МОТИВИ

към

Проект на Закон за устойчивост на критичните субекти

Законопроектът е изготвен в изпълнение на ангажиментите на Република България като държава член на Европейския съюз, която следва да въведе в срок до 18 октомври 2024 г. разпоредбите, необходими за транспонирането в националното законодателство на Директива (ЕС) 2022/2557 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за устойчивостта на критичните субекти и за отмяна на Директива 2008/114/ЕО на Съвета (публикувана в Официалния вестник на ЕС на 27 декември 2022 г., в сила от 17 януари 2023 г., OJ, L 333, 27.12.2022), наричана по-нататък Директива (ЕС) 2022/2557, и незабавно да информира Европейската комисия за това.

Предоставянето на основни услуги с използването на критични инфраструктури, които са в основата на жизненоважни обществени функции или икономически дейности в Европейския съюз (Съюза, ЕС), изисква тези услуги да се предоставят надеждно, което означава, че съответните оператори трябва да бъдат устойчиви на настоящи и очаквани бъдещи рискове (като например: природни бедствия; хибридни действия; тероризъм; вътрешни инциденти; извънредни ситуации, свързани с общественото здраве, или аварии). Освен че застрашават гладкото функциониране на вътрешния пазар, смущенията, особено тези с трансгранични и потенциално общоевропейски последици, може да имат сериозни отрицателни последици за гражданите, предприятията, правителствата и околната среда. На индивидуално равнище смущенията може да засегнат способността на европейските граждани да пътуват свободно, да работят и да ползват основни обществени услуги като здравеопазването. В много случаи тези и други основни услуги от ежедневието се предоставят от тясно взаимосвързани мрежи от европейски предприятия; прекъсването на дейността на предприятие от даден сектор може да има каскадно въздействие върху много други икономически сектори. И накрая, смущения като например големи сривове в електрозахранването и сериозни транспортни произшествия могат да подкопаят сигурността и обществената безопасност, като предизвикат несигурност и подкопаят доверието в критичните субекти, както и в органите, отговорни за техния надзор и за безопасността и сигурността на населението.

Директива 2008/114/ЕО на Съвета от 8 декември 2008 г. относно установяването и означаването на европейски критични инфраструктури и оценката на необходимостта от подобряване на тяхната защита предвижда процедура за означаване на европейски критични инфраструктури в секторите на енергетиката и на транспорта, чието нарушаване или унищожаване би довело до значителни трансгранични последици за две или повече държави членки. Посочената директива е съсредоточена изключително върху защитата на такива инфраструктури. При оценката на Директива 2008/114/ЕО (SWD(2019) 308), извършена по инициатива на Европейската комисия през 2019 г., беше установено, че поради все по-взаимосвързания и трансграничен характер на дейностите, при които се използват критични инфраструктури, защитните мерки, свързани само с отделни активи, не са достатъчни, за да се предотврати възникването на всякакви смущения.

Беше идентифициран следният основен проблем: „Въпреки предприетите досега мерки на европейско и национално равнище, насочени към повишаване на устойчивостта на критичната инфраструктура, субектите, които експлоатират критични инфраструктури не винаги са достатъчно подготвени да се справят с настоящите и очаквани бъдещи рискове за тяхната дейност, които могат да доведат до смущения и прекъсване на предоставянето на основни услуги от съществено значение за поддържането на жизненоважни обществени функции или икономически дейности.“.

Това се дължи на динамичния спектър от заплахи (хибридни действия; тероризъм; вътрешни инциденти; извънредни ситуации, свързани с общественото здраве и др.), нарастваща взаимозависимост между инфраструктурите и секторите, както и на повишен физически риск, дължащ се на природни бедствия и климатични промени, водещи до нарастване на честотата и мащаба на екстремните метеорологични явления и до дългосрочни промени в средните климатични условия, които могат да намалят капацитета и ефективността на определени видове инфраструктури, ако не бъдат въведени мерки за устойчивост или адаптиране към изменението на климата. Освен това съответните сектори и видове субекти не се признават последователно като критични във всички държави членки на ЕС.

Нарастващите взаимозависимости са резултат от все по-трансгранична и взаимозависима мрежа за предоставяне на услуги, използваща ключови инфраструктури в целия Съюз в секторите на енергетиката, транспорта, банковото дело, инфраструктурата на финансовия пазар, цифровата инфраструктура, питейната вода и отпадъчните води, здравеопазването, някои аспекти на публичната администрация, производство, преработка и дистрибуция на храни, както и космическото пространство, що се отнася до предоставянето на определени услуги, зависими от наземни инфраструктури, които са притежавани, управлявани и експлоатирани от държавите членки или от частни компании и които следователно не обхващат инфраструктури, притежавани, управлявани или експлоатирани от или от името на Съюза като част от неговите космически програми. Тези взаимозависимости означават, че всяко смущение, дори първоначално ограничено до един субект или един сектор, може да има каскадно въздействие в по-широк план, което може да доведе до широкообхватни и дълготрайни отрицателни последици върху предоставянето на услуги в рамките на вътрешния пазар. Пандемията от COVID-19 показа уязвимостта на нашите все по-взаимозависими общества спрямо рискове с малка вероятност.

