



MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 14. avgusta 2017

o zakonu o kritični infrastrukturi

(CON/2017/31)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 4. julija 2017 prejela zahtevo slovenskega ministrstva za obrambo za mnenje o predlogu zakona o kritični infrastrukturi (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje in pete alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES¹, saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in na plačilne in poravnalne sisteme. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

- 1.1 Namen predloga zakona je sistemsko urediti zaščito kritične infrastrukture, ki je nacionalnega pomena za Republiko Slovenijo. V skladu s predlogom zakona je evropska kritična infrastruktura, določena na območju Republike Slovenije, tudi kritična infrastruktura Republike Slovenije. Vendar pa se pri zaščiti te kritične infrastrukture upoštevajo predpisi, ki urejajo evropsko kritično infrastrukturo. Predlog zakona opredeljuje kritično infrastrukturo in njene lastnike/upravljalce ter določa ukrepe in dejavnosti za zaščito kritične infrastrukture in poročanje in druge naloge pristojnih organov v zvezi z njeno zaščito.
- 1.2 Predlog zakona navaja Banko Slovenije kot potencialnega lastnika/upravljalca kritične infrastrukture in nosilca sektorja kritične infrastrukture (za sektor financ). Poleg tega navaja sektor financ kot enega od sektorjev kritične infrastrukture, ne da bi to podrobneje določil. Predvideno je, da ima vsak sektor določenega nosilca, ki ga določi Vlada Republike Slovenije. Kriteriji za ugotavljanje kritične infrastrukture so sektorski in medsektorski in jih določi vlada. Vlada določi tudi kritično infrastrukturo in upravljalce kritične infrastrukture.
- 1.3 Upravljalci kritične infrastrukture imajo naslednje odgovornosti: (1) da izdelajo, redno ažurirajo (najmanj enkrat na leto, ob nastanku pomembnih novih okoliščin pa najpozneje v mesecu dni od njihovega nastanka) in hranijo dokumente načrtovanja zaščite kritične infrastrukture, ki obsegajo oceno tveganj in ukrepe za zaščito kritične infrastrukture; (2) da pridobijo soglasje nosilca sektorja kritične infrastrukture k dokumentom načrtovanja; (3) da nosilcu sektorja kritične infrastrukture in ministrstvu za obrambo na njuno zahtevo pošljejo dokumente načrtovanja ter (4) da takoj, ko je

¹ Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

- mogoče, obvestijo nosilca sektorja kritične infrastrukture in Nacionalni center za krizno upravljanje o prekinitvi delovanja kritične infrastrukture, za katero ocenijo, da ima lahko negativne materialne in druge posledice za delovanje sektorja kritične infrastrukture, in o že izvedenih ukrepih za zaščito kritične infrastrukture. Vloga upravljavcev kritične infrastrukture je, da zagotavljajo neprekinjeno delovanje kritične infrastrukture.
- 1.4 Vloga nosilcev sektorjev kritične infrastrukture je, da svetujejo pri določanju kritične infrastrukture, usklajujejo sprejemanje predlogov ukrepov za zaščito kritične infrastrukture ter nudijo pomoč upravljavcem kritične infrastrukture in pripravljajo ali dopolnjujejo predpise s področja sektorja kritične infrastrukture iz svoje pristojnosti z vidika zaščite kritične infrastrukture. Nosilec sektorja kritične infrastrukture na podlagi letnih poročil upravljavcev pripravi letno poročilo o zagotavljanju neprekinjenega delovanja kritične infrastrukture za sektor iz svoje pristojnosti, ki se nato vključi v skupno letno poročilo, ki ga pripravi ministrstvo za obrambo in ga do konca maja za preteklo leto predloži vladi.
 - 1.5 Predlog zakona izrecno določa, da se ne uporablja za kritično infrastrukturo, ki jo upravlja Evropski sistem centralnih bank (ESCB), niti za kritično infrastrukturo v upravljanju Banke Slovenije, ki jo nadzira ESCB.
 - 1.6 Predlog zakona določa, da ne posega v nadzor kritične infrastrukture s področja pristojnosti Banke Slovenije ali ESCB, ki ga urejajo predpisi Evropske unije in na njihovi podlagi sprejeti predpisi Republike Slovenije.
 - 1.7 Predlog zakona določa, da lahko pristojni organi in organizacije po predlogu zakona sprejemajo odločitve v zvezi s kritično infrastrukturo Banke Slovenije, ki je ne upravlja ESCB niti je ne upravlja Banka Slovenije in nadzira ESCB, jo pa Banka Slovenije uporablja za izvajanje svojih nalog po Zakonu o Banki Slovenije, Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (Statut ESCB) ter predpisih Unije, le s soglasjem Banke Slovenije.
 - 1.8 Predlog zakona določa, da se podatki, ki se nanašajo na ugotavljanje, določanje in zaščito kritične infrastrukture in so določeni kot tajni ali poslovna skrivnost, obravnavajo v skladu z ustreznimi veljavnimi predpisi. Predlog zakona posebej določa, da se podatki, ki jih ima na voljo Banka Slovenije in so v skladu z Zakonom o Banki Slovenije, Statutom ESCB in drugimi predpisi določeni kot zaupni, lahko uporabijo le v skladu s temi predpisi.

