

**Gelijkwaardigheid op het gebied van financiële diensten**

1. **Inleiding**

De EU heeft consequent gewerkt aan de doelstelling van versterking van de interne markt voor financiële diensten door een gemeenschappelijk rulebook en een gemeenschappelijke toezichtsarchitectuur voor haar lidstaten in te voeren. De laatste jaren heeft de EU in dit opzicht tastbare vooruitgang geboekt door de bankenunie op te richten en de grondslagen te leggen voor de kapitaalmarktenunie.

In overeenstemming met het mondiale karakter van de financiële markten denkt de EU na over de vraag hoe haar kader voor financiële diensten grensoverschrijdende activiteiten en blootstellingen aan risico’s in derde landen behandelt en wat de wisselwerking is tussen dat kader en andere regelgevingsstelsels. Tegelijkertijd volgt de EU de externe ontwikkelingen op het gebied van regelgeving en toezicht (verbetering of verslechtering van bilaterale samenwerking/wederzijds vertrouwen) die gevolgen kunnen hebben voor het bredere regelgevingskader voor marktdeelnemers die in de EU actief zijn, en zo nodig reageert zij daar alert op. Daarbij streeft de EU ernaar een veerkrachtig en doeltreffend prudentieel kader in stand te houden dat risico’s in verband met grensoverschrijdende activiteiten aanpakt voor zover zij van invloed zijn op de financiële stabiliteit van de EU, de marktintegriteit, de beleggersbescherming en het gelijke speelveld op de interne markt. Op zijn minst moet ernaar worden gestreefd tegenstrijdige vereisten te vermijden en de mogelijkheden voor regelgevingsarbitrage te verminderen.

De EU is niet het enige regelgevingsgebied dat met deze uitdaging wordt geconfronteerd. Het EU-recht inzake financiële diensten en de financiëleregelgevingsstelsels in derde landen zijn gebaseerd op internationale normen die gezamenlijk worden ontwikkeld in internationale organisaties zoals de Raad voor financiële stabiliteit, het Bazels Comité voor bankentoezicht, de International Association of Insurance Supervisors en de Internationale organisatie van effectentoezichthouders, onder de politieke leiding van de G20. Internationale normen helpen alle rechtsgebieden ervoor te zorgen dat soortgelijke risico’s op soortgelijke wijze kunnen worden aangepakt en dat nivellering naar beneden – die vaak leidt tot financiële instabiliteit en besmettingsrisico’s op de wereldmarkten – wordt vermeden. Het overkoepelende G20-kader wordt ook geschraagd door een netwerk van bilaterale samenwerkingsregelingen, zowel op regelgevings- als op toezichtniveau. Samenwerking draagt bij tot wederzijds begrip en vertrouwen tussen rechtsgebieden, wat een voorwaarde is voor het beheren van grensoverschrijdende risico’s. De EU zet zich onvermoeibaar in voor mondiale regelgevingsconvergentie rond internationale normen. Tegelijkertijd hebben deze mondiale kaders een algemene normeringsdoelstelling, waardoor ze niet altijd zijn toegerust op het aanpakken van concrete kwesties die zich in een specifieke bilaterale context voordoen.

Rechtsgebieden over de hele wereld gebruiken verschillende methoden om de diverse risico’s en uitdagingen die uit grensoverschrijdende activiteiten voortvloeien, intern te beheren. Deze methoden variëren van toepassing van de binnenlandse regeling op grensoverschrijdende situaties tot inachtneming van de regels en toezichtresultaten van derde landen, en zelfs tot volledige vrijstelling van bepaalde grensoverschrijdende activiteiten.

Het EU-recht inzake financiële diensten[[1]](#footnote-2) omvat momenteel ongeveer 40 bepalingen[[2]](#footnote-3) op grond waarvan de Commissie gelijkwaardigheidsbesluiten kan vaststellen. Tot op heden heeft de Commissie ruim 280 gelijkwaardigheidsbesluiten vastgesteld voor meer dan 30 landen, op diverse terreinen van de financiële sector.

De belangrijkste EU-aanpak, die “gelijkwaardigheid” wordt genoemd, omvat een positieve beoordeling van het kader van een derde land, waardoor het mogelijk wordt te vertrouwen op de regels van het derde land en het werk van de toezichthouder van het derde land.

In de praktijk kan de EU bepalen dat het regelgevings- of toezichtkader van een derde land gelijkwaardig is aan het overeenkomstige EU-kader, zodat de autoriteiten in de EU erop kunnen vertrouwen dat de onder toezicht staande entiteiten in dat derde land gelijkwaardige regels in acht nemen. Dit geschiedt volgens besluitvormingsprocessen van de Commissie, voorafgegaan door een beoordeling volgens in het EU-recht vastgelegde criteria. Vanaf het begin vindt ook een dialoog plaats met de autoriteiten van de betrokken derde landen.

Deze aanpak maakt enerzijds gebruik van de doeltreffendheid van het gemeenschappelijke rulebook van de EU en het toezicht en de handhaving door de EU-autoriteiten en biedt anderzijds passende mogelijkheden voor grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van financiële diensten en markten. Gelijkwaardigheidsbesluiten kunnen immers bijdragen tot de bevordering van grensoverschrijdende handel.

De gelijkwaardigheidsregels van de EU zijn verbeterd in een aantal wetgevingshandelingen waarover de EU-wetgevers onlangs overeenstemming hebben bereikt en die betrekking hebben op de Europese toezichthoudende autoriteiten[[3]](#footnote-4), de Europese marktinfrastructuren[[4]](#footnote-5) en de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen[[5]](#footnote-6). Hierbij is benadrukt dat het noodzakelijk is dat de gelijkwaardigheidsbesluiten en daaruit voortvloeiende toezichtbesluiten de risico’s in aanmerking nemen, nauw aansluiten bij het regelgevings- en toezichtkader van het betrokken derde land en rekening houden met de impact van de activiteiten van derde landen op EU-markten. Hierbij is ook duidelijk bepaald dat het derde land ervoor moet zorgen dat de criteria en voorwaarden van een gelijkwaardigheidsbesluit voortdurend worden nageleefd.