Субектите, участващи в предоставянето на основни услуги, все по-често подлежат на различаващи се изисквания, наложени от законодателствата в различните държави членки на ЕС. Фактът, че някои държави членки имат по-малко строги изисквания за сигурност по отношение на тези субекти, не само може да засегне по неблагоприятен начин поддържането на жизненоважни обществени функции или икономически дейности в целия Съюз, но също така води до пречки пред правилното функциониране на вътрешния пазар. Сходни видове субекти са считани за критични в някои държави членки, но не и в други, а към тези, които са установени като критични, се прилагат различни изисквания в различните държави членки. Допълнителната административна тежест за дружествата, осъществяващи дейност в държави членки с по-строги изисквания поставя тези дружества в неравностойно положение.

Горните обстоятелства наложиха да се промени из основи подходът в ЕС, като се преориентира от защита на конкретни активи (критични инфраструктури) към укрепване на устойчивостта на критичните субекти (операторите, експлоатиращи тези активи) - тяхната способност да смекчават, да поемат, да се приспособяват към инциденти, които могат да доведат до нарушаване на дейността им, и да се възстановяват от такива инциденти, както и да се установят хармонизирани минимални правила, за да се повиши устойчивостта на критичните субекти и да се гарантира предоставянето на основни услуги на вътрешния пазар.

В тази връзка, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приеха Директива (ЕС) 2022/2557, с която се отменя Директива 2008/114/ЕО и се създава цялостна рамка с цел да се укрепи устойчивостта на критичните субекти на вътрешния пазар чрез установяване на хармонизирани минимални правила и да се окаже подкрепа на тези субекти чрез последователни и целенасочени мерки за подкрепа и надзор. Рамката е насочена към устойчивостта на критичните субекти по отношение на всички

опасности, независимо дали са природни или антропогенни, случайни или умишлени, както и към постигане на равнопоставеност на критичните субекти в целия Съюз.

За разлика от Директива 2008/114/ЕО, която се основава на член 308 от Договора за създаване на Европейската общност (съответстващ на настоящия член 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Директива 2022/2557 се основава на член 114 от ДФЕС, който включва сближаването на законодателствата с цел подобряване на вътрешния пазар. Това е оправдано поради промяната на целта, обхвата и съдържанието на директивата, повишената взаимозависимост и необходимостта от установяване на по-равнопоставени условия на конкуренция за критичните субекти. Вместо да се защитава ограничен набор от физически инфраструктури, чието нарушаване или унищожаване би имало значителни трансгранични въздействия, целта е да се повиши устойчивостта на субектите в държавите членки, които са от решаващо значение за предоставянето на услуги от основно значение за поддържането на жизненоважни обществени функции или икономически дейности на вътрешния пазар в редица сектори, които са в основата на функционирането на много други сектори на икономиката на Съюза. Поради увеличената трансгранична взаимозависимост между услугите, предоставяни чрез използване на критични инфраструктури в тези сектори, смущенията в една държава членка може да имат последици за други държави членки или за Съюза като цяло.

Директива 2022/2557 е пропорционална по отношение на заявената всеобхватна цел на инициативата. Въпреки че определянето на задължения за държавите членки и за критичните субекти в някои случаи може да доведе до допълнителна административна тежест, например когато държавите членки трябва да разработят национална стратегия или когато критичните субекти трябва да прилагат определени технически и организационни мерки, очаква се, че като цяло тези задължения ще бъдат ограничени по естеството си. В това отношение следва да се отбележи, че много субекти вече са предприели някои мерки за сигурност, за да защитят своите инфраструктури и да осигурят непрекъснатост на дейността. В някои случаи обаче постигането на съответствие с директивата може да изисква по-значителни инвестиции. Дори в такива случаи обаче тези инвестиции са оправдани, доколкото биха допринесли за повишаване на устойчивостта на операторите и на системите, както и за по-съгласуван подход и повишена способност за предоставяне на надеждни услуги в целия Съюз. Освен това всяка допълнителна тежест, произтичаща от директивата, се очаква да бъде значително по-малка от разходите, свързани с необходимостта от управление и възстановяване от сериозни смущения, застрашаващи непрекъснатото предоставяне на услуги, свързани с жизненоважни обществени функции, и в по-общ план икономическото благосъстояние на операторите, отделните държави членки, Съюза и неговите граждани.

