



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.7.2019
COM(2019) 349 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

Gleichwertigkeit im Bereich der Finanzdienstleistungen

Gleichwertigkeit im Bereich der Finanzdienstleistungen

1. Einleitung

Die EU strebt konsequent nach einer Stärkung des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und hat für ihre Mitgliedstaaten zu diesem Zweck ein einheitliches Regelwerk und eine gemeinsame Aufsichtsstruktur geschaffen. In den letzten Jahren hat sie in diesem Bereich mit der Schaffung der Bankenunion und der Grundsteinlegung für die Kapitalmarktunion spürbare Fortschritte erzielt.

Angesichts des globalen Charakters der Finanzmärkte befasst sich die EU auch damit, inwiefern ihr interner Rahmen für Finanzdienstleistungen auch grenzüberschreitende Tätigkeiten und die Exposition gegenüber Risiken in Drittstaaten abdeckt und wie er mit anderen Regulierungssystemen interagiert. Zugleich beobachtet die EU aufmerksam externe regulatorische und aufsichtsrechtliche Entwicklungen (d. h. positive und negative Trends bezüglich der bilateralen Zusammenarbeit/des gegenseitigen Vertrauens), die das allgemeine Regelungsumfeld für in der EU tätige Marktteilnehmer beeinflussen können, und reagiert erforderlichenfalls auf solche Entwicklungen. Dahinter steht das Ziel der Wahrung eines widerstandsfähigen und wirksamen Aufsichtsrahmens zur Bewältigung von Risiken im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten, die sich auf die Finanzstabilität, die Marktintegrität und den Anlegerschutz in der EU auswirken und die gleichen Ausgangsbedingungen auf dem Binnenmarkt beeinträchtigen. Dadurch soll zumindest erreicht werden, dass widersprüchliche Vorschriften vermieden und die Möglichkeiten zur Aufsichtsarbitrage verringert werden.

Die EU ist nicht das einzige Regulierungsgebiet, das sich diesen Herausforderungen stellen muss. Sowohl das EU-Finanzdienstleistungsrecht als auch Finanzregulierungssysteme von Drittländern orientieren sich an internationalen Standards, die in internationalen Gremien wie dem Rat für Finanzmarktstabilität, dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, dem Internationalen Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden und der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden unter der politischen Führung der G20 gemeinsam ausgearbeitet wurden. Dank internationaler Standards können vergleichbare Risiken in allen Ländern auf ähnliche Weise bekämpft und ein Wettlauf nach unten, der leicht zu finanzieller Instabilität und Ansteckungsrisiken auf globalen Märkten führt, vermieden werden. Der G20-Gesamtrahmen wird zudem durch ein Netz bilateraler Kooperationsvereinbarungen auf regulatorischer und aufsichtsrechtlicher Ebene getragen. Kooperation trägt zu gegenseitigem Verständnis und Vertrauen unter den Ländern bei, was für die Bewältigung grenzüberschreitender Risiken unabdingbar ist. Der Einsatz der EU für eine weltweite Annäherung der Rechtsvorschriften an internationale Standards ist ungebrochen. Diese Rechtsrahmen dienen gleichzeitig auch der Standardsetzung und eignen sich nicht immer dazu, konkrete Fragen, die sich in einem bestimmten bilateralen Kontext ergeben, zu lösen.

Um die verschiedenen Risiken und Herausforderungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten intern zu bewältigen, wird weltweit auf unterschiedlichen Methoden zurückgegriffen. Diese reichen von der Anwendung nationaler Regelungen für grenzüberschreitende Sachverhalte über Verweise auf Regelungen und aufsichtsrechtliche Ergebnisse in Drittländern bis hin zur vollständigen Freistellung bestimmter grenzüberschreitender Tätigkeiten von den Vorschriften.

Dieses EU-Konzept der Gleichwertigkeit sieht die Möglichkeit vor, nach positiver Bewertung des Rechtsrahmens eines Drittlands sich auf die entsprechenden Vorschriften und die Arbeit der betreffenden Aufsichtsbehörden zu verlassen.

In der Praxis kann die EU feststellen, dass der Regulierungs- oder Aufsichtsrahmen eines Drittlands dem entsprechenden EU-Rahmen gleichwertig ist; in diesem Fall können die Behörden in der EU darauf vertrauen, dass die beaufsichtigten Unternehmen die als gleichwertig eingestuften Vorschriften im betreffenden Drittland einhalten. Vor einer solchen Entscheidung der Kommission erfolgt eine Bewertung anhand von im EU-Recht verankerten Kriterien. Dabei ist von Anfang an auch ein Dialog mit den Behörden der zu bewertenden Drittländer vorgesehen.

Dieses Konzept verbindet die Wirksamkeit des einheitlichen Regelwerks der EU und der Aufsicht und Durchsetzung seitens der EU-Behörden mit dem Angebot angemessener Möglichkeiten für grenzüberschreitende Tätigkeiten im Bereich der Finanzdienstleistungen

Das EU-Finanzdienstleistungsrecht¹ umfasst aktuell rund 40 Vorschriften², die der Kommission die Annahme von Gleichwertigkeitsbeschlüssen gestatten. Auf dieser Grundlage hat die Kommission bisher über 280 Gleichwertigkeitsbeschlüsse für mehr als 30 Länder erlassen, die verschiedene Teile der Finanzbranche betreffen.

