



Брюксел, 29.7.2019 г.
COM(2019) 349 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Еквивалентност в областта на финансовите услуги

Еквивалентност в областта на финансовите услуги

1. Въведение

ЕС неотклонно следва целта за укрепване на вътрешния пазар на финансови услуги чрез въвеждане на единна нормативна уредба и обща структура за осъществяване на надзор за своите държави членки. През последните години ЕС постигна съществен напредък в това отношение, като създаде банковия съюз и постави основите на съюза на капиталовите пазари.

Като се съобразява с глобалния характер на финансовите пазари, ЕС следи как вътрешната му рамка за финансови услуги обхваща трансграничните дейности и експозициите на рискове в трети държави и как тази рамка си взаимодейства с други регулаторни режими. Същевременно ЕС наблюдава и при нужда реагира динамично на външни промени в нормативната и надзорната уредба (т.е. подобряване или влошаване на двустранното сътрудничество/взаимното доверие), които могат да повлияят на по-широката нормативна среда за участниците на пазара, действащи в ЕС. С тези си действия ЕС полага усилия да поддържа устойчива и ефективна пруденциална рамка, отнасяща се до рискове, свързани с трансгранични дейности, доколкото те засягат финансовата стабилност, лоялните пазарни отношения, защитата на инвеститорите и равнопоставените условия на конкуренция на вътрешния пазар на ЕС. Това като минимум означава стремеж да се избягват противоречиви изисквания и да се намалят възможностите за регулаторен арбитраж.

ЕС не е единственият регион, който среща тези предизвикателства в регулаторната област. Правото на ЕС в областта на финансовите услуги, както и финансовите регулаторни системи в трети държави, се основават на международни стандарти, разработени съвместно от международни органи, като Съвета за финансова стабилност, Базелския комитет по банков надзор, Международната асоциация на органите за застрахователен надзор и Международната организация на комисиите за ценни книжа, под политическото ръководство на G-20. Международните стандарти помагат на всички юрисдикции да осигуряват сходни начини за справяне със сходни рискове и да избягват резки сътресения, водещи до финансова нестабилност и рискове от разпространяване на проблемите на световните пазари. Общата рамка на G-20 се подкрепя и от мрежа от двустранни споразумения за сътрудничество както на регулаторно, така и на надзорно равнище. Сътрудничеството допринася за изграждане на взаимно разбирателство и доверие между отделните юрисдикции, което е предварително условие за управлението на трансграничните рискове. ЕС е поел сериозен ангажимент за постигане на регулаторно сближаване в световен мащаб въз основа на международните стандарти. Същевременно тези глобални правила са предназначени да установяват стандарти с общ характер, поради което невинаги са подходящи за решаване на конкретни въпроси, възникващи в специфичен двустранен контекст.

Юрисдикциите по света използват различни методи за вътрешно управление на различните рискове и предизвикателства, породени от трансграничните дейности. Тези методи варират от прилагане на вътрешната уредба при трансгранични ситуации през преминаване към правила и резултати от надзора на трети държави до пълно изключване на определени трансгранични дейности.

Основният подход на ЕС или т.нар. еквивалентност, включва положителна оценка на рамката на съответната трета държава, което дава възможност да се използват правилата на третата държава и работата на надзорния орган на тази държава.

На практика ЕС може да определи, че регулаторният или надзорният режим на дадена трета държава е еквивалентен на съответния режим на ЕС, което дава възможност на органите на ЕС да разчитат на обстоятелството, че поднадзорните предприятия в тази трета държава спазват правила, еквивалентни на тези в ЕС. Този подход включва процедури на вземане на решения от Комисията, предшествани от оценка по критерии, установени в правото на ЕС. От самото начало това включва диалог с органите на оценяваните трети държави.

Този подход съчетава ефективността на единната нормативна уредба на ЕС и надзора и правоприлагането от органите на ЕС, като предлага адекватни възможности за трансгранична дейност във финансовите услуги и пазари. Решенията за еквивалентност могат да допринесат за засилването на трансграничната стопанска дейност.

Днес правото на ЕС в областта на финансовите услуги¹ включва около 40 разпоредби², даващи възможност на Комисията да приема решения за еквивалентност. Въз основа на това досега Комисията е приела над 280 решения за еквивалентност за повече от 30 държави в различни области на финансовия сектор.

Подходът на ЕС относно еквивалентността бе подобрен чрез редица законодателни актове, одобрени неотдавна от законодателите на ЕС и отнасящи се до европейските надзорни органи³, европейските пазарни инфраструктури⁴ и пруденциалното третиране на инвестиционните посредници⁵. Тези подобрения подчертаха обстоятелството, че еквивалентността и свързаните с нея надзорни решения трябва да бъдат чувствителни по отношение на риска, да отразяват точно регулаторния и надзорния режим на оценяваната трета държава и да вземат под внимание въздействието на дейностите на трети държави върху пазарите на ЕС. Тези подобрения въвеждат също така ясно изискване за постоянно спазване от третата държава на критериите и условията, при които е прието дадено решение за еквивалентност.