Nu deze nieuwe verbeteringen binnenkort in het EU-rulebook zullen worden opgenomen, en in het licht van de internationale beleidsontwikkelingen, is het tijd om de balans op te maken van de algemene aanpak van de EU ten aanzien van gelijkwaardigheid en enkele van de uitdagingen te presenteren waarmee dit beleid momenteel wordt geconfronteerd. In februari 2017 hebben de diensten van de Commissie een werkdocument[[6]](#footnote-7) gepubliceerd waarin een eerste uitgebreide beoordeling is gegeven van gelijkwaardigheid op het gebied van financiële diensten. Deze mededeling, die voortbouwt op die technische werkzaamheden, beschrijft de huidige prioriteiten van het gelijkwaardigheidsbeleid van de Commissie, schetst de recente verbeteringen in de wetgeving en verwijst naar de belangrijkste aspecten van de beoordeling en de besluitvormingsprocessen. Ten slotte presenteert zij de recente en lopende werkzaamheden met betrekking tot gelijkwaardigheidsbeoordelingen en -monitoring.

1. **Het doel van gelijkwaardigheid**

De EU werkt vastbesloten aan open, eerlijke en efficiënte financiële markten die binnen strikte prudentiële en gedragskaders opereren. Gelijkwaardigheid is een van de belangrijkste instrumenten van de EU om dat doel in de externe dimensie van de interne markt te bevorderen. Dat komt omdat zij de samenhang en de onderlinge verenigbaarheid tussen de relevante onderdelen van het EU-kader en de overeenkomstige regels in derde landen bevordert. Het EU-gelijkwaardigheidsbeleid dient drie doelstellingen:

* het combineert de behoefte aan financiële stabiliteit en beleggersbescherming in de EU enerzijds met de voordelen van een open en mondiaal geïntegreerde financiële markt van de EU anderzijds;
* het speelt een centrale rol bij de bevordering van mondiale regelgevingsconvergentie rond internationale normen;
* het is een belangrijke aanleiding om samenwerking op het gebied van toezicht met de betrokken partners in het derde land tot stand te brengen of deze te verbeteren.

Dit algemene beleidsperspectief moet ook tegemoetkomen aan de belangen van de marktdeelnemers, die van nature focussen op de meer rechtstreekse voordelen van gelijkwaardigheidsbesluiten, waardoor de autoriteiten in de EU erop kunnen vertrouwen dat de onder toezicht staande entiteiten gelijkwaardige regels in een derde land naleven. Enkele van deze voordelen zijn:

* verminderen (of zelfs uitbannen) van overlappingen in de nalevingsvereisten voor marktdeelnemers uit de EU en uit derde landen;
* bepaalde diensten, producten en activiteiten van ondernemingen uit derde landen voor regelgevingsdoeleinden in de EU aanvaardbaar maken en zo de beschikbaarheid ervan op de EU-markt vergemakkelijken;
* in sommige gevallen ervoor zorgen dat een samenhangende prudentiële regeling van toepassing is op banken en andere financiële instellingen uit de EU die buiten de EU actief zijn, zodat de kosten van investeringen/blootstellingen van EU-ondernemingen in derde landen worden verlaagd door met name kapitaalbeheer te vergemakkelijken.

Gelijkwaardigheidsbesluiten kunnen voordelen opleveren doordat ze de grensoverschrijdende handelsvoorwaarden verbeteren en nieuwe kansen creëren en zo bijdragen tot eerlijke en open handel tussen de EU en derde landen. In enkele gevallen kunnen gelijkwaardigheidsbesluiten ook meer mogelijkheden voor markttoegang bieden. Voordat zij overgaat tot gelijkwaardigheidsbeoordelingen van derde landen, maakt de Commissie telkens een afzonderlijke afweging van de mogelijke voordelen voor financiëlemarktdeelnemers in de EU.

Tegelijkertijd draait het gelijkwaardigheidsproces in de eerste plaats om risicobeheer. Hierbij gaat het steevast om het beheer van risico’s in verband met de grensoverschrijdende activiteiten van marktdeelnemers (gevolgen voor de financiële stabiliteit van de EU, marktintegriteit, beleggersbescherming en het gelijke speelveld op de interne markt van de EU), terwijl tegelijkertijd de voordelen van een open en mondiaal geïntegreerde financiële markt in de EU worden benut.

Wanneer een nieuw besluit wordt overwogen om te vertrouwen op regels of toezicht van derde landen, is het de verantwoordelijkheid van de Commissie ervoor te zorgen dat de verwachte voordelen niet gepaard gaan met buitensporige risico’s (en kosten) voor de financiële markten van de EU en dat die regels op een uit prudentieel oogpunt deugdelijke wijze kunnen worden ingevoerd met inachtneming van het gelijke speelveld op de interne markt van de EU. Uiteindelijk moet elk nieuw gelijkwaardigheidsbesluit een prudent en duurzaam kader bieden dat als brug tussen de internemarktregels van de EU en de prudentiële regels van het derde land fungeert.