Einige Rechtsakte, die von den EU-Gesetzgebern kürzlich verabschiedet wurden und die Europäischen Aufsichtsbehörden³, die europäischen Marktinfrastrukturen⁴ und die aufsichtsrechtliche Behandlung von Wertpapierfirmen⁵ betreffen, haben die Gleichwertigkeit verbessert. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Risikosensitivität der Gleichwertigkeitsprüfung und der anschließenden Aufsichtsentscheidungen und wurde betont, dass der Regulierungs-

¹ Es gibt 17 EU-Rechtsvorschriften, die „Regelungen für Drittländer“ enthalten und die Kommission dazu berechtigen, über die Gleichwertigkeit ausländischer Vorschriften und Aufsichtsregelungen für Regulierungszwecke der EU zu entscheiden. Im EU-Recht wurden verschiedene Arten der Gleichwertigkeit eingeführt, die sich hinsichtlich der Beschlussfassung der EU oder der Auswirkungen eines Beschlusses (z. B. „Angemessenheit der Abschlussprüfung“, „Gleichwertigkeit der Abschlussprüfung“ usw.) unterscheiden. Diese „Regelungen für Drittländer“ sind aufgeführt unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Nicht alle Vorschriften wurden bisher angewandt.

³ COM(2018)646. Einigung vom 16. April 2019 zwischen Parlament und Rat über den Vorschlag zu Europäischen Aufsichtsbehörden und Finanzmärkten [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017)331. Einigung vom 18. April 2019 zwischen Parlament und Rat über die Zulassung von zentralen Gegenparteien und die Anerkennung zentraler Gegenparteien aus Drittstaaten [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017)791. Einigung vom 16. April 2019 zwischen Parlament und Rat über die Beaufsichtigung von Wertpapierfirmen (Richtlinie) [2017/0358(COD)].

und Aufsichtsrahmen des zu bewertenden Drittstaats genau geprüft und die Auswirkungen der Tätigkeiten des Drittlands auf die EU-Märkte berücksichtigt werden müssen. Außerdem wurde klar vorgegeben, dass das Drittland für eine kontinuierliche Einhaltung der Kriterien und Bedingungen, unter denen ein Gleichwertigkeitsbeschluss gefasst wird, sorgen muss.

Angesichts dieser neuen Verbesserungen am EU-Regelwerk und der internationalen politischen Entwicklungen ist es an der Zeit, eine Bestandsaufnahme des gesamten EU-Gleichwertigkeitskonzepts vorzunehmen und einige aktuelle Herausforderungen, vor denen die EU hier steht, aufzuzeigen. Im Februar 2017 veröffentlichten die Kommissionsdienststellen eine Arbeitsunterlage⁶ mit einer ersten umfassenden Bewertung der EU-Gleichwertigkeitsbeschlüsse im Bereich der Finanzdienstleistungen. Auf der Grundlage dieser technischen Arbeiten werden in der vorliegenden Mitteilung die aktuellen politischen Prioritäten der Kommission im Bereich der Gleichwertigkeit dargelegt, kürzlich vorgenommene legislative Verbesserungen dargestellt und wesentliche Aspekte der Bewertung und Beschlussfassung erläutert. Abschließend werden aktuelle Arbeiten zu Gleichwertigkeitsprüfungen und zu Überwachungstätigkeiten präsentiert.

2. Das Ziel der Gleichwertigkeit

Die EU setzt sich konsequent für die Förderung offener, fairer und effizienter Finanzmärkte ein, für die strenge Aufsichtsrahmen und Verhaltenskodizes gelten. Um dieses Ziel der externen Dimension des Binnenmarkts weiter voranzubringen, steht der EU mit der Gleichwertigkeitsprüfung ein wichtiges Instrument zur Verfügung, das für Kohärenz und Vereinbarkeit zwischen den maßgeblichen Teilen des EU-Rechtsrahmens und den entsprechenden Vorschriften in Drittländern sorgt. Damit dient das Gleichwertigkeitskonzept der EU folgenden drei Zielen:

- Es vereint die Notwendigkeit von Finanzstabilität und Anlegerschutz in der EU einerseits mit den Vorteilen der Beibehaltung eines offenen und global integrierten EU-Finanzmarkts andererseits;
- es spielt eine entscheidende Rolle für die Förderung der Annäherung der Rechtsvorschriften an internationale Standards;
- es ist ein wichtiger Faktor für die Begründung oder Verbesserung der aufsichtlichen Zusammenarbeit mit Drittländerspartnern.

In dieser politischen Strategie müssen sich auch die Interessen der Marktteilnehmer widerspiegeln, deren Hauptaugenmerk natürlicherweise auf eher unmittelbaren Vorteilen von Gleichwertigkeitsbeschlüssen liegt, d. h. auf das Vertrauen der Behörden in der EU auf die Befolgung der als gleichwertig eingestuften Vorschriften im betreffenden Drittland die beaufsichtigten Unternehmen. Konkret bedeutet dies e. a.:

⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Februar 2017 zur Bewertung von EU-Gleichwertigkeitsbeschlüssen im Bereich der Finanzdienstleistungen (SWD(2017)102 final).

- Abbau (oder sogar Beseitigung) von Überschneidungen bei Compliance-Anforderungen für Marktteilnehmer aus der EU und aus Drittländern;
- Akzeptanz bestimmter Dienstleistungen, Produkte und Tätigkeiten von Unternehmen aus Drittländern für Regulierungszwecke, wodurch sie auf dem EU-Markt leichter angeboten werden können;
- in bestimmten Fällen die Anwendung einer kohärenten Aufsichtsregelung auf EU-Banken und andere, außerhalb der EU tätige Finanzinstitute, wodurch die Kosten der EU-Unternehmen für Investitionen/Positionen in Drittländern vor allem durch Erleichterung des Kapitalmanagements gesenkt werden.

Gleichwertigkeitsbeschlüsse können die Bedingungen für grenzüberschreitende Geschäfte verbessern, neue Geschäftsmöglichkeiten schaffen und somit zu einem fairen und offenen Handel zwischen der EU und Drittländern beitragen. In bestimmten Fällen können Gleichwertigkeitsbeschlüsse auch mehr Zugangsmöglichkeiten zum Markt schaffen. Vor einer Gleichwertigkeitsprüfung von Drittländern wägt die Kommission stets gezielt die potenziellen Vorteile für die Finanzmarktteilnehmer in der EU ab.