Предвид тези нови подобрения, които предстои да станат част от единната нормативна уредба на ЕС, и с оглед на тенденциите в международната политика, е настъпил моментът да се направи равностойна на общия подход на ЕС към еквивалентността и да се изведат някои от настоящите предизвикателства, пред които е изправена тази политика. През февруари 2017 г.

¹В 17 законодателни акта на ЕС се съдържат разпоредби за трети държави, оправомощаващи Комисията да взема решения относно еквивалентността на чуждестранни правила и надзор за регулаторните цели на ЕС. Законодателството на ЕС предвижда няколко вида еквивалентност, като разликите са свързани с процедурата на ЕС за вземане на решения или с последиците от дадено решение (напр. „одитна адекватност“, „одитна еквивалентност“ и пр.). Тези разпоредби за трети държави са изброени в следния документ: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

²Не всички от горепосочените разпоредби са използвани досега.

³СОМ(2018)0646. Споразумение от 16 април 2019 г. между Парламента и Съвета относно европейските надзорни органи и финансови пазари [2017/0230(COD)].

⁴СОМ(2017)0331. Споразумение от 18 април 2019 г. между Парламента и Съвета относно лицензирането на ЦК и признаване на ЦК на трети държави [2017/0136(COD)].

⁵СОМ(2017)0791. Споразумение от 16 април 2019 г. между Парламента и Съвета относно пруденциалния надзор на инвестиционните посредници (директива) [2017/0358(COD)].

службите на Комисията публикуваха работен документ на службите на Комисията⁶, в който беше направена първата всеобхватна оценка на еквивалентността в областта на финансовите услуги. Въз основа на тази техническа разработка в настоящото съобщение са определени приоритетите на текущата политика на Комисията в областта на еквивалентността, изложени са последните законодателни подобрения и са посочени ключови аспекти на оценката и процедурите на вземане на решения. Накрая в него е представена най-актуалната текуща дейност, свързана с оценките и наблюдението на еквивалентността.

2. Цел на еквивалентността

ЕС е поел сериозен ангажимент за насърчаването на отворени, справедливи и ефикасни пазари, действащи в строги пруденциални рамки и рамки за извършване на стопанска дейност. Еквивалентността е един от ключовите инструменти, с които ЕС разполага за постигането на тази цел във външното измерение на вътрешния пазар. Това е така, защото той засилва съгласуваността и взаимната съвместимост между различните части на рамката на ЕС и съответните правила в трети държави. В резултат на това политиката на ЕС за еквивалентността е насочена към три цели:

- тя съчетава необходимостта от финансова стабилност и защита на инвеститорите в ЕС, от една страна, и ползите от поддържането на открит и интегриран в световен мащаб финансов пазар на ЕС, от друга страна;
- тя има водеща роля за насърчаване на регулаторното сближаване на базата на международните стандарти;
- тя представлява основен фактор за създаване или подобряване на сътрудничеството в областта на надзора със съответните партньори от трети държави.

Тази обща перспектива за политиката трябва да отговаря и на интересите на участниците на пазара, които естествено поставят ударението върху по-непосредствените ползи от решенията за еквивалентност, т.е. даване на възможност на органите в ЕС да разчитат, че поднадзорните предприятия в съответната трета държава спазват еквивалентни правила; например:

- намаляване (или дори премахване) на дублирането на изискванията за спазване на законодателството за участниците на пазара както от ЕС, така и от трети държави;
- приваждане на определени услуги, продукти и дейности на предприятия на трети държави в съответствие с регулаторните цели на ЕС, увеличавайки по този начин предлагането им на пазара на ЕС;
- създаване в някои случаи на възможност за прилагане на съгласуван пруденциален режим към банките и други финансови институции от ЕС, извършващи дейности извън ЕС, като по този начин се намалят разходите на фирмите от ЕС за инвестиции/експозиции в трети държави, по-специално като се улеснява управлението на капитала.

Решенията за еквивалентност могат да доведат до предимства чрез подобряване на условията за трансгранична стопанска дейност и създаване на нови възможности, допринасяйки по този начин за справедлива и отворена търговия между ЕС и третите държави. В отделни случаи

⁶Работен документ на службите на службите на Комисията от февруари 2017 г. относно решенията на ЕС за еквивалентност при политиката в областта на финансовите услуги: оценка. (SWD(2017) 102 final).

решенията за еквивалентност могат също така да увеличат възможностите за достъп до пазара. Преди да пристъпи към оценки на еквивалентността по отношение на трети държави, Комисията извършва винаги специфичен анализ на тези потенциални предимства за участниците от ЕС на финансовия пазар.