Hoewel de gelijkwaardigheid wordt beoordeeld aan de hand van de in het EU-recht vastgelegde criteria, moet de Commissie ook nagaan of gelijkwaardigheidsbesluiten verenigbaar zouden zijn met de beleidsprioriteiten van de EU op gebieden zoals internationale sancties, de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, goed bestuur in belastingzaken op mondiaal niveau en andere relevante prioriteiten van het extern beleid, teneinde de samenhang van het optreden van de EU op het internationale toneel te waarborgen. Al deze factoren zijn indicatief voor de mate van risico voor de financiële stabiliteit of de behoefte aan bescherming van financiëlemarktdeelnemers en andere personen in de EU. Daarom is het belangrijk met deze aspecten rekening te houden met het oog op de bescherming van de reputatie en de stabiliteit op lange termijn van de financiële sector van de EU.

Hoewel gelijkwaardigheidsbesluiten eenzijdige en discretionaire handelingen van de EU zijn, leveren zij voor zowel de EU als haar derde partnerlanden voordelen op. Deze wederzijds voordelige uitkomst is afhankelijk van billijkheid en rechtvaardigheid bij de behandeling van spelers uit de EU die in derde landen actief zijn en ter plaatse aan regels en toezicht onderworpen zijn. Sommige categorieën gelijkwaardigheidsbesluiten worden dan ook pas genomen nadat terdege rekening is gehouden met de wijze waarop het derde land met het EU-regelgevingskader omgaat, met de door de EU-autoriteiten verrichte toezichtswerkzaamheden en met de aanwezigheid van marktdeelnemers uit de EU. Het verkennen van wederzijds voordelige oplossingen met derde landen, bijvoorbeeld de invoering van samenwerkingsregelingen inzake toezicht, wordt in een aantal gevallen aangemoedigd door de opzet van het gelijkwaardigheidskader van de EU. In de toekomst zal de Commissie, wanneer zij gelijkwaardigheidsbesluiten neemt, rekening blijven houden met de prudentiële behandeling die het betrokken derde land marktdeelnemers uit de EU geeft, en dit zo nodig met dat land bespreken.

1. **Recente verbeteringen in de opzet van de gelijkwaardigheidsregelingen van de EU**

De mogelijkheden om gelijkwaardigheid toe te kennen, zijn uiteengezet in specifieke gelijkwaardigheidsbepalingen die in een aantal wetgevingshandelingen van de EU inzake financiële diensten zijn opgenomen. Gelijkwaardigheidsbepalingen zijn afgestemd op de behoeften van elke specifieke handeling en moeten worden gelezen in het licht van de doelstellingen van die handeling, en met name de bijdrage ervan aan de totstandbrenging en werking van de interne markt, de marktintegriteit, de beleggersbescherming en, meer in het algemeen, de bijdrage ervan aan de financiële stabiliteit. De wetgevingshandelingen beschrijven de voorwaarden, de criteria en de mate waarin de EU rekening mag houden met het regelgevings- en toezichtkader van een derde land bij de regulering van en het toezicht op financiële markten in de EU in situaties met een grensoverschrijdend element. Als gevolg hiervan verschillen de in de EU-wetgeving inzake financiële diensten opgenomen gelijkwaardigheidsmechanismen aanzienlijk qua te volgen procedures, inhoud van de vereiste beoordeling of uitvoering van een positief gelijkwaardigheidsbesluit[[7]](#footnote-8).

De laatste jaren heeft de Commissie met het Europees Parlement, de Raad en andere belanghebbenden een intensieve dialoog gevoerd over de noodzakelijke verbeteringen in de EU-aanpak inzake vaststelling en instandhouding van gelijkwaardigheid[[8]](#footnote-9). De Commissie trekt uit dit overleg de conclusie dat men het erover eens is dat het uiterst moeilijk zou zijn om een eenvormig beoordelings- en besluitvormingsproces toe te passen dat alle verschillende gelijkwaardigheidsgebieden omvat. De beleidsmakers, regelgevers en andere belanghebbenden aanvaarden nu dat de EU een heterogene aanpak van gelijkwaardigheid moet hanteren, zolang bij elk specifiek type gelijkwaardigheid enkele gemeenschappelijke beginselen worden nageleefd: evenredigheid bij de beoordelingen, een risicogebaseerde aanpak bij de vaststelling van gelijkwaardige resultaten, en meer transparantie jegens het betrokken derde land en het grote publiek. Voorts is men het erover eens dat erop moet worden toegezien of de derde landen blijven voldoen aan de voorwaarden die aan een positief gelijkwaardigheidsbesluit ten grondslag liggen.

De Commissie heeft al actief gereageerd op de oproepen tot verbetering waarvoor geen wetgevingsmaatregelen nodig waren, met name op het gebied van de publieke transparantie, de verantwoordingsplicht en de niet-openbare dialogen met afzonderlijke derde landen. In het werkdocument van de diensten van de Commissie van 2017 worden de procedure die tot een gelijkwaardigheidsbesluit leidt en de diverse overwegingen en beperkingen die daarbij een rol spelen, in detail toegelicht. De Commissie heeft ook een openbaar toegankelijk overzicht gegeven van de in het EU-recht bestaande bevoegdheidsdelegaties inzake gelijkwaardigheid en de tot dusver genomen gelijkwaardigheidsbesluiten. De Commissie heeft onlangs ook haar interne procedures aangepast; zij onderwerpt ontwerpgelijkwaardigheidsbesluiten nu doorgaans aan een openbare raadpleging voordat zij worden goedgekeurd (met een feedbackperiode van 30 dagen).

Voorts heeft de Commissie samen met het Europees Parlement en de Raad gewerkt aan een aantal wetgevingsvoorstellen die van belang zijn voor de gelijkwaardigheidsaanpak van de EU. Als gevolg daarvan zijn onlangs belangrijke wijzigingen ingevoerd in de gelijkwaardigheidsregelingen in het kader van een aantal wijzigingshandelingen met betrekking tot de Europese toezichthoudende autoriteiten, de Europese marktinfrastructuren en de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen.

