

Βρυξέλλες, 18 Δεκεμβρίου 2020
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2020/0365 (COD)

14262/20
ADD 3

PROCIV 105	ECOFIN 1182
JAI 1132	ENV 832
COSI 258	SAN 490
ENFOPOL 354	CHIMIE 69
CT 121	RECH 539
COTER 120	DENLEG 90
ENER 512	RELEX 1037
TRANS 621	HYBRID 49
TELECOM 277	CYBER 283
ATO 91	ESPACE 85

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	16 Δεκεμβρίου 2020
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2020) 359 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την ανθεκτικότητα των κρίσιμων οντοτήτων

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο SWD(2020) 359 final.

συνημμ.: SWD(2020) 359 final

Βρυξέλλες, 16.12.2020
SWD(2020) 359 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την
ανθεκτικότητα των κρίσιμων οντοτήτων

{COM(2020) 829 final} - {SEC(2020) 433 final} - {SWD(2020) 358 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με πρόσθετα μέτρα για την ανθεκτικότητα των υποδομών ζωτικής σημασίας (στοιχείο του προγράμματος εργασιών της Επιτροπής του 2020)
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;
Η παροχή βασικών υπηρεσιών με τη χρήση υποδομών ζωτικής σημασίας που υποστηρίζουν ζωτικές κοινωνικές λειτουργίες ή οικονομικές δραστηριότητες στην Ένωση επιβάλλει οι εν λόγω υπηρεσίες να παρέχονται με αξιόπιστο τρόπο. Αυτό σημαίνει ότι οι οικείοι διαχειριστές πρέπει να είναι ανθεκτικοί σε υφιστάμενους και προβλεπόμενους μελλοντικούς κινδύνους (όπως σε φυσικούς κινδύνους, υβριδικές ενέργειες, τρομοκρατικές ενέργειες, περιστατικά οφειλόμενα σε ενέργειες εκ των έσω, καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία ή ατυχήματα). Το ευρωπαϊκό πλαίσιο που υπάρχει σήμερα δεν είναι ούτε απολύτως κατάλληλο για τον σκοπό αυτόν ούτε ικανό να αντιμετωπίσει τις μελλοντικές εξελίξεις. Παρά την οδηγία του 2008 για τις ευρωπαϊκές υποδομές ζωτικής σημασίας (ΕΥΖΣ) και τα άλλα μέτρα που έχουν ληφθεί έκτοτε σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, οι διαχειριστές δεν έχουν πάντα στη διάθεσή τους επαρκή μέσα για την αντιμετώπιση των κινδύνων που δημιουργούνται από ένα επιχειρησιακό πλαίσιο το οποίο γίνεται ολοένα πιο πολύπλοκο και καθορίζεται, μεταξύ άλλων, από ένα δυναμικό τοπίο κινδύνων και από βαθύτερες αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των τομέων. Η οδηγία ΕΥΖΣ, η οποία εστίαζε στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων και όχι στην ανθεκτικότητα των διαχειριστών, αφορά έναν μικρό αριθμό ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας με προσδιορισμένες διασυννοριακές επιπτώσεις σε δύο τομείς (ενέργεια και μεταφορές). Επιπλέον, υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο αποκλίνουσες προσεγγίσεις και ελλείψεις, οι οποίες αφορούν την τομεακή κάλυψη, τα κριτήρια, την εκτίμηση κινδύνων, την ανταλλαγή πληροφοριών κ.