Gleichzeitig ist die Gleichwertigkeitsprüfung vor allem ein Verfahren des Risikomanagements. Dabei geht es stets um die Bewältigung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Marktteilnehmern verbundenen Risiken (d. h. Auswirkungen auf Finanzstabilität, Marktintegrität und Anlegerschutz in der EU sowie gleiche Ausgangsbedingungen auf dem EU-Binnenmarkt) und um die Ausschöpfung der Vorteile eines offenen und global integrierten EU-Finanzmarkts.

Die Kommission muss bei jeder Prüfung eines neuen Beschlusses über die Gleichwertigkeit von Drittstaatsregelungen oder -aufsichtssystemen sicherstellen, dass mit den voraussichtlichen Vorteilen kein übermäßiges Risiko (und keine zu hohen Kosten) für die EU-Finanzmärkte verbunden sind und dass keine aufsichtlichen Bedenken hinsichtlich der Wahrung gleicher Ausgangsbedingungen auf dem EU-Binnenmarkt bestehen. Letztlich muss bei jedem neuen Gleichwertigkeitsbeschluss ein vorsichtiger und nachhaltiger Rahmen geschaffen werden, der als Brücke zwischen den Binnenmarktvorschriften der EU und dem Aufsichtsrahmen des jeweiligen Drittlands dient.

Die Gleichwertigkeit wird zwar anhand der im EU-Recht verankerten Kriterien bewertet, doch muss die Kommission auch berücksichtigen, ob die Gleichwertigkeitsbeschlüsse mit den politischen Prioritäten der EU in Bereichen wie internationalen Sanktionen, der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dem verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich auf globaler Ebene oder anderen relevanten außenpolitischen Prioritäten vereinbar sind, und dadurch für ein kohärentes Handeln der EU auf der Weltbühne sorgen. All diese Faktoren verdeutlichen, wie sorgfältig die Finanzstabilität und die Finanzmarktteilnehmer und andere Personen in der EU geschützt werden müssen. Die Berücksichtigung all dieser Aspekte ist entscheidend für die Wahrung des Rufs und der langfristigen Stabilität des EU-Finanzsektors.

Gleichwertigkeitsbeschlüsse werden zwar einseitig beschlossen und nach Ermessen der EU erlassen, verschaffen jedoch sowohl der EU als auch ihren Drittländerspartnern Vorteile. Dieses für beide Seiten nutzbringende Ergebnis beruht auf Gerechtigkeit und Ausgewogenheit bei der Behandlung in Drittländern tätiger EU-Akteure und ist lokalen Vorschriften und lokaler Aufsicht unterworfen. Bei manchen Kategorien von Gleichwertigkeitsbeschlüssen werden Entscheidungen erst getroffen, nachdem eingehend geprüft wurde, wie das jeweilige Drittland den EU-Rechtsrahmen, die Aufsichtstätigkeiten der EU-Behörden und lokal präsente EU-Marktteilnehmer behandelt. In einigen Fällen führt der EU-Gleichwertigkeitsrahmen dazu, dass gemeinsam mit den Drittländern sondiert wird, wie sich für beide Seiten vorteilhafte Ergebnisse erzielen lassen, indem beispielsweise Kooperationsvereinbarungen im Aufsichtsbereich geschlossen werden. Die Kommission wird bei Entscheidungen über Gleichwertigkeitsbeschlüsse weiterhin prüfen und gegebenenfalls mit den Drittländern erörtern, welche aufsichtsrechtliche Behandlung EU-Marktteilnehmern zuteilwird.

3. Jüngste Verbesserungen bei der Gestaltung von EU-Gleichwertigkeitsregelungen

Die Möglichkeiten zur Feststellung von Gleichwertigkeit sind in den einschlägigen Gleichwertigkeitsbestimmungen in verschiedenen EU-Rechtsakten über Finanzdienstleistungen festgelegt. Gleichwertigkeitsbestimmungen werden jeweils auf die Bedürfnisse des konkreten Rechtsakts abgestimmt und sollten in Verbindung mit den verfolgten Zielen gesehen werden, insbesondere dem Beitrag zur Verwirklichung und zum Funktionieren des Binnenmarkts, zu Marktintegrität, Anlegerschutz und generell dem Beitrag zur Finanzstabilität. In den Rechtsakten werden die Voraussetzungen, Kriterien und der Umfang festgelegt, in dem die EU den Regulierungs- und Aufsichtsrahmen eines Drittlands berücksichtigen kann, wenn sie die EU-Finanzmärkte in Fällen mit grenzüberschreitender Komponente reguliert und beaufsichtigt. Daher bestehen beachtliche Unterschiede hinsichtlich des Aufbaus und der Einbeziehung der Gleichwertigkeitsmechanismen in das EU-Finanzdienstleistungsrecht; dies gilt sowohl für die anzuwendenden Verfahren und den Inhalt der erforderlichen Prüfung als auch für die Umsetzung eines positiven Gleichwertigkeitsbeschlusses⁷.

In den vergangenen Jahren hat die Kommission mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und anderen Interessenträgern einen konstruktiven Dialog über notwendige Verbesserungen des EU-Konzepts für die Bestimmung und Aufrechterhaltung der Gleichwertigkeit geführt⁸. Aus diesen Gesprächen und den gemeinsamen Überlegungen konnte die Kommission den Schluss ziehen, dass nun allgemein akzeptiert wird, dass sich ein einheitliches Verfahren für Prüfung und Beschlussfassung für die verschiedenen Bereiche der Gleichwertigkeit nur äußerst schwer umsetzen ließe. Politische Entscheidungsträger, Regulierungsbehörden und andere Interessenträger akzeptieren mittlerweile, dass die EU bei der Gleichwertigkeit einem heterogenen Konzept folgen muss, wobei bei jeder einzelnen Gleichwertigkeitsprüfung

⁷ Vgl. auch Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Gleichwertigkeit aus dem Jahr 2017, S. 10.

