

I

(Resolucije, priporočila, smernice in mnenja)

MNENJA

EVROPSKA CENTRALNA BANKA

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 13. aprila 2007

o predlogu direktive Sveta o ugotavljanju in določanju evropske ključne infrastrukture ter o oceni potrebe za izboljšanje njenega varovanja

(CON/2007/11)

(2007/C 116/01)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 23. januarja 2007 prejela zahtevo Sveta Evropske unije za mnenje o predlogu direktive Sveta o ugotavljanju in določanju evropske ključne infrastrukture ter o oceni potrebe za izboljšanje njenega varovanja (v nadaljevanju: „predlagana direktiva“) ⁽¹⁾. Predlagana direktiva vzpostavlja postopek za ugotavljanje in določanje evropskih ključnih infrastruktur (EKI), katerih okvara ali uničenje bi resno vplivalo na dve ali več držav članic ali na eno državo članico, če se ključna infrastruktura nahaja v drugi državi članici. Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz prve alinee člena 105(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Splošne pripombe

- 1.1 ECB v celoti podpira cilj predlagane direktive, in sicer spodbujanje usklajevanja ukrepov, načrtovanih v različnih upoštevanih sektorjih Evropske unije, za preprečevanje groženj, zlasti terorističnih napadov, ki vključujejo ključne infrastrukture in medsektorske odvisnosti ⁽²⁾, ter za pripravljenost in odziv nanje. Zlasti je po mnenju ECB za pravilen odziv na te grožnje pomembno zagotoviti, da se v različnih sektorjih sprejmejo skladni in usklajevani ukrepi.
- 1.2 Določbe predlagane direktive, ki državam članicam podeljujejo nekatere odgovornosti v zvezi z ugotavljanjem evropskih ključnih infrastruktur (v nadaljevanju: „EKI“), njihovimi priglasitvami Komisiji ter vzpostavitvijo, posodabljanjem, revizijo in zlasti rednim nadzorom varnostnih načrtov upravljavca (VNU) EKI, pa tudi v zvezi s sporočanjem povzetka tveganj za vsak sektor Komisiji, morajo spoštovati obstoječe pristojnosti nacionalnih organov in organov EU. Te vključujejo izključne naloge centralnih bank, ki morajo biti v skladu s Pogodbo opravljene neodvisno ⁽³⁾, in naloge centralnih bank po veljavni

⁽¹⁾ COM(2006) 787 konč.

⁽²⁾ ECB prav tako podpira stališče, da bi moral Evropski program za varovanje ključne infrastrukture temeljiti na pristopu upoštevanja vseh nevarnosti s prednostno nalogo preprečevanja groženj terorizma in da bi bilo treba v skladu s tem pristopom v postopku varovanja evropske ključne infrastrukture upoštevati človeške, tehnološke grožnje in naravne nesreče.

⁽³⁾ Hkrati v kontekstu priprave skupne strategije za celotno EU za varovanje ključnih infrastruktur pred terorističnimi napadi priznavanje, da Eurosistem ima tako izključno pristojnost, ne pomeni, da je v celoti izločen iz Evropske skupnosti in izvzet iz vsakega pravila prava Skupnosti (odstavek 135 v Zadevi C-11/00 Komisija proti Evropski centralni banki [2003] ECR I-7147).

nacionalni zakonodaji. Zlasti bo treba zagotoviti, da bodo nacionalne določbe za izvajanje predlagane direktive v celoti združljive s pooblastili centralnih bank za opravljanje pregleda ali z njihovimi obveznostmi, ki jih imajo v zvezi s sistemi in infrastrukturami za kliring in poravnavo plačil in vrednostnih papirjev, klirinškimi hišami in osrednjimi nasprotnimi strankami⁽¹⁾. V tej zvezi se razume, da okvir, zagotovljen s to predlagano direktivo, ne bo posegal v pooblastila in neodvisnost centralnih bank. V predlagano direktivo bi bilo treba vključiti uvodno izjavo, ki bo odražala te preudarke.