De wijziging van de verordeningen betreffende de Europese toezichthoudende autoriteiten versterkt de rol van die autoriteiten bij het toezicht op gelijkwaardige derde landen. Elke Europese toezichthoudende autoriteit moet monitoringwerkzaamheden ten aanzien van gelijkwaardige derde landen verrichten en jaarlijks een vertrouwelijk verslag indienen bij het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de andere twee Europese toezichthoudende autoriteiten “met een samenvatting van haar bevindingen inzake haar monitoringactiviteiten”. Bovendien mogen de Europese toezichthoudende autoriteiten geen administratieve regelingen treffen met derde landen die op de lijst staan van landen met een hoog risico in verband met witwassen en terrorismefinanciering.

De wijziging van de verordening Europese marktinfrastructuur versterkt het toezichtkader voor centrale tegenpartijen die clearingdiensten voor EU-ondernemingen verrichten, met name door een meer risicogebaseerde en evenredige aanpak voor de regeling van het derde land in te voeren. Centrale tegenpartijen van een derde land die systeemrelevant en relevant voor de financiële stabiliteit in de EU zijn of waarschijnlijk zullen worden, zullen worden onderworpen aan specifieke en evenredige vereisten die de omvang van het systeemrisico weerspiegelen. Als die vereisten ontoereikend zijn om de potentiële risico’s voor de stabiliteit van de Unie of van een van de lidstaten te beperken, kan een centrale tegenpartij van een derde land er als laatste redmiddel toe worden verplicht diensten aan EU-ondernemingen te verlenen via een entiteit met een vergunning in de EU.

De verordening beleggingsondernemingen voert nieuwe beoordelingscriteria in, alsmede aanvullende waarborgen en rapportageverplichtingen voor in gelijkwaardige rechtsgebieden gevestigde ondernemingen uit derde landen in het bestaande gelijkwaardigheidskader voor de grensoverschrijdende verlening van beleggingsdiensten voor professionele cliënten overeenkomstig de verordening markten in financiële instrumenten (MiFIR)[[9]](#footnote-10). In het kader van de nieuwe gelijkwaardigheidsregeling worden verschillende categorieën rechtsgebieden van derde landen gecreëerd; met name voor rechtsgebieden waar de omvang en reikwijdte van de verleende diensten waarschijnlijk systeemrelevant is voor de Unie, kan gelijkwaardigheid alleen worden toegekend na een gedetailleerde en granulaire beoordeling door de Commissie. Voorts krijgt de Europese Autoriteit voor effecten en markten een grotere rol bij het toezicht op de activiteiten van dergelijke ondernemingen in de Unie.

Bovendien zullen buiten de EU beheerde financiële benchmarks tot 2022 worden vrijgesteld van de verplichting om als gelijkwaardig, erkend of bekrachtigd te worden beschouwd om in de EU te worden gebruikt[[10]](#footnote-11). Daarnaast zal de Europese Autoriteit voor effecten en markten vanaf 2022 de bevoegdheid hebben om benchmarkbeheerders uit derde landen te erkennen.

1. **Beoordelingen en besluitvorming inzake gelijkwaardigheid**

Een gelijkwaardigheidsbesluit is een eenzijdige en discretionaire handeling van de EU die door de Commissie wordt verricht overeenkomstig de prioriteiten van de Unie en de belangen van de financiële markten van de EU. Het voorbereiden en nemen van gelijkwaardigheidsbesluiten staat niet op zichzelf: de Commissie tracht in beginsel altijd een doeltreffende technische dialoog aan te gaan met de betrokken partijen, waaronder zo nodig de Europese toezichthoudende autoriteiten, om de robuustheid en nauwkeurigheid van de onderliggende technische beoordelingen te waarborgen. Autoriteiten van derde landen wordt verzocht informatie te verstrekken over de wijze waarop hun regelgevings- en toezichtkaders de resultaten opleveren die in het overeenkomstige EU-kader zijn vastgelegd.

De Commissie tracht technische contacten met het betrokken derde land te leggen om een beter inzicht te krijgen in de regels van dat land en om haar gelijkwaardigheidsbevindingen later te bevestigen. In een later stadium kunnen dergelijke technische contacten helpen potentiële lacunes te dichten die bij monitoring achteraf in het regelgevings- of toezichtkader worden geconstateerd. In dat verband vormen de bestaande regelgevings- of regionale dialogen met een aantal derde landen niet alleen een bron van informatie, maar ook een gelegenheid om technische beoordelingen voor gelijkwaardigheidsbesluiten af te stemmen, de bevindingen van gelijkwaardigheidsmonitoring te bespreken of na te gaan of een bestaand besluit moet worden hertoetst indien materiële tekortkomingen zijn vastgesteld.

De vaststelling van de gelijkwaardigheid van een regeling van een derde land vloeit voort uit een zorgvuldige beoordeling per geval van de regels van dat land en het toezicht daarop door de Commissie. Bij een dergelijke beoordeling staan twee aspecten centraal: het evenredigheidsbeginsel en de noodzaak om de risico’s in verband met grensoverschrijdende activiteiten te beheren met behulp van gelijkwaardigheid.

De Commissie hecht het grootste belang aan het vellen van een evenredig oordeel over de risico’s die de beoordeelde kaders van derde landen inhouden. De onderzochte rechtsgebieden kunnen verschillende risicoblootstellingen voor financiële markten in de EU met zich meebrengen, afhankelijk van onder meer de onderlinge verwevenheid van de beoordeelde markt en de financiële markten van de EU, en dus ook het marktaandeel van het betrokken derde land. De nadruk op risico’s in dit proces houdt in dat derde landen met een grote impact, waarvoor een gelijkwaardigheidsbesluit waarschijnlijk intensief door marktdeelnemers zal worden gebruikt, doorgaans een significantere reeks risico’s vertegenwoordigen waarmee de Commissie bij haar beoordeling van de gelijkwaardigheidscriteria en de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid rekening zal moeten houden. Indien de gelijkwaardigheidsbeoordeling van dergelijke derde landen tekortkomingen of lacunes bevat, zouden deze waarschijnlijk negatieve gevolgen hebben voor de financiële stabiliteit of de marktintegriteit in de EU.