⁸ Vgl. Bericht vom 18. Juli 2018 über die Beziehungen zwischen der EU und Drittländern bezüglich der Regulierung und Beaufsichtigung von Finanzdienstleistungen (2017/2253(INI)), Berichterstatter Brian Hayes, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, Europäisches Parlament.

bestimmte allgemeine Grundsätze eingehalten werden müssen: Verhältnismäßigkeit der Bewertungen, risikosensibles Vorgehen bei der Feststellung der Gleichwertigkeit sowie mehr Transparenz sowohl für das betroffene Drittland als auch für die Öffentlichkeit. Darüber hinaus herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Vorkehrungen getroffen werden müssen, um die kontinuierliche Einhaltung der einem positiven Gleichwertigkeitsbeschluss zugrunde liegenden Bedingungen seitens der Drittländer zu überwachen.

Die Kommission hat auf Verbesserungenforderungen, die keine legislativen Maßnahmen erforderten, bereits reagiert, vor allem im Hinblick auf Transparenz für die Öffentlichkeit, Rechenschaftspflicht und die nicht öffentlichen Dialoge mit einzelnen Drittländern. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Gleichwertigkeit aus dem Jahr 2017 wurden der Prozess, der zu einem Gleichwertigkeitsbeschluss führt, und die verschiedenen damit verbundenen Überlegungen und Einschränkungen ausführlich erläutert. Darüber hinaus hat die Kommission einen Überblick über die im EU-Recht existierenden Befugnisse zur Feststellung von Gleichwertigkeit und die bisher gefassten Beschlüsse öffentlich zugänglich gemacht. Ferner hat sie kürzlich ihre internen Verfahren angepasst und unterbreitet anzunehmende Entwürfe von Gleichwertigkeitsbeschlüssen nun generell einer öffentlichen Konsultation (30 Tage Zeit für Rückmeldungen).

Des Weiteren arbeitet die Kommission mit dem Europäischen Parlament und dem Rat an mehreren Legislativvorschlägen, die für das Gleichwertigkeitskonzept der EU von Bedeutung sind. Infolgedessen wurden jüngst bei mehreren Legislativvorschlägen, die die Europäischen Aufsichtsbehörden, die europäischen Marktinfrastrukturen und die aufsichtsrechtliche Behandlung von Wertpapierfirmen betreffen, wesentliche Änderungen an den Gleichwertigkeitsregelungen vorgenommen.

Durch die Änderung der Verordnungen der Europäischen Aufsichtsbehörden wird deren Rolle bei der Überwachung als gleichwertig eingestufte Drittländer gestärkt. Jede europäische Aufsichtsbehörde muss als gleichwertig eingestufte Drittländer überwachen und dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und den anderen beiden Europäischen Aufsichtsbehörden jährlich einen vertraulichen Bericht über die Ergebnisse ihrer Überwachungstätigkeiten vorlegen. Die Europäischen Aufsichtsbehörden können keine Verwaltungsvereinbarungen mit Drittländern schließen, die auf der Liste der Länder mit hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stehen.

Die Änderung der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen stärkt den Aufsichtsrahmen für zentrale Gegenparteien, die Clearingdienstleistungen für EU-Unternehmen erbringen, vor allem durch die Einführung eines risikosensibleren und verhältnismäßigeren Ansatzes für die Drittlandregelung. Für zentrale Gegenparteien in Drittländern, die für die Finanzstabilität in der EU systemrelevant sind oder es wahrscheinlich werden, werden künftig spezielle und angemessene Anforderungen gelten, die das Ausmaß des jeweiligen Systemrisikos widerspiegeln. Sollten diese Anforderungen nicht ausreichen,

um potenzielle Risiken für die Stabilität der Union oder eines ihrer Mitgliedstaaten zu mindern, kann als letztes Mittel von einer zentralen Gegenpartei eines Drittlands verlangt werden, Dienstleistungen für EU-Unternehmen über ein in der EU zugelassenes Unternehmen zu erbringen.

In den bestehenden Gleichwertigkeitsrahmen für die grenzüberschreitende Erbringung von Wertpapierdienstleistungen an professionelle Kunden im Rahmen der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR)⁹ werden mit der Verordnung über Wertpapierfirmen neue Bewertungskriterien und zusätzliche Schutzmaßnahmen und Berichtspflichten für Unternehmen aufgenommen, die in als gleichwertig eingestuften Drittländern niedergelassen sind. Mit der neuen Gleichwertigkeitsregelung werden verschiedene Kategorien von Drittländern eingeführt. So kann insbesondere für Länder, bei denen Umfang und Anwendungsbereich der erbrachten Dienstleistungen wahrscheinlich von systemischer Bedeutung für die Union sind, Gleichwertigkeit nur nach einer ausführlichen und detaillierten Prüfung durch die Kommission festgestellt werden. Zudem wird die Rolle der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde bei der Überwachung der Tätigkeiten dieser Firmen in der Union gestärkt.

Für finanzielle Referenzwerte wurde beschlossen, außerhalb der EU verwaltete Referenzwerte bis 2022 von der Pflicht zu befreien, vor Verwendung in der EU als gleichwertig eingestuft, anerkannt oder übernommen werden zu müssen¹⁰. Zudem wird die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ab 2022 zur Anerkennung von Referenzwert-Administratoren aus Drittstaaten befugt sein.

