Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2020. gada 24. septembrī
(OR. en)

11052/20
ADD 2

Starpiestāžu lieta:
2020/0268(COD)

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

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Direktors *Jordi AYET PUIGARNAU*, Eiropas Komisijas ģenerālsekretāra vārdā
Saņemšanas datums:	2020. gada 24. septembris
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs *Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN*
K-jas dok. Nr.:	SWD(2020) 204 final
Temats:	KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS Pavaddokuments dokumentiem Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai, ar ko groza Direktīvas 2006/43/EK, 2009/65/EK, 2009/138/ES, 2011/61/ES, 2013/36/ES, 2014/65/ES, (ES) 2015/2366 un (ES) 2016/2341

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2020) 204 *final*.

Pielikumā: SWD(2020) 204 *final*

EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 24.9.2020.
SWD(2020) 204 final

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under SWD(2020) 204 final/2 of 16.10.2020

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentiem

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai,

ar ko groza Direktīvas 2006/43/EK, 2009/65/EK, 2009/138/ES, 2011/61/ES, 2013/36/ES, 2014/65/ES, (ES) 2015/2366 un (ES) 2016/2341

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

Kopsavilkums

Priekšlikuma regulai par digitālās darbības noturību finanšu nozarē ietekmes novērtējums

A. Rīcības nepieciešamība

Pamatojums. Risināmā problēma

Finanšu nozare lielā mērā paļaujas uz informācijas un komunikācijas tehnoloģijām (IKT). Pašreizējā Covid-19 pandēmija, visticamāk, šo procesu paātrinās, ņemot vērā ieguvumus, kas rodas, nodrošinot pastāvīgu attālinātu piekļuvi finanšu pakalpojumiem. Tomēr paļaušanās uz digitālajām tehnoloģijām raisa arī bažas; uzņēmumiem ir jāspēj izturēt iespējamos IKT traucējumus, lai novērstu digitālos incidentus un draudus un uzturētu pakalpojumus. Cieši savstarpēji saistītā finanšu nozarē, kas piedāvā ārkārtīgi svarīgus pārrobežu pakalpojumus, no kuriem ir atkarīga reālā ekonomika, neaizsargātība, kas saistīta ar atkarību no IKT, lai gan piemērojama visām ekonomikas nozarēm, ir jo īpaši izteikta, jo 1) IKT tiek izmantotas dziļi un plaši; 2) pastāv iespēja, ka darbības incidenta sekas vienā finanšu uzņēmumā vai finanšu apakšnozarē var ātri izplatīties uz citiem uzņēmumiem vai finanšu nozares daļām un galu galā pārējo ekonomiku.

Lai gan finanšu nozarei ir ļoti labi panākumi, integrējot savu tirgu un regulējumu un tiecoties uz vienotu saskaņotu noteikumu kopumu — ES vienoto noteikumu kopumu —, ES atbildes reakcija uz nepieciešamību panākt lielāku darbības noturību gan horizontālā, gan nozaru līmenī ir bijusi:

- vai nu balstīta uz minimālu saskaņošanu, tādējādi atstājot iespēju valstu interpretācijai un sadrumstalotībai vienotajā tirgū,
- vai arī pārāk vispārīga un ar ierobežotām piemērošanas iespējām, dažādā mērā pievēršoties kopējam darbības riskam, daļēji reglamentējot dažus digitālās darbības *noturības* komponentus (piem., IKT riska pārvaldību, ziņošanu par incidentiem un trešās puses risku saistībā ar IKT), bet citus (piem., testēšanu) atstājot bez ievērības.

ES iejaukšanās līdz šim nav bijusi vērsta uz darbības risku tādā veidā, kas atbilstu finanšu uzņēmumu vajadzībām izturēt, reaģēt un atgūties no šīs IKT neaizsargātības, kā arī nenodrošina finanšu instrumentu uzraudzītājiem rīkus, lai tie varētu izpildīt savas pilnvaras ar mērķi ierobežot no šīs IKT neaizsargātības izrietošo finanšu nestabilitāti.

Pašreizējo nepilnību un neatbilstību rezultātā ir izplatījušās nesaskaņotas valstu iniciatīvas (piem., attiecībā uz testēšanu) un uzraudzības pieejas (piem., attiecībā uz trešo personu IKT atkarību), kas izpaužas vai nu kā prasību pārklāšanās, dublēšanās un lielas administratīvās un atbilstības izmaksas pārrobežu finanšu uzņēmumiem, vai kā neatklāti un nenovērsti IKT riski. Kopumā finanšu nozares stabilitāte un integritāte netiek garantēta un finanšu pakalpojumu vienotais tirgus joprojām ir sadrumstalots, kā rezultātā tiek vājināta patērētāju un ieguldītāju aizsardzība.

