

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Διεθνείς Σχέσεις και
Πολιτικές»**

**Πολιτικές και Θεσμικό Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην
ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών**

Κωνσταντίνος Χρ. Ηλιόπουλος

Κόρινθος Σεπτέμβριος 2014

University of Peloponnese

Faculty of Social and International Sciences

Master Programme in «International Relations and Policies»

**Policies and Institutional Framework in Critical Infrastructure
security**

Konstantinos Cr. Iliopoulos

Corinth, Greece, September 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	4
ABSTRACT	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

1.1 Εισαγωγή	15
1.2 Γενική προσέγγιση	15
1.3. Ιστορικό πλαίσιο ..	22
1.4 Διαχείριση της προστασίας των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε	24
1.5 Τάσεις και εξελίξεις για την προστασία των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε	28
1.6 Εφαρμογή του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών	32
1.7 Δείκτες προόδου του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών	34
1.8 Αρχές του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Προστασίας Κρίσιμων Υποδομών.....	36
1.9 Ανακεφαλαίωση	37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

2.1 Εισαγωγή	38
--------------------	----

2.2 Διαδικασία για τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό Εθνικών υποδομών ως κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών	39
2.3 Μέτρα για τη διευκόλυνση της εφαρμογής του προγράμματος και για την προώθηση του σχετικού Ενωσιακού έργου.....	41
2.4 Εφαρμογή της οδηγίας C/2008/114 από τα κράτη-μέλη	51
6. Συνοδευτικά δημοσιονομικά μέτρα.....	51

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Εισαγωγή	53
3.2 Γενική προσέγγιση.....	53
3.3 Η ασφάλεια των Ελληνικών κρίσιμων υποδομών στο πλαίσιο της Ε.Ε	56
3.4 Οι ρυθμίσεις του Π.Δ. 39/2011.....	58
3.5 Ανακεφαλαίωση	59

ΕΠΙΛΟΓΟΣ	60
-----------------------	----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ	63
---------------------------------	----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΚΕΙΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ελληνόγλωσσες:

Δ.Π.Π.Υ.Ζ.Σ.: Δίκτυο Πληροφοριών Προειδοποίησης Υποδομών Ζωτικής Σημασίας.

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ε.Π.Π.Υ.Ζ.Σ.: Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας Υποδομών Ζωτικής Σημασίας.

Ε.Υ.Ζ.Σ.: Ευρωπαϊκή Υποδομή Ζωτικής Σημασίας.

ΚΕ.ΜΕ.Α.: Κέντρο Μελετών Ασφάλειας.

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα.

Π.Υ.Ζ.Σ.: Προστασία Υποδομής Ζωτικής Σημασίας.

Σ.Α.Λ.: Σχέδια Ασφάλειας Λειτουργίας.

ΣυνθΕΕ: Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΣυνθΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΕ.ΜΕ.Α.: Κέντρο Μελετών Ασφάλειας.

Σ.Α.Λ.: Σχέδια Ασφάλειας Λειτουργίας.

Τ.Π.Ε.: Τομέας Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

Ξενόγλωσσες:

C.I.P.: Critical Infrastructure Protection.

CIWIN: Critical infrastructure Warning Information Network.

EPCIP: European Programme for Critical Infrastructure Protection.

ISO: International Standard Organisation.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η «ανθρώπινη ασφάλεια» και η ασφάλεια του κράτους είναι έννοιες και δράσεις αλληλο-υποστηριζόμενες και αλληλο-εξαρτώμενες. Ο ευρύτερος στόχος της ασφάλειας, αφορά στη προάσπιση των κυριαρχικών δικαιωμάτων του Κράτους, αφενός, και στην προστασία της οικονομικής και κοινωνικής ζωής των πολιτών του, αφετέρου. Σε αυτό το διευρυμένο και εν πολλοίς σύνθετο πλαίσιο ασφάλειας, εντάσσεται, στις Δυτικές τουλάχιστον κοινωνίες, η προστασία των κρίσιμων ή ζωτικής σημασίας υποδομών, που αποτελεί βασική συνιστώσα των σύγχρονων δογμάτων ασφάλειας. Στις σύγχρονες Δυτικές κοινωνίες η ασφάλεια των κρίσιμων Υποδομών τους αποτελεί ζητούμενο ύψιστης σημασίας, στο βαθμό που αυτές, στην εποχή της οικονομίας και της πληροφορίας, κατέχουν ζωτικό ρόλο στην ύπαρξη και ομαλή λειτουργία των κρατικών οντοτήτων που οι εν λόγω κοινωνίες αντιπροσωπεύουν.

Υπό αυτό το πρίσμα, το δόγμα εσωτερικής ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), ως διεθνής δρών ήπιας ισχύος, στοχεύει στην προάσπιση των ζωτικών,-κυρίως οικονομικών,- συμφερόντων των κρατών-μελών της, τα οποία αφορούν σε ευρύτερο γεωγραφικό χώρο από αυτόν της Ευρώπης, αφενός, και στην εξασφάλιση του ενιαίου χώρου δημοκρατίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης και κράτους δικαίου, αφετέρου, που συνιστά άλλωστε βασικό στόχο των ιδρυτικών συνθηκών. Η νέα Ευρωπαϊκή πραγματικότητα, έτσι όπως έχει διαμορφωθεί από το τέλος τη ιδεολογικής αντιπαράθεσης, βρίσκεται αντιμέτωπη με μια διττή αδυναμία. Αυτή του καθορισμού του περιεχομένου, του χαρακτήρα, της προέλευσης και φυσικά της έντασης της απειλής, και συνακόλουθα, αυτής της έγκαιρης και αποτελεσματικής αντιμετώπισης των εστιών κρίσης.

