

I

(Päätöslauselmat, suositukset, suuntaviivat ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 13 päivänä huhtikuuta 2007,

ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämisestä ja nimeämisestä sekä niiden suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta

(CON/2007/11)

(2007/C 116/01)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 23 päivänä tammikuuta 2007 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämisestä ja nimeämisestä sekä niiden suojaamisen parantamistarpeen arvioimisesta (jäljempänä 'direktiiviehdotus' tai 'ehdotettu direktiivi')⁽¹⁾. Direktiiviehdotuksella otetaan käyttöön menettely, jonka avulla voidaan määrittää ja nimetä Euroopan elintärkeät infrastruktuurit (EEL:t), joiden vahingoittumisella tai tuhoutumisella olisi merkittäviä seurauksia kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa tai vain yhdessä jäsenvaltiossa siinä tapauksessa, että kyseinen infrastruktuuri sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa. EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen luetelma-kohtaan. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto EKP:n työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Yleisiä huomioita

1.1 EKP antaa täyden tukensa direktiiviehdotuksen tavoitteelle lisätä koordinoitua sellaisten Euroopan unionin eri aloille suunniteltujen toimien välillä, joiden tarkoituksena on torjua uhkia sekä varautua ja reagoida niihin; uhkia muodostavat erityisesti terrori-iskut, jotka kohdistuvat elintärkeisiin infrastruktuureihin ja joihin liittyy eri alojen keskinäisiä riippuvuussuhteita⁽²⁾. EKP:n mielestä on erityisen tärkeää varmistaa, että eri aloilla toteutetaan johdonmukaisia ja koordinoituja toimia, jotta näihin uhkatekijöihin voitaisiin reagoida asianmukaisella tavalla.

1.2 Jäsenvaltioille asetetaan direktiiviehdotuksen säännöksissä tiettyjä velvollisuuksia, jotka koskevat Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien (jäljempänä 'EEL:t') määrittämistä ja niiden ilmoittamista komissiolle, EEL:tä koskevien turvallisuussuunnitelmien laatimista, päivittämistä, tarkistamista ja erityisesti säännöllistä valvontaa, sekä kutakin alaa koskevista riskeistä laaditun tiivistelmän toimittamista komissiolle. Kyseisissä säännöksissä on noudatettava jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaisten olemassa olevia toimivaltuuksia. Tällaisia toimivaltuuksia ovat muun muassa keskuspankkien yksinomaiset tehtävät, jotka on

⁽¹⁾ KOM(2006) 787 lopullinen.

⁽²⁾ EKP tukee myös näkemystä, jonka mukaan Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisohjelman lähtökohtana olisi oltava suojaautuminen kaikkia uhkatekijöitä vastaan, mutta ensisijaisena uhkatekijänä olisi pidettävä kuitenkin terrorismia. Tämän lähtökohdan mukaan Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisessa olisi otettava huomioon sekä ihmisen että teknologian aiheuttamat uhkatekijät ja luonnonnonnettomuudet.

suoritettava riippumattomasti ja perustamissopimuksen mukaisesti ⁽¹⁾, sekä tehtävät, jotka keskuspankeille on osoitettu asiaan sovellettavien kansallisten lakien nojalla. On erityisesti huolehdittava siitä, että ehdotetun direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavat kansalliset säännökset ovat täysin yhdenmukaisia niiden keskuspankkien valvontavaltuuksien tai velvoitteiden kanssa, jotka koskevat maksujärjestelmiä sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusjärjestelmiä ja -infrastruktuureja, selvitysyhteisöjä ja keskusvastapuolia ⁽²⁾. Tässä direktiiviehdotuksessa esitetyn kehyksen ei katsota vaikuttavan tältä osin keskuspankkien toimivaltuuksiin ja riippumattomuuteen. Direktiiviehdotuksen johdanto-osaan olisi lisättävä kappale, jossa nämä näkökohdat tuodaan ilmi.