- 1.3 Poleg tega bi ECB želela poudariti, da so Eurosistem in/ali nacionalne centralne banke že vzpostavili ukrepe, ki zagotavljajo neprekinjeno delovanje plačilnih sistemov v euroobmočju, in ECB meni, da bi bilo treba to delo upoštevati z vidika izogibanja podvajanju in z vidika zagotavljanja skladnosti dela, opravljenega s strani več organov.

2. Posamezne pripombe

- 2.1 Prvič, finančni sektor, naveden v predlagani direktivi, je razdeljen na (1) infrastrukture in sisteme za kliring in poravnavo plačil in vrednostnih papirjev; ter (2) regulirane trge. ECB predlaga širšo formulacijo z namenom zajetja sistemov in infrastruktur za trgovanje, kliring in poravnavo plačil v zvezi s finančnimi instrumenti.

- 2.2 Drugič, opredelitev pojma „ključna infrastruktura“ izrecno upošteva medsektorske odvisnosti, saj bi nepravilno obravnavanje sektorskih soodvisnosti lahko resno ogrozilo učinkovitost izvedbenih ukrepov za kateri koli sektor. Vendar pa je ugotovljeno, da ta opredelitev pojma ne navaja izrecno samo infrastrukturnih zmogljivosti, ki se nahajajo izključno v EU. Zato ni jasno, kako bi po predlagani direktivi obravnavali infrastrukturne zmogljivosti, ki se delno nahajajo zunaj EU in katerih okvara ali uničenje bi vplivalo na evropske ključne infrastrukture. ECB bi pozdravila dodatno razjasnitev tega vprašanja.

- 2.3 Tretjič, „preizkus resnosti“, ki je pomemben pri ugotavljanju evropskih ključnih infrastruktur, je dokaj širok in bi ga bilo treba izboljšati z jasnejšimi indikacijami, da bi zagotovili skladnost določanja med državami in sektorji. Ta koncept bi bilo koristno dodatno razjasniti pri vzpostavljanju medsektorskih in sektorskih meril v postopku komitologije po predlagani direktivi. Ugotovljeno je, da bo predlagana direktiva verjetno povzročila dodatne upravne zahteve, s katerimi bodo verjetno povezani stroški za infrastrukture in zadevne organe. Odvisno od vzpostavitve takih pragov bi bile infrastrukture, ki trenutno niso nadzirane, lahko zajete in podvržene dodatnim stroškom.

- 2.4 Četrto, za vzpostavitev postopkov za ugotavljanje in določanje EKI, ki so v lasti ali v upravljanju institucij, organov ali agencij Skupnosti, bo morda potreben ločen akt Skupnosti. Čeprav lahko po predlagani direktivi Komisija na podlagi priglasitev držav članic in „katerih koli drugih informacij, ki so na voljo Komisiji“, predlaga seznam ključnih infrastruktur, ki se določijo kot EKI, morda ne bi bilo praktično, da bi bile EKI, ki jih upravljajo organi Skupnosti in imajo vseevropsko dimenzijo, del sistema, ki bi ga upravljale države članice.

⁽¹⁾ Na primer, Eurosistem je vzpostavil načela in postopke za pregled nad plačilnimi in klirinškimi sistemi in infrastrukturo, vključno s preventivnimi ukrepi proti operativnim težavam, kot so pričakovanja pri pregledu neprekinjenega delovanja za sistemsko pomembne plačilne sisteme iz junija 2006.

