



## Zlepšení odolnosti kritických entit

### Zdroj:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_BRI\(2021\)662614](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)662614)

Materiál se týká návrhu Evropské Komise (dále jen „EK“) na směrnici Evropského Parlamentu a Rady o odolnosti kritických subjektů, KOM (2020) 829.

Dokument obsahuje analýzu silných a slabých stránek posouzení dopadů doprovázejícího výše uvedený návrh, předložený dne 16. prosince 2020 a postoupený Výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. Tento návrh, jehož **cílem je zajistit nepřetržité poskytování základních služeb na vnitřním trhu zvýšením odolnosti provozovatelů kritické infrastruktury v členských státech**, byl zahrnut do pracovního programu EK a je součástí bezpečnostní strategie Evropské Unie.

Posouzení dopadů poskytuje popis problému podložený důkazy a dostatečně širokou škálu možností politiky, včetně jedné nelegislativní možnosti, jak to vyžadují pokyny ke zlepšování právní úpravy. Hodnocení je většinou kvalitativní a posouzení dopadů vysvětluje obtíže při kvantifikaci kvůli problémům se získáváním údajů.

### **Blíže k jednotlivým částem dokumentu:**

#### **1) Definice problému.**

Posouzení dopadů vysvětluje, že v posledních letech se diskutuje o potřebě reformy přístupu EU ke kritickým infrastrukturám. Hodnocení EK z roku 2019 zjistilo, že směrnice o evropské občanské iniciativě z roku 2008 byla při plnění jejích cílů účinná pouze částečně, například v důsledku její úzké oblasti působnosti (odvětví energetiky a dopravy), omezení na určené infrastruktury s přeshraničními dopady, zaměření na ochranu fyzických aktiv a obecnost některých ustanovení vedoucích k rozdílným výkladům v členských státech. Hodnocení rovněž poukázalo na změněný bezpečnostní kontext, který dnes zahrnuje řadu rizik, jako jsou přírodní nebezpečí, hybridní akce, teroristické útoky, zasvěcené události, neúmyslné nehody a epidemie.

Hlavním problémem je, že navzdory různým opatřením na evropské a národní úrovni zaměřeným na zvýšení odolnosti provozu kritické infrastruktury v Evropě nejsou provozovatelé kritické infrastruktury dostatečně vybaveni k řešení současných a budoucích rizik, která mohou vést k narušení poskytování základních služeb.

Čtyři příčiny problému:

- požadavky na posouzení rizik nejsou komplexní a nezohledňují složité vzájemné závislosti;



Mezinárodní bezpečnostní institut, z.ú.,  
Na Ořechovce 580/4, Praha 6, PSČ 162 00  
IČO: 07313209

- odlišná odvětvová pokrytí a kritéria pro označení;
- politiky a přístupy k odolnosti kritické infrastruktury se liší na různých úrovních a mezi odvětvími“;
- nerovnoměrné kapacity a omezená výměna informací.

## 2) Subsidiarita/proporcionalita.

Podle posouzení dopadů by právním základem iniciativy byl článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie. Posouzení dopadů poskytuje dostatečné odůvodnění pro opatření EU, konkrétně to, že existuje jasný přeshraniční rozměr základních služeb a sítí kritické infrastruktury. Jelikož jediný incident může ovlivnit činnost v jiných zemích, samotná vnitrostátní opatření by nebyla účinná při řešení rizik a situací narušení služeb. Proporcionalita je řešena a je jedním z klíčových kritérií při porovnávání možností, jak to vyžadují Pokyny pro zlepšování právní úpravy. Lhůta pro kontrolu subsidiarity pro národní parlamenty je 6. dubna 2021. V době přípravy této zprávy nebyla ještě předložena žádná odůvodněná stanoviska.

## 3) Cíle iniciativy.

Podle posouzení dopadů je obecným cílem iniciativy zajistit nepřetržité poskytování základních služeb na vnitřním trhu zvýšením odolnosti provozovatelů kritické infrastruktury v členských státech“. Posouzení dopadů definuje čtyři konkrétní cíle, které souvisejí se zjištěnými příčinami problémů:

- zajistit vyšší úroveň porozumění rizikům a vzájemným závislostem i prostředkům k jejich řešení;
- zajistit, aby všechny příslušné subjekty ve všech klíčových odvětvích byly orgány členských států označeny za kritické;
- zajistit, aby bylo plné spektrum činností v oblasti odolnosti je zahrnuto do veřejných politik a operační praxe“;
- posílit kapacity a zlepšit spolupráci a komunikaci mezi zúčastněnými stranami.

V souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy představuje posouzení dopadů také operační cíle, které jsou „definovány z hlediska výsledků konkrétních politických opatření“ po výběru upřednostňované možnosti. Definované cíle by měly být konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově ohraničené. Formulace cílů však není časově omezená a zdá se být měřitelná jen částečně.