Paredzamie šīs iniciatīvas mērķi

Vispārējais mērķis ir stiprināt ES finanšu nozares digitālās darbības noturību, saskaņojot un pilnveidojot spēkā esošos ES tiesību aktus finanšu jomā un ieviešot jaunas prasības, lai novērstu nepilnības nolūkā:

- uzlabot IKT risku vadību finanšu uzņēmumos;
- uzlabot uzraudzītāju zināšanas par apdraudējumiem un incidentiem;
- uzlabot finanšu uzņēmumu spējas, veicot savu IKT sistēmu pārbaudes; un
- labāk pārraudzīt riskus, kas rodas tāpēc, ka finanšu uzņēmumi ir atkarīgi no trešām personām, kas nodrošina IKT.

Konkrētāk, īstenojot šo priekšlikumu, tiktu radīti saskaņotāki un konsekventāki ziņošanas mehānismi par incidentiem un tādējādi tiktu samazināts finanšu iestāžu administratīvais slogs un stiprināta uzraudzības efektivitāte.

ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība

ES vienoto tirgu finanšu pakalpojumu jomā reglamentē plašs ES līmenī pieņemtu noteikumu kopums, kas, pateicoties ES pasei, ļauj finanšu uzņēmumiem, kuru darbība ir atļauta vienā dalībvalstī, sniegt pakalpojumus visā vienotajā tirgū. Tādējādi noteikumi valsts līmenī nebūtu efektīvs veids, kā stiprināt to finanšu uzņēmumu darbības noturību, kuri izmanto ES pasi. Turklāt finanšu krīzes rezultātā ES vienotajā noteikumu kopumā ir iekļauti ļoti sīki izstrādāti un normatīvi noteikumi, kas attiecas uz "tradicionālākiem" riskiem, piemēram, kredītriskiem, kā arī riskiem, kas saistīti ar tirgu, darījumu partneri un likviditāti. Pašreizējie noteikumi par darbības risku joprojām ir vispārīgi. Lai stiprinātu digitālās darbības noturību, ir jāpielāgo ES līmenī jau definēti noteikumi par darbības riskiem, tādēļ tos var uzlabot un papildināt tikai ES līmenī.

B. Risinājumi

Apsvērtie leģislatīvie un neleģislatīvie rīcībpolitiskie risinājumi. Vēlamais risinājums Pamatojums.

Ietekmes novērtējumā papildus pamata scenārijam, kurā netiek darīts nekas, ir apsvērti trīs risinājumi attiecībā uz ES tiesību aktiem finanšu pakalpojumu jomā. Konkrētāk:

- **"nedarīt neko"**: noteikumi par darbības noturību arī turpmāk tiktu definēti saskaņā ar spēkā esošajiem, atšķirīgajiem ES noteikumu kopumiem finanšu pakalpojumu jomā, daļēji saskaņā ar Tīklu un informācijas drošības direktīvu (TID direktīvu), kā arī ar spēkā esošajiem vai turpmākajiem valstu režīmiem;
- **1. risinājums — kapitāla rezervju stiprināšana**: tiktu ieviesta papildu kapitāla rezerve, lai palielinātu finanšu uzņēmumu spēju absorbēt zaudējumus, kas varētu rasties nepietiekamas darbības noturības dēļ;
- **2. risinājums — tiesību akts par finanšu pakalpojumu digitālās darbības noturību**: ar to ES līmenī tiktu ieviests visaptverošs satvars, kurā būtu paredzēti noteikumi par digitālās darbības noturību attiecībā uz visām regulētajām finanšu iestādēm, un tas ļautu:
    - vēl vairāk visaptveroši pievērsties IKT riskiem,
    - nodrošināt finanšu uzraudzības iestāžu piekļuvi informācijai par incidentiem, kas saistīti ar IKT,
    - nodrošināt, ka finanšu uzņēmumi novērtē savu preventīvo un noturības pasākumu efektivitāti un identificē IKT neaizsargātības aspektus;
    - stiprināt ārpakalpojumu noteikumus, ar ko reglamentē trešo personu — IKT pakalpojumu sniedzēju — netiešo uzraudzību;
    - tieši uzraudzīt trešo personu — IKT pakalpojumu sniedzēju — darbības, kad tie sniedz savus pakalpojumus finanšu uzņēmumiem, un
    - papildus stimulēt izlūkošanas datu apmaiņu par apdraudējumu finanšu nozarē.
- **3. risinājums — tiesību akts par noturību apvienojumā ar svarīgāko trešo personu — pakalpojumu sniedzēju — centralizētu uzraudzību**: papildus tiesību aktam par darbības noturību (2. risinājums) tiktu izveidota jauna iestāde, kas uzraudzītu trešās personas, kuras sniedz svarīgākos IKT pakalpojumus finanšu uzņēmumiem. Tas arī skaidrāk norobežotu finanšu nozari no TID direktīvas darbības jomas.