2. Pripombe

- 2.1 ECB razume, da namen predloga zakona ni izvajanje Direktive (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta² v slovenskem pravu.
- 2.2 ECB razume, da pojem „nadzor“, kakor se uporablja v predlogu zakona, obsega „nadzor“ (angleško: *supervision*) in „pregled“ (angleško: *oversight*). Po slovenskem pravu je pojem „nadzor“ mogoče razumeti tako, da se nanaša na oboje, „nadzor“ in „pregled“, kakor se ta dva pojma razume na primer v angleškem jeziku.

² Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji (UL L 194, 19.7.2016, str. 1).

- 2.3 *Kritična infrastruktura, ki jo upravljajo centralne banke ESCB, in kritična infrastruktura v upravljanju Banke Slovenije, ki jo nadzirajo centralne banke ESCB*
- 2.3.1 ECB razume, da je kritična infrastruktura, ki jo upravljajo centralne banke ESCB, in kritična infrastruktura v upravljanju Banke Slovenije, ki jo nadzirajo ali pregledujejo centralne banke ESCB, izvzeta iz področja uporabe predloga zakona. ECB to pozdravlja, saj bi moralo prispevati k zagotavljanju, da slovenska zakonodaja o zaščiti kritične infrastrukture ne posega v pristojnosti ESCB, skladno z načelom primarnosti prava Unije in načelom neodvisnosti centralnih bank v skladu s členom 130 Pogodbe³.
- 2.3.2 ECB razume, da bi bila v skladu s predlogom zakona slovenska komponenta plačilnega sistema TARGET2 izvzeta iz področja njegove uporabe. Plačilni sistem TARGET2 je bil s Sklepom ECB/2014/35 Evropske centralne banke⁴ določen kot sistemsko pomemben plačilni sistem in pregleduje ga ECB kot pristojni organ v skladu z Uredbo Evropske centralne banke (EU) št. 795/2014 (ECB/2014/28)⁵. Banka Slovenije je upravljavec slovenske komponente plačilnega sistema TARGET2.
- 2.3.3 ECB razume, da bi bile storitve TARGET2-Securities (T2S) izvzete iz področja uporabe predloga zakona, saj v skladu s členom 6 Smernice ECB/2012/13 Evropske centralne banke⁶ in členom 7 okvirnega sporazuma o T2S⁷ T2S upravlja ESCB. Poleg tega T2S skladno z odločitvijo Sveta ECB v okviru politike pregleda Eurosistema iz julija 2016 spada v pristojnost Eurosistema za pregled po členu 127(2) Pogodbe in členih 3(1) in 22 Statuta ESCB⁸.
- 2.3.4 ECB razume, da bi bilo izdajanje eurobankovcev s strani Banke Slovenije in centralnih bank ESCB, kolikor bi se morda štelo, da spada v okvir pojma kritične infrastrukture po predlogu zakona, izvzeto iz področja njegove uporabe, saj ima po členu 128(1) Pogodbe ECB izključno pravico odobriti izdajanje eurobankovcev v Uniji.
- 2.4 *Vpliv predloga zakona na nadzor in pregled kritične infrastrukture, ki je predmet nadzora ali pregleda, ki ga izvaja Banka Slovenije ali centralne banke ESCB v skladu s predpisi Unije*
- 2.4.1 Predlog zakona določa, da ne posega v nadzor kritične infrastrukture s področja pristojnosti Banke Slovenije ali ESCB, ki ga urejajo predpisi Unije in na njihovi podlagi sprejeti predpisi Republike Slovenije. ECB razume, da je cilj te določbe zagotoviti, da predlog zakona ne posega v nadzor ali pregled finančne infrastrukture, ki je ne upravlja Banka Slovenije ali centralne banke ESCB, je pa predmet nadzora ali pregleda, ki ga izvaja Banka Slovenije ali centralne banke ESCB v skladu s predpisi Unije. Zaradi pravne varnosti bi bilo v predlogu zakona koristno izrecno pojasniti, ali je namen te določbe tako infrastrukturo popolnoma izključiti iz področja njegove uporabe, kakor to