## 4) Rozsah zvažovaných možností.

**Možnost 1 (nelegislativní opatření na úrovni EU na podporu společnějším přístupů a sdílení informací)** by spojila stávající směrnici o identifikaci a označení evropské kritické infrastruktury a posouzení potřeby zlepšit její ochranu („směrnice o evropské občanské iniciativě“) a dobrovolná opatření v rámci stávajícího evropského programu na ochranu kritické



infrastruktury (EPCIP). EK by poskytovala zprávy o hrozbách, které by bylo možné řešit prostřednictvím strukturovaného dialogu mezi členskými státy a EK.

**Možnost 2 (revidovaná výběrová kritéria a požadavky na provozovatele evropských kritických infrastruktur)** navrhuje revizi stávající směrnice, která by se více zaměřila na odolnost a rozšířila by odvětvovou působnost na stejná odvětví jako stávající směrnice o bezpečnosti sítí a informací, konkrétně doprava, energetika, bankovníctví, infrastruktura finančního trhu, zdraví, dodávky a distribuce pitné vody a digitální infrastruktura. Kromě toho by se za účelem zlepšení procesu identifikace a označení evropských občanských iniciativ upřesnila stávající kritéria a přidala nová kritéria týkající se například vzájemných závislostí. Členské státy by musely podat EK zprávu o uplatňování revidovaných kritérií. EK by každou zprávu přezkoumala s orgány členských států, aby zajistila jednotnější přístup v celé EU. Nová směrnice by členským státům ukládala povinnost poskytovat národní hodnocení rizik pro evropské občanské iniciativy (všechny evropské občanské iniciativy na území) a provozovatelé by vypracovávali hodnocení rizik pro jednotlivé evropské občanské iniciativy.

**Možnost 3 (nové požadavky kritických subjektů-upřednostňovaná možnost)** předpokládá nový obecný meziodvětvový rámec (směrnici), který nahradí stávající směrnici. Širší odvětvová oblast působnosti by odrážela oblast působnosti revidovaného návrhu směrnice o bezpečnosti sítí a informací, tj. Oblast působnosti by byla rozšířena tak, aby zahrnovala kromě dopravy a energetiky také bankovníctví, infrastruktury finančního trhu, zdraví, pitnou vodu, odpadní vodu, digitální infrastrukturu (včetně telekomunikací), veřejné správy a vesmíru. Podle této možnosti by členské státy poskytly vnitrostátní meziodvětvová posouzení rizik (alespoň pro všechna odvětví spadající do oblasti působnosti směrnice) a národní strategii odolnosti kritické infrastruktury. Členské státy by musely zřídit struktury spolupráce s orgány a provozovateli, které by určily kontaktní místa. Příslušné orgány by poskytly zdroje pro dohled a podporu úsilí kritických subjektů o budování odolnosti.

**Možnost 4 (nové požadavky kritických subjektů a posílená role EU)** by zahrnovala všechna opatření možnosti 3 a navíc opatření zajišťující posílení role EU. Členským státům a provozovatelům by pomohlo zřízení agentury EU pro odolnost kritické infrastruktury, nebo by tuto roli převzala stávající agentura EU (např. Europol). Při identifikaci kritické infrastruktury by pro každé kritérium byly definovány prahové hodnoty pro jednotlivé odvětví a pro jednotlivé země, které by se používaly k identifikaci provozovatelů poskytujících základní služby. Na základě prahových hodnot by členské státy předložily EK počáteční seznam identifikovaných provozovatelů. EK, agentura EU a příslušné vnitrostátní orgány by poté seznam společně posoudily, aby identifikovaly kritické subjekty. EK a agentura EU by dále poskytly závazné metodiky posuzování rizik pro konkrétní odvětví a identifikace vzájemné závislosti, které by příslušné orgány a kritické subjekty používaly. Agentura EU by podporovala členské státy při dohledu nad kritickými subjekty, např. kontrolami na místě a přispívají k budování kapacit, např. poskytováním poradenství a školení.

## 5) Posouzení dopadů.



Posouzení dopadů většinou kvalitativně hodnotí hlavní ekonomické, sociální a environmentální dopady a dopady na základní práva politických balíčků. Očekává se, že navrhovaná opatření sníží narušení základních služeb, a tak přispějí k fungování vnitřního trhu a zvýhodní hospodářství tím, že zlepší ekonomickou stabilitu a přilákají investice do Evropy. Posouzení dopadů se stručně zabývá sociálními dopady možností a vysvětluje, že dopady by byly pozitivní pro bezpečnost, veřejnou bezpečnost, pracovní podmínky pro zaměstnance a kvalitu života a zdraví. Pokud jde o dopady na životní prostředí, velmi omezený popis v posouzení dopadů uvádí, že zejména legislativní možnosti by byly pozitivní, protože by omezily narušení, která by mohla způsobit ohrožení životního prostředí. Posouzení dopadů podrobně hodnotí možnosti vyplývající z aplikace jednotlivých, shora uvedených, možností z hlediska finanční náročnosti, informační logistiky apod.