4. Bewertung und Beschlussfassung

Ein Gleichwertigkeitsbeschluss wird einseitig und nach Ermessen der EU erlassen und von der Kommission im Einklang mit den Prioritäten der Union und den Interessen der EU-Finanzmärkte ausgearbeitet und angenommen. Die Kommission agiert dabei aber nie isoliert, sondern wird generell immer versuchen, mit den betroffenen Parteien einen fachlichen Dialog zu führen, um die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der zugrunde liegenden fachlichen Bewertungen zu gewährleisten, wobei gegebenenfalls auch die Europäischen Aufsichtsbehörden einbezogen werden. Die Behörden der Drittländer werden aufgefordert, sich an den Bestandsaufnahmen zu beteiligen, wenn ermittelt wird, wie mit den jeweiligen Regulierungs- und Aufsichtsrahmen dem entsprechenden EU-Rahmen entsprechende Ergebnisse erzielt werden.

Die Kommission strebt fachliche Kontakte mit dem betroffenen Drittland an, um dessen Rahmen zu verstehen und um ihre Feststellungen bestätigen zu können. Zu einem späteren Zeitpunkt können diese fachlichen Kontakte dazu beitragen, bei einer Ex-post-Überwachung festgestellte potenzielle Lücken im Regulierungs- oder Aufsichtsrahmen anzugehen. In

⁹ Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 84).

¹⁰ COM(2018)355. Einigung vom 26. März 2019 zwischen Parlament und Rat in Bezug auf Referenzwerte für CO₂-arme Investitionen und Referenzwerte für Investitionen mit günstiger CO₂-Bilanz [2018/0180(COD)].

diesem Zusammenhang dienen die mit einigen Drittländern bereits bestehenden regulatorischen oder regionalen Dialoge der EU nicht nur als Informationsquelle, sondern auch als Gelegenheit, um die fachlichen Bewertungen für Gleichwertigkeitsbeschlüsse genau abzustimmen und die Ergebnisse der Gleichwertigkeitsüberwachung oder die Notwendigkeit der Überprüfung eines bestehenden Beschlusses zu erörtern, sofern erhebliche Mängel festgestellt wurden.

Die Gleichwertigkeit der Regelung eines Drittlands wird nach einer strengen Einzelfallprüfung seiner Vorschriften und Beaufsichtigung durch die Kommission festgestellt. Diese Prüfung basiert auf zwei wesentlichen Aspekten: dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit, die Risiken im Zusammenhang mit auf Gleichwertigkeit basierenden grenzüberschreitenden Tätigkeiten anzugehen.

Die Kommission legt größten Wert auf eine verhältnismäßige Betrachtung der Risiken, die mit den bewerteten Rahmen von Drittländern verbunden sind. Länder, die bewertet werden, können unterschiedliche Risiken für die EU-Finanzmärkte bergen, die unter anderem von der Vernetzung des bewerteten Marktes mit den EU-Finanzmärkten und somit auch dem Marktanteil des betreffenden Drittlands abhängen. Die Fokussierung auf Risiken bedeutet, dass Drittländer „mit starken Auswirkungen“, für die ein Gleichwertigkeitsbeschluss von den Marktteilnehmern mit großer Wahrscheinlichkeit stark in Anspruch genommen wird, generell mit erheblicher größeren Risiken behaftet sein werden, die die Kommission bei ihrer Prüfung der Gleichwertigkeitskriterien und der Ausübung ihres Ermessensspielraums berücksichtigen muss. Sollte es Unzulänglichkeiten oder Lücken bei der Gleichwertigkeitsprüfung dieser Drittländer geben, werden diese sich wahrscheinlich negativ auf die Finanzstabilität oder die Marktintegrität in der EU auswirken.

Anhand dieser Vorgehensweise ermittelt die Kommission Risiken für das EU-Finanzsystem, die aufgrund der stärkeren Exposition gegenüber einem bestimmten Drittland entstehen können. Mit diesen Risiken befasst sie sich vor allem dann, wenn sie die Einhaltung einer Reihe von Gleichwertigkeitskriterien durch Drittländer prüft und diese jeweils im Verhältnis zu den ermittelten Risiken anwendet. In die fachliche Bewertung – die erforderlichenfalls weitere Kriterien umfassen kann – können auch die Europäischen Aufsichtsbehörden einbezogen werden, d. h. die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) oder gegebenenfalls weitere Stellen auf EU-Ebene wie der Ausschuss der Europäischen Aufsichtsstellen für Abschlussprüfer (CEAOB).

Bei den Gleichwertigkeitsprüfungen der Rahmen von Drittländern werden deren Ergebnisse bei Regulierung und Beaufsichtigung bewertet und die vom jeweiligen Finanzsystem ausgehenden Risiken berücksichtigt. Die Regelungen von Drittländern müssen nicht mit dem EU-Rahmen identisch sein, aber die gleichen Ergebnisse gewährleisten. Aufgrund des risikosensiblen Vorgehens befasst sich die Kommission im Zusammenhang mit den bewerteten Drittländern unter Umständen mit spezifischen Fragen wie der Tatsache, dass EU-Unternehmen stark von Betreibern abhängen, die in einem bewerteten Drittland reguliert und

beaufsichtigt werden. Die Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung der Kriterien kann dazu führen, dass die EU von Ländern mit starken Auswirkungen verbindlichere Zusicherungen bezüglich der Gewährleistung der erforderlichen Ergebnisse erwartet. All diese Aspekte tragen zu einem wirksamen und sicheren Gleichwertigkeitsrahmen bei, durch den die EU grenzüberschreitende Tätigkeiten auf den Finanzmärkten fördert.