Директива (ЕС) 2022/2557 представлява значителна промяна в сравнение с Директива 2008/114/ЕО (последната се прилага само за секторите на енергетиката и транспорта, поставя акцент единствено върху защитните мерки и предвижда процедура за установяване и означаване на европейски критични инфраструктури чрез трансграничен диалог). Основните елементи на тази промяна са следните:

1. Директива (ЕС) 2022/2557 има много по-широк секторен обхват, който включва единадесет сектора, а именно: енергетика, транспорт, банково дело, инфраструктура на финансовите пазари, здравеопазване, питейна вода, отпадъчни води, цифрова инфраструктура, публична администрация, преработка и дистрибуция на храни и космическо пространство;
2. предвидена е процедура, чрез която държавите членки на ЕС да установяват критичните субекти, като използват общи критерии въз основа на национална оценка на риска;

3. определени са задължения за държавите членки на ЕС и за установените от тях критични субекти, включително тези с особено европейско значение, които ще подлежат на специален надзор.

С оглед на взаимовръзката между физическата сигурност и киберсигурността на критичните субекти всяка държава членка трябва да осигури съгласувано прилагане на Директива (ЕС) 2022/2557 и на Директива (ЕС) 2022/2555 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. относно мерки за високо общо ниво на киберсигурност в Съюза.

Със Законопроекта ще се осигурят обща стратегическа рамка за планиране и осъществяване на необходимите дейности за постигане на устойчивост на критичните субекти в различните сектори и подсектори, както и необходимата координация и взаимодействие между задължените страни, единен подход за установяване на критичните субекти предоставящи основни услуги в секторите и подсекторите, извършването на национални оценки на риска, сътрудничеството, координацията и обмена на информация между националните компетентни органи, Европейската комисия и компетентните органи на останалите държави членки на ЕС. Очаква се да бъдат постигнати общатата и конкретните цели на Директивата, а именно:

- обща цел - да се подпомогне осигуряването на непрекъснатост на предоставянето на основни услуги (услуги от основно значение за поддържането на жизненоважни обществени функции или икономически дейности) на вътрешния пазар, чрез повишаване на устойчивостта на критичните субекти, предоставящи такива услуги.

Общата цел ще бъде постигната, като се преследват следните конкретни цели:

- Да се гарантира по-високо ниво на разбиране на рисковете и взаимозависимостите, както и на средствата за справяне с тях;
- Да се гарантира установяването от компетентни държавни органи на всички критични съответни субекти в ключовите сектори (енергетика, транспорт, банково дело, инфраструктура на финансовите пазари, здравеопазване, питейна вода, отпадъчни води, цифрова инфраструктура, публична администрация, преработка и дистрибуция на храни и космическо пространство);
- Да се гарантира, че държавната политика и оперативната практика включват широк кръг от дейности за повишаване на устойчивостта на критичните субекти; както и
- Да се укрепи капацитетът и да се подобрят сътрудничеството и комуникацията между заинтересованите страни.

Със законопроекта се предвижда да се уредят:

1. задълженията на държавните органи за установяване на критичните субекти, предоставящи услуги на територията на Република България, които са от основно значение за поддържането на жизненоважни обществени функции или икономически дейности, попадащи в обхвата на член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
2. оказването на подкрепа от държавните органи на критичните субекти по т. 1 при изпълнение на задълженията им;
3. задълженията на критичните субекти за повишаване на тяхната устойчивост и способността им да предоставят на вътрешния пазар услугите по т.1;
4. реда за установяване на критичните субекти, включително критични субекти от особено европейско значение;
5. осъществяването на контрол над критичните субекти;
6. налагането на административни наказания за нарушения по закона;

7. осъществяване на сътрудничество и докладване по прилагането на ДИРЕКТИВА (ЕС) 2022/2557 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 14 декември 2022 година за устойчивостта на критичните субекти и за отмяна на Директива 2008/114/ЕО на Съвета;
8. прилагането на мерки за постигане на висока степен на устойчивост на критичните субекти, за да се гарантира предоставянето на основни услуги и да се подобри функционирането на вътрешния пазар.

Предвид хоризонталният характер на функции, отговорности и правомощия на държавните органи и институции по отношение на широкия спектър от категории субекти, които предоставят основни услуги в 11 сектора по приложението към Директива 2022/2557, е необходимо осигуряване на надведомствена координация и сътрудничество на различните органи на изпълнителната власт за изпълнение на изискванията на Директива 2022/2557. В тази връзка Министерският съвет трябва да бъде водещ в определянето на държавната политика за устойчивост на критичните субекти и осъществяването на общото ръководство по нейното изпълнение.

Държавната политика за устойчивост на критичните субекти изисква насоченост към осигуряване на устойчивост на предоставянето на основни услуги, които са от основно значение за поддържането на жизненоважни обществени функции и широк спектър от икономически дейности, попадащи в обхвата на член 114 от ДФЕС, и е от значение за защитата на националната сигурност.