- 1.3 EKP haluaa lisäksi korostaa, että eurojärjestelmä ja/tai kansalliset keskuspankit ovat jo ottaneet käyttöön toimenpiteitä, joilla varmistetaan euroalueen maksujärjestelmien toiminnan jatkuvuus, ja EKP katsoo, että tämä työ olisi tunnustettava päällekkäisyyksien välttämiseksi ja useiden eri viranomaisten tekemän työn johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

2. Erityishuomioita

- 2.1 *Ensimmäiseksi* direktiiviehdotuksessa määritelty rahoitusala on jaettu (1) maksujärjestelmiin sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusinfrastruktuureihin ja -järjestelmiin ja (2) säännelyihin markkinoihin. EKP ehdottaa laajempaa sanamuotoa, joka kattaisi rahoitusvälineiden kaupankäynti-, maksu-, selvitys- ja toimitusjärjestelmät ja -infrastruktuurit.
- 2.2 *Toiseksi* "elintärkeän infrastruktuurin" määritelmässä tunnustetaan erityisesti eri alojen keskinäiset riippuvuussuhteet, koska epäonnistuminen alakohtaisten riippuvuussuhteiden asianmukaisessa käsittelyssä heikentäisi voimakkaasti jollain tietyllä alalla toteutettujen täytäntöönpanotoimien tehokkuutta. Tämä määritelmä ei kuitenkaan viittaa ainoastaan EU:n sisällä sijaitseviin omaisuuseriin. Sen vuoksi jääkin hämäräksi, miten direktiiviehdotuksessa käsitellään osittain EU:n ulkopuolella sijaitsevia omaisuuseriä, joiden vahingoittuminen tai tuhoutuminen aiheuttaisi haittaa Euroopan elintärkeille infrastruktuureille. EKP ottaisi mielellään vastaan lisäselvitystä asiasta.
- 2.3 *Kolmanneksi* Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien määrittämiseen liittyvä "vakavuustesti" on melko laaja, ja sitä olisi tehostettava selkeämmillä ilmauksilla, jotta voitaisiin varmistaa nimitysten johdonmukaisuus eri maissa ja eri aloilla. Tätä käsitettä olisi hyvä selkeyttää laadittaessa horisontaalisia ja alakohdittaisia kriteerejä direktiiviehdotuksen mukaisessa komiteamenettelyssä. EKP toteaa, että direktiiviehdotus todennäköisesti lisää hallinnollisia vaatimuksia, joista aiheutuu todennäköisesti liitännäiskustannuksia infrastruktuureille ja asianomaisille viranomaisille. Mikäli tällaisia kynnyksarvoja otetaan käyttöön, nykyisen valvonnan piiriin kuulumattomille infrastruktuureille saattaa aiheutua lisäkustannuksia.
- 2.4 *Neljänneksi* saatetaan tarvita erillistä yhteisön säädöstä, jolla otetaan käyttöön menettelyjä yhteisön toimielinten, elinten tai virastojen omistamien tai ylläpitämien EEL:den määrittämiseksi ja nimeämiseksi. Vaikka komissio voisi ehdotetun direktiivin nojalla laatia ehdotuksen EEL:tä koskevaksi luetteloksi sekä jäsenvaltioilta saamiensa ilmoitusten että "muiden käytettävissään olevien tietojen perusteella", yhteisön elinten ylläpitämien ja yleiseurooppalaista ulottuvuutta omaavien EEL:den ei ehkä ole järkevää kuulua jäsenvaltioiden hallinnoimaan järjestelmään.

⁽¹⁾ Valmisteltaessa EU:n laajuista kokonaisstrategiaa elintärkeiden infrastruktuurien suojaamiseksi terrori-iskuilta eurojärjestelmälle tunnustetaan tällainen yksinomainen toimivalta. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että EKP olisi täysin erillään Euroopan yhteisöstä ja kaikkien yhteisön oikeuden säännösten soveltamisalan ulkopuolella (asia C-11/00, *komissio v. Euroopan keskuspankki*, tuomio 10.7.2003, Kok. 2003, s. I-7147, 135 kohta).

⁽²⁾ Eurojärjestelmässä on esimerkiksi laadittu periaatteita ja otettu käyttöön menettelyjä maksu- ja selvitysjärjestelmien ja -infrastruktuurien valvomiseksi, sekä toiminnallisten ongelmien ehkäisytöimenpiteitä, kuten systeemiriskin kannalta olennaisen maksujärjestelmien toiminnan jatkuvuuteen liittyvät yleisvalvontavaatimukset, jotka hyväksyttiin kesäkuussa 2006.

