

Bruxelles, 24. rujna 2020.
(OR. en)

**Međuinstitucijski predmet:
2020/0268 (COD)**

11052/20
ADD 2

EF 229
ECOFIN 847
TELECOM 160
CYBER 169
IA 62
CODEC 872

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije,
potpisao direktor Jordi AYET PUIGARNAU

Datum primitka: 24. rujna 2020.

Za: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: SWD(2020) 204 final

Predmet: RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O
PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog
parlamenta i Vijeća o izmjeni direktiva 2006/43/EZ, 2009/65/EZ,
2009/138/EU, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 i
(EU) 2016/2341

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2020) 204 final.

Priloženo: SWD(2020) 204 final



Bruxelles, 24.9.2020.
SWD(2020) 204 final

This document corrects document SWD(2020) 204 final of 24.09.2020
Two references in the title of the cover page have been corrected.
Concerns the EN version only.
The text shall read as follows:

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća

**o izmjeni direktiva 2006/43/EZ, 2009/65/EZ, 2009/138/EU, 2011/61/EU, 2013/36/EU,
2014/65/EU, (EU) 2015/2366 i (EU) 2016/2341**

{COM(2020) 596 final} - {SEC(2020) 309 final} - {SWD(2020) 203 final}

Sažetak

Procjena učinka Prijedloga uredbe o digitalnoj operativnoj otpornosti u financijskom sektoru

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava?

Financijski sektor uvelike se oslanja na informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). Vjerojatno je da će se zbog aktualne pandemije bolesti COVID-19 to intenzivirati s obzirom na koristi od kontinuiranog udaljenog pristupa financijskim uslugama. Međutim, oslanjanje na digitalne tehnologije donosi i određene probleme; poduzeća trebaju biti otporna na moguće poremećaje u radu IKT-a kako bi se uklonili digitalni incidenti i prijetnje te održalo pružanje usluga. Iako postoje u svim gospodarskim sektorima, ranjivosti koje proizlaze iz ovisnosti o IKT-u, posebno su istaknute u izrazito međusobno povezanom financijskom sektoru, u kojem se pružaju ključne prekogranične usluge o kojima ovisi realno gospodarstvo, zbog 1. intenzivne i raširene primjene IKT-a te 2. mogućeg brzog širenja posljedica operativnog incidenta u jednom financijskom poduzeću ili financijskom podsektoru na druga poduzeća ili dijelove financijskog sektora i u konačnici na ostatak gospodarstva.

Iako su tržišna i regulatorna integracija vrlo napredne u financijskom sektoru i iako financijski sektor profitira od jedinstvenog skupa usklađenih pravila – jedinstvenih pravila EU-a – odgovor EU-a na povećane potrebe za operativnom otpornosti na horizontalnoj i sektorskoj razini:

- temelji se na minimalnom usklađivanju, što ostavlja prostora za nacionalna tumačenja i rascjepkanost na jedinstvenom tržištu ili je
- previše općenit i ograničene primjene, pri čemu se ukupni operativni rizik različito razmatra, djelomično reguliranjem određenih komponenti digitalne operativne *otpornosti* (npr. upravljanje IKT rizicima, izvješćivanje o incidentima i IKT rizik treće strane), dok se druge komponente (testiranje) izostavljaju.

EU-a dosad nije intervenirao u rješavanje problema operativnog rizika na način koji odgovara potrebama financijskih subjekata u smislu otpornosti, odgovora i oporavka od ranjivosti u području IKT-a, financijskim nadzornim tijelima nisu osigurani alati za izvršenje ovlasti za ograničenje financijske nestabilnosti koja proizlazi iz tih ranjivosti u području IKT-a.

