

I

(Ψηφίσματα, συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές και γνωμοδοτήσεις)

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 13ης Απριλίου 2007

αναφορικά με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό της Ευρωπαϊκής Υποδομής Ζωτικής Σημασίας και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης για βελτίωση της προστασίας της

(CON/2007/11)

(2007/C 116/01)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 23 Ιανουαρίου 2007 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό της Ευρωπαϊκής Υποδομής Ζωτικής Σημασίας και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης για βελτίωση της προστασίας της (εφεξής η «προτεινόμενη οδηγία») ⁽¹⁾. Η προτεινόμενη οδηγία θεσπίζει μια διαδικασία για τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των έργων της Ευρωπαϊκής Υποδομής Ζωτικής Σημασίας (ΕΥΖΣ), η καταστροφή ή η βλάβη των οποίων θα επηρέαζε σημαντικά δύο ή περισσότερα κράτη μέλη, ή ένα κράτος μέλος εφόσον το έργο βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος. Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στο άρθρο 105 παράγραφος 4 πρώτη περίπτωση της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη περίοδος του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Γενικές παρατηρήσεις

- 1.1 Η ΕΚΤ εκφράζει την πλήρη στήριξή της σε σχέση με το σκοπό της προτεινόμενης οδηγίας ο οποίος συνίσταται στην ενίσχυση του συντονισμού των ενεργειών που σχεδιάζονται σε διαφορετικούς σχετικούς τομείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πρόληψη, την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση απειλών, συγκεκριμένα τρομοκρατικών επιθέσεων κατά έργων υποδομής ζωτικής σημασίας και εγκάρσιων αλληλεξαρτήσεων ⁽²⁾. Συγκεκριμένα, η ΕΚΤ θεωρεί σημαντική την εξασφάλιση συνεπούς και συντονισμένης δράσης σε διαφορετικούς τομείς ώστε να αντιμετωπίζονται δεόντως οι απειλές αυτές.
- 1.2 Οι διατάξεις της προτεινόμενης οδηγίας με τις οποίες απονέμονται στα κράτη μέλη συγκεκριμένες αρμοδιότητες σχετικά με τον προσδιορισμό των έργων Ευρωπαϊκής Υποδομής Ζωτικής Σημασίας (εφεξής «έργα ΕΥΖΣ»), τη γνωστοποίησή τους στην Επιτροπή και την εκπόνηση, ενημέρωση, αναθεώρηση και, ιδίως, την τακτική εποπτεία των Σχεδίων Ασφαλείας Λειτουργίας («ΣΑΛ») των έργων ΕΥΖΣ, καθώς και την υποβολή συνοπτικής έκθεσης των κινδύνων για κάθε τομέα στην Επιτροπή, πρέπει να σέβονται τις υφιστάμενες αρμοδιότητες των εθνικών και κοινοτικών αρχών. Σε αυτές περιλαμβάνονται τα αποκλειστικά καθήκοντα των

⁽¹⁾ COM(2006) 787 τελικό.

⁽²⁾ Η ΕΚΤ επίσης εκφράζει τη στήριξή της σχετικά με τη θέση ότι το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας της Υποδομής Ζωτικής Σημασίας θα έπρεπε να βασισθεί σε μια προσέγγιση ως προς όλους τους κινδύνους, με αντιμετώπιση κατά προτεραιότητα των τρομοκρατικών απειλών και ότι, στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής, οι ανθρωπογενείς και οι τεχνολογικές απειλές καθώς και οι φυσικές καταστροφές θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στη διαδικασία προστασίας της υποδομής ζωτικής σημασίας.

κεντρικών τραπεζών που απαιτείται να εκτελούνται κατά τρόπο ανεξάρτητο σύμφωνα με τη Συνθήκη ⁽¹⁾, καθώς και τα καθήκοντα που ανατίθενται στις κεντρικές τράπεζες σύμφωνα με τις εφαρμοστέες εθνικές νομοθετικές διατάξεις. Συγκεκριμένα, θα καταστεί απαραίτητη η εξασφάλιση ότι οι εθνικές διατάξεις που εφαρμόζουν την προτεινόμενη οδηγία θα εναρμονίζονται πλήρως με τις εποπτικές εξουσίες ή υποχρεώσεις των κεντρικών τραπεζών όσον αφορά τα συστήματα και την υποδομή πληρωμών, εκκαθάρισης αξιογράφων και διακανονισμού, τους φορείς εκκαθάρισης και τους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους ⁽²⁾. Κατά την έννοια αυτή γίνεται αντιληπτό ότι το πλαίσιο της προτεινόμενης οδηγίας δεν θα θίγει τις εξουσίες και την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών. Στην προτεινόμενη οδηγία πρέπει να εισαχθεί μια αιτιολογική σκέψη που να αντανακλά αυτά τα ζητήματα.