λπ. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί εμπόδια στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, τα οποία θίγουν σημαντικά την ικανότητα των διαχειριστών να παρέχουν τις οικείες υπηρεσίες σε ολόκληρη την Ένωση με αξιόπιστο τρόπο και χωρίς να παρεμποδίζονται από αδικαιολόγητους περιορισμούς.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;
Γενικός στόχος της πρωτοβουλίας είναι να διασφαλιστεί η συνεχής παροχή βασικών υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά μέσω της ενίσχυσης της ανθεκτικότητας των διαχειριστών υποδομών ζωτικής σημασίας (διαχειριστές που στην πρόταση καλούνται «κρίσιμες οντότητες») στα κράτη μέλη. Αυτός ο γενικός στόχος θα επιτευχθεί μέσω της επιδίωξης των ακόλουθων ειδικών στόχων: • να διασφαλιστεί η καλύτερη κατανόηση των κινδύνων και των αλληλεξαρτήσεων, καθώς και των μέσων για την αντιμετώπισή τους· • να διασφαλιστεί ότι όλες οι σχετικές οντότητες σε όλους τους βασικούς τομείς προσδιορίζονται ως κρίσιμες οντότητες από τις αρχές των κρατών μελών· • να διασφαλιστεί ότι ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων ενίσχυσης της ανθεκτικότητας αποτυπώνονται τόσο στη δημόσια πολιτική όσο και στην επιχειρησιακή πρακτική· και • να ενισχυθούν οι ικανότητες και να βελτιωθεί η συνεργασία και η επικοινωνία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;
Η παρέμβαση της ΕΕ είναι δικαιολογημένη λόγω της κοινής φύσης πολλών από τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι διαχειριστές υποδομών ζωτικής σημασίας στην Ευρώπη, οι οποίες συνεχίζουν να αναπτύσσονται ολοένα και περισσότερο αλληλεξαρτώμενες μεταξύ τους, καθώς και λόγω των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών κανόνων επί του θέματος, οι οποίες θίγουν την ικανότητα των διαχειριστών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στην εσωτερική αγορά. Λόγω του διακρατικού χαρακτήρα της παροχής των βασικών υπηρεσιών, διαταραχές ακόμη και σε τοπικό επίπεδο μπορεί να έχουν εκτεταμένες επιπτώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να αναμένεται ευλόγως ότι θα μετριαστούν με την ανάληψη δράσης μόνο σε εθνικό επίπεδο. Η υιοθέτηση συνεκτικής ενωσιακής προσέγγισης για τη συνολική διαχείριση των κινδύνων σε αυτόν τον τομέα θα διασφαλίσει τη λήψη επαρκών μέτρων για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας από όλους τους οικείους διαχειριστές. Το γεγονός αυτό θα διασφαλίσει, με τη σειρά του, την πιο αξιόπιστη παροχή βασικών υπηρεσιών, αλλά θα συμβάλει και στην καθιέρωση πιο ισότιμων όρων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά.

B. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;
Εξετάστηκαν τέσσερις επιλογές πολιτικής. Η επιλογή πολιτικής 1 προβλέπει εθελοντικά μέτρα μη νομοθετικού χαρακτήρα για την ενθάρρυνση πιο ομοιόμορφων προσεγγίσεων και της ανταλλαγής πληροφοριών, συμπληρωματικά προς την υφιστάμενη οδηγία ΕΥΖΣ. Η επιλογή πολιτικής 2 συνεπάγεται την αναθεώρηση της υφιστάμενης οδηγίας ΕΥΖΣ προκειμένου να ευθυγραμμιστεί η τομεακή κάλυψή της με την τομεακή κάλυψη της υφιστάμενης οδηγίας για τα συστήματα δικτύου και πληροφοριών (NIS) και να αναπτυχθούν τόσο τα κριτήρια επιλογής των φορέων εκμετάλλευσης ΕΥΖΣ όσο και οι υποχρεώσεις τους, π.χ. η ύπαρξη σχεδίων για την ανθεκτικότητα του διαχειριστή. Επίσης, βάσει της επιλογής αυτής, τόσο τα κράτη μέλη όσο και οι ορισθέντες διαχειριστές ΕΥΖΣ θα πρέπει να διενεργούν εκτιμήσεις κινδύνων. Η επιλογή πολιτικής 3 περιλαμβάνει την αντικατάσταση της υφιστάμενης οδηγίας ΕΥΖΣ με μια γενική νομική πράξη-πλαίσιο για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κρίσιμων οντοτήτων τουλάχιστον στους τομείς που καλύπτονται από την υφιστάμενη οδηγία NIS και τη βελτίωση εν προκειμένω της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Στο πλαίσιο της επιλογής πολιτικής 3, η εφαρμογή θα υποστηρίζεται από έναν κόμβο γνώσης εντός της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσδιορίσουν, βάσει εκτιμήσεων κινδύνων, τις κρίσιμες οντότητες, οι οποίες θα υπόκεινται σε διαφορετικές απαιτήσεις σχετικά με την ενίσχυση της ανθεκτικότητάς τους. Τόσο τα κράτη μέλη όσο και οι κρίσιμες οντότητες θα υποχρεούνται να διενεργούν εκτιμήσεις κινδύνων. Θα συμπεριληφθεί επίσης διαδικασία για τον προσδιορισμό των κρίσιμων οντοτήτων ιδιαίτερου ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, καθώς και ορισμένοι ειδικότεροι κανόνες που θα ισχύουν για τις οντότητες αυτές. Η επιλογή πολιτικής 4 περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που περιγράφονται στην επιλογή 3. Επιπλέον, βάσει της επιλογής αυτής, η Επιτροπή θα διαδραματίζει πιο ενεργό ρόλο στον χαρακτηρισμό των κρίσιμων οντοτήτων και θα δημιουργηθεί ειδικός οργανισμός της ΕΕ για την ανθεκτικότητα των υποδομών ζωτικής σημασίας. Αφού εξετάστηκαν οι αναμενόμενες επιπτώσεις και η αναμενόμενη αξία κάθε επιλογής, η προτιμώμενη επιλογή είναι η επιλογή 3, η οποία θα δημιουργήσει ένα πιο ολοκληρωμένο πλαίσιο ανθεκτικότητας που θα λαμβάνει υπόψη τα υφιστάμενα μέτρα της ΕΕ και τις εθνικές ιδιαιτερότητες.
Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;
Περιορισμένος αριθμός κρατών μελών και διαχειριστών θεώρησαν ότι το υφιστάμενο πλαίσιο είναι επαρκές και εξέφρασαν προτίμηση για τα εθελοντικά μέτρα της επιλογής 1. Όσον αφορά την επιλογή 2, ένα κράτος μέλος εξέφρασε την προτίμηση να διατηρηθεί η εστίαση στις ευρωπαϊκές υποδομές ζωτικής σημασίας με τη μορφή που έχουν σήμερα, ενώ άλλα κράτη μέλη τάχθηκαν υπέρ της αναθεώρησης της έννοιας των ΕΥΖΣ για να καλυφθούν υποδομές με σαφή πανευρωπαϊκή διάσταση. Η πλειονότητα των κρατών μελών εξέφρασαν την προτίμησή τους υπέρ της επιλογής 3. Οι διαχειριστές υποστήριξαν κυρίως τις επιλογές 2 και 3. Από όλες τις επιλογές, η επιλογή 4 υποστηρίχθηκε λιγότερο τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τους διαχειριστές· η επιλογή θεωρήθηκε υπερβολικά παρεμβατική και δύσκαμπτη, υπό την έννοια ότι δεν αφήνει περιθώριο συνεκτίμησης των τομεακών ιδιαιτεροτήτων.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη των προτιμώμενων επιλογών (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Δεδομένου του ζωτικού ρόλου που διαδραματίζουν οι βασικές υπηρεσίες στη ζωή των πολιτών της ΕΕ και στην οικονομία της ΕΕ, οι παράγοντες σε όλους τους οικονομικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων των μικρομεσαίων και των μεγάλων επιχειρήσεων, θα επωφεληθούν από την ενισχυμένη ανθεκτικότητα των διαχειριστών Πέραν των θετικών επιπτώσεων για τις μεμονωμένες επιχειρήσεις, οι προσπάθειες σε ενωσιακό επίπεδο για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης παροχής βασικών υπηρεσιών θα συμβάλουν επίσης στην ενίσχυση της συνολικής οικονομικής σταθερότητας και την περαιτέρω βελτίωση της ελκυστικότητας της αγοράς της ΕΕ για τους επενδυτές.