Същевременно процесът на оценка на еквивалентността е преди всичко проучване на управлението на риска. Той винаги включва управлението на всякакви рискове, свързани с трансграничната дейност на участниците на пазара (като въздействия върху финансовата стабилност на ЕС, лоялните пазарни отношения, защитата на инвеститорите и равнопоставените условия на конкуренция във вътрешния пазар на ЕС), като се използват предимствата на отворения и интегриран в световен мащаб финансов пазар на ЕС.

Отговорност на Комисията е да гарантира, че — когато се обсъжда ново решение за признаване на правилата или надзора на дадена трета държава за еквивалентни — очакваните предимства не пораждаат прекомерно висок риск (и прекомерни разходи) за финансовите пазари на ЕС и че те могат да се постигнат по надежден от пруденциална гледна точка начин при спазване на равнопоставените условия на конкуренция в рамките на вътрешния пазар на ЕС. И накрая, всяко ново решение за еквивалентност трябва да осигурява пруденциална и устойчива рамка, служеща като връзка между правилата за вътрешния пазар на ЕС и пруденциалните рамки на трети държави.

Въпреки че оценката за еквивалентност се извършва въз основа на критериите, установени в правото на ЕС, е необходимо Комисията да прецени също така дали решенията за еквивалентност ще бъдат съвместими с приоритетите на ЕС в области на политиката като международните санкции, борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризъм, доброто управление в областта на данъчното облагане на глобално равнище или други съответни приоритети на външната политика, за да се осигури последователност на действията на ЕС в международен мащаб. Всички тези фактори са показателни за степента на риск за финансовата стабилност или за необходимостта от адекватна защита на участниците на финансовите пазари и на други лица в ЕС. Ето защо вземането под внимание на тези аспекти е важно за запазване на репутацията и дългосрочната стабилност на финансовия сектор на ЕС.

Макар че решенията за еквивалентност са едностранни актове, които се приемат по преценка на ЕС, те са от полза както за ЕС, така и за неговите партньори от трети държави. Този изгоден за двете страни резултат се основава на безпристрастност и справедливост при третирането на субектите от ЕС, извършващи дейност в трети държави, при спазване на местните правила и надзор. В това отношение някои категории решения за еквивалентност се вземат, след като се вземе предвид как третата държава третира регулаторната рамка на ЕС, надзорната дейност на органите от ЕС, и местното присъствие на участници на пазара от ЕС. В редица случаи разпоредбите на ЕС относно еквивалентността насърчават проучването на взаимно приемливи резултати по отношение на трети държави, например чрез сключване на споразумения за сътрудничество в областта на надзора. Занапред Комисията ще продължи да разглежда и, когато е целесъобразно, да обсъжда с трети държави какво пруденциално третиране предоставят те на участници на пазара от ЕС, когато взема решения за еквивалентност по отношение на тази трета държава.

3. Последни подобрения в режимите на ЕС за еквивалентност

Възможностите за признаване на еквивалентност са посочени в специални разпоредби по отношение на еквивалентността, включени в няколко законодателни акта на ЕС в областта на финансовите услуги. Разпоредбите за еквивалентността са съобразени и следва да се разглеждат в контекста на целите на всеки отделен акт, и по-специално на неговия принос за създаването и функционирането на вътрешния пазар, лоялните пазарни отношения, защитата на инвеститорите и, в по-широк план, на приноса му за финансовата стабилност. В законодателните актове се определят условията, критериите и степента, до която ЕС може да вземе под внимание регулаторната и надзорната рамка на дадена трета държава, когато регулира и извършва надзор на финансовите пазари на ЕС при ситуации, включващи трансграничен елемент. В резултат на това са налице значителни различия в начина, по който механизмите за еквивалентност са изградени и включени в правото на ЕС в областта на финансовите услуги, било като процедура, която да се следва, съдържанието на необходимата оценка или прилагането на положителна констатация за еквивалентност⁷.

През последните няколко години Комисията установи конструктивен диалог с Европейския парламент, Съвета и другите заинтересовани страни относно необходимите подобрения в подхода на ЕС за определяне и запазване на еквивалентността⁸. Заключение на Комисията от тези дискусии и съвместни обсъждания, което съпада с общоприетото виждане, е че ще бъде изключително трудно да се приложи единна процедура на оценка и вземане на решение, която да обхваща всички области на еквивалентност. Лицата, разработващи политиките, регулаторните органи и други заинтересовани страни вече приемат необходимостта от разнородност на подхода на ЕС към еквивалентността, стига при всеки специфичен вид еквивалентност да се спазват някои общи принципи: пропорционалност в оценките, чувствителен към риска подход при определяне на резултатите за целите на еквивалентността, а също и по-голяма прозрачност както по отношение на заинтересованата трета държава, така и на широката общественост. Налице е освен това общо съгласие относно необходимостта от въвеждане на договорености за проследяване на текущото изпълнение от третите държави на условията, залегнали в основата на всяко положително решение за еквивалентност.