³ Glej odstavek 2.2 Mnenja CON/2017/10. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

⁴ Sklep ECB/2014/35 Evropske centralne banke z dne 13. avgusta 2014 o določitvi sistema TARGET2 kot sistemsko pomembnega plačilnega sistema v skladu z Uredbo (EU) št. 795/2014 o pregledniških zahtevah za sistemsko pomembne plačilne sisteme (UL L 245, 20.8.2014, str. 5).

⁵ Uredba Evropske centralne banke (EU) št. 795/2014 z dne 3. julija 2014 o pregledniških zahtevah za sistemsko pomembne plačilne sisteme (ECB/2014/28) (UL L 217, 23.7.2014, str. 16).

⁶ Smernica ECB/2012/13 Evropske centralne banke z dne 18. julija 2012 o TARGET2-Securities (UL L 215, 11.8.2012, str. 19).

⁷ Objavljeno na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

⁸ Glej oddelek 4.4 okvira politike pregleda Eurosistema, dostopnega na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

velja za kritično infrastrukturo, ki jo upravljajo centralne banke ESCB, in kritično infrastrukturo v upravljanju Banke Slovenije, ki jo nadzirajo ali pregledujejo centralne banke ESCB.

- 2.4.2 ECB razume, da na podlagi te določbe predlog zakona ne bi posegal v nadzor ali pregled KDD, d.d., centralne depotne družbe, ki jo nadzira Banka Slovenije v skladu z Uredbo (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta⁹ ter Uredbo (EU) št. 909/2014 Evropskega parlamenta in Sveta^{10 11}.
- 2.4.3 Okvir politike pregleda Eurosistema določa, da so plačilni instrumenti, kot so plačilne kartice, kreditna plačila, direktne obremenitve in elektronski denar, „sestavni del plačilnih sistemov“ in jih tako vključuje v okvir pregleda centralnih bank. Za plačilne instrumente se vloga primarnega preglednika (za Eurosistem) določi glede na nacionalno zasidranost plačilne sheme in glede na to, kje je pravno ustanovljen njen organ upravljanja. Za sheme kreditnih plačil in direktnih obremenitev v enotnem območju plačil v eurih ter nekatere mednarodne kartične sheme ima vlogo primarnega preglednika ECB. Za ponudnike plačilnih storitev velja Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta, ki se bo uporabljala od januarja 2018¹². Za ponudnike plačilnih storitev torej veljajo predpisi Unije in na njihovi podlagi sprejeti predpisi Republike Slovenije¹³, pregleda mednarodnih in domačih kartičnih shem pa ne urejajo predpisi Unije v pravem pomenu besede. Če je predvideno, da se te sheme izključijo iz področja uporabe predloga zakona, se predlaga, da se v njem zaradi pravne varnosti izrecno pojasni, da predlog zakona ne posega v pregled Banke Slovenije ali ESCB nad kartičnimi shemami, za katere se uporabljajo veljavni okviri, smernice in načela za pregled.
- 2.4.4 Za prominentno pomembne sisteme za plačila malih vrednosti in druge sisteme za plačila malih vrednosti se uporabljajo standardi za pregled, ne pa predpisi Unije v pravem pomenu besede. Pregled prominentno pomembnih in drugih sistemov za plačila malih vrednosti se izvaja v skladu z revidiranim okvirom Eurosistema za pregled sistemov za plačila malih vrednosti¹⁴ ob upoštevanju načel za infrastrukturo finančnega trga, ki sta jih objavila Odbor za plačila in tržne infrastrukture in Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev (IOSCO)¹⁵, zlasti načela 17 o operativnem tveganju¹⁶. Vendar pa, strogo gledano, noben predpis Unije ne ureja pregleda ali nadzora teh sistemov. Banki Slovenije je podeljena pristojnost za nadzor in pregled z Zakonom o

⁹ Uredba (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvedenih finančnih instrumentih OTC, centralnih nasprotnih strankah in repozitorijih sklenjenih poslov (UL L 201, 27.7.2012, str. 1).