Volgens deze aanpak stelt de Commissie risico’s voor het financiële stelsel van de EU vast die kunnen ontstaan als gevolg van een verhoogde blootstelling aan een specifiek kader van een derde land. Zij kijkt specifiek naar die risico’s wanneer zij verifieert of derde landen aan een reeks gelijkwaardigheidscriteria voldoen, en past daarbij de criteria toe op een wijze die evenredig is aan de vastgestelde risico’s. De technische beoordeling – die zo nodig nadere relevante criteria kan omvatten – kan een bijdrage inhouden van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA’s) – de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (Eiopa) – of, in voorkomend geval, van andere organen op EU-niveau zoals het Comité van Europese auditorstoezichthouders (Ceaob).

Bij gelijkwaardigheidsbeoordelingen van kaders van derde landen wordt gekeken naar de resultaten van regelgeving en toezicht van het derde land, terwijl ook rekening wordt gehouden met de risico’s die aan het financiële stelsel van het derde land verbonden zijn. Regelingen van derde landen hoeven niet identiek te zijn aan het EU-kader, maar zij moeten wel de in dat kader vastgelegde resultaten volledig waarborgen. In dat verband kan de risicogebaseerde aanpak ertoe leiden dat de Commissie specifieke kwesties van beoordeelde derde landen in aanmerking neemt, bijvoorbeeld het feit dat ondernemingen uit de EU in hoge mate steunen op exploitanten die gereglementeerd worden en onder toezicht staan in het betrokken land. Evenredigheid bij de toepassing van de criteria kan ertoe leiden dat de EU van landen met een grote impact sterkere garanties verwacht dat zij de vereiste resultaten kunnen leveren. Samen dragen deze elementen bij tot een effectief en veilig gelijkwaardigheidskader dat grensoverschrijdende activiteiten op de financiële markten van de kant van de EU ondersteunt.

Als onderdeel van haar discretionaire bevoegdheid kan de Commissie besluiten een gelijkwaardigheidsbesluit formeel vast te stellen, op te schorten of in te trekken. Afhankelijk van de omstandigheden kan een dergelijk besluit van kracht worden na een eventuele overgangsperiode, die voor het hele besluit of delen ervan kan gelden. Indien de gelijkwaardigheid wordt ingetrokken, kan zij op een later tijdstip worden hersteld wanneer aan alle noodzakelijke voorwaarden is voldaan. De Commissie kan ook een in de tijd beperkte gelijkwaardigheid toekennen of aan gelijkwaardigheidsbesluiten voorwaarden of beperkingen verbinden. Zij kan bijvoorbeeld gelijkwaardigheid toekennen aan een deel of het gehele kader van een derde land voor specifieke entiteiten, producten of diensten of categorieën daarvan, of alleen aan sommige van zijn bevoegde autoriteiten. De Commissie kan met name besluiten van die flexibiliteit gebruik te maken wanneer sommige aspecten van de gelijkwaardigheidsbeoordeling van een derde land geen consequent bevredigend resultaat opleveren, wanneer meer ervaring nodig is om te beoordelen hoe de samenwerking tussen toezichthouders in de EU en het derde land zich ontwikkelt, of wanneer een nieuwe regeling in het derde land naar verwachting wel volledig de vereiste resultaten zal opleveren. De Commissie zal niet alleen beoordelen of aan de gelijkwaardigheidscriteria in de EU-wetgeving inzake financiële diensten is voldaan, maar ook rekening houden met doeltreffende samenwerking met een rechtsgebied van een derde land op andere beleidsterreinen van de EU, zoals uiteengezet in punt 2 hierboven.

Derde landen kunnen blijk geven van belangstelling om te worden beoordeeld, wat de Commissie in overweging zal nemen.Bevoegdheidsdelegaties inzake gelijkwaardigheid geven derde landen echter niet het recht om hun kader te laten beoordelen of om een gelijkwaardigheidsverklaring te verkrijgen, ook al kunnen die derde landen aantonen dat hun kader aan de relevante criteria voldoet. Evenzo geldt dat hoewel de EU zich in veel gevallen aan internationale normen houdt en de inachtneming van internationale normen door een derde land een belangrijke factor is, dit nog niet betekent dat de Commissie dat land op een specifiek gebied automatisch als gelijkwaardig aan de EU beschouwt.