Комисията вече отговори активно на призивите за подобрения, които не изискват законодателни действия, а именно в областта на публичната прозрачност, отчетността и непубличните диалози с отделни трети държави. В работния документ от 2017 г. на службите на Комисията относно еквивалентността е обяснена подробно процедурата, водеща до вземане на решение за еквивалентност, и съпътстващите я различни съображения и ограничения. Комисията предостави освен това публично достъпен преглед на съществуващите в правото на ЕС правомощия по отношение на еквивалентността, както и на взетите досега решения. Неотдавна Комисията адаптира също така вътрешните си процедури и понастоящем по принцип предоставя за обществена консултация проекторешенията за еквивалентност, които предстои да бъдат приети (30-дневен срок за обратна връзка).

Освен това Комисията работи с Европейския парламент и Съвета по редица законодателни предложения във връзка с подхода на ЕС към еквивалентността. В резултат на това неотдавна бяха въведени съществени изменения в режимите за еквивалентност чрез няколко

⁷Вж. също работния документ на службите на Комисията от 2017 г. относно еквивалентността, стр. 10.

⁸Вж. доклада от 18 юли 2018 г. за отношенията между ЕС и трети държави относно регулирането и надзора на финансовите услуги (2017/2253(INI)), докладчик В. Naeyes, Комисия по икономически и парични въпроси, Европейски парламент.

законодателни изменения, отнасящи се до европейските надзорни органи, европейските пазарни инфраструктури и пруденциалното третиране на инвестиционните посредници.

Изменението на регламентите за европейските надзорни органи засилва ролята на тези органи при наблюдението на еквивалентността по отношение на трети държави. Всеки европейски надзорен орган има задължение да извършва наблюдение на еквивалентността по отношение на трети държави и да представя ежегодно поверителен доклад пред Европейския парламент, Съвета, Комисията и другите два европейски надзорни органа, „обобщаващ неговите констатации от дейностите му за наблюдение“. Освен това европейските надзорни органи не могат да сключват административни договорености с трети държави, включени в списъка на държави с висок риск от гледна точка на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

С изменението на Регламента за европейската пазарна инфраструктура се укрепва надзорната рамка за централни контрагенти, предоставящи услуги по клиринг за фирми на ЕС, по-конкретно с въвеждането на по-чувствителен към риска и по-пропорционален подход към режима на трети държави. Към централни контрагенти на трети държави, които са или има вероятност да станат от системно значение за финансовата стабилност в ЕС, ще бъдат обект на специфични и пропорционални изисквания, отразяващи степента на съответния системен риск. Като крайна мярка, ако тези изисквания са недостатъчни за намаляване на потенциалните рискове за стабилността на Съюза или на някоя от държавите членки, към даден централен контрагент на трета държава може да бъде поставено изискване да предоставя услуги на предприятия на ЕС посредством дружество, лицензирано в ЕС.

С Регламента за инвестиционните посредници се въвеждат нови критерии за оценка, както и допълнителни защитни механизми и задължения за докладване за посредници от трети държави, установени в еквивалентни юрисдикции в рамките на действащата уредба за еквивалентността за трансгранично предоставяне на инвестиционни услуги на професионални клиенти съгласно Регламента относно пазарите на финансови инструменти (MiFIR)⁹. Съгласно новия режим за еквивалентност се създават различни категории юрисдикции на трети държави; по-специално, за юрисдикции, където мащабите и обхватът на предоставяните услуги има вероятност да бъдат от системно значение за Съюза, еквивалентност може да бъде призната само след обстойна и детайлна оценка от Комисията. Освен това се засилва ролята на Европейския орган за ценни книжа и пазари при наблюдението на дейностите на такива дружества в Съюза.

Освен това, що се отнася до финансовите референтни показатели, тези от тях, които се администрират извън ЕС, се освобождават до 2022 г. от задължението да бъдат разглеждани като еквивалентни, признати или одобрени, за да могат да бъдат използвани в ЕС¹⁰. В допълнение Европейският орган за ценни книжа и пазари ще бъде оправомощен да признава администратори на референтни показатели от трети държави, считано от 2022 г.

4. Оценки и вземане на решения за определяне на еквивалентност

⁹Регламент (ЕС) № 600/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 84).

¹⁰COM(2018)0355. Споразумение от 26 март 2019 г. между Парламента и Съвета относно бенчмарковете за ниски въглеродни емисии и бенчмарковете за положително въздействие в областта на въглеродните емисии [2018/0180(COD)].