Предвид хоризонталния характер на политиката, за постигането на необходимата координация на високо ниво се предвижда да се създаде Съвет по устойчивост на критичните субекти към Министерския съвет, който да бъде консултативен и координиращ орган по въпросите за устойчивостта на предоставянето на основни услуги. Включително е предвидено да се определи и национален координатор по устойчивост на критичните субекти, който е и секретар на съвета.

Със законопроекта се предвижда Министерският съвет да определи компетентните органи (наречени „национални компетентни органи“) за секторите и подсекторите, посочени в приложението към Директива (ЕС) 2022/2557, с изключение на компетентните органи за секторите „Банково дело“ и „Инфраструктура на финансовите пазари“ (за които, съгласно Директивата, компетентните органи по правило са компетентните органи, посочени в член 46 от Регламент (ЕС) 2022/2554) и за сектор „Цифрова инфраструктура“ (за който, съгласно Директивата компетентният орган по правило е компетентният орган съгласно Директива (ЕС) 2022/2555).

Със законопроекта се предвижда също създаването на единно звено за контакт (наречено „Национално единно звено за контакт“), което да координира и осъществява на оперативно ниво комуникацията с националните компетентни органи, Европейската комисия и единните звена за контакт на останалите държави членки на ЕС, както и да подпомага дейността на Съвета по устойчивост на критичните субекти към Министерския съвет. Национално единно звено за контакт е необходимо да има надведомствен характер и в тази връзка е предложено да се ситуира в Администрацията на Министерския съвет.

С оглед изпълнение на изискванията на Директива 2022/2557 в законопроекта са предвидени функции, задължения и необходимите правомощия на националните компетентни органи, на единното звено за контакт, на Съвета по устойчивост на критичните субекти към Министерския съвет, включително на националния координатор по устойчивост на критичните субекти, както и осъществяването на сътрудничество и докладването по прилагането на Директива 2022/2557.

Със законопроекта се предвижда регламентиране на националната рамка за устойчивост на критичните субекти, включително разработването и приемането на изискващата се национална стратегия по Директива 2022/2557, оценка на риска, реда за установяване на критичните субекти, създаването на регистър.

Предвидени са задължения на критичните субекти за предприемане на мерки за повишаване на тяхната устойчивост, за уведомяването за инциденти със значително нарушаващо въздействие, както и осъществяването на контрол от страна на компетентните органи по изпълнението на тези задължения и налагането на административни наказания за нарушения на закона.

Като резултат от приемането на предлагания законопроект се очаква:

- повишаване устойчивостта на операторите, предоставящи основни услуги, респективно намаляване броя на прекъсванията на основни услуги. Ефектът от това би бил предоставянето на основни услуги на вътрешния пазар да бъде по-надеждно в средносрочен до дългосрочен времеви период;
- изравняване на условията и възможностите за доставчиците на основни услуги на вътрешния пазар, което ще се отрази положително на конкуренцията;
- повишаване на цялостната икономическа стабилност, което от своя страна ще направи вътрешния пазар по-привлекателен за инвеститорите;
- подобряване на качеството на предоставяните услуги за гражданите;
- положително въздействие в сферата на сигурността и обществената безопасност;
- положително влияние върху околната среда – въвеждат се изисквания, целящи намаляване на честотата и сериозността на смущенията в предоставянето на основни услуги, а такива смущения могат да произтекат от умишлено или неумишлено предизвикани аварии, пожари, разливи и изпускания на опасни вещества и други събития, които имат значителен негативен ефект върху околната среда.

Проектът на Закон за устойчивост на критичните субекти не засяга законовите мерки, с които се гарантира защитата на основните интереси на сигурността, опазването на обществения ред и обществената сигурност. В съответствие с член 346 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) нито една държава членка не може да бъде задължавана да предоставя информация, чието разкриване тя счита за противоречащо на основните интереси на нейната сигурност.

Законопроектът предвижда осъществяването на дейностите по него да бъдат в рамките на бюджетите за съответната календарна година на засегнатите държавни институции, поради което проектът на акт няма да доведе до необходимост от допълнителни финансови и други средства, нужни за прилагането на новата уредба.

Създаването на нов колективен орган – Съвет по устойчивост на критичните субекти като нещатен консултационен и координиращ орган към Министерския съвет и определянето от министър-председателя на Национален координатор по устойчивост на критичните субекти няма до доведе до допълнителни разходи.

Предвижда се финансирането на администрациите на Националните компетентни органи, определени съгласно законопроекта, както и на Националното единно звено за контакт да се осъществи за сметка и в рамките на утвърдените разходни тавани на съответните разпоредители с бюджет.