- 2.5 Viidenneksi luettelo Euroopan elintärkeistä infrastruktuureista on direktiiviehdotuksen mukaan hyväksyttävä direktiiviehdotuksessa käyttöön otetulla komiteamenettelyllä ⁽¹⁾. Kaikki EEL:t kattava luettelo hyväksyttäisiin siis ennen kuin luetteloitujen EEL:den suojelemiseksi laadittuja turvallisuusratkaisuja sisältävät turvallisuussuunnitelmat on laadittu tai otettu käyttöön, koska ylläpitäjillä on nimeämisen jälkeen vuosi aikaa laatia turvallisuussuunnitelma. Tässä yhteydessä maksujärjestelmiä sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusinfrastruktuureja ja -järjestelmiä ei pitäisi vetää julkisuuteen. Koska direktiivin tarkoituksena on myös varautua erityisesti rahoitusmarkkinoihin vaikuttaviin uhkiin, ei olisi järkevää tuoda julkisuuteen luettelo elintärkeistä infrastruktuureista, jotka vaikuttavat merkittävästi rahoitusmarkkinoiden sujuvaan toimintaan. Yksikään maa ei nykyisin toisi julkisuuteen tällaista luetteloa samanlaisten näkökohtien perusteella. Sen vuoksi EKP suosittaa voimakkaasti EEL:tä koskevan luettelon pitämistä luottamuksellisena.
- 2.6 Lopuksi EKP suosittaa voimakkaasti, että nykyiset toimenpiteet otettaisiin riittävästi huomioon täytäntöönpanotoimenpiteitä määriteltäessä ja että keskityttäisiin niihin osa-alueisiin, joille ei ole vielä määritetty erityistoimenpiteitä. Tässä yhteydessä tuntuukin olevan suotavaa, ettei maksujen ja selvitysten aloilla aleta määritellä tai panna täytäntöön toimenpiteitä, vaan tunnustetaan pikemminkin se työ, jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat jo tehneet. Lisäsääntely ja siihen liittyvät rasitteet on yhtäältä perusteltava riittävän vaikutusanalyysin avulla. Toisaalta on myös tärkeää pitää tämän alan normit ja säännökset riittävän joustavina, jotta niitä voidaan helposti ja jatkuvasti mukauttaa muuttuvaan ympäristöön. EKP:n toivoo, ettei mitään erityisiä oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä vahvistettaisi. Jos komissio päättää vahvistaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, EKP:ltä on pyydettävä perustamissopimuksen nojalla lausunto kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka koskevat maksujärjestelmiä sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusinfrastruktuureja ja -järjestelmiä ja muita EKP:n toimivaltaan kuuluvia asioita ⁽²⁾.

3. Muutosehdotukset

Muutokset, joita direktiiviehdotukseen olisi edellä esitetyn perusteella tehtävä, esitetään tämän lausunnon liitteessä.

Annettu Frankfurt am Mainissa 13 päivänä huhtikuuta 2007.

EKP:n varapuheenjohtaja

Lucas D. PAPADEMOS

⁽¹⁾ Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohta ja 11 artikla.

⁽²⁾ Perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan ensimmäinen luetelmakohta.

LIITE

Muutosehdotukset

Komission ehdottama teksti

EKP:n ehdottamat tarkistukset ⁽¹⁾

Muutos 1

Uusi johdanto-osan 17 a kappale

Rahoitusalan osalta olisi varmistettava, että direktiivi on sopusoinnussa perustamissopimuksella sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja Euroopan keskuspankin perussäännöllä EKPJ:lle osoitettujen tehtävien ja velvollisuuksien kanssa. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota EKPJ:hin kuuluvien keskuspankkien harjoittamaan maksujärjestelmien sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusinfrastruktuurien ja -järjestelmien operointiin ja valvontaan sekä keskuspankkien osuuteen rahoitusjärjestelmän vakaudessa. Työtehtävien tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseksi jäsenvaltioiden olisi tukeuduttava niihin toimenpiteisiin ja säännöllisiin arviointeihin, joita keskuspankit suorittavat oman toimivaltansa puitteissa.

Perustelut — ks. lausunnon 1.2 kohta

Liite 1: Luettelo elintärkeään infrastruktuuriin kuuluvista toimialoista

VII Rahoituspalvelut

Maksujärjestelmät sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusinfrastruktuurit ja -järjestelmät

Säännellyt markkinat

VII Rahoituspalvelut

Rahoitusvälineiden kaupankäynti-, maksu-, järjestelmät
~~sekä arvopapereiden selvitys- ja toimitusinfrastruktuurit ja -järjestelmät~~

~~Säännellyt markkinat~~

Perustelut — ks. lausunnon 2.1 kohta

(1) Lihavoitu teksti tarkoittaa, että EKP ehdottaa uuden tekstin lisäämistä. Yliviivattu teksti tarkoittaa, että EKP ehdottaa tekstin poistamista.