Решенията за еквивалентност са едностранни актове, които се приемат по преценка на ЕС и се изготвят и вземат от Комисията в съответствие с приоритетите на Съюза и интересите на финансовите пазари на ЕС. Решенията за еквивалентност не се подготвят и вземат изолирано: по принцип Комисията винаги се стреми да установи ефективен технически диалог със заинтересованите страни, за да осигури солидността и точността на основните си технически оценки, с участието, когато е целесъобразно, на европейските надзорни органи. Органите на трети държави се приканват да допринасят с проучване на данни относно начина, по който техните регулаторни и надзорни рамки постигат резултатите, както е установено в съответната рамка на ЕС.

Комисията полага усилия за установяване на технически контакти със съответната трета държава с цел да разбере по-добре нейната рамка и да потвърди след това констатациите си относно еквивалентността. На по-късен етап тези технически контакти може да помогнат за отстраняване на евентуалните пропуски, установени в нейната регулаторна или надзорна рамка в последващ процес на наблюдение. В това отношение диалогът, който ЕС вече води с някои трети държави по регулаторни или регионални аспекти, е не само източник на информация, но и възможност за прецизирани технически оценки във връзка с решенията за еквивалентност, обсъждане на констатациите от наблюдението на еквивалентността или необходимост от преразглеждане на взети вече решения, ако са установени съществени слабости.

Определянето на еквивалентността на даден режим на трета държава е резултат от стриктна оценка за всеки отделен случай на правилата на тази държава и от извършения върху нея надзор от Комисията. Тази оценка се обуславя от два основни аспекта: принципа на пропорционалност и необходимостта от управление на рисковете, свързани с трансграничната дейност, която е предмет на статута на еквивалентност.

Комисията отдава изключително голямо значение на пропорционалната преценка за рисковете, произтичащи от рамките на подлежащите на оценка трети държави. Възможно е в проучваните юрисдикции да съществуват различни експозиции на риск за финансовите пазари на ЕС в зависимост, наред с другото, от взаимосвързаността на подлежащия на оценка пазар с финансовите пазари на ЕС, а следователно и от пазарния дял на съответната трета държава. Поставянето на ударението върху този процес означава, че като правило третите държави с голямо влияние, за които решението за еквивалентност ще бъде по всяка вероятност използвано интензивно от участниците на пазара, ще бъдат свързани с по-значителен брой рискове, които Комисията ще трябва да разгледа в своята оценка на критериите за еквивалентност, а също и при упражняването на правомощията си на преценка. Ако има недостатъци или пропуски в оценката на еквивалентността на тези трети държави, те по всяка вероятност ще окажат отрицателно влияние върху финансовата стабилност или лоялните пазарни отношения в ЕС.

При този подход Комисията установява рискове за финансовата система на ЕС, които може да възникнат в резултат на увеличена експозиция спрямо определена рамка на трети държави. Когато проверява спазването от трети държави на набора от критерии за еквивалентност, Комисията разглежда подробно тези рискове, като оценява тези критерии пропорционално на установените рискове. За техническата оценка — която може при необходимост да включва допълнителни относими критерии — може да се използва информация, предоставена от европейските надзорни органи (ЕНО) — т.е. на Европейския банков орган (ЕБО), Европейския орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП) и Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕЮРА) — или, когато е уместно, на други органи на равнище ЕС, като Комитета на европейските органи за надзор на одита (КЕОНО).

При оценките на еквивалентността на рамките на трети държави се разглеждат резултатите от регулирането и надзора, осъществявани в тези държави, като се вземат предвид рисковете, свързани с тяхната финансова система. Не е необходимо режимите на трети държави да бъдат идентични с рамката на ЕС, но те трябва да гарантират в пълна степен резултатите, както те са определени в тази рамка. В това отношение чувствителният към риска подход може да подтикне Комисията да разгледа някои специфични проблеми на подлежащите на оценка трети държави, като например факта, че дружествата от ЕС разчитат до голяма степен на оператори, регулирани и подлежащи на надзор в подлежащата на оценка трета държава. Пропорционалността при прилагането на критериите може да доведе до необходимостта ЕС да очаква от държавите с голямо влияние на по-големи гаранции за това, че могат да осигурят необходимите резултати. В своята съвкупност тези елементи допринасят за ефективна и сигурна рамка за еквивалентност, която осигурява подкрепа от страна на ЕС на трансграничните дейности на финансовите пазари.