Vēlamais risinājums ir 2. risinājums. Salīdzinājumā ar citiem risinājumiem ar to tiek sasniegta lielākā daļa iniciatīvas mērķu, vienlaikus ņemot vērā efektivitātes un saskaņotības kritērijus. Šo risinājumu arī visvairāk atbalsta ieinteresētās personas.

Atbalsts konkrētajiem risinājumiem

Lielākā daļa ieinteresēto personu (gan privātās, gan publiskās) ir vienisprātis, ka ir nepieciešama rīcība ES līmenī, lai labāk aizsargātu finanšu uzņēmumu darbības noturību. Daudzi arī uzskata, ka rīcība ES līmenī ir nepieciešama nolūkā novērst regulatīvo slogu, kas rodas tādēļ, ka uz finanšu uzņēmumiem attiecas noteikumi, kas izklāstīti TID direktīvā, ES tiesību aktos finanšu pakalpojumu jomā un valstu regulējumos (piem., attiecībā uz ziņošanu par incidentiem) un kas dublējas un nav saskaņoti. Attiecīgi maz ir tādu ieinteresēto personu, kas atbalsta nekā nedarīšanu. Dažas ieinteresētās personas uzskata, ka ir lietderīgi nodrošināt darbības noturību, palielinot kapitāla rezerves (1. risinājums). Tomēr šī ir tradicionālā pieeja saistībā ar darbības risku, joīpaši banku jomā, un to apsver, piemēram, starptautisko standartu noteicēji. Minētajā 2. risinājumā noteikto kvalitatīvo pasākumu veids, kas racionalizētu un atjauninātu ES finanšu tiesību aktus un ieviestu jaunas prasības nepilnību gadījumā, vienlaikus saglabājot saikni ar horizontālo TID direktīvu, ir izpelnījies plašu to ieinteresēto personu atbalstu, kas pauž savu viedokli sabiedriskajā apspriešanā. Lai gan dažas ieinteresētās personas (jo īpaši publiskās) saskata priekšrocības 3. risinājumā paredzētajā trešo personu — IKT pakalpojumu sniedzēju — pastiprinātajā uzraudzībā, jaunas ES iestādes izveidi šajā nolūkā — tāpat kā pilnīgu TID satvara atcelšanu — atbalsta tikai ierobežots ieinteresēto personu loks.

C. Vēlamā risinājuma ietekme

Ieguvumi no vēlamā risinājuma (ja nav, no galvenajiem risinājumiem)

Īstenojot 2. risinājumu, tiktu novērsti **IKT riski** visā finanšu nozarē, uzlabojot finanšu iestāžu spējas izturēt IKT incidentus. Tas samazinātu risku, ka kiberincidents ātri izplatīsies finanšu tirgos. Lai gan ir grūti novērtēt darbības incidentu izmaksas finanšu nozarē (par visiem incidentiem nav ziņots; izmaksu apjoms nav skaidrs), nozares novērtējumi liecina, ka izmaksas ES finanšu nozarei varētu svārstīties robežās no 2 līdz 27 miljardiem EUR gadā. Vēlamais risinājums mazinātu šīs tiešās izmaksas un jebkādu plašāku ietekmi uz finanšu stabilitāti, kas varētu rasties lielu kiberincidentu dēļ. **Ziņošanas prasību** pārklāšanās novēršana samazinātu administratīvo slogu. Piemēram, dažām lielākajām bankām attiecīgie ietaupījumi varētu svārstīties robežās no 40 līdz 100 miljoniem EUR gadā. Tieša ziņošana arī palielinātu uzraudzītāju zināšanas par IKT incidentiem. **Saskaņota testēšanas** prakse palielinātu nezināmu apdraudējumu un risku atklāšanu. Tā arī samazinātu izmaksas, jo īpaši pārrobežu uzņēmumiem. Piemēram, 44 lielākajām pārrobežu bankām kopējie paredzamie ieguvumi no kopīgas pieejas testēšanai varētu būt 11–88 miljoni EUR. Ieviešot saskaņotu

noteikumu kopumu par risku vadību saistībā ar **trešām personām — IKT pakalpojumu sniedzējiem** —, finanšu uzņēmumiem būtu lielāka kontrole pār to, kā trešās personas — pakalpojumu sniedzēji — ievēro normatīvo regulējumu, un tas varētu sniegt pārliecību uzraudzītājiem. Būtu arī prudenciāli ieguvumi no trešo personu — IKT pakalpojumu sniedzēju — pārraudzības. Kopumā vēlamais risinājums rada plašākus ieguvumus sabiedrībai, kas izriet no noturīgākas darbības vides visiem finanšu tirgus dalībniekiem un no uzlabotas patērētāju un ieguldītāju aizsardzības.