Zbog postojećih praznina i neusklađenosti sve je više nekoordiniranih nacionalnih inicijativa (npr. za testiranje) i nadzornih pristupa (npr. ovisnosti o IKT uslugama trećih strana), što znači da postoje preklapanja, dvostruki zahtjevi te visoki administrativni troškovi i troškovi usklađivanja za prekogranična financijska poduzeća ili da se IKT rizici ne otkrivaju i ne uklanjaju. Općenito se ne jamči stabilnost i integritet financijskog sektora, a jedinstveno tržište za financijske usluge i dalje je rascjepkano, što dovodi do slabljenja zaštite potrošača i ulagatelja.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći je cilj inicijative povećati digitalnu operativnu otpornost financijskog sektora EU-a pojednostavnjenjem i ažuriranjem postojećih zakonodavnih akata EU-a u području financija te uvođenjem novih zahtjeva u područjima u kojima postoje praznine, s ciljem:

- poboljšanja upravljanja IKT rizicima u financijskim poduzećima,
- povećanja znanja nadzornih tijela o prijetnjama i incidentima,
- unapređenja testiranja sustava IKT-a koje provode financijska poduzeća, i
- boljeg nadzora rizika koji proizlaze iz ovisnosti financijskih poduzeća o trećim stranama pružateljima IKT usluga.

Točnije, predlaže se usklađeniji i dosljedan mehanizam izvješćivanja o incidentima, čime bi se smanjilo administrativno opterećenje financijskih institucija i povećala učinkovitost nadzora.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Jedinstveno tržište EU-a za financijske usluge uređeno je brojnim pravilima utvrđenima na razini EU-a koja financijskim poduzećima koja imaju odobrenje za rad u jednoj državi članici omogućuju pružanje usluga na cijelom jedinstvenom tržištu zahvaljujući putovnici odnosno odobrenju za prekogranično poslovanje u EU-u. Zbog toga pravila na nacionalnoj razini ne bi bila djelotvoran način za povećanje operativne otpornosti financijskih poduzeća koja koriste tu putovnicu. Nadalje, zbog financijske krize u jedinstvenim pravilima EU-a vrlo se detaljno i preskriptivno rješava problem „tradicionalnijih” rizika kao što su kreditni rizik, tržišni rizik, rizik druge ugovorne strane i rizik likvidnosti. Postojeće odredbe o operativnom riziku i dalje su općenite. Da bi se povećala digitalna operativna otpornost, odredbe o operativnim rizicima koje su već utvrđene na razini EU-a moraju se najprije prilagoditi, a tek onda nadograditi i dopuniti na razini EU-a.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politike razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?

Uz osnovni scenarij bez promjena zakonodavnih akata EU-a o financijskim uslugama, u procjeni učinka

razmatrane su tri opcije. Konkretno:

- **„Nema djelovanja“**: pravila o operativnoj otpornosti i dalje bi se utvrđivala u okviru postojećih, raznolikih odredbi EU-a o financijskim uslugama, djelomično u okviru Direktive NIS, te u okviru postojećih ili budućih nacionalnih režima.
- **Opcija 1. – jačanje zaštitnih slojeva kapitala**: uveo bi se dodatni zaštitni sloj kapitala da bi financijska poduzeća mogla lakše pokrivati gubitke koji bi mogli nastati zbog operativne neotpornosti.
- **Opcija 2. – akt o digitalnoj operativnoj otpornosti financijskih usluga**: uveo bi se sveobuhvatan okvir na razini EU-a kojim se utvrđuju pravila o digitalnoj operativnoj otpornosti za sve regulirane financijske institucije te kojim bi se:
 - detaljnije obradio problem IKT rizika,
 - financijskim nadzornim tijelima omogućio pristup informacijama o IKT incidentima,
 - osiguralo da financijska poduzeća provode procjenu djelotvornosti svojih preventivnih mjera i mjera za otpornost te da utvrđuju ranjivosti u području IKT-a,
 - ojačala pravila o eksteralizaciji poslova kojima bi se uredio neizravni nadzor trećih strana pružatelja IKT usluga,
 - omogućio izravni nadzor aktivnosti trećih strana pružatelja IKT usluga financijskim poduzećima i
 - usto poticala razmjena saznanja o prijetnjama u financijskom sektoru.
- **Opcija 3. – akt o otpornosti u kombinaciji s centraliziranim nadzorom trećih strana pružatelja ključnih usluga**: uz akt o operativnoj otpornosti (2. opcija) osnovalo bi se novo tijelo za nadzor trećih strana pružatelja ključnih IKT usluga financijskim poduzećima. Usto bi se financijski sektor jasno izdvojio iz područja primjene Direktive NIS.

