

I

(Resoluties, aanbevelingen, richtsnoeren en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 13 april 2007

inzake een voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren

(CON/2007/11)

(2007/C 116/01)

Achtergrond en rechtsgrondslag

Op 23 januari 2007 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van en de aanmerking als Europese Kritieke Infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren (hierna het „richtlijnvoorstel” te noemen) ⁽¹⁾. Bij het richtlijnvoorstel wordt een procedure ingesteld voor de inventarisatie van en de aanmerking als Europese Kritieke Infrastructuur (EKI) wiens verstoring of vernieling aanzienlijke invloed heeft in twee of meer lidstaten, of in één enkele lidstaat, indien dit een andere lidstaat is dan die waar de kritieke infrastructuur zich bevindt. De bevoegdheid van ECB om een advies uit te brengen is gebaseerd op het eerste streepje van artikel 105, lid 4 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies aangenomen.

1. Algemene opmerkingen

- 1.1 De ECB steunt het doel van het richtlijnvoorstel, namelijk de verbeterde coördinatie van de geplande acties in de verschillende desbetreffende sectoren van de Europese Unie voor de preventie van, de paraatheid bij en de reactie op dreigingen, met name terreuraanslagen op kritieke infrastructuur en sectoroverstijgende afhankelijkheden ⁽²⁾, geheel. Met name acht de ECB het belangrijk te verzekeren dat in verschillende sectoren middels consistente en gecoördineerde acties naar behoren gereageerd wordt op deze dreigingen.
- 1.2. De bestaande bevoegdheden van de nationale en de EU-autoriteiten moeten worden gerespecteerd door de bepalingen van het richtlijnvoorstel die de lidstaten bepaalde verantwoordelijkheden toekennen betreffende de inventarisatie van de Europese Kritieke Infrastructuur (hierna de „EKI”), de kennisgeving ervan aan de Commissie en de vaststelling, actualisatie, herziening en, in het bijzonder, het regelmatig toezicht op de Beveiligingsplannen van de exploitanten (Operator Security Plans — OSP's) van EKI's, alsook de rapportage aan de Commissie van de samenvatting van de risico's voor elke sector. Deze

⁽¹⁾ COM(2006) 787 definitief.

⁽²⁾ De ECB steunt ook, dat het Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur gebaseerd zou moeten zijn op een alle risico's omvattende aanpak, waarbij de bestrijding van terroristische dreigingen als prioriteit zou gelden en dat bij deze aanpak in het beschermingsproces van Europese Kritieke Infrastructuur rekening dient te worden gehouden met van de mens uitgaande technologische dreigingen en natuurrampen.

omvatten de exclusieve taken van centrale banken die overeenkomstig het Verdrag ⁽¹⁾ onafhankelijk uitgevoerd moeten worden, alsook de krachtens de toepasselijke nationale wetgeving aan de centrale banken toegewezen taken. Het zal met name nodig zijn te verzekeren dat de het richtlijnvoorstel uitvoerende nationale wetgeving volledig verenigbaar is met de oversightbevoegdheden of -verplichtingen van de centrale banken betreffende betalingen, infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling van effecten, clearinginstututen en centrale tegenpartijen ⁽²⁾. Daarentrent wordt er vanuit gegaan dat het door dit richtlijnvoorstel voorziene kader geen afbreuk zal doen aan de bevoegdheden en onafhankelijkheid van de centrale banken. Er zou in het richtlijnvoorstel een overweging ingevoegd moeten worden om deze overwegingen weer te geven.

- 1.3 Verder wil de ECB benadrukken dat het Eurosysteem en/of de nationale centrale banken al maatregelen genomen hebben ter verzekering van de bedrijfscontinuïteit in betalingssystemen van het eurogebied, en de ECB is van mening dat dit werk erkend moet worden om dubbel werk te vermijden en de consistentie van het door meerdere autoriteiten uitgevoerde werk te garanderen.