Vēlamā risinājuma izmaksas (ja nav, galvenā risinājumu izmaksas)

Vēlamais risinājums radītu gan vienreizējas, gan periodiskas izmaksas. Kas attiecas uz vienreizējām izmaksām, tās ir saistītas ar ieguldījumiem IT sistēmās un ir grūti aprēķināmas, ņemot vērā uzņēmumu mantoto sistēmu atšķirīgo stāvokli. Tā kā nenotiek regulatīva iejaukšanās, daži finanšu uzņēmumi jau ir veikuši būtiskus ieguldījumus IKT sistēmās. Tas nozīmē, ka, visticamāk, lieliem finanšu uzņēmumiem, kas īstenos šajā priekšlikumā izklāstītos pasākumus, vienreizējās izmaksas būs zemas. Paredzams, ka arī mazākiem uzņēmumiem izmaksas būs zemākas, jo uz tiem attiektos mazāk stingri pasākumi — proporcionāli mazākam saistītajam riskam. Attiecībā uz testēšanu — Eiropas uzraudzības iestādes ir aprēķinājušas, ka izmaksas, kas saistītas ar apdraudējuma izraisītas iekļūšanas testēšanu, ir robežās no 0,1 % līdz 0,3 % no visu attiecīgo uzņēmumu IKT budžeta. Izmaksas, kas saistītas ar ziņošanu par incidentiem, krasi samazinātos, jo nebūtu pārklāšanās ar ziņošanu par TID. Uzraudzītājiem arī radīsies dažas izmaksas to papildu uzdevumu dēļ, kurus tie uzņemtos. Piemēram, uzraudzītājiem, kas piedalās trešo personu — IKT pakalpojumu sniedzēju — tiešā uzraudzībā, pilnslodzes ekvivalenti varētu palielināsies no 1 līdz 5 vadošajai iestādei un par aptuveni 0,25 iesaistītajām iestādēm.

Ietekme uz uzņēmumiem, arī MVU un mikrouzņēmumiem

Vēlamais risinājums attiektos uz visiem finanšu uzņēmumiem, lai palielinātu visas nozares darbības noturību kopumā. Šis plašais tvērums ir svarīgs, ņemot vērā finanšu nozares savstarpējo saistību un atbilstošo nepieciešamību pēc stabilas vispārējās darbības noturības. Tomēr, definējot pamatprasības galvenajās iejaukšanās jomās, proporcionalitātes princips būtu piemērojams gan visām apakšnozarēm, gan katrā apakšnozarē. Šajā kontekstā cita starpā būtu jāņem vērā darījumdarbības modeļu atšķirības, uzņēmumu lielums, riska profils, sistēmiskā nozīme u. c. Piemēram, attiecībā uz mazākiem finanšu uzņēmumiem varētu piemērot mazāk stingrus pasākumus saistībā ar ziņošanu par incidentiem un testēšanu.

Vai tiks būtiski ietekmēti valstu budžeti un pārvaldes iestādes?

Nē. Kā izklāstīts iepriekš, papildu uzraudzībai varētu būt nepieciešami ierobežoti papildu uzraudzības resursi, kurus pilnībā vai daļēji (ja ir noteikta uzraudzības maksa) varētu segt no publiskiem budžetiem.

Cita nozīmīga ietekme

Covid-19 pandēmijas sociālekonomiskās sekas liecina par digitālo finanšu tirgu lielo nozīmi un to darbības noturību. Vēlamais risinājums radītu stabilu pamatu digitālās pārveides veicināšanai, nodrošinot, ka finanšu pakalpojumu vienotais tirgus, tostarp banku un kapitāla tirgus savienību ietvaros, ir funkcionāli noturīgs, balstīts uz kopēju noteikumu un prasību kopumu, kura mērķis ir panākt drošību, sniegumu, stabilitāti un līdzvērtīgus konkurences apstākļus. Tas arī nostiprinās Eiropas kā finanšu un digitālās nozares līdera pozīciju pasaulē, kuru Komisija izvirzīja kā mērķi savā paziņojumā "Veidojot Eiropas digitālo nākotni".

D. Turpmākā rīcība

Politikas pārskatīšanas termiņš

Pirmā pārskatīšana notiktu, kad no tiesību akta stāšanās spēkā būtu pagājuši trīs gadi. Komisija Eiropas Parlamentam un Padomei ziņotu par tā pārskatīšanu. Pārskatīšanu vajadzības gadījumā varētu papildināt ar sabiedrisko apspriešanu, pētījumiem, ekspertu diskusijām, apsekojumiem, semināriem.