Im Rahmen ihres Ermessensspielraums kann die Kommission beschließen, einen Gleichwertigkeitsbeschluss erforderlichenfalls formell anzunehmen, auszusetzen oder aufzuheben. Je nach Umständen kann ein solcher Beschluss erst nach einem möglichen Übergangszeitraum wirksam werden und entweder vollständig oder in Teilen anwendbar sein. Im Falle der Aufhebung kann die Gleichwertigkeit nach gewisser Zeit wiederhergestellt werden, sofern alle erforderlichen Bedingungen erfüllt sind. Die Kommission kann auch eine befristete Gleichwertigkeit beschließen und Bedingungen oder Einschränkungen für einen Gleichwertigkeitsbeschluss festlegen. So kann Gleichwertigkeit beispielsweise nur für einen Teil oder für den gesamten Rahmen eines Drittlands für bestimmte betroffene Unternehmen, Produkte oder Dienstleistungen oder Kategorien derselben oder nur für einige zuständige Behörden festgestellt werden. Von dieser Flexibilität kann die Kommission vor allem dann Gebrauch machen, wenn bei der Gleichwertigkeitsprüfung eines Drittlands bestimmte Aspekte nicht zu einem voll zufriedenstellenden Ergebnis führen, wenn für die Bewertung der Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden in der EU und im Drittland mehr Erfahrung erforderlich ist oder wenn davon ausgegangen wird, dass die notwendigen Ergebnisse durch eine neue Regelung im betreffenden Drittland herbeigeführt werden. Bei der Bewertung, ob die Gleichwertigkeitskriterien im EU-Finanzdienstleistungsrecht erfüllt sind, wird die Kommission auch die Zusammenarbeit mit einem Drittland in anderen, in Abschnitt 2 dargestellten Politikbereichen der EU berücksichtigen.

Drittländer können ihr Interesse an einer Bewertung äußern, was von der Kommission dann eingehend geprüft wird. Befugnisse zur Feststellung der Gleichwertigkeit verleihen Drittländern jedoch nicht das Recht, ihren Rahmen prüfen oder seine Gleichwertigkeit feststellen zu lassen, auch dann nicht, wenn sie nachweisen können, dass er die maßgeblichen Kriterien erfüllt. In gleicher gilt, dass die EU zwar in vielen Fällen internationale Standards befolgt und die Einhaltung internationaler Standards durch ein Drittland einen wichtigen Aspekt der Bewertung darstellt. Die Kommission wird das betreffende Land in einem bestimmten Bereich deshalb aber nicht automatisch als gleichwertig mit der EU einstufen.

5. Seit Januar 2018 angenommene Gleichwertigkeitsbeschlüsse

Seit Januar 2018 hat die Kommission Gleichwertigkeitsbeschlüsse im Bereich der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (Einschussanforderungen in Japan)¹¹ angenommen sowie im Bereich der Eigenmittelverordnung (Argentinien)¹², der Verordnung

¹¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/684 der Kommission vom 25. April 2019, ABl. L 115 vom 2.5.2019, S. 11.

¹² Durchführungsbeschluss (EU) 2019/536 der Kommission vom 29. März 2019, ABl. L 92 vom 1.4.2019, S. 3.

über Märkte für Finanzinstrumente (Handelspflicht für Derivate in Singapur)¹³, der Benchmark-Verordnung (Singapur und Australien)¹⁴, der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (zentrale Gegenparteien) und der Verordnung über Zentralverwahrer (beide in Bezug auf das Vereinigte Königreich für den Fall eines No-Deal-Brexits)¹⁵. Darüber hinaus hat die Kommission die Öffentlichkeit zu einem Angemessenheitsbeschluss im Rahmen der Richtlinie über Abschlussprüfungen (China) konsultiert¹⁶. Ein Gleichwertigkeitsbeschluss im Bereich der Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (Handelspflicht für Aktien in der Schweiz)¹⁷ wurde im Dezember 2018 angenommen und lief am 30. Juni 2019 aus. Im Bereich der Verordnung über Ratingagenturen¹⁸ (neun Drittländer¹⁹) hat die Kommission einerseits einige bestehende Beschlüsse für bestimmte Drittländer erweitert und andererseits bestehende Beschlüsse für bestimmte Drittländer aufgehoben, da manche Länder die in der EU-Verordnung über Ratingagenturen festgelegten Standards nach der Änderung der Verordnung im Jahr 2013 nicht mehr einhalten konnten und daraufhin beschlossen, die erforderlichen rechtlichen Änderungen in Anbetracht des Umfangs der abzudeckenden Tätigkeiten nicht umzusetzen. Die Kommission teilte den betroffenen Drittländern die beabsichtigte Aufhebung der Gleichwertigkeitsbeschlüsse umgehend mit und bot deren Behörden an, sich erneut mit der Angelegenheit zu befassen. Dies zeigt, dass die Überwachung zur Überprüfung von Beschlüssen und auch zu deren Aufhebung führen kann, sofern dies gerechtfertigt ist (Nähere Einzelheiten dazu und zu den Faktoren, die zur Annahme dieser Beschlüsse geführt haben, finden sich im Anhang).

6. Überwachung und Überprüfung der Gleichwertigkeit

Überwachung von Gleichwertigkeitsbeschlüssen

Aufgrund der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Regulierungs- und Aufsichtsrahmen führender Finanzzentren und aufgrund der Dynamik der Märkte können sich die

¹³ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/541 der Kommission vom 1. April 2019, ABl. L 93 vom 2.4.2019, S. 18.

¹⁴ Zwei zusammen mit dieser Mitteilung angenommene Durchführungsbeschlüsse der Kommission (C(2019)5476 und C(2019)5477). Die Entwürfe wurden vom 19. März 2019 bis 16. April 2019 veröffentlicht, sodass die Öffentlichkeit sich dazu äußern konnte.

¹⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2030 der Kommission vom 19. Dezember 2018, ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 47, mit Änderungen; Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2031 der Kommission vom 19. Dezember 2018,

ABl. L 325 vom 20.12.2018, S. 50, mit Änderungen.

¹⁶ Der Entwurf wurde vom 4. Juni 2019 bis 2. Juli 2019 veröffentlicht, sodass die Öffentlichkeit sich dazu äußern konnte - Ares(2019)3590761.

¹⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2047 der Kommission vom 20. Dezember 2018, ABl. L 327 vom 21.12.2018, S. 77.

