

I

(Rezolucje, zalecenia, stanowiska i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 13 kwietnia 2007 r.

w sprawie projektu dyrektywy Rady w sprawie rozpoznania i wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie zwiększenia jej ochrony

(CON/2007/11)

(2007/C 116/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 stycznia 2007 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie projektu dyrektywy Rady w sprawie rozpoznania i wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie zwiększenia jej ochrony⁽¹⁾ (zwanej dalej „projektowaną dyrektywą”). Projektowana dyrektywa wprowadza procedurę rozpoznawania i wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej (EIK), której zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie lub na jedno państwo członkowskie, w sytuacji gdy dana infrastruktura krytyczna jest zlokalizowana w innym państwie członkowskim. Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z pierwszego akapitu art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego, Rada Prezesów wydała niniejszą opinię.

1. Uwagi ogólne

- 1.1 EBC w pełni popiera cel projektowanej dyrektywy polegający na wzmocnieniu koordynacji pomiędzy kilkoma właściwymi sektorami działalności Unii Europejskiej w zakresie zapobiegania powstającym zagrożeniom, jak również w zakresie przygotowania na wystąpienie takich zagrożeń oraz reagowania na nie, w szczególności w odniesieniu do ataków terrorystycznych obejmujących infrastrukturę krytyczną oraz mających wpływ na zależności międzysektorowe⁽²⁾. EBC uważa w szczególności, iż istotne jest podjęcie konsekwentnych i skoordynowanych działań w ramach poszczególnych sektorów, pozwalających na odpowiednią reakcję na wskazane zagrożenia.
- 1.2 Projektowana dyrektywa powinna respektować istniejący podział kompetencji organów krajowych i wspólnotowych w zakresie obowiązków nakładanych na poszczególne organy przez jej przepisy — należy tu rozumieć obowiązki związane z rozpoznaniem elementów europejskiej infrastruktury krytycznej (zwanej dalej „EIK”), zgłoszeniem ich Komisji, jak również z ustanowieniem, aktualizacją i przeglądem planów bezpieczeństwa infrastruktury dotyczących EIK, w tym zwłaszcza z regularnym nadzorem nad realizacją takich planów, jak również z przekazywaniem Komisji skróconych zestawień

⁽¹⁾ KOM(2006) 787 wersja ostateczna.

⁽²⁾ EBC podziela również pogląd, iż europejski program ochrony infrastruktury krytycznej powinien być oparty na założeniu przeciwdziałania wszystkim rodzajom ryzyk, przy uwzględnieniu zwalczania zagrożenia terrorystycznego jako celu priorytetowego; EBC zgadza się jednocześnie z przyjętym założeniem, zgodnie z którym zagrożenia wywołane działaniami człowieka lub procesami technologicznymi powinny być brane pod uwagę na równi z klęskami żywiołowymi w ramach procedur ochrony europejskiej infrastruktury krytycznej.

czynników ryzyka stwierdzonych w każdym z sektorów. Dążąc do respektowania istniejącego podziału kompetencji powinno się między innymi uwzględniać zarówno obszar wyłącznych zadań banków centralnych, których wykonywanie w sposób gwarantujący niezależność wymagane jest przepisami Traktatu ⁽¹⁾ jak też zadania przyznane bankom centralnym na podstawie odpowiednich przepisów krajowych. W szczególności niezbędne jest zapewnienie aby przepisy krajowe implementujące projektowaną dyrektywę były w pełni zgodne z kompetencjami i obowiązkami banków centralnych w zakresie nadzoru systemowego sprawowanego nad systemami i infrastrukturami płatności oraz rozliczania i rozrachunku papierów wartościowych, jak również nad izbami rozliczeniowymi oraz partnerami centralnymi ⁽²⁾. W związku z powyższym należy oczekiwać, iż przepisy przewidywane projektowaną dyrektywą nie wywołają uszczerbku dla uprawnień banków centralnych oraz ich niezależności. Zastrzeżenie tego rodzaju powinno się znaleźć w odpowiednim punkcie dodanym w preambule projektowanej dyrektywy.

- 1.3 EBC pragnie ponadto zaznaczyć, że zarówno Eurosystem jak i poszczególne krajowe banki centralne wprowadziły już środki zapewniające ciągłość działania systemów płatniczych strefy euro, przy czym EBC uważa, iż środki takie powinny zostać odpowiednio uwzględnione w celu zapobieżenia powielania działań oraz zapewnienia spójności pomiędzy zadaniami podejmowanymi przez odrębne organy.

