuzování toho, zda jsou plněna kritéria rovnocennosti uvedená v právních předpisech EU, bude Komise brát v úvahu účinnou spolupráci s jurisdikcí třetích zemí v rámci ostatních oblastí politik EU, které jsou uvedeny výše v bodu 2.

Třetí země můžou projevit zájem o to, aby byly posouzeny, a Komise tento zájem řádně zváží. Je nutno poznamenat, že zmocnění k rozhodování o uznání rovnocennosti neznamená automaticky právo třetích zemí na to, aby byl jejich rámec posouzen nebo aby mu byla přiznána rovnocennost, i když jsou tyto třetí země schopny prokázat, že jejich rámec splňuje příslušná kritéria. Podobně platí, že ačkoliv se v řadě případů EU řídí mezinárodními normami a že bude důležitým faktorem to, zda se jimi řídí i třetí země, neznamená to, že by Komise automaticky dospěla k závěru, že tato země je v konkrétní oblasti rovnocenná EU.

5. Rozhodnutí o rovnocennosti přijatá od ledna 2018

Od ledna 2018 Komise přijala rozhodnutí o rovnocennosti v oblastech nařízení o infrastruktuře evropských trhů týkajících se maržových požadavků (Japonsko)¹¹, nařízení o kapitálových požadavcích (Argentina)¹², nařízení o trzích finančních nástrojů ohledně obchodní povinnosti pro deriváty (Singapur)¹³, nařízení o referenčních hodnotách EU (Singapur a Austrálie)¹⁴, nařízení o infrastruktuře evropských trhů ohledně ústředních

¹¹ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/684 ze dne 25. dubna 2019 (Úř. věst. L 115, 2.5.2019, s. 11).

¹² Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/536 ze dne 29. března 2019 (Úř. věst. L 92, 1.4.2019, s. 3).

¹³ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2019/541 ze dne 1. dubna 2019 (Úř. věst. L 93, 2.4.2019, s. 18).

¹⁴ Dvě prováděcí rozhodnutí Komise přijatá společně s tímto sdělením (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019)5476 a prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5477). Návrhy byly s cílem zajistit zpětnou vazbu veřejnosti zveřejněny v období od 19. března 2019 do 16. dubna 2019.

protistran a nařízení o centrálních depozitářích cenných papírů ohledně centrálních depozitářů cenných papírů (obě pro Spojené království v případě brexitu bez dohody)¹⁵. Komise rovněž vedla veřejné konzultace o rozhodnutí o přiměřenosti podle směrnice o povinném auditu (Čína)¹⁶. Rozhodnutí o rovnocennosti v oblasti nařízení o trzích finančních nástrojů týkající se obchodní povinnosti pro akcie (Švýcarsko)¹⁷ bylo přijato v prosinci 2018 a jeho platnost skončila dne 30. června 2019. A konečně v oblasti nařízení o ratingových agenturách¹⁸ (9 třetích zemí¹⁹) Komise na jedné straně prodloužila některá existující rozhodnutí pro určité třetí země a na straně druhé poprvé zrušila stávající rozhodnutí pro určité třetí země. Některé jurisdikce po změně nařízení EU o ratingových agenturách v roce 2013 již nemohly dále splňovat jím stanovené normy a rozhodly se neprovádět nezbytné legislativní úpravy vzhledem k rozsahu činnosti, který by musel být upraven. Komise dotčené jurisdikce o tomto záměru zrušit jejich režim rovnocennosti přímo informovala a nabídla dotčeným orgánům třetích zemí možnost vrátit se k předchozímu stavu. To dokládá, jak může sledování vést k přezkumu rozhodnutí, včetně toho, že mohou být v odůvodněných případech taková rozhodnutí zrušena (viz přílohu, kde je uvedeno více podrobností a faktory, které vedly k přijetí takových rozhodnutí).

6. Sledování a přezkumy rovnocennosti

Sledování rozhodnutí o rovnocennosti

Neustálý vývoj regulačních a dohledových rámců vedoucích finančních center a dynamický tržní kontext vedou k tomu, že skutečnosti a předpoklady, na jejichž základě byla některá rozhodnutí o rovnocennosti původně přijata, již neplatí. Spoléhání se na zastaralá zjištění ohledně rovnocennosti může vést k novým rizikům pro finanční systém EU.

Komise a evropské orgány dohledu, které budou jednat ve spolupráci a v souladu s jejich příslušnými mandáty, musí zajistit odpovídající sledování rovnocennosti. Jak bylo zohledněno při nedávných změnách režimů rovnocennosti, mají evropské orgány dohledu ty nejlepší předpoklady k tomu, aby se zapojily do konkrétních úkolů týkajících se sledování a zaujaly v nich vedoucí úlohu (v návaznosti na regulační vývoj v určité třetí zemi a její výsledky v oblasti dohledu a na spolupráci mezi orgány dohledu v EU a v třetí zemi). Například Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění provedl na Bermudách posouzení situace na místě, jehož cílem bylo sledovat provádění rozhodnutí o rovnocennosti

¹⁵ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2018/2030 ze dne 19. prosince 2018 (Úř. věst. L 325, 20.12.2018, s. 47) se změnami; Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/2031 ze dne 19. prosince 2018 (Úř. věst. L 325, 20.12.2018, s. 50) se změnami.