В рамките на своите правомощия на преценка Комисията може да реши формално да приеме, прекрати или отмени дадено решение за еквивалентност, ако възникне такава необходимост. В зависимост от обстоятелствата такава решение може да влезе в сила след евентуален преходен период, приложим към цялото решение или към части от него. Ако бъде отменена, еквивалентността може да се възстанови на по-късен етап, ако и когато бъдат изпълнени всички необходими условия. Комисията може освен това да предостави временен статут на еквивалентност или да постави условия или ограничения на решенията за еквивалентност. Тя може например да предостави еквивалентност на част или на цялата рамка на дадена трета държава за конкретни предприятия, продукти или услуги, или за категории от тях, както и само на някои от нейните компетентни органи. Комисията може да реши да се възползва от тази гъвкавост, по-специално когато някои аспекти от оценката на еквивалентността на дадена трета държава не водят до устойчив положителен резултат, когато е необходим по-голям опит, за да се прецени как се развива сътрудничеството между надзорните органи в ЕС и третата държава или когато се очаква нов режим в третата държава да доведе до изпълнение на всички изисквания към резултатите. Като допълнение към оценката дали са изпълнени критериите за еквивалентност в правото на ЕС в областта на финансовите услуги Комисията ще вземе под внимание ефективното сътрудничество с юрисдикцията на третата държава в други области на политиката на ЕС, както е посочено в раздел 2 по-горе.

Ако трети държави заявят интереса си да бъдат оценени, Комисията ще разгледа надлежно това тяхно желание. Следва да се отбележи, че правомощията за еквивалентност не предоставят право на трети държави да получат оценка на своята рамка или определение за еквивалентност, дори ако тези трети държави могат да докажат, че техните рамки изпълняват съответните критерии. Също така, въпреки че в много случаи ЕС спазва международните стандарти и тяхното спазване от дадена трета държава е важен фактор, това не означава, че Комисията ще установи автоматично еквивалентност на тази държава в определена област.

5. Решения за еквивалентност, приети след януари 2018 г.

След януари 2018 г. Комисията прие решения за еквивалентност в областите на Регламента за европейската пазарна инфраструктура (Япония)¹¹, Регламента за капиталовите изисквания

¹¹Решение за изпълнение (ЕС) на Комисията 2019/684 от 25 април 2019 г., ОВ L 115, 2.5.2019 г., стр. 11—15.

(Аржентина)¹², Регламента относно пазарите на финансови инструменти във връзка със задължението за търговия с деривати (Сингапур)¹³, Регламента за референтните стойности на ЕС (Сингапур и Австралия)¹⁴, Регламента за европейската пазарна инфраструктура относно централните контрагенти и Регламента относно централните депозитари на ценни книжа за централните депозитари на ценни книжа (и в двата случая за Обединеното кралство при Брексит без сделка)¹⁵. Комисията освен това проведе консултации с обществеността във връзка с решение относно адекватността съгласно Директивата за задължителния одит (Китай)¹⁶. Решение за еквивалентност в областта на Регламента относно пазарите на финансови инструменти във връзка със задължението за търговия с акции (Швейцария)¹⁷ бе прието през декември 2018 г. и срокът му изтече на 30 юни 2019 г. И накрая, в областта на Регламента относно агенциите за кредитен рейтинг¹⁸ (9 трети държави¹⁹), от една страна, Комисията удължи срока на няколко съществуващи решения за определени трети държави и, от друга страна, за първи път отмени съществуващи решения за определени трети държави. Всъщност някои от юрисдикциите не можеха вече да спазват стандартите, установени с Регламента относно агенциите за кредитен рейтинг на ЕС след изменението му през 2013 г., и решиха да не прилагат необходимите законодателни изменения поради мащабите на дейностите, попадащи в техния обхват. Комисията информира пряко засегнатите юрисдикции за намерението си да отмени режима им за еквивалентност и предложи на органите на съответните трети държави възможността да се върнат отново на този въпрос. Това показва как наблюдението може да доведе до преразглеждане на решения, включително до тяхната отмяна, когато това е обосновано (вж. приложението за допълнителни подробности и за факторите, които доведоха до приемането на тези решения).

6. Наблюдение и преразглеждания на еквивалентност

Наблюдение на решенията за еквивалентност

Непрекъснатото развитие на регулаторните и надзорните рамки на водещите финансови центрове и динамичният пазарен контекст показват, че е възможно фактите и хипотезите, въз

¹²Решение за изпълнение (ЕС) 2019/536 на Комисията от 29 март 2019 г., ОВ L 92, 1.4.2019 г., стр. 3—8.

¹³Решение за изпълнение (ЕС) 2019/541 на Комисията от 1 април 2019 г., ОВ L 93, 2.4.2019 г., стр. 18—24.

¹⁴Две решения за изпълнение на Комисията, приети заедно с настоящото съобщение (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5476 и Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5477). Проектите бяха публикувани за публично обсъждане през периода 19 март 2019 г.—16 април 2019 г.

¹⁵Решение за изпълнение (ЕС) 2018/2030 на Комисията от 19 декември 2018 г., ОВ L 325, 20.12.2018 г., стр. 47—49 с изменения; Решение за изпълнение (ЕС) 2018/2031 на Комисията от 19 декември 2018 г., ОВ L 325, 20.12.2018 г., стр. 50—52 с изменения.