Obecně řečené se však očekává, že z vyšší odolnosti budou těžit všechna odvětví hospodářství, včetně malých, středních a velkých podniků a že ti provozovatelé, kteří již přijali bezpečnostní opatření na základě stávajících právních předpisů by ve srovnání se současným stavem měli minimální přidanou zátěž. Očekává se, že zátěž pro malé a střední podniky bude malá. V některých odvětvích, jako je digitální infrastruktura, však malé a střední podniky poskytují specializované služby. Posouzení dopadů konstatuje, že malé a střední podniky pravděpodobně získají finanční podporu, aby zajistily vysokou úroveň odolnosti. Kromě toho v případech, kdy jsou provozovatelé velkého rozsahu při zadávání úkolů malým a středním podnikům by se požadavky týkaly provozovatelů a nepodporovaly společnosti. Pokud jde o aspekt konkurenceschopnosti, mohou různé vnitrostátní požadavky vést k nespravedlivé konkurenční výhodě a narušit hospodářskou soutěž pro provozovatele, a proto by opatření této iniciativy zlepšila lepší podmínky na vnitřním trhu.

## **6) Monitoring a hodnocení.**

Posouzení dopadů představuje plán monitorování a hodnocení, včetně monitorovacích indikátorů, spojený se specifickými a provozními cíli. Mezi zdroje údajů patří vnitrostátní orgány, semináře s provozovateli, skupina odborníků EK, zprávy od evropských poradců v oblasti odolnosti a centrum znalostí. Podle plánu by EK předložila zprávu dva roky po vstupu právních předpisů v platnost a hodnocení by bylo poskytnuto čtyři roky po lhůtě pro provedení.

## **7) Konzultace zúčastněných stran.**

V souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy poskytuje hodnocení dopadů popis široké konzultace se zúčastněnými stranami v samostatné příloze. Úvodní posouzení dopadů, které bylo zahájeno dne 19. června 2020 po dobu sedmi týdnů. Zatímco obecným názorem odpovědi bylo, že by měl být přezkoumán rámec EU pro odolnost kritické infrastruktury (vzájemné závislosti, rizika, přeshraniční výzvy), názory se z hlediska oborové působnosti lišily. Cílem konzultací bylo celkově shromáždit názory na stávající rámec pro ochranu kritické infrastruktury, problémy, které je třeba řešit a možné možnosti a opatření k řešení zjištěných problémů. Podle posouzení dopadů většina členských států a provozovatelů zjistila, že je



zapotřebí obecnější přístup EU k posuzování rizik, s náležitou pozorností na meziodvětvové vzájemné závislosti, a došlo k celkové shodě ohledně potřeby zaměřit se na zajištění odolnosti základních služeb namísto myšlení založeného na ochraně.

### **8) Podpůrné údaje a použité analytické metody.**

Hodnocení je většinou kvalitativní a otevřeně zaznamenává obtíže při kvantifikaci v důsledku problémů se získáváním údajů. Vysvětluje také hlavní předpoklady týkající se odhadu nákladů a přínosů. Celkově jsou data spolehlivá a vycházejí z různých zdrojů. Hodnocení směrnice o evropské občanské iniciativě z roku 2019, specializovaná studie proveditelnosti pro rok 2020, kterou provedl externí dodavatel, a rozsáhlé konzultace zúčastněných stran (primárně zaměřené) podpořily přípravu posouzení dopadů.

### **9) Opatření v návaznosti na stanovisko Výboru pro kontrolu regulace Evropské Komise.**

Výbor pro kontrolu regulace vydal kladné stanovisko s výhradami k návrhu verze zprávy o posouzení dopadů ze dne 18. listopadu 2020. Zjistil řadu nedostatků, například nedostatečný popis rizik a přeshraniční rozměr. Rovněž poukázal na potřebu dále vysvětlit kritéria pro označení evropské občanské iniciativy a rámec evropské občanské iniciativy, role a rozdělení odpovědností v oblasti dohledu mezi EU a národní úrovně, a volba upřednostňované možnosti. Dále měl za to, že zpráva dostatečně nerozvinula prostor pro zjednodušení a snížení nákladů pro společnosti a veřejné orgány, a že zpráva by měla kvantifikovat náklady a přínosy a popisovat metodu odhadu.

### **10) Soudržnost mezi legislativním návrhem Evropské Komise a posouzení dopadů.**

Celkově se zdá, že legislativní návrh do značné míry sleduje upřednostňovanou možnost posouzení dopadů (možnost 3). Pokud jde o monitorování a hodnocení, podle článku 22 návrhu by však EK poskytla zprávu (o souladu) 54 měsíců a zprávu o přezkumu šest let po vstupu směrnice v platnost, zatímco posouzení dopadů odkazuje na kratší časové rámce (dva roky /čtyři roky).