¹⁶ Návrh byl s cílem zajistit zpětnou vazbu veřejnosti zveřejněn v období od 4. června 2019 do 2. července 2019 – Ares(2019)3590761).

¹⁷ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2018/2047 ze dne 20. prosince 2018 (Úř. věst. L 327, 21.12.2018, s. 77).

¹⁸ Úř. věst. L 146, 31.5.2013, s. 1.

¹⁹ Devět prováděcích rozhodnutí Komise přijatých spolu s tímto sdělením včetně čtyř obnovení Hongkong (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5808), Japonsko (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5807), Mexiko (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5804), Spojené státy (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5803) a pět zrušení: Argentina (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5806), Austrálie (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5800), Brazílie (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5805), Kanada (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5801), Singapur (prováděcí rozhodnutí Komise C(2019) 5802). Návrhy byly s cílem zajistit zpětnou vazbu veřejnosti zveřejněny v období od 11. června 2019 do 9. července 2019.

týkající se pojištění. Účinné sledování je možné pouze tehdy, pokud byly zavedeny dobré mechanismy spolupráce mezi Komisí a evropskými orgány dohledu na jedné straně a správními orgány a orgány dohledu třetí země na straně druhé.²⁰ Regulační dialogy a fóra s třetími zeměmi jsou pro tento účel klíčové.

Sledování rovnocennosti sestává z odborné práce zkoumající dopady stávajícího rozhodnutí o rovnocennosti. Komise mimo jiné potřebuje stále kontrolovat, zda rozhodnutí o rovnocennosti:

- i nadále splňuje cíle EU, pro které bylo přijato, což může záviset například na změnách právního rámce třetí země,
- může vyvolávat nová rizika pro finanční stabilitu, integritu trhu nebo ochranu investorů, a zda činnosti podniků nebo služeb, na které se rozhodnutí vztahuje, respektují integritu vnitřního trhu EU v oblasti finančních služeb a chrání rovné podmínky v EU,
- je v příslušných případech ovlivněno zařazením třetí země na seznamy nespolupracujících daňových jurisdikcí vedené EU²¹ nebo vysoce rizikových zemí vykazujících strategické nedostatky ve svých režimech boje proti praní špinavých peněz / boje proti financování terorismu.²²

Sledování přispívá k porozumění tržnímu a právnímu vývoji, posouzení toho, jak finanční instituce třetích zemí nebo EU využívají rozhodnutí o rovnocennosti, a ke zkoumání postupů dohledu třetích zemí. S přihlédnutím k výsledkům sledování by mělo případně následovat provedení přezkumu rozhodnutí o rovnocennosti. Přezkum lze konkrétně provést v případě, že z výsledků sledování vyplývají závažná zjištění. V této souvislosti účinné sledování umožňuje včasné odhalení potenciálně závažných rozdílů a jejich odpovídající řešení, čímž se minimalizuje riziko možného pozdějšího odebrání rovnocennosti. Mělo by tedy na něj být pohlíženo jako na užitečný nástroj k zajištění stability v ujednáních o rovnocennosti, a ne jako na zdroj nejistoty v takových ujednáních.

Přezkumy rozhodnutí o rovnocennosti

Rozhodnutí o rovnocennosti zahrnuje strukturovanější a přísněji definovanou analýzu. Takový přezkum se vztahuje k příslušnému zmocnění k rozhodování o rovnocennosti pro Komisi v právním předpisu EU nebo ke konkrétnímu mandátu pro Komisi v samotném určitém rozhodnutí o rovnocennosti. Tento přezkum především zkoumá veškerá kritéria rovnocennosti a zvláštní podmínky obsažené v určitém rozhodnutí o rovnocennosti s cílem

²⁰ Chybějící včasná spolupráce orgánů třetích zemí při sdílení informací o legislativním vývoji či postupech dohledu nebo prováděcích politikách by mohla být důvodem pro zahájení *ad hoc* přezkumu příslušného rozhodnutí o rovnocennosti.

²¹ Seznam EU, na kterém jsou uvedeny nespolupracující jurisdikce pro daňové účely, zahrnutý do závěrů Rady ze dne 5. prosince 2017, v platném znění.

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

zajistit, aby byly nadále dodržovány (např. pokud se změnil rámec EU v daném odvětví). Může být prováděn *ad hoc* nebo pravidelně a na jeho základě může dojít k jednostrannému odebrání rovnocennosti Komisí. Je třeba při něm vést pečlivý dialog s dotčenými orgány třetí země, které se případně mohou nadále snažit dokázat, že jejich režim poskytuje výsledky stanovené v odpovídajícím rámci EU.