2. Uwagi szczegółowe

- 2.1 *Po pierwsze*, sektor finansowy, zgodnie z jego określeniem w projektowanej dyrektywie, podlega podziałowi na: 1) systemy i infrastruktury płatności oraz rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych; oraz 2) rynki regulowane. EBC proponuje wprowadzenie szerszego sformułowania obejmującego systemy i infrastruktury obrotu, płatności, rozliczeń i rozrachunku instrumentów finansowych.
- 2.2 *Po drugie*, przyjęta definicja „infrastruktury krytycznej” wyraźnie odwołuje się do zależności międzysektorowych, co związane jest z faktem, iż skuteczność środków implementujących odnoszących się do jednego tylko sektora mogłaby być poważnie ograniczona w przypadku, gdy nie uwzględniono by w odpowiedni sposób kwestii występujących zależności międzysektorowych. Należy jednak zauważyć, że powyższa definicja ta nie została wyraźnie ograniczona do aktywów położonych wyłącznie w UE. Trudno zatem orzec, w jaki sposób na podstawie projektowanej dyrektywy mają być potraktowane aktywa położone częściowo poza UE w przypadku, gdy ich zniszczenie bądź zakłócenie ich funkcjonowania wywierałoby wpływ na europejską infrastrukturę krytyczną. EBC przyjąłby z zadowoleniem wyjaśnienie tej kwestii..
- 2.3 *Po trzecie*, test „istotności dla utrzymania podstawowych funkcji społecznych” jaki ma być zastosowany przy rozpoznaniu europejskiej infrastruktury krytycznej został sformułowany dosyć szeroko — sformułowanie to mogłoby zostać poprawione poprzez wprowadzenie bardziej precyzyjnych wskaźników, zapewniających jednolitość praktyki zgłaszania poszczególnych elementów infrastruktury w ramach krajów i sektorów. Wskazane byłoby więc doprecyzowanie tego sformułowania w ramach procedur komitologii przewidywanych projektowaną dyrektywą poprzez ustalenie odpowiednich kryteriów przekrojowych i sektorowych. Należy przy tym zauważyć, iż projektowana dyrektywa przypuszczalnie spowoduje wprowadzenie w regulowanym zakresie dodatkowych wymogów administracyjnych, które wywołają zapewne zwiększenie kosztów funkcjonowania zarówno samej infrastruktury jak i organów administracyjnych. W zależności od sposobu ujęcia odpowiednich limitów elementy infrastruktury obecnie nie podlegające nadzorowi systemowemu mogą zostać poddane takim nowym wymogom i w związku z tym ponieść wynikające z tego koszty.
- 2.4 *Po czwarte*, potrzebne może być przyjęcie odrębnego aktu prawa wspólnotowego w celu rozpoznania i wyznaczenie elementów EIK, których właścicielem lub operatorem są instytucje, organy lub agencje wspólnotowe. Zgodnie z projektowaną dyrektywą Komisja może wprowadzić zaproponować wykaz infrastruktur technicznych jakie mają zostać wyznaczone jako EIK działając na podstawie bądź to zawiadomień składanych przez państwa członkowskie, bądź też na podstawie „innych dostępnych informacji”, tym niemniej może się okazać rozwiązaniem w praktyce mało funkcjonalnym, gdyby miało dojść do wyznaczenia EIK operowanych przez organy wspólnotowe oraz posiadających wymiar ogólnoeuropejski jako elementów systemu, który miałyby być zarządzany przez państwa członkowskie.

⁽¹⁾ W kontekście prowadzonych prac nad przygotowaniem jednolitej, ogólnowspólnotowej strategii ochrony infrastruktury technicznej przed atakami terrorystycznymi należy przy tym zaznaczyć, iż uznanie określonych wyłącznych kompetencji Eurosystemu nie wywołuje skutku w postaci jego całkowitego wydzielenia ze struktur Wspólnoty Europejskiej ani też wyłączenia go spod zastosowania prawa wspólnotowego (pkt 135 uzasadnienia wyroku w sprawie C-11/00 *Komisja/Europejski Bank Centralny* [2003] ECR I-7147).

⁽²⁾ Eurosystem ustanowił przykładowo zasady oraz procedury nadzoru systemowego nad systemami i infrastrukturami płatniczymi oraz rozliczeniowymi, obejmujące środki zapobiegania zagrożeniom operacyjnym — w tym zwłaszcza wymogi nadzorcze w zakresie zapewniania ciągłości działania w odniesieniu do systemowo istotnych systemów płatniczych, wydane w czerwcu 2006 r.