Prednost se daje 2. opciji. U usporedbi s drugim opcijama, njome se ostvaruje većina ciljeva inicijative vodeći računa o kriterijima učinkovitosti i koherentnosti. Tu opciju podržava i većina dionika.

Tko podržava koju opciju?

Većina dionika (privatni, javni) slaže se da je djelovanje na razini EU-a potrebno radi bolje zaštite operativne otpornost financijskih poduzeća. Mnogi usto vjeruju da je djelovanje na razini EU-a potrebno kako bi se riješio problem regulatornog opterećenja koje proizlazi iz činjenice da se financijska poduzeća moraju pridržavati dvostrukih i nedosljednih pravila iz Direktive NIS, zakonodavnih akata EU-a o financijskim uslugama i nacionalnih sustava (npr. za izvješćivanje o incidentima). Stoga manji broj dionika podržava opciju bez djelovanja. Manji broj dionika smatra da bi operativnu otpornost trebalo zaštititi povećanjem zaštitnih slojeva kapitala (1. opcija). Međutim, to je tradicionalni pristup operativnom riziku, posebno u bankarstvu, i kao takav je predmet razmatranja u npr. međunarodnim tijelima za normizaciju. Vrste kvalitativnih mjera utvrđene u 2. opciji kojima bi se pojednostavnili i unaprijedili zakonodavni akti EU-a u području financija i uveli novi zahtjevi u područjima u kojima postoje praznine, dok bi se istodobno zadržale veze s horizontalnom Direktivom NIS, imaju široku podršku dionika koji su sudjelovali u javnom savjetovanju. Iako neki dionici (uglavnom javni) vide prednosti u jačanju nadzora trećih strana pružatelja IKT usluga iz 3. opcije, osnivanje novog tijela EU-a u tu svrhu te potpuno izdvajanje iz okvira Direktive NIS podržava samo ograničen broj dionika.

C. Učinci opcije kojoj se daje prednost

Koje su prednosti opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti koristi glavnih opcija)?

Druga opcija riješila bi problem **IKT rizika** u cijelom financijskom sektoru poboljšanjem otpornosti financijskih institucija na IKT incidente. Time bi se smanjio rizik od brzog širenja kiberincidenta na financijskim tržištima. Iako je teško procijeniti troškove operativnih incidenata u financijskom sektoru (ne izvješćuje se o svim incidentima; nepouzdan opseg troškova), sektorske procjene ukazuju na to da bi se troškovi za financijski sektor EU-a kretali od 2 do 27 milijardi EUR godišnje. Opcijom kojoj se daje prednost smanjili bi se ti izravni troškovi i šire posljedice značajnih kiberincidenta na financijsku stabilnost. Uklanjanjem preklapajućih **izvještajnih zahtjeva** smanjilo bi se administrativno opterećenje. Na primjer, neke od najvećih banaka mogle bi uštedjeti od 40 do 100 milijuna EUR godišnje. Izravnim izvješćivanjem povećalo bi se i znanje nadzornih tijela o IKT incidentima. **Usklađenim testiranjem** povećala bi se učestalost otkrivanja nepoznatih ranjivosti i rizika. Smanjili bi se i troškovi, osobito za poduzeća s prekograničnim poslovanjem. Na primjer, 44 najveće banke s prekograničnim poslovanjem mogle bi očekivati ukupnu korist od zajedničkog pristupa testiranju od 11 do 88 milijuna EUR. Uvođenjem koherentnih pravila o upravljanju rizicima **trećih strana pružatelja IKT usluga** financijska poduzeća imala bi više kontrole nad usklađenošću trećih strana pružatelja usluga s regulatornim okvirom, što bi nadzorna tijela podržala. Ostvarile bi se i bonitetne koristi od nadzora trećih strana pružatelja IKT usluga koji bi provodila nadzorna tijela. Općenito bi opcija kojoj se daje prednost donijela veće društvene koristi koje proizlaze iz otpornijeg operativnog okruženja za sve sudionike na financijskom tržištu te iz bolje zaštite potrošača i ulagatelja.