2. Specifieke opmerkingen

- 2.1 *Ten eerste*, de in het richtlijnvoorstel vermelde financiële sector is onderverdeeld in (1) betalingsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling van effecten; en (2) geregementeerde markten. De ECB stelt een ruimere formulering voor zodat betalings- en handelsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur voor de clearing en afwikkeling voor financiële instrumenten eronder vallen.
- 2.2 *Ten tweede*, de definitie van „kritieke infrastructuur” noemt sectoroverschrijdende afhankelijkheden uitdrukkelijk, aangezien de effectiviteit van de uitvoeringsmaatregelen voor elke sector ernstig zouden kunnen worden ondergraven als de afhankelijkheden tussen sectoren niet naar behoren aangepakt worden. Er zij echter op gewezen dat de definitie niet uitdrukkelijk verwijst naar uitsluitend zich binnen bevindende EU activa. Daarom is het niet duidelijk hoe zich gedeeltelijk buiten de EU bevindende activa, waarvan de verstoring of vernietiging Europese Kritieke Infrastructuur zouden kunnen treffen, bedreigd zouden kunnen zijn krachtens het richtlijnvoorstel. De ECB zou verdere verduidelijking ter zake verwelkomen.
- 2.3 *Ten derde*, de voor de inventarisatie van de Europese Kritieke Infrastructuur relevante „test inzake de ernst” is nogal breed en zou verbeterd moeten worden met duidelijkere indicaties om consistente aanwijzing voor alle landen en sectoren te garanderen. Het ware bij de vaststelling van sectoroverstijgende en sectorspecifieke criteria nuttig dit concept via de comitéprocedure krachtens het richtlijnvoorstel verder te verduidelijken. Opgemerkt zij dat het richtlijnvoorstel waarschijnlijk uitmond in extra administratieve vereisten die wellicht kosten zullen veroorzaken voor de infrastructuur en desbetreffende autoriteiten. Afhankelijk van de vaststelling van dergelijke drempels, zou over de momenteel niet aan oversight onderworpen infrastructuur wel oversight uitgeoefend kunnen worden, hetgeen extra kosten veroorzaakt.
- 2.4 *Ten vierde*, een apart communautair besluit kan nodig zijn om EKI-inventarisatie- en aanwijzingsprocedures vast te stellen, welke EKI's eigendom zijn van de instellingen, organen of agentschappen van de Gemeenschap of door deze worden beheerd. Aangezien de Commissie krachtens het richtlijnvoorstel een lijst mag voorstellen van als EKI aan te merken kritieke infrastructuur op basis van zowel kennisgevingen door de lidstaten, alsook op basis „van andere informatie waarover de Commissie beschikt”, zou het onpraktisch kunnen zijn de door organen van de gemeenschap beheerde EKI met een pan-Europese dimensie deel te laten uitmaken van een door de lidstaten beheerd systeem.

⁽¹⁾ In de context van de voorbereiding van een algemene strategie voor de hele EU betreffende de bescherming van kritieke infrastructuur tegen terroristische aanvallen, heeft tegelijkertijd de erkenning dat het Eurosysteem deze exclusieve bevoegdheid heeft, daarentegen niet tot gevolg dat zij volledig losstaat van de Europese Gemeenschap en buiten elke communautaire rechtsregel valt (paragraaf 135 van zaak C-11/00 *Commissie tegen Europese Centrale Bank* [2003] ECR I-7147).

⁽²⁾ Het Eurosysteem heeft bijvoorbeeld beginselen en procedures vastgelegd voor oversight van betalings- en verrekeningssystemen en infrastructuur, met inbegrip van preventieve maatregelen tegen operationele problemen, zoals oversightprojecties inzake de bedrijfscontinuïteit voor systematisch belangrijke betalingssystemen van juni 2006.