¹⁸ ABl. L 146 vom 31.5.2013, S. 1.

¹⁹ Neun zusammen mit dieser Mitteilung angenommene Durchführungsbeschlüsse der Kommission, einschließlich vier Erneuerungen: Hongkong (Durchführungsbeschluss C(2019)5808 der Kommission), Japan (Durchführungsbeschluss C(2019)5807 der Kommission), Mexiko (Durchführungsbeschluss C(2019)5804 der Kommission), Vereinigte Staaten (Durchführungsbeschluss C(2019)5803 der Kommission) und fünf Aufhebungen: Argentinien (Durchführungsbeschluss C(2019)5806 der Kommission), Australien (Durchführungsbeschluss C(2019)5800 der Kommission), Brasilien (Durchführungsbeschluss C(2019)5805 der Kommission), Kanada (Durchführungsbeschluss C(2019)5801 der Kommission), Singapur (Durchführungsbeschluss C(2019)5802 der Kommission). Die Entwürfe wurden vom 11. Juni 2019 bis 9. Juli 2019 veröffentlicht, sodass die Öffentlichkeit sich dazu äußern konnte.

Gegebenheiten und Annahmen, auf deren Grundlage einige Gleichwertigkeitsbeschlüsse ursprünglich angenommen wurden, möglicherweise ändern. Wird auf eine nicht mehr aktuelle Gleichwertigkeitsfeststellung vertraut, kann dies neue Risiken für das EU-Finanzsystem bewirken.

Die Kommission und die Europäischen Aufsichtsbehörden müssen im Einklang mit ihren Mandaten gemeinsam eine angemessene Überwachung der Gleichwertigkeit gewährleisten. Wie anlässlich der jüngsten Änderungen der Gleichwertigkeitsregelungen deutlich wurde, sind die Europäischen Aufsichtsbehörden gut aufgestellt, um bestimmte Überwachungsaufgaben wahrzunehmen und hier die Führung zu übernehmen, wobei die regulatorischen Entwicklungen in einem Drittland und dessen aufsichtliche Bilanz genauso berücksichtigt werden wie die Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden in der EU und in einem Drittland). So hat beispielsweise die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung die Situation in Bermuda vor Ort bewertet, um die Umsetzung des Gleichwertigkeitsbeschlusses zum Versicherungswesen zu überwachen. Eine wirksame Überwachung ist nur möglich, wenn die Kommission und die Europäischen Aufsichtsbehörden gute Kooperationsvereinbarungen mit den Behörden und Aufsichtsbehörden der Drittländer geschlossen haben²⁰. Hierfür sind Regulierungsdialoge und -foren mit Drittländern unerlässlich.

Bei der Überwachung der Gleichwertigkeit wird geprüft, welche Auswirkungen ein bestehender Gleichwertigkeitsbeschluss hat. Dabei muss die Kommission unter anderem überprüfen, ob ein Gleichwertigkeitsbeschluss:

- die Ziele der EU, für die er erlassen wurde, nach wie vor erfüllt, was beispielsweise von Änderungen des Rechtsrahmens des Drittlands abhängig sein kann;
- neue Risiken für die Finanzstabilität, die Marktintegrität oder den Anlegerschutz mit sich bringen kann und ob die Tätigkeiten der von dem Beschluss betroffenen Unternehmen oder Dienstleistungen die Integrität des EU-Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und die gleichen Ausgangsbedingungen in der EU nicht in Gefahr bringen;
- gegebenenfalls von der Aufnahme eines Drittlands in die EU-Liste der nicht kooperativen Steuergebiete²¹ oder der Drittländer mit hohem Risiko, die bei ihren Systemen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung²² strategische Mängel aufweisen, beeinflusst wird.

²⁰ Gründe für die Einleitung einer Ad-hoc-Überprüfung eines Gleichwertigkeitsbeschlusses könnten zum Beispiel Verzögerungen bei der Zusammenarbeit mit den Behörden des Drittlands bezüglich des Austauschs von Informationen über legislative Entwicklungen oder Aufsichtspraxis und Umsetzungsstrategien sein.

²¹ EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke, enthalten in den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2017, mit nachfolgenden Änderungen.

²² Richtlinie (EU) Nr. 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

Die Überwachung trägt zum Verständnis der Entwicklung der Märkte und der Regulierung, zur Beurteilung der Anwendung eines Gleichwertigkeitsbeschlusses durch die Finanzinstitute der Drittländer oder der EU und zur Untersuchung der Aufsichtspraktiken von Drittländern bei. Somit fließen Ergebnisse der Überwachung in die mögliche Überprüfung eines Gleichwertigkeitsbeschlusses ein. Eine Überprüfung kann auch durch ein wichtiges Ergebnis der Überwachung ausgelöst werden. Die wirksame Überwachung ermöglicht eine frühzeitige Feststellung und Behebung potenziell gravierender Divergenzen und minimiert so das Risiko aufgrund einer potenziell späteren Aufhebung. Sie sollte daher als nützliches Mittel zur Gewährleistung von Stabilität bei Gleichwertigkeitsregelungen und nicht als Quelle von Unsicherheiten angesehen werden.

Überprüfung von Gleichwertigkeitsbeschlüssen

Bei der Überprüfung der Gleichwertigkeit wird eine stärker strukturierte und strengere Analyse vorgenommen. Grundlage solcher Überprüfungen ist die im EU-Recht verankerte Befugnis der Kommission, Gleichwertigkeitsbeschlüsse zu erlassen, oder ein spezifisches Mandat, das der Kommission in einem Gleichwertigkeitsbeschluss erteilt wird. Im Wesentlichen werden dabei alle Gleichwertigkeitskriterien und spezifischen Bedingungen eines Gleichwertigkeitsbeschlusses geprüft, um sicherzustellen, dass sie nach wie vor eingehalten werden (z. B. nach Änderungen des EU-Rahmens in einem bestimmten Sektor). Die Überprüfung kann ad hoc oder in regelmäßigen Abständen erfolgen und zur einseitigen Aufhebung der Gleichwertigkeit seitens der Kommission führen. Sie umfasst einen umsichtigen Dialog mit den Behörden des jeweiligen Drittlands, im Zuge dessen diese noch nachweisen können, dass ihre Regelung die im entsprechenden EU-Rahmen geforderten Ergebnisse liefert.