- 2.5 Po piąte, zgodnie z projektowaną dyrektywą wykaz infrastruktur krytycznych wskazanych jako EIK powinien zostać przyjęty w drodze procedury komitologii przewidywanej projektowaną dyrektywą ⁽¹⁾. Wykaz EIK ma być przyjęty zanim dojdzie to ustanowienia i wprowadzenia w praktyce planów zabezpieczenia infrastruktury zawierających odpowiednie rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa oraz ochrony EIK objętych wykazem — operatorzy będą bowiem mieli obowiązek przygotowania planów zabezpieczenia infrastruktury w ciągu roku następującego po wyznaczeniu EIK. Nie jest w tym kontekście wskazane aby miało mieć miejsce upublicznienie wykazu odpowiednich systemów i infrastruktur płatności oraz rozliczania i rozrachunku papierów wartościowych. W szczególności biorąc pod uwagę, iż cele dyrektywy obejmują przygotowanie reakcji na zagrożenia dotyczące rynków finansowych byłoby rzeczą nierozsądną aby ujawniać publicznie wykaz infrastruktur krytycznych, które w istotnym zakresie warunkują prawidłowe funkcjonowanie rynków finansowych. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w istocie żaden kraj świata nie zdecydował by się na publiczne ujawnienie takiego wykazu. Z powyższych powodów EBC zdecydowanie zaleca aby wykaz EIK był traktowany jako materiał poufny.
- 2.6 Wreszcie, EBC zdecydowanie zaleca aby przy określaniu wymogów w zakresie środków implementujących projektowaną dyrektywę odpowiednio wziąć pod uwagę obecnie istniejące rozwiązania, przy czym nowe wymogi powinny być przede wszystkim wprowadzane w dziedzinach, w których do tej pory nie doszło do określenia odpowiednich szczegółowych rozwiązań. Nie jest w tym kontekście wskazane aby rozpoczynać całkowicie od nowa prace w zakresie określenia środków implementujących w dziedzinie płatności i rozliczeń — powinno się raczej rozpocząć od odpowiedniego wykorzystania pracy już wykonanej przez odpowiednie organy. Z drugiej strony, wszelkie dodatkowe regulacje i związane z nimi obciążenia powinny być poparte odpowiednią analizą wpływu regulacji. Należy też zapewnić niezbędną elastyczność standardów i regulacji w tej dziedzinie, umożliwiającą ich łatwą i ciągłą adaptację do zmieniającego się otoczenia. EBC uznaje, iż najważniejsze byłoby aby nie przyjmowano żadnych szczegółowych środków o charakterze instrumentów prawnie wiążących. W przypadku, gdyby Komisja zdecydowała się jednak na przyjęcie środków implementujących powinna ona zgodnie z Traktatem zasięgnąć formalnej opinii EBC w odniesieniu do wszelkich takich środków, jakie dotyczyłyby infrastruktur i systemów płatności oraz rozliczania i rozrachunku papierów wartościowych, bądź też innych zagadnień wchodzących w zakres kompetencji EBC ⁽²⁾.

3. Propozycje zmian

W przypadkach, gdy powyższe uwagi miałyby prowadzić do zmian w projektowanej dyrektywie, odpowiednie propozycje poprawek legislacyjnych zwarte są w załączniku.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, dnia 13 kwietnia 2007 r.

Wiceprezes EBC
Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Art. 4 ust. 2 oraz art. 11 projektowanej dyrektywy.

⁽²⁾ Pierwszy akapit art. 105 ust. 4 Traktatu.

ZAŁĄCZNIK

Propozycje poprawek

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawki proponowane przez EBC ⁽¹⁾

Poprawka 1

Nowy punkt preambuły 17a

W odniesieniu do sektora finansowego niniejsza dyrektywa powinna być zgodna z zadaniami i kompetencjami przyznanymi Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC) przez Traktat oraz Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na prowadzenie przez banki centralne należące do ESBC infrastruktur i systemów płatności oraz rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych oraz na nadzór systemowy wykonywany przez nie w tym zakresie, jak również na wkład banków centralnych w zapewnianie stabilności systemu finansowego. W celu uniknięcia niepożądanego powielania zadań, państwa członkowskie powinny wykorzystywać pracę oraz regularne oceny przeprowadzane przez banki centralne w zakresie ich kompetencji.

Uzasadnienie — zob. pkt 1.2 niniejszej opinii

Poprawka 2: Załącznik I Wykaz sektorów infrastruktury krytycznej

VII Sektor finansowy

VII Sektor finansowy

Infrastruktury i systemy płatnościowe i rozrachunkowo-rozliczeniowe

Infrastruktury i systemy **obrotu**, płatności oraz rozliczeń i rozrachunku **instrumentów finansowych**

Rynki regulowane

~~Rynki regulowane~~

Uzasadnienie — zob. pkt 2.1 niniejszej opinii

⁽¹⁾ Pogrubienia użyte w tekście wskazują na fragmenty, gdzie EBC proponuje dodanie określonych sformułowań. Przekreślenia użyte w tekście wskazują na fragmenty, gdzie EBC proponuje usunięcie określonych sformułowań.