1. **Sinds januari 2018 genomen gelijkwaardigheidsbesluiten**

Sinds januari 2018 heeft de Commissie gelijkwaardigheidsbesluiten vastgesteld op het gebied van de verordening Europese marktinfrastructuur inzake marginvereisten (Japan)[[11]](#footnote-12), de verordening kapitaalvereisten (Argentinië)[[12]](#footnote-13), de verordening markten in financiële instrumenten inzake de handelsverplichting voor derivaten (Singapore)[[13]](#footnote-14), de benchmarkverordening (Singapore en Australië)[[14]](#footnote-15), de verordening Europese marktinfrastructuur inzake centrale tegenpartijen en de verordening centrale effectenbewaarinstellingen (beide voor het Verenigd Koninkrijk in geval van een brexit zonder akkoord)[[15]](#footnote-16). De Commissie heeft ook het publiek geraadpleegd over een adequaatheidsbesluit in het kader van de richtlijn wettelijke controles (China)[[16]](#footnote-17). Een gelijkwaardigheidsbesluit op het gebied van de verordening markten in financiële instrumenten inzake de handelsverplichting voor aandelen (Zwitserland)[[17]](#footnote-18) is vastgesteld in december 2018 en verstreken op 30 juni 2019. Ten slotte heeft de Commissie op het gebied van de verordening inzake ratingbureaus[[18]](#footnote-19) (9 landen[[19]](#footnote-20)) enerzijds bestaande besluiten voor bepaalde derde landen verlengd en anderzijds voor de eerste keer bestaande besluiten voor bepaalde derde landen ingetrokken. Sommige rechtsgebieden konden namelijk niet langer aan de normen van de EU-verordening inzake ratingbureaus voldoen nadat deze in 2013 was gewijzigd, en hebben gezien de omvang van de bestreken activiteiten besloten van het aanbrengen van de nodige wetgevingsaanpassingen af te zien. De Commissie heeft de betrokken rechtsgebieden direct op de hoogte gesteld van haar voornemen om de gelijkwaardigheidsregeling in te trekken en de autoriteiten van de betrokken derde landen de gelegenheid geboden op hun besluit terug te komen. Dit illustreert hoe monitoring kan leiden tot hertoetsing van besluiten, inclusief intrekking ervan wanneer dat gerechtvaardigd is (zie de bijlage voor nadere bijzonderheden en de factoren die tot de vaststelling van dergelijke besluiten aanleiding hebben gegeven).

1. **Monitoring en hertoetsing van gelijkwaardigheid**

***Monitoring van gelijkwaardigheidsbesluiten***

Door een constante ontwikkeling van de regelgevings- en toezichtkaders van leidende financiële centra en een dynamische marktcontext kan het gebeuren dat feiten en aannamen waarop gelijkwaardigheidsbesluiten berusten, niet langer juist zijn. Vertrouwen op achterhaalde gelijkwaardigheidsbevindingen kan nieuwe risico’s voor het financiële stelsel van de EU met zich meebrengen.

De Commissie en de Europese toezichthoudende autoriteiten moeten voor adequate gelijkwaardigheidsmonitoring zorgen en daarbij samenwerken overeenkomstig hun respectieve mandaten. Zoals blijkt uit de recente wijzigingen van de gelijkwaardigheidsregelingen, verkeren de Europese toezichthoudende autoriteiten in een goede positie om het voortouw te nemen bij specifieke monitoringtaken (na ontwikkelingen in de regelgeving van een derde land en op grond van zijn toezichtreputatie, samenwerking tussen toezichthouders in de EU en in een derde land). De Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen heeft bijvoorbeeld een beoordeling ter plaatse van de situatie in Bermuda verricht om de uitvoering van het gelijkwaardigheidsbesluit inzake verzekeringen te monitoren. Doeltreffende monitoring is alleen mogelijk wanneer er goede samenwerkingsregelingen bestaan tussen de Commissie en de Europese toezichthoudende autoriteiten enerzijds en de autoriteiten en toezichthouders van het derde land anderzijds[[20]](#footnote-21). Regelgevingsdialogen en -fora zijn in dit verband heel belangrijk.

Gelijkwaardigheidsmonitoring bestaat uit technische werkzaamheden om de gevolgen van een bestaand gelijkwaardigheidsbesluit te onderzoeken. De Commissie moet onder meer nauwlettend volgen of een gelijkwaardigheidsbesluit:

* blijft voldoen aan de EU-doelstellingen waarvoor het is genomen, wat bijvoorbeeld afhankelijk kan zijn van veranderingen in het regelgevingskader van het derde land;
* nieuwe risico’s met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit, de marktintegriteit of de beleggersbescherming en of de activiteiten van de bedrijven of diensten waarop het besluit betrekking heeft, de integriteit van de interne markt van de EU voor financiële diensten in acht nemen en het gelijke speelveld in de EU in stand houden;
* in voorkomend geval wordt beïnvloed door plaatsing van het derde land op de EU-lijst van op belastinggebied niet-coöperatieve rechtsgebieden[[21]](#footnote-22) of de EU-lijst van derde landen met strategische tekortkomingen in hun regelgevingskader ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering[[22]](#footnote-23).

Monitoring geeft een beter inzicht in de markt- en regelgevingsontwikkelingen, in de wijze waarop financiële instellingen uit een derde land of de EU een gelijkwaardigheidsbesluit gebruiken, en in de toezichtpraktijken van derde landen. Monitoringresultaten worden dan ook meegenomen bij de eventuele hertoetsing van een gelijkwaardigheidsbesluit. Een belangrijke monitoringbevinding kan zelfs aanleiding geven tot een hertoetsing. Dankzij doeltreffende monitoring kunnen mogelijk ernstige afwijkingen vroegtijdig worden opgespoord en aangepakt, zodat het risico van een latere intrekking wordt geminimaliseerd. Monitoring moet dus worden beschouwd als nuttig middel om de stabiliteit in gelijkwaardigheidsregelingen te waarborgen, en niet als bron van onzekerheid in die regelingen.

***Hertoetsing van gelijkwaardigheidsbesluiten***

Een gelijkwaardigheidshertoetsing behelst een gestructureerdere en strikter omschreven analyse. Een dergelijke hertoetsing houdt verband met de in het EU-recht aan de Commissie verleende bevoegdheidsdelegatie inzake gelijkwaardigheid of met een specifiek mandaat voor de Commissie in een gelijkwaardigheidsbesluit zelf. Bij een hertoetsing worden in wezen alle in een gelijkwaardigheidsbesluit opgenomen gelijkwaardigheidscriteria en specifieke voorwaarden onderzocht om na te gaan of ze nog in acht worden genomen (bijv. nadat het EU-kader in een bepaalde sector is gewijzigd). Hertoetsingen kunnen op ad-hocbasis of regelmatig worden ondernomen, en kunnen ertoe leiden dat de Commissie de gelijkwaardigheid eenzijdig intrekt. Hierbij vindt een zorgvuldige dialoog plaats met de betrokken autoriteiten van het derde land, die eventueel alsnog kunnen aantonen dat hun regeling de in het desbetreffende EU-kader vastgelegde resultaten oplevert.