Koji su troškovi opcije kojoj se daje prednost (ako takve opcije nema, navesti troškove glavnih opcija)?

Opcija kojoj se daje prednost podrazumijevala bi jednokratne i periodične troškove. Jednokratni se troškovi

odnose na ulaganja u IT sustave i teško ih je kvantificirati s obzirom na različito stanje naslijeđenih sustava u poduzećima. U nedostatku regulatorne intervencije neka financijska poduzeća već su uložila znatna sredstva u sustave IKT-a. To znači da će za veća financijska poduzeća troškovi provedbe mjera iz ovog prijedloga vjerojatno biti niski. Očekuje se da će troškovi biti niži i za manja poduzeća jer bi se na njih primjenjivale blaže mjere razmjerne njihovoj nižoj rizičnosti. Kad je riječ o testiranju, europska nadzorna tijela procijenila su da će se troškovi penetracijskog testiranja vođenog prijetnjama kretati od 0,1 % do 0,3 % ukupnog proračuna za IKT predmetnih poduzeća. Troškovi izvješćivanja o incidentima drastično bi se smanjili jer ne bi bilo preklapanja s izvješćivanjem za potrebe Direktive NIS. Troškove će imati i nadzorna tijela zbog dodatnih zadaća koje bi preuzela. Na primjer, za nadzorna tijela koja sudjeluju u izravnom nadzoru trećih strana pružatelja IKT usluga procijenjeno povećanje broja zaposlenika u punom radnom vremenu moglo bi biti u rasponu od 1 do 5 za vodeće tijelo i povećanje od oko 0,25 za tijela sudionike.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Opcija kojoj se daje prednost obuhvatila bi sva financijska poduzeća radi povećanja operativne otpornosti cijelog sektora. Taj široki opseg važan je zbog međusobne povezanosti unutar financijskog sektora i pripadajuće potrebe za pouzdanim stupnjem sveukupne operativne otpornosti. Međutim, pri utvrđivanju osnovnih zahtjeva u glavnim područjima intervencije načelo proporcionalnosti primjenjivalo bi se i među podsektorima i unutar svakog podsektora. Uzele bi se u obzir, među ostalim, razlike u poslovnim modelima, veličini, profilu rizičnosti, sistemskoj važnosti itd. Na primjer, mjere za izvješćivanje o incidentima i testiranje bile bi blaže za manja financijska poduzeća.

Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave?

Neće. Kao što je već objašnjeno, za dodatni bi nadzor trebali ograničeni dodatni resursi, koji bi se mogli u potpunosti ili djelomično (u slučaju naknada za nadzor) pokriti iz javnih proračuna.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Socioekonomske posljedice pandemije bolesti COVID-19 svjedoče važnosti digitalnih financijskih tržišta i njihove operativne otpornosti. Opcija kojoj se daje prednost bila bi dobar temelj za iskorištavanje digitalne transformacije jer bi se operativna otpornost jedinstvenog tržišta za financijske usluge, među ostalim u bankarstvu i uniji tržišta kapitala, osigurala na temelju zajedničkih pravila i zahtjeva čiji su ciljevi sigurnost, uspješnost, stabilnost i ravnopravni uvjeti. Time će se ojačati i vodeći položaj Europe u svijetu u području financija i digitalnih usluga, cilj koji je Komisija postavila u komunikaciji „Izgradnja digitalne budućnosti Europe”.

D. Daljnje mjere

Kada će se politika preispitati?

Pravni instrument prvi bi se put preispitao tri godine od stupanja na snagu. Komisija bi Europskom parlamentu i Vijeću dostavila izvješće o preispitivanju. Preispitivanje bi se moglo popratiti, prema potrebi, javnim savjetovanjem, studijama, stručnim raspravama, anketama, radionicama.