¹⁶Проект, публикуван за публично обсъждане през периода 4 юни 2019 г.—2 юли 2019 г.: Ares(2019)3590761.

¹⁷Решение за изпълнение (ЕС) 2018/2047 на Комисията от 20 декември 2018 г., ОВ L 327, 21.12.2018 г., стр. 77—83.

¹⁸ОВ L 146, 31.5.2013 г., стр. 1—33.

¹⁹Девет решения за изпълнение на Комисията, приети заедно с настоящото съобщение, включително четири случая на подновяване: Хонконг (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5808), Япония (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5807), Мексико (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5804), Съединените щати (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5803), както и пет случая на отмяна на решения: Аржентина (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5806), Австралия (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5800), Бразилия (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5805), Канада (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5801), Сингапур (Решение за изпълнение на Комисията С(2019)5802). Проектите бяха публикувани за публично обсъждане през периода 11 юни 2019 г.—9 юли 2019 г.

основа на които първоначално са били взети някои решения за еквивалентност, вече да не са правилни. Използването на остарели констатации за еквивалентност може да доведе до нови рискове за финансовата система на ЕС.

Комисията и европейските надзорни органи трябва да осигурят адекватно наблюдение на еквивалентността, като си сътрудничат и действат съгласно съответните си правомощия. Както е отразено в последните изменения на режимите за еквивалентност, европейските надзорни органи са в добра позиция да се включат и да поемат водещата роля в определени задачи за наблюдение (след промени в регулирането в дадена трета държава и нейния надзорен опит, сътрудничество между надзорните органи в ЕС и в третата държава). Така например Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване извърши оценка на място на положението в Бермудските острови с цел наблюдение на изпълнението на решението за еквивалентност в областта на застраховането. Ефективно наблюдение е възможно само при наличието на действащи механизми за добро сътрудничество между Комисията и европейските надзорни органи, от една страна, и регулаторните и надзорните органи на съответната трета държава, от друга страна²⁰. Воденето на диалог и форумите с трети държави относно регулирането са от ключово значение за тази цел.

Наблюдението на еквивалентността се състои в техническа работа за проверка на ефектите от съществуващо решение за еквивалентност. Наред с другото, Комисията трябва да следи дали дадено решение за еквивалентност:

- продължава да изпълнява целите на ЕС, във връзка с които е било взето, което може да зависи например от промени в регулаторната рамка на третата държава;
- може да породи нови рискове за финансовата стабилност, лоялните пазарни отношения или защитата на инвеститорите и дали дейностите на фирмите или услугите, включени в обхвата на решението, спазват лоялните отношения на вътрешния пазар на ЕС за финансови услуги и запазват еднаквите условия на конкуренция в ЕС;
- е засегнато, в зависимост от случая, от включването на третата държава в списъците на ЕС на юрисдикции, неосказващи съдействие за данъчни цели²¹, или на високорискови трети държави със стратегически недостатъци в техните режими за борба срещу изпирането на пари/финансирането на тероризма²².

Наблюдението допринася за по-доброто разбиране на пазарните тенденции и развитието на регулаторните рамки, за оценка на начина, по който финансовите институции на трети държави или на ЕС използват дадено решение за еквивалентност, и за проверка на надзорните практики на трети държави. В крайна сметка резултатите от наблюдението се вземат предвид при евентуално преразглеждане на дадено решение за еквивалентност. По-специално, преразглеждане може да се предприеме в отговор на съществена констатация в резултат на извършеното наблюдение. В това отношение ефективното наблюдение дава възможност за

²⁰Липсата на навременно сътрудничество от страна на органите на трети държави при споделянето на информация за законодателни промени, надзорни практики или политики за изпълнение може да бъде основание за започване на ad hoc преразглеждане на дадено решение за еквивалентност.

²¹Списък на ЕС на юрисдикции, неосказващи съдействие за данъчни цели, включен в Заключенията на Съвета от 5 декември 2017 г. с последващи изменения.

²²Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73—117).

ранно откриване и съответно отстраняване на потенциално големи различия, свеждайки по този начин до минимум риска от евентуално оттегляне на по-късен етап. Ето защо то следва да се разглежда като полезно средство за осигуряване на стабилност при договореностите за еквивалентност, а не като източник на несигурност на тези договорености.

Преразглеждания на решенията за еквивалентност

Преразглеждането на еквивалентността включва по-добре структуриран и по-стриктно определен анализ. Този преглед е свързан наличието на съответни разпоредби в законодателството на ЕС, с които Комисията се оправомощава да предоставя статут на еквивалентност, или с включването на специален мандат за Комисията в самото решение за еквивалентност. По същество при преразглеждане се разглеждат всички критерии за еквивалентност и специфичните условия, съдържащи се в дадено решение за еквивалентност, с оглед да се гарантира, че те продължават да се спазват (напр. след като е била променена рамката на ЕС в даден сектор). То може да се извършва *ad hoc* или редовно и може да доведе до едностранно оттегляне на еквивалентността от Комисията. Преразглеждането включва подробен диалог със съответните органи на трети държави, които може все още да докажат, че техният режим осигурява резултатите, определени в съответната рамка на ЕС.