- 2.5 *Ten vijfde*, overeenkomstig het richtlijnvoorstel moet de lijst van de als EKI aangemerkte kritieke infrastructuur aangenomen worden overeenkomstig de door het richtlijnvoorstel voorgestelde comitéprocedure ⁽¹⁾. De lijst van alle EKI's zou worden vastgesteld voor het uitwerken en het in bedrijf nemen van de OSP's met passende beveiligingsoplossingen ter bescherming van de opgesomde EKI's, aangezien de exploitanten na de aanwijzing een jaar tijd hebben om een OSP op te stellen. In dit verband is publiciteit onwenselijk voor betalingsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling van effecten. Aangezien de Richtlijn beoogt voorbereid te zijn bij de financiële markten betreffende dreigingen, zou het onjuist zijn de lijst van de voor de goede werking van de financiële markten materieel relevante kritieke infrastructuur openbaar te maken. Vandaag de dag zou geen land ter wereld op grond van gelijkaardige overwegingen een dergelijke lijst openbaar maken. Daarom beveelt de ECB ten zeerste aan de EKI-lijst vertrouwelijk te houden.
- 2.6 *Tenslotte*, beveelt de ECB ten zeerste aan bij de bepaling van de uitvoeringsmaatregelen naar behoren rekening te houden met de bestaande maatregelen, met nadruk op de gebieden waar tot nu toe geen bijzondere maatregelen geïdentificeerd werden. Daarom lijkt het in deze context wenselijk niet als eerste maatregelen op het gebied van betalingen en verrekeningen te definiëren of uit te voeren, maar veeleer reeds de bevoegde autoriteiten uitgevoerd werk te inventariseren. Enerzijds zullen extra regelgeving en ermee verbonden lasten gerechtvaardigd moeten worden middels een adequate impactanalyse. Anderzijds dienen de normen en de regelingen op dit gebied voldoende flexibel te blijven voor een gemakkelijke en voortdurende aanpassing vanwege veranderde omstandigheden. De ECB zou het aannemen van specifieke juridisch bindende maatregelen willen vermijden. Als de Commissie zou besluiten uitvoeringsmaatregelen aan te nemen, zal de ECB krachtens het Verdrag formeel geraadpleegd moeten worden omtrent alle maatregelen betreffende betalingsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling van effecten, alsook betreffende andere onder de bevoegdheid van de ECB vallende aangelegenheden ⁽²⁾.

3. Formuleringsvoorstellen

Voorzover het bovenvermelde advies tot wijzigingen in het richtlijnvoorstel zou leiden, zijn formuleringsvoorstellen bijgevoegd in de bijlage.

Gedaan te Frankfurt am Main, 13 april 2007.

De Vice-President van de ECB

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Artikel 4, lid 2 en artikel 11 van richtlijnvoorstel.

⁽²⁾ Eerste streepje van artikel 105, lid 4 van het Verdrag.

ANNEX

Formuleringsvoorstellen

Door de Commissie voorgestelde tekst

Door de ECB voorgestelde wijzigingen ⁽¹⁾

Wijziging 1

Nieuwe overweging 17a

Voor de financiële sector dient deze Richtlijn verenigbaar zijn met de bij het Verdrag en de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank aan het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) toegekende taken en verplichtingen. Daarom moet bijzondere aandacht worden besteed aan de uitvoering van en het oversight door de centrale banken van het ESCB op betalingsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling van effecten, alsook aan de door de centrale banken aan de stabiliteit van het financiële stelsel geleverde bijdrage. Om onnodig dubbel werk te vermijden, zouden lidstaten zich moeten kunnen beroepen op het door de centrale banken binnen hun bevoegdheid uitgevoerde werk en de regelmatig uitgevoerde beoordelingen.

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 1.2 van het advies

Bijlage 1 Lijst van kritieke infrastructuursectoren

VII Financieel

VII Financieel

Betalingsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling van effecten

Handel, betalingsinfrastructuur en -systemen en infrastructuur en systemen voor de clearing en afwikkeling ~~van effecten~~ **van financiële instrumenten**.

Gereguleerde markten

~~Gereguleerde markten~~

Rechtvaardiging — Zie paragraaf 2.1 van het advies

⁽¹⁾ Vetgedrukte tekst betreft door de ECB voorgestelde toe te voegen tekst. In het corpus van de tekst doorgehaalde tekst stelt de ECB voor te schrappen.