- 1.3 Επιπλέον η ΕΚΤ θα επιθυμούσε να τονίσει ότι το Ευρωσύστημα ή/και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες έχουν ήδη θεσπίσει μέτρα που εξασφαλίζουν τη συνέχιση της λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών της ζώνης του ευρώ, και η ΕΚΤ θεωρεί ότι οι εργασίες αυτές πρέπει να αναγνωριστούν προκειμένου να αποφευχθούν οι περιττές επαναλήψεις και να εξασφαλιστεί η συνοχή των εργασιών που διεξάγονται από διάφορες αρχές.

2. Συγκεκριμένες παρατηρήσεις

- 2.1 Πρώτον, ο χρηματοοικονομικός τομέας που προσδιορίζεται στην προτεινόμενη οδηγία υποδιαιρείται σε 1) υποδομή και συστήματα πληρωμών, εκκαθάρισης αξιογράφων και διακανονισμού και 2) ρυθμιζόμενες αγορές. Η ΕΚΤ προτείνει ευρύτερη διατύπωση ώστε να καλύπτονται τα συστήματα και η υποδομή συναλλαγών, πληρωμών, εκκαθάρισης και διακανονισμού για τα χρηματοδοτικά μέσα.
- 2.2 Δεύτερον, ο ορισμός της «υποδομής ζωτικής σημασίας» ρητώς αναγνωρίζει τις εγκάρσιες αλληλεξαρτήσεις, καθώς η μη κατάλληλη αντιμετώπιση των τομεακών αλληλεξαρτήσεων θα υπονόμει σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα των εκτελεστικών μέτρων για οποιονδήποτε τομέα. Ωστόσο, σημειώνεται ότι ο ορισμός αυτός δεν αναφέρεται ρητώς μόνο σε περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονται αποκλειστικά εντός της ΕΕ. Επομένως, δεν είναι σαφές πώς θα αντιμετωπίζονταν σύμφωνα με την προτεινόμενη οδηγία τα περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονται μερικώς εκτός ΕΕ, η βλάβη ή η καταστροφή των οποίων θα επηρέαζε έργα της ευρωπαϊκής υποδομής ζωτικής σημασίας. Η ΕΚΤ θεωρεί ευπρόσδεκτη την περαιτέρω διευκρίνιση του ζητήματος αυτού.
- 2.3 Τρίτον, το «κριτήριο της βαρύτητας» σχετικά με τον προσδιορισμό των έργων της ευρωπαϊκής υποδομής ζωτικής σημασίας είναι αρκετά ευρύ και θα έπρεπε να ενισχυθεί με σαφέστερα στοιχεία προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέπεια του χαρακτηρισμού σε κράτη και τομείς. Θα ήταν χρήσιμη η περαιτέρω διευκρίνιση αυτής της έννοιας κατά τον καθορισμό εγκάρσιων και κατά τομέα κριτηρίων μέσω της διαδικασίας της επιτροπολογίας στο πλαίσιο της προτεινόμενης οδηγίας. Σημειώνεται ότι η προτεινόμενη οδηγία πιθανόν να επιφέρει πρόσθετες διοικητικές απαιτήσεις οι οποίες ενδεχομένως να έχουν σχετικό κόστος για τα έργα υποδομής και τις αντίστοιχες αρχές. Αναλόγως του καθορισμού τέτοιων ορίων, έργα υποδομής που επί του παρόντος δεν τελούν υπό εποπτεία μπορεί να συμπεριληφθούν και να υποστούν πρόσθετες δαπάνες.
- 2.4 Τέταρτον, ενδέχεται να κριθεί αναγκαία η θέσπιση ειδικής κοινοτικής πράξης για την πρόβλεψη των διαδικασιών προσδιορισμού και χαρακτηρισμού έργων ΕΥΖΣ που ανήκουν κατά κυριότητα ή κατά διαχείριση σε θεσμικά όργανα, φορείς ή οργανισμούς της Κοινότητας. Ενώ κατά την προτεινόμενη οδηγία η Επιτροπή μπορεί να προτείνει έναν κατάλογο έργων υποδομής ζωτικής σημασίας προς χαρακτηρισμό ως έργων ΕΥΖΣ βάσει των γνωστοποιήσεων στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη καθώς και «κάθε άλλου στοιχείου που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή», στην πράξη θα είναι πιθανώς δύσκολο τα έργα ΕΥΖΣ, τα οποία διαχειρίζονται κοινοτικοί φορείς και έχουν πανευρωπαϊκή διάσταση, να αποτελέσουν μέρος ενός συστήματος που θα τελούσε υπό τη διαχείριση των κρατών μελών.