De komende maanden zal de Commissie nauw samenwerken met de Europese toezichthoudende autoriteiten om de samenwerking inzake monitoring op te voeren, in overeenstemming met hun respectieve mandaten en de wijzigingen die de inwerkingtreding van de hierboven genoemde recente wetgevingsverbeteringen met zich meebrengen.

1. **Overzicht van de prioriteiten voor 2019-2020**

De Commissie werkt aan gelijkwaardigheidsbeoordelingen of voorstellen voor een besluit op een aantal gebieden. Het verst gevorderd is het werk op het gebied van wettelijke controles (adequaatheid)[[23]](#footnote-24) en benchmarks. Op dit laatste gebied is een aantal rechtsgebieden van derde landen bezig met de voorbereiding of vaststelling van nieuwe regelgevingskaders voor het beheer en gebruik van benchmarks, die in sommige gevallen grotendeels geënt zijn op de benchmarkverordening van de EU.

Voorts moet de monitoring gericht zijn op de volgende prioriteiten:

* **Veranderingen in het wetgevingskader van de EU:** gebieden waar het wetgevingskader van de EU waarop eerdere gelijkwaardigheidsbeoordelingen berusten, is herzien – dit leidt tot intrekking van bestaande besluiten wanneer het kader van het derde land niet langer de resultaten oplevert die in het nieuwe EU-kader zijn vastgelegd[[24]](#footnote-25);
* **Gebieden of derde landen met een grote impact:** door een gelijkwaardigheidsbesluit bestreken gebieden en landen die qua financiële stabiliteit, marktactiviteit en beleggersbescherming een grote impact op de EU hebben[[25]](#footnote-26);
* **Op handen zijnde hertoetsing of verstrijken van een gelijkwaardigheidsbesluit:** gebieden waar gelijkwaardigheidsbesluiten een hertoetsingtermijn omvatten of wanneer een tijdslimiet nadert[[26]](#footnote-27);
* **Marktontwikkelingen:** marktsegmenten die dynamische of structurele veranderingen ondergaan, of ontwikkelingen in het gebruik van een gelijkwaardigheidsbesluit door financiëlemarktdeelnemers uit de EU**[[27]](#footnote-28).**

De komende maanden moet de Commissie wellicht op meer gelijkwaardigheids- of monitoringgebieden specifieke actie ondernemen, waar nodig in samenwerking met de betrokken Europese toezichthoudende autoriteiten.

1. **Conclusie**

Het gelijkwaardigheidsbeleid van de EU is momenteel een flexibel regelgevingsinstrument waarmee breuklijnen tussen rechtsgebieden kunnen worden overbrugd. De gelijkwaardigheidsaanpak van de EU, en dit geldt voor zowel de initiële beoordelingsmechanismen als de monitoring achteraf, zal een echte meerwaarde blijven hebben voor de regelgevings- en toezichtsarchitectuur en voor veilige en efficiënte financiële markten in de EU en de rest van de wereld.

In de context van bilaterale betrekkingen zal gelijkwaardigheid voor de EU en voor derde landen tastbare voordelen opleveren qua vermindering van grensoverschrijdende verschillen en onverenigbaarheden, en bijdragen tot het terugdringen van de wereldwijde marktfragmentatie. Gelijkwaardigheidsbesluiten kunnen dit het best bewerkstelligen door te zorgen voor sterke normen inzake financiële stabiliteit, marktintegriteit en beleggersbescherming, door de samenwerking inzake regelgeving en toezicht tussen de EU en autoriteiten van derde landen op zinvolle wijze te ondersteunen en te bevorderen, en door tegelijkertijd open en mondiaal geïntegreerde financiële markten in de EU in stand te houden.