През следващите месеци Комисията ще работи в тясно сътрудничество с европейските надзорни органи с цел да се засили сътрудничеството при наблюдението съгласно съответните правомощия и съгласно промените, породени от влизането в сила на посочените по-горе последни изменения в законодателството.

7. Приоритети за 2019—2020 г.

Комисията работи по оценки на еквивалентност или предложения за решение в няколко области. Най-напреднала в това отношение е настоящата работа в областите на задължителния одит (адекватност)²³ и референтните показатели. В последната област няколко други юрисдикции на трети държави са в процес на изготвяне или приемане на нови регулаторни рамки за администриране и използване на референтни показатели, които понякога се основават до голяма степен на Регламента за референтните показатели на ЕС.

Освен това има някои приоритети, на които е необходимо да се обърне специално внимание в рамките на наблюдението:

- **Промени в законодателната рамка на ЕС:** области, в които е преразгледана законодателната рамка на ЕС, на която са се основавали предходните оценки на еквивалентността — това води до отмяна на съществуващи решения, когато рамката на дадена трета държава не осигурява вече резултатите, определени в новата рамка на ЕС²⁴;

²³Съгласно Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2006 година относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети (ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 87—107).

²⁴Вж. например решенията за подновяване или отмяна на еквивалентността след влизането в сила на новата рамка на ЕС за агенциите за кредитен рейтинг.

- **Области или трети държави със силно въздействие:** области и държави, включени в обхвата на решения за еквивалентност, които оказват силно въздействие върху финансовата стабилност, пазарната дейност и защитата на инвеститорите на ЕС²⁵;
- **Предстоящо преразглеждане или изтичане на срока на решения за еквивалентност:** области, в които в решенията за еквивалентност е предвиден срок за преразглеждане или срокът на действие предстои да изтече²⁶;
- **Развитие на пазара:** пазарни сегменти, в които се извършват динамични или структурни промени, или промени при използването на дадено решение за еквивалентност от участниците на финансовия пазар на ЕС²⁷.

През следващите месеци може да се наложи Комисията да предприеме специфични мерки за нови области на еквивалентност или наблюдение в сътрудничество по целесъобразност със съответните европейски надзорни органи.

8. Заключение

Политиката на ЕС за еквивалентността днес се очертава като гъвкав регулаторен инструмент, който дава възможност за смекчаване на слабите места в юрисдикциите. Подходът на ЕС към еквивалентността, включващ както механизми за първоначална оценка, така и за последващо наблюдение, ще продължи да допринася за развитието на регулаторната и надзорната структура, както и за сигурността и ефикасността на финансовите пазари в ЕС и в световен мащаб.

В контекста на двустранните отношения еквивалентността ще донесе съществени предимства за юрисдикциите на ЕС и третите държави под формата на смекчаване на трансграничните различия и несъвместимости, и ще продължи да намалява фрагментарността на глобалния пазар. Чрез решенията за еквивалентност тази цел може да се постигне най-добре посредством осигуряването на надеждни стандарти, гарантиращи финансовата стабилност, лоялните пазарни отношения и защитата на инвеститорите и посредством подкрепа и съдържателно засилване на сътрудничеството в регулаторната и надзорната област между органите на ЕС и органите на трети държави, като същевременно финансовите пазари на ЕС се запазят отворени и интегрирани в световен мащаб.

²⁵Вж. например решенията за еквивалентност относно централните контрагенти (член 25 от Регламент (ЕС) № 648/2012), когато Европейският орган за ценни книжа и пазари трябва да наблюдава развитието на регулаторните и надзорните уредби в трети държави.

²⁶Например съгласно Регламент (ЕС) № 575/2013 в първото решение за еквивалентност за определен брой юрисдикции, прието през декември 2014 г., се предвижда, че списъкът с държавите подлежи на преразглеждане на всеки 5 години. Оттогава с някои решения бяха добавени държави към списъка на еквивалентните юрисдикции. Работата трябва да продължи, включително по наблюдението на третите държави в списъка.

²⁷Например съгласно Регламент (ЕС) № 600/2014, членове 23 и 28 (задължение за търговия с акции и деривати), динамичното положение в сегмента на местата за търговия обосновава постоянно наблюдение на процесите, важни за емитентите и инвеститорите на ЕС, използващи тези инфраструктури, считани за еквивалентни от ЕС. Чрез наблюдението във връзка с дериватите трябва също така да се прецени дали третите държави предоставят равно третиране на местата за търговия на ЕС .