Εκτός του οικονομικού αντικτύπου, τα μέτρα ανάπτυξης της ανθεκτικότητας που περιλαμβάνονται στην επιλογή 3 θα έχουν ως αποτέλεσμα λιγότερες διαταραχές, ασφαλέστερες συνθήκες εργασίας, βελτιωμένη ποιότητα ζωής και υγεία για τους πολίτες της ΕΕ. Πράγματι, όσο πιο αξιόπιστη γίνεται η παροχή βασικών υπηρεσιών τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα να επέλθουν θετικά οικονομικά, κοινωνικά, εκπαιδευτικά, επαγγελματικά και ψυχαγωγικά οφέλη στη ζωή των πολιτών. Επιπλέον, οι πρόσθετες προσπάθειες για τη μείωση της συχνότητας και της σοβαρότητας των διαταραχών στην παροχή βασικών υπηρεσιών θα έχουν επίσης θετικό αντίκτυπο στο περιβάλλον, διότι θα διασφαλίσουν την αποδοτικότερη χρήση των πόρων, καθώς και πιο βιώσιμα πρότυπα κατανάλωσης και παραγωγής στην ΕΕ.
Ποιο είναι το κόστος των προτιμώμενων επιλογών (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών); Το βασικό κόστος για τα κράτη μέλη θα συνδέεται με την ανάπτυξη εθνικών στρατηγικών, τη διενέργεια εκτιμήσεων κινδύνων και τον προσδιορισμό των κρίσιμων οντοτήτων, καθώς και με την εποπτεία και την επιβολή. Ωστόσο, στο πλαίσιο αυτό, οι αρμόδιες αρχές θα μπορούν να βασιστούν σε υφιστάμενες πολιτικές και διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένων εγγράφων στρατηγικής, ρυθμίσεων εκτίμησης κινδύνων, καθώς και της διαδικασίας χαρακτηρισμού που προβλέπεται στην οδηγία για τα συστήματα δικτύου και πληροφοριών, ως βάση για την υποστήριξη της εφαρμογής, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτόν το συνολικό κόστος. Ταυτόχρονα, το άμεσο κόστος που θα βαρύνει τις προσδιοριζόμενες κρίσιμες οντότητες θα συνδέεται με τη διενέργεια εκτιμήσεων κινδύνων σε επίπεδο διαχειριστή, τη λήψη κατάλληλων οργανωτικών και/ή τεχνικών μέτρων για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας του διαχειριστή και την αναφορά περιστατικών στις αρμόδιες αρχές, στον βαθμό που θα είναι απαραίτητο ή που δεν πραγματοποιείται ήδη.
Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις; Μεταξύ των διαχειριστών που θα επηρεάζονταν από τις διάφορες επιλογές, ο αριθμός των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που θα επηρεαστούν αναμένεται να είναι μικρός. Παρόλο που σε τομείς όπως οι μεταφορές, η ενέργεια ή το νερό οι φορείς που είναι πιθανόν να χαρακτηριστούν κρίσιμες οντότητες είναι κατά κανόνα μεσαίες ή μεγάλες επιχειρήσεις με χιλιάδες εργαζόμενους, οι κρίσιμες οντότητες σε άλλους τομείς μπορεί να είναι μικρότερου μεγέθους. Για παράδειγμα, δεν αποκλείεται στον τομέα της υγείας μικρομεσαίες επιχειρήσεις να παρέχουν συγκεκριμένες, ιδιαίτερα τεχνικές ή εξειδικευμένες υπηρεσίες. Ωστόσο, οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις που βρίσκονται σε τέτοια θέση έχουν μάλλον και οι ίδιες κίνητρα να διασφαλίσουν υψηλό επίπεδο ανθεκτικότητας και/ή υπόκεινται σε συγκεκριμένες απαιτήσεις σε εθνικό ή ενωσιακό επίπεδο, γεγονός που μειώνει το πρόσθετο κόστος που συνδέεται με την προτιμώμενη επιλογή.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις; Θα υπάρξουν ορισμένες επιπτώσεις στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, οι οποίες απορρέουν από συγκεκριμένες υποχρεώσεις, π.χ. τακτικές εκτιμήσεις κινδύνων σε εθνικό επίπεδο, εθνικές στρατηγικές και μέτρα εποπτείας και επιβολής. Επιπλέον, η ανάγκη παροχής πρόσθετης υποστήριξης στους διαχειριστές που προσδιορίζονται ως κρίσιμες οντότητες για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στη νομοθετική πράξη θα συνεπάγεται κάποιο κόστος.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις; Άνευ αντικειμένου.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική; Η αξιολόγηση του αντικτύπου της νομοθετικής πράξης θα πραγματοποιηθεί τέσσερα έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας θέσης σε εφαρμογή της νομοθετικής πράξης, ώστε να διασφαλιστεί ότι έχει παρέλθει αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πρωτοβουλίας μετά την πλήρη εφαρμογή της σε όλα τα κράτη μέλη.