1. 17 wetgevingshandelingen van de EU bevatten bepalingen inzake derde landen die de Commissie de bevoegdheid geven om te beslissen over de gelijkwaardigheid van buitenlandse regels en toezicht voor EU-regelgevingsdoeleinden. De EU-wetgeving heeft diverse soorten gelijkwaardigheid ingesteld, met verschillen in het EU-besluitvormingsproces of in de gevolgen van een besluit (bv. “audittoereikendheid”, “auditgelijkwaardigheid”, enz.). Een overzicht van die bepalingen inzake derde landen is te vinden in: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.). [↑](#footnote-ref-2)
2. Tot nu toe zijn niet al die bepalingen gebruikt. [↑](#footnote-ref-3)
3. COM(2018)0646. Akkoord van 16 april 2019 tussen het Parlement en de Raad over het voorstel betreffende Europese toezichthoudende autoriteiten en financiële markten [2017/0230(COD)]. [↑](#footnote-ref-4)
4. COM(2017)0331. Akkoord van 18 april 2019 tussen het Parlement en de Raad over de vergunningverlening aan CTP’s en de erkenning van CTP’s uit derde landen [2017/0136(COD)]. [↑](#footnote-ref-5)
5. COM(2017)0791. Akkoord van 16 april 2019 tussen het Parlement en de Raad over het prudentieel toezicht op beleggingsondernemingen (richtlijn) [2017/0358(COD)]. [↑](#footnote-ref-6)
6. Commission Staff Working Document of February 2017 on EU equivalence decisions in financial services policy: an assessment. (SWD(2017) 102 final). [↑](#footnote-ref-7)
7. Zie ook het werkdocument van de diensten van de Commissie van 2017 over gelijkwaardigheid, blz. 10. [↑](#footnote-ref-8)
8. Zie het verslag van 18 juli 2018 over betrekkingen tussen de EU en derde landen met betrekking tot de regulering van en het toezicht op financiële diensten (2017/2253(INI)), rapporteur B. Hayes, Commissie economische en monetaire zaken, Europees Parlement. [↑](#footnote-ref-9)
9. Verordening (EU) nr. 600/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten in financiële instrumenten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 84). [↑](#footnote-ref-10)
10. COM(2018)0355. Akkoord van 26 maart 2019 tussen het Parlement en de Raad inzake koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans [2018/0180(COD)]. [↑](#footnote-ref-11)
11. Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/684 van de Commissie van 25 april 2019 (PB L 115 van 2.5.2019, blz. 11). [↑](#footnote-ref-12)
12. Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/536 van de Commissie van 29 maart 2019 (PB L 92 van 1.4.2019, blz. 3). [↑](#footnote-ref-13)
13. Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/541 van de Commissie van 1 april 2019 (PB L 93 van 2.4.2019, blz. 18). [↑](#footnote-ref-14)
14. Twee uitvoeringsbesluiten van de Commissie die samen met deze mededeling worden vastgesteld (Uitvoeringsbesluit C(2019)5476 van de Commissie en Uitvoeringsbesluit C(2019)5477 van de Commissie). Er zijn ontwerpen gepubliceerd voor feedback van het publiek tussen 19 maart 2019 en 16 april 2019. [↑](#footnote-ref-15)
15. Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/2030 van de Commissie van 19 december 2018 (PB L 325 van 20.12.2018, blz. 47, met wijzigingen); Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/2031 van de Commissie van 19 december 2018 (PB L 325 van 20.12.2018, blz. 50, met wijzigingen). [↑](#footnote-ref-16)
16. Ontwerp gepubliceerd voor feedback van het publiek tussen 4 juni 2019 en 2 juli 2019 - Ares(2019)3590761. [↑](#footnote-ref-17)
17. Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/2047 van de Commissie van 20 december 2018 (PB L 327 van 21.12.2018, blz. 77). [↑](#footnote-ref-18)
18. PB L 146 van 31.5.2013, blz. 1. [↑](#footnote-ref-19)
19. Negen uitvoeringsbesluiten van de Commissie die samen met deze mededeling worden vastgesteld, waaronder vier verlengingen: Hongkong (Uitvoeringsbesluit C(2019)5808 van de Commissie), Japan (Uitvoeringsbesluit C(2019)5807 van de Commissie), Mexico (Uitvoeringsbesluit C(2019)5804 van de Commissie) en de Verenigde Staten (Uitvoeringsbesluit C(2019)5803 van de Commissie), en vijf intrekkingen: Argentinië (Uitvoeringsbesluit C(2019)5806 van de Commissie), Australië (Uitvoeringsbesluit C(2019)5800 van de Commissie), Brazilië (Uitvoeringsbesluit C(2019)5805 van de Commissie), Canada (Uitvoeringsbesluit C(2019)5801 van de Commissie) en Singapore (Uitvoeringsbesluit C(2019)5802 van de Commissie). Er zijn ontwerpen gepubliceerd voor feedback van het publiek tussen 11 juni 2019 en 9 juli 2019. [↑](#footnote-ref-20)
20. Gebrek aan medewerking door autoriteiten van derde landen bij het tijdig verstrekken van informatie over ontwikkelingen op wetgevingsgebied, toezichtspraktijken of uitvoeringsbeleid, kan aanleiding geven tot ad-hochertoetsing van een gelijkwaardigheidsbesluit. [↑](#footnote-ref-21)
21. EU-lijst van op belastinggebied niet-coöperatieve rechtsgebieden, zoals opgenomen in de conclusies van de Raad van 5 december 2017, met latere wijzigingen. [↑](#footnote-ref-22)
22. Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73). [↑](#footnote-ref-23)
23. Krachtens Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen (PB L 157 van 9.6.2006, blz. 87). [↑](#footnote-ref-24)
24. Zie bijvoorbeeld de verlenging of intrekking van gelijkwaardigheidsbesluiten nadat het nieuwe EU-kader voor ratingbureaus van toepassing is geworden. [↑](#footnote-ref-25)
25. Zie bijvoorbeeld de gelijkwaardigheidsbesluiten inzake centrale tegenpartijen (artikel 25 van Verordening (EU) nr. 648/2012), waarbij de Europese Autoriteit voor effecten en markten regelgevings- en toezichtontwikkelingen in derde landen moet monitoren. [↑](#footnote-ref-26)
26. In het kader van Verordening (EU) nr. 575/2013 is het eerste gelijkwaardigheidsbesluit voor een aantal rechtsgebieden bijvoorbeeld in december 2014 vastgesteld, en daarbij is bepaald dat de lijst van landen om de 5 jaar zou worden herzien. Sindsdien zijn bij een aantal besluiten landen toegevoegd aan de lijst van gelijkwaardige rechtsgebieden. Dit werk moet doorgaan, ook wat betreft monitoring van de derde landen op de lijst. [↑](#footnote-ref-27)
27. In het kader van Verordening (EU) nr. 600/2014 – artikelen 23 en 28 (handelsverplichting voor aandelen en derivaten) rechtvaardigt de dynamische situatie in het segment handelsplatformen bijvoorbeeld een voortdurende monitoring van de ontwikkelingen die relevant zijn voor emittenten en beleggers uit de EU die gebruikmaken van de door de EU als gelijkwaardig beschouwde infrastructuren. Bij de monitoring met betrekking tot derivaten moet ook worden nagegaan of EU-platformen door de derde landen op gelijkwaardige wijze worden behandeld. [↑](#footnote-ref-28)