- 2.5 *Petič*, po predlagani direktivi je treba seznam ključnih infrastruktur, določenih kot EKI, sprejeti v skladu s postopkom komitologije, vzpostavljenim s predlagano direktivo ⁽¹⁾. Seznam vseh EKI bi bil sprejet pred vzpostavitvijo in začetkom izvajanja VNU, ki vsebujejo ustrezne varnostne rešitve za varovanje EKI na seznamu, saj morajo upravljavci pripraviti VNU v enem letu po določitvi ključne infrastrukture. V tem kontekstu javnost pri infrastrukturah in sistemih za kliring in poravnavo plačil in vrednostnih papirjev ni zaželena. Zlasti ker namen direktive vključuje pripravljenost na grožnje, ki vplivajo na finančne trge, bi bilo nespametno javno razkriti seznam ključnih infrastruktur, ki so bistveno pomembne za nemoteno delovanje finančnih trgov. Na podlagi podobnih preudarkov danes ne bi nobena država na svetu javno razkrila takega seznama. ECB zato zelo priporoča, da se seznam EKI obravnava kot zaupen.
- 2.6 *Končno*, ECB zelo priporoča, da se pri opredeljevanju izvedbenih ukrepov ustrezno preučijo obstoječi ukrepi in da se osredotoči na tista področja, na katerih do sedaj še niso bili ugotovljeni nobeni posebni ukrepi. V tem kontekstu bi bilo zato zaželeno, da se na področjih plačil in kliringa ne začne delo v zvezi z opredeljevanjem ali izvajanjem ukrepov, temveč da se potrdi delo, ki so ga pristojni organi že opravili. Na eni strani bo treba dodatno ureditev in s tem povezana bremena upravičiti z ustrezno analizo učinkov. Na drugi strani je pomembno, da standardi in ureditve na tem področju ostanejo dovolj prožni, da jih je tako mogoče enostavno in redno prilagajati spreminjajočemu se okolju. ECB bi raje videla, da se ne sprejmejo posebni pravno zavezujoči ukrepi. Če bi se Komisija odločila sprejeti izvedbene ukrepe, se bo morala v skladu s Pogodbo formalno posvetovati z ECB glede vseh takih ukrepov v zvezi z infrastrukturami in sistemi za kliring in poravnavo plačil in vrednostnih papirjev ter glede drugih zadev, ki sodijo na področja iz pristojnosti ECB ⁽²⁾.

3. Predlagane spremembe besedila

Za primer, ko bi zgornji nasveti vodili v spremembe predlagane direktive, so predlagane spremembe besedila navedene v Prilogi.

V Frankfurtu na Majni, 13. aprila 2007

Podpredsednik ECB
Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Člen 4(2) in člen 11 predlagane direktive.
⁽²⁾ Prva alineja člena 105(4) Pogodbe.

PRILOGA

Predlagane spremembe besedila

Besedilo, ki ga predlaga Komisija

Spremembe, ki jih predlaga ECB ⁽¹⁾

Sprememba 1

Nova uvodna izjava 17a

Za namene finančnega sektorja bi ta direktiva morala biti združljiva z nalogami in dolžnostmi, ki jih Evropskemu sistemu centralnih bank (ESCB) dodeljujeta Pogodba in Statut Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke. Posebno pozornost v tej zvezi je treba nameniti delovanju infrastruktur in sistemov za kliring in poravnavo plačil in vrednostnih papirjev in pregledu nad njimi s strani centralnih bank ESCB ter prispevanju centralnih bank k stabilnosti finančnega sistema. V izogib nepotrebemu podvajanju dela bi se države članice morale opreti na delo in redne ocene, ki so jih opravile centralne banke na področjih iz njihove pristojnosti.

Utemeljitev – Glej odstavek 1.2 tega mnenja

Priloga 1 – Seznam sektorjev ključne infrastrukture

VII Finančni

Infrastrukture in sistemi za plačila in obračun ter poravnava

Regulirani trgi

VII Finančni

Infrastrukture in sistemi za **trgovanje**, kliring in poravnavo plačil **v zvezi s finančnimi instrumenti**

~~Regulirani trgi~~

Utemeljitev – Glej odstavek 2.1 tega mnenja

⁽¹⁾ Krepki tisk v besedilu členov označuje, kje ECB predlaga vstavev novega besedila. Prečrtani tisk v besedilu členov označuje, kje ECB predlaga črtanje besedila.