⁽¹⁾ Την ίδια στιγμή, στο πλαίσιο της προετοιμασίας μιας καθολικής, στρατηγικής σε κοινοτικό επίπεδο για την προστασία της υποδομής ζωτικής σημασίας από τρομοκρατικές επιθέσεις, η αναγνώριση ότι το Ευρωσύστημα διαθέτει τέτοια αποκλειστική αρμοδιότητα δεν έχει ως συνέπεια να το αποσπάσει εξ ολοκλήρου από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και να το εξαιρέσει από κάθε κανόνα κοινοτικού δικαίου (σκέψη 135 στην Υπόθεση C-11/00 *Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας* [2003] ECR I-7147).

⁽²⁾ Για παράδειγμα, το Ευρωσύστημα έχει θεσπίσει αρχές και διαδικασίες για την εποπτεία των συστημάτων και υποδομής πληρωμών και εκκαθάρισης, που συμπεριλαμβάνουν προληπτικά μέτρα κατά των λειτουργικών προβλημάτων, όπως η προσδοκώμενη επίβλεψη της συνέχισης λειτουργίας για τα συστημικά σημαντικά συστήματα πληρωμών του Ιουνίου 2006.

- 2.5 Πέμπτον, σύμφωνα με την προτεινόμενη οδηγία, ο κατάλογος των έργων υποδομής ζωτικής σημασίας που χαρακτηρίζονται ως έργα ΕΥΖΣ πρέπει να εγκρίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπολογίας που θεσπίζεται με την προτεινόμενη οδηγία ⁽¹⁾. Ο κατάλογος όλων των έργων ΕΥΖΣ εγκρίνεται πριν από την εκπόνηση και τη θέση σε λειτουργία των ΣΑΛ που περιέχουν τις αντίστοιχες λύσεις ασφαλείας για την προστασία των περιλαμβανομένων σε αυτόν έργων ΕΥΖΣ, καθώς οι διαχειριστές έχουν στη διάθεσή τους ένα έτος μετά το χαρακτηρισμό για να υποβάλουν ένα ΣΑΛ. Στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι επιθυμητή η δημοσιότητα σχετικά με την υποδομή και τα συστήματα πληρωμών, εκκαθάρισης αξιογράφων και διακανονισμού. Συγκεκριμένα, εφόσον ο σκοπός της οδηγίας περιλαμβάνει την προετοιμασία για απειλές που επηρεάζουν τις χρηματοοικονομικές αγορές, η δημοσιοποίηση του καταλόγου των έργων υποδομής ζωτικής σημασίας που συνδέονται ουσιαστικά με την ομαλή λειτουργία των χρηματοοικονομικών αγορών δεν θα ήταν σκόπιμη. Σήμερα, ακολουθώντας παρεμφερές σκεπτικό, καμία χώρα στον κόσμο δεν θα δημοσιοποιούσε έναν τέτοιο κατάλογο. Η ΕΚΤ, επομένως, συνιστά ένθερμα τη διατήρηση της εμπιστευτικότητας του καταλόγου των έργων ΕΥΖΣ.
- 2.6 Τέλος, η ΕΚΤ συνιστά ένθερμα την επαρκή λήψη υπόψη των υφιστάμενων μέτρων κατά τον καθορισμό των εκτελεστικών μέτρων και την επικέντρωση στους τομείς εκείνους στους οποίους δεν έχουν έως τώρα προσδιοριστεί συγκεκριμένα μέτρα. Στο πλαίσιο αυτό δεν φαίνεται επομένως επιθυμητή η έναρξη εργασιών για τον καθορισμό ή την εφαρμογή μέτρων στους τομείς των πληρωμών και της εκκαθάρισης, αλλά η αναγνώριση των εργασιών που ήδη έχουν διεξαχθεί από τις αρμόδιες αρχές. Από τη μία πλευρά, είναι απαραίτητο να αιτιολογούνται τυχόν συμπληρωματικές κανονιστικές διατάξεις και συναφείς υποχρεώσεις μέσω της ανάλογης αξιολόγησης του αντίκτυπου. Από την άλλη, είναι σημαντικό τα πρότυπα και οι κανονισμοί στον τομέα αυτό να διαθέτουν επαρκή ευελιξία ώστε να μπορούν εύκολα και αδιάκοπα να προσαρμόζονται στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Η ΕΚΤ θα προτιμούσε να μην εκδοθούν συγκεκριμένα νομικώς δεσμευτικά μέτρα. Σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφασίσει να εκδώσει εκτελεστικά μέτρα, θα πρέπει να ζητηθεί επίσημα η γνώμη της ΕΚΤ σύμφωνα με τη συνθήκη σχετικά με κάθε μέτρο που σχετίζεται με την υποδομή και τα συστήματα πληρωμών, εκκαθάρισης αξιογράφων και διακανονισμού, καθώς και με άλλα ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΚΤ ⁽²⁾.