¹⁰ Uredba (EU) št. 909/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o izboljšanju ureditve poravnave vrednostnih papirjev v Evropski uniji in o centralnih depotnih družbah ter o spremembi direktiv 98/26/ES in 2014/65/EU ter Uredbe (EU) št. 236/2012 (UL L 257, 28.8.2014, str. 1).

¹¹ Nadzor nad KDD, d.d. opravljata Banka Slovenije in slovenska Agencija za trg vrednostnih papirjev v skladu z Zakonom o trgu finančnih instrumentov (Uradni list RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12, 105/12 – ZBan-1J, 63/13 – ZS-K, 30/16 in 9/17) in Uredbo o izvajanju Uredbe (EU) o izboljšanju ureditve poravnave vrednostnih papirjev v Evropski uniji in o centralnih depotnih družbah (Uradni list RS, št. 60/16). Agencija za trg vrednostnih papirjev izda KDD, d.d. dovoljenje za opravljanje notarskih storitev in storitev centralnega vodenja računov in s tem povezanih pomožnih nebančnih storitev ter nadzira opravljanje teh storitev.

¹² Direktiva (EU) 2015/2366 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, spremembah direktiv 2002/65/ES, 2009/110/ES ter 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 1093/2010 ter razveljavitvi Direktive 2007/64/ES (UL L 337, 23.12.2015, str. 35).

¹³ Zakon o plačilnih storitvah in sistemih (Uradni list RS, št. 58/09, 34/10, 9/11, 32/12, 81/15 in 47/16).

¹⁴ Objavljeno na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

¹⁵ Dostopno na spletni strani Banke za mednarodne poravnave na naslovu www.bis.org.

¹⁶ To zajema ključne vidike 1, 3 in 5 iz načela 17.

plačilnih storitvah in sistemih, ki v tem primeru ne izvaja predpisov Unije. ECB razume, da bi v tem posebnem primeru prominentno pomembni in drugi sistemi za plačila malih vrednosti spadali v področje uporabe predloga zakona, kolikor bi se štelo, da spadajo v okvir pojma kritične infrastrukture po predlogu zakona, saj se ne zdi, da bi pojem predpisi Unije vključeval instrumente „mehkega prava“, kot so okviri, smernice in načela za pregled. Če je predvideno, da se prominentno pomembni in drugi sistemi za plačila malih vrednosti izključijo iz področja uporabe predloga zakona, se predlaga, da se v njem zaradi pravne varnosti izrecno pojasni, da predlog zakona ne posega v pregled Banke Slovenije ali ESCB nad kritično infrastrukturo, za katero se uporabljajo veljavni okviri, smernice in načela za pregled.

2.5 *Druga kritična infrastruktura Banke Slovenije*

Predlog zakona se nanaša na vsako kritično infrastrukturo Banke Slovenije, ki je ne upravlja ESCB niti je ne upravlja Banka Slovenije in nadzira ESCB, jo pa Banka Slovenije uporablja za izvajanje svojih nalog po Zakonu o Banki Slovenije, Statutu ESCB in predpisih Unije. ECB razume, da bi bila primera kritične infrastrukture, za katero bi veljala ta določba, infrastruktura za izdajanje in dobavo eurokovancev, pri kateri ima Banka Slovenije vlogo distributerja¹⁷, in upravljanje sistema zakladniškega računa, pri katerem Banka Slovenije vodi račune državnih organov¹⁸. Vendar pa je za sprejetje odločitev na podlagi predloga zakona, ki se nanašajo na tako kritično infrastrukturo Banke Slovenije, potrebno predhodno soglasje Banke Slovenije, kar varuje njeno institucionalno neodvisnost.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 14. avgusta 2017

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

¹⁷ 60.a člen Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11).

¹⁸ 12. člen Zakona o Banki Slovenije in Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (Uradni list RS, št. 77/16).