In den kommenden Monaten wird die Kommission eng mit den Europäischen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten, um die Kooperation bei der Überwachung entsprechend den jeweiligen Mandaten und im Einklang mit den Änderungen, die durch das Inkrafttreten der jüngsten oben genannten Verbesserungen bei Rechtsakten herbeigeführt wurden, zu verstärken.

7. Überblick über die Prioritäten für 2019-2020

Die Kommission arbeitet derzeit an Gleichwertigkeitsprüfungen oder Beschlussvorschlägen in mehreren Bereichen. Am weitesten vorangeschritten ist sie bei der Abschlussprüfung (Angemessenheit)²³ und den Referenzwerten. In letzterem Bereich erarbeiten oder erlassen einige andere Drittländer aktuell neue Rechtsrahmen für die Verwaltung und Verwendung von Referenzwerten, die sich teilweise stark an der Benchmark-Verordnung der EU orientieren.

Bei der Überwachung sollten folgende Prioritäten im Mittelpunkt stehen:

²³ Gemäß der Richtlinie (EG) Nr. 2006/43 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 87).

- **Änderungen im EU-Rechtsrahmen:** Bereiche, in denen EU-Vorschriften, auf denen frühere Gleichwertigkeitsprüfungen basierten, überarbeitet wurden, sodass in der Folge bestehende Beschlüsse aufgehoben wurden, weil der Rahmen des Drittlands nicht mehr die im neuen EU-Rahmen geforderten Ergebnisse liefert²⁴;
- **Gebiete oder Drittländer mit hoher Relevanz:** Gebiete und Länder, für die Gleichwertigkeitsbeschlüsse bestehen und die hohe Relevanz für die Finanzstabilität, die Marktaktivität und den Anlegerschutz in der EU haben²⁵;
- **Bevorstehende Überprüfung oder bevorstehendes Auslaufen eines Gleichwertigkeitsbeschlusses:** Bereiche, in denen in Gleichwertigkeitsbeschlüssen eine Überprüfungsfrist festgelegt wurde oder bei denen sich eine Frist dem Ende nähert²⁶;
- **Marktentwicklungen:** Marktsegmente, die dynamische oder strukturelle Veränderungen durchleben oder Änderung der Anwendung eines Gleichwertigkeitsbeschlusses durch die EU-Finanzmarktteilnehmer²⁷.

In den kommenden Monaten können Fragen der Gleichwertigkeit oder Überwachung in verschiedenen Bereichen ein konkretes Handeln der Kommission erforderlich machen, die dabei gegebenenfalls mit den einschlägigen Europäischen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten wird.

8. Schlussfolgerung

Die Gleichwertigkeitspolitik der EU erweist sich heute als flexibles Regulierungsinstrument, mit dem Unzulänglichkeiten über Rechtssysteme hinweg überwunden werden können. Mit seinen Mechanismen der ersten Bewertung der Gleichwertigkeit und seiner Ex-post-Überwachung wird das EU-Gleichwertigkeitskonzept weiterhin einen echten Mehrwert für die Regulierungs- und Aufsichtsstruktur sowie für sichere und wirksame Finanzmärkten in der EU und der ganzen Welt liefern.

In bilateralen Beziehungen wird die Gleichwertigkeit der EU und den Drittländern durch Verringerung grenzüberschreitender Unterschiede und Unvereinbarkeiten spürbare Vorteile bringen und die Zersplitterung des Weltmarkts mindern. Gleichwertigkeitsbeschlüsse werden

²⁴ Zum Beispiel Erneuerung oder Aufhebung von Gleichwertigkeitsbeschlüssen nach Inkrafttreten des neuen EU-Rechtsrahmens für Ratingagenturen.

²⁵ Zum Beispiel Gleichwertigkeitsbeschlüsse zu zentralen Gegenparteien (Artikel 25 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012), wonach die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde die rechtlichen und aufsichtsrechtlichen Entwicklungen in Drittländern überwachen muss.

²⁶ So wurde im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 der erste Gleichwertigkeitsbeschluss für mehrere Länder im Dezember 2014 angenommen und dabei vorgesehen, die Liste der Länder alle fünf Jahre zu überprüfen. Seitdem wurde die Liste der als gleichwertig eingestuften Länder durch mehrere Beschlüsse um einige Länder ergänzt. Diese Arbeiten werden fortgesetzt, auch in Bezug auf die Überwachung der Drittländer auf dieser Liste.

²⁷ So rechtfertigt zum Beispiel in Bezug auf die Verordnung (EU) Nr. 600/2014 (Artikel 23 und 28, Handelspflicht für Wertpapiere und Derivate) die Dynamik bei den Handelsplätzen eine kontinuierliche Überwachung von Entwicklungen, die für Emittenten und Anleger in der EU, die die von der EU als gleichwertig eingestuften Infrastrukturen nutzen, relevant sind. Bei der Überwachung in Bezug auf Derivate sollte auch geprüft werden, ob Handelsplätze der EU von den Drittländern gleichwertig behandelt werden.

dies am besten erreichen, wenn solide Standards im Bereich Finanzstabilität, Marktintegrität und Anlegerschutz gewährleistet werden und die rechtliche und aufsichtsrechtliche Zusammenarbeit zwischen den Behörden der EU und der Drittländer – bei gleichzeitiger Wahrung offener und weltweit integrierter EU-Finanzmärkte – sinnvoll gefördert und verbessert wird.