3. Προτάσεις διατύπωσης

Σε περίπτωση που οι ως άνω υποδείξεις πρόκειται να επηρεάσουν τη διατύπωση του κειμένου της προτεινόμενης οδηγίας, οι σχετικές προτάσεις διατύπωσης περιέχονται στο παράρτημα.

Φρανκφούρτη, 13 Απριλίου 2007.

Ο αντιπρόεδρος της ΕΚΤ
Λουκάς Δ. ΠΑΠΑΔΗΜΟΣ

⁽¹⁾ Άρθρο 4 παράγραφος 2 και άρθρο 11 της προτεινόμενης οδηγίας.

⁽²⁾ Άρθρο 105 παράγραφος 4 πρώτη περίπτωση της Συνθήκης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Προτάσεις διατύπωσης

Κείμενο που προτείνει η Επιτροπή

Τροποποιήσεις που προτείνει η ΕΚΤ ⁽¹⁾

Τροποποίηση 1

Νέα αιτιολογική σκέψη 17α

Για τους σκοπούς του χρηματοοικονομικού τομέα, η παρούσα οδηγία θα πρέπει να συμβιβάζεται με τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνθήκη και το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για το ΕΣΚΤ. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στη λειτουργία και την εποπτεία της υποδομής και των συστημάτων πληρωμών, εκκαθάρισης αξιογράφων και διακανονισμού από τις κεντρικές τράπεζες του ΕΣΚΤ, καθώς και στην εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών συμβολή στη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος. Προκειμένου να αποφευχθεί η περιττή επανάληψη των εργασιών, τα κράτη μέλη πρέπει να βασίζονται στις εργασίες και τις τακτικές αξιολογήσεις που διεξάγονται από τις κεντρικές τράπεζες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.

Αιτιολογική βάση — Βλ. παράγραφο 1.2 της γνώμης

Παράρτημα 1 Κατάλογος των τομέων υποδομής ζωτικής σημασίας

VII Χρηματοοικονομικά

VII Χρηματοοικονομικά

Υποδομή και συστήματα πληρωμών, εκκαθάρισης αξιογράφων και διακανονισμού

Υποδομή και συστήματα **συναλλαγών**, πληρωμών, εκκαθάρισης ~~αξιογράφων~~ και διακανονισμού **για χρηματοδοτικά μέσα**

Ρυθμιζόμενες αγορές

Ρυθμιζόμενες αγορές

Αιτιολογική βάση — Βλ. παράγραφο 2.1 της γνώμης

⁽¹⁾ Οι έντονοι χαρακτήρες στο κυρίως κείμενο αφορούν τα σημεία του κειμένου, την προσθήκη των οποίων προτείνει η ΕΚΤ. Η χρήση της διαγράμμισης στο κυρίως κείμενο αφορά τα σημεία του κειμένου, τη διαγραφή των οποίων προτείνει η ΕΚΤ.