V nadcházejících měsících bude Komise úzce spolupracovat s evropskými orgány dohledu na zintenzivnění spolupráce při sledování, v souladu s jejich příslušnými mandáty a změnami, které si vyžádá vstup výše uvedených nedávných legislativních vylepšení v platnost.

7. Vymezení priorit pro období 2019–2020

Komise pracuje na posouzení rovnocennosti nebo návrzích rozhodnutí v řadě oblastí. Nejpokročilejší jsou v tomto ohledu stávající práce v oblastech povinného auditu (přiměřenost)²³ a referenčních hodnot. V této posledně jmenované oblasti řada jiných jurisdikcí z třetích zemí připravuje nebo přijímá nové regulační rámce pro správu a používání referenčních hodnot, někdy velkou měrou inspirovaných referenčními hodnotami EU.

Kromě toho existuje řada priorit, na které by se mělo sledování zaměřit:

- **změny legislativního rámce EU:** oblasti, ve kterých byl revidován legislativní rámec EU, z něhož vycházela předchozí posouzení rovnocennosti – to má za následek zrušení stávajících rozhodnutí v případech, kdy rámec třetí země již nepřináší výsledky stanovené v novém rámci EU²⁴,
- **oblasti nebo třetí země s velkým dopadem:** oblasti a země, na které se vztahují rozhodnutí o rovnocennosti a které mají velký dopad na EU ve smyslu finanční stability, aktivity trhu a ochrany investorů²⁵,
- **blížící se přezkum nebo skončení platnosti rozhodnutí o rovnocennosti:** oblasti, kde rozhodnutí o rovnocennosti zahrnují lhůtu, dokdy musí být rozhodnutí přezkoumáno, nebo kde se blíží časový limit²⁶,
- **vývoj trhu:** tržní segmenty, které procházejí dynamickými nebo strukturálními změnami, nebo vývoj v používání určitého rozhodnutí o rovnocennosti účastníky finančního trhu EU²⁷.

²³ Podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2006/43 ze dne 17. května 2006 o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek (Úř. věst. L 157, 9.6.2006, s. 87).

²⁴ Viz například rozhodnutí o obnovení platnosti nebo zrušení rovnocennosti po vstupu nového rámce EU pro ratingové agentury v platnost.

²⁵ Viz například rozhodnutí o rovnocennosti týkající se ústředních protistran (článek 25 nařízení (EU) č. 648/2012), kde musí Evropský orgán pro cenné papíry a trhy sledovat vývoj z hlediska regulace a dohledu ve třetích zemích.

²⁶ Například podle nařízení (EU) č. 575/2013 bylo v prosinci 2014 přijato první rozhodnutí o rovnocennosti pro řadu jurisdikcí, které předpokládá, že seznam zemí bude přezkoumán každých 5 let. Od té doby se v důsledku řady rozhodnutí rozrostl seznam rovnocenných jurisdikcí o nové země. Práce budou muset pokračovat a budou se muset týkat také sledování třetích zemí, které jsou uvedeny na seznamu.

²⁷ Například podle nařízení (EU) č. 600/2014 – články 23 a 28 (obchodní povinnost pro akcie a deriváty) dynamická situace v segmentu obchodních systémů ospravedlňuje trvalé sledování vývoje, který je významný pro emitenty a investory z EU používající takové infrastruktury, které EU považovala za rovnocenné. Sledování

V nadcházejících měsících si další oblasti, jichž se týká uznávání rovnocennosti nebo její sledování, mohou vyžádat určité kroky ze strany Komise, případně ve spolupráci s příslušnými evropskými orgány dohledu, pokud to bude vhodné.

8. Závěr

Politika EU v oblasti rovnocennosti se dnes jeví jako pružný regulační nástroj schopný překlenovat kritické hranice mezi jurisdikcemi. Přístup EU ohledně rovnocennosti, který zahrnuje jak mechanismy jejího prvotního posuzování, tak její následné sledování, bude i nadále poskytovat skutečnou přidanou hodnotu regulační a dohledové architektuře a také bezpečným a účinným finančním trhům v EU i celosvětově.

V kontextu dvoustranných vztahů zajistí systém rovnocennosti hmatatelné výhody pro jurisdikce EU a třetích zemí ve smyslu odstranění přeshraničních odlišností a nesrovnalostí v pravidlech a přispěje ke snížení roztržičnosti globálního trhu. Rozhodnutí o rovnocennosti mohou tuto svou povinnost nejlépe splnit zajištěním silných norem finanční stability, integrity trhu a ochrany investorů a podporováním a posilováním smysluplné regulační a dohledové spolupráce mezi EU a orgány třetích zemí za současného zachování otevřených a globálně integrovaných finančních trhů EU.

týkající se derivátů by rovněž mělo posoudit, zda je podnikům z EU poskytováno ze strany třetích zemí rovnocenné zacházení.