Στις προσπάθειες της Ε.Ε. για εξασφάλιση ενός αποδεκτού περιβάλλοντος ασφάλειας, εντάσσονται οι πολιτικές της και αντίστοιχες δράσεις για την προστασία των κρίσιμων ή ζωτικής σημασίας Ευρωπαϊκών υποδομών, διαμορφώνοντας το ανάλογο Ευρωπαϊκό κεκτημένο, στο οποίο κυρίαρχο στοιχείο και παράγοντας επιτυχίας, είναι η συνεργασία Κρατών-μελών, υπηρεσιών και φορέων. Στη νέα υπό διαμόρφωση Ευρώπη οι διεθνείς οργανισμοί και οι θεσμικές πρωτοβουλίες που αδυνατούν να συμπράξουν στην οργάνωση της συνεργασίας δεν θα επιζήσουν για πολύ στο επίκεντρο των εξελίξεων.

Κύριο μέσο υλοποίησης αυτών των πολιτικών είναι η εφαρμογή από τα Κράτη-μέλη του «Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών/*European Programme for*

Critical Infrastructure Protection-EPCIP», το οποίο εφαρμόζεται, πρώτιστα, στους τομείς υποδομών της ενέργειας και των μεταφορών. Στόχος του προγράμματος και καθήκον της Επιτροπής της Ε.Ε., είναι η εξασφάλιση σε ικανοποιητικό βαθμό, κοινά αποδεκτών και ενιαίων επίπεδων προστασίας/ ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών, μέσω της δημιουργίας κοινοτικών μέσων και διαδικασιών, που να ελαχιστοποιούν τις διαταραχές της απρόσκοπτης λειτουργίας τους και να παρέχουν σε ολόκληρη την Ένωση δοκιμασμένα μέσα ταχείας αντίδρασης σε περιπτώσεις απειλών/κινδύνων σε βάρος τους.

ABSTRACT

Human safety and State security are co-supported and co-dependent meanings and actions. The broader target of security, regards both the defense of the dominant rights of the State and the financial and social life of the citizens. The protection of critical and vital significance infrastructures, which constitute the basic component of modern security doctrine, lies within this broad and at many, complex safety/security framework. In the modern West societies, the security of critical infrastructures constitutes an issue of heightened significance at a point in which it should match their vital role in the existence and normal operation of the State entities, which these societies represent.

The internal security doctrine of the European Union does not only target towards the defense of vital financial interests, but also to the assurance of a uniform space of democracy, safety and justice which institutes main purpose of the founding Treaties. The new European reality, as that has been formed since the closure of variant ideological contradictions, stands nowadays against a two-sided deformity. That particular deformity regards the determination of the conceptual character plus the origin and finally the intensity of a potential threat or danger. The second side concerns the subsequent procedures in order to deal with these potential threats or crises efficiently and timely.

The protection of critical or of vital significance European infrastructures is included in this particular effort of the Union, forming in this way a relevant European community acquis in which the cooperation of the state members, services and organizations is considered to be the dominant element and success component.

In this new -under formation- European Union, international organizations and institutional initiatives that carry inability of co-operating will find no further space for breakthrough. In order to pursue the achievement of this highly significant target, the European Union set the construction of the European Programme for Critical Infrastructure Protection –ECIP- which was firstly applied to the infrastructure sectors of energy and transportation.

Main target of the program and actual duty of the E.U. committee is the assurance of uniform levels of safety which would commonly be accepted. That could be achieved through the development of European Union means and procedures which will minimize the distortions of their operation and will also provide the European Union with tried means of fast reaction in cases of threats or dangers.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Μετά τη λήξη του ψυχρού πολέμου η ανθρωπότητα εισήλθε σε νέα περίοδο ανταγωνισμού, με κύρια χαρακτηριστικά τη πολυπολικότητα και την αστάθεια σε περιφερειακό, κυρίως, επίπεδο. Κυρίαρχο χαρακτηριστικό της ασφάλειας του Κράτους, στο μεταδιπολικό κόσμο είναι ότι οι συγκρούσεις δεν πραγματοποιούνται μεταξύ των κρατών (intrer-state conflicts) αλλά εντός αυτών (intra-state conflicts)¹. Η προσδιορισμένη με σαφήνεια από το διεθνές δίκαιο, έννοια της «επίθεσης», είναι το σημαντικότερο σημείο αναφοράς στις διεθνείς διενέξεις².

Στο πλαίσιο αυτό, οι δυτικές κρατικές δυνάμεις αναπροσάρμοσαν τα δόγματα ασφάλειας³ και τις τακτικές τους δίνοντας μεγάλο βάρος στην ασφάλεια των πολιτών. Η τρομοκρατία, οι λοιπές εγκληματικές δραστηριότητες, οι φυσικές καταστροφές και οι λοιπές αιτίες ατυχημάτων δεν περιορίζονται από τα εθνικά σύνορα. Οι απειλές⁴ δεν μπορούν να

1 Θ. Ντόκος- Π. Τσάκωνας «Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής και Χειρισμός Κρίσεων. Η ανάγκη δημιουργίας νέων θεσμικών οργάνων».

² Γιάννης Νικολάου «Η οργάνωση της ασφάλειας στον Ευρωπαϊκό χώρο», εκδόσεις Παπαζήση

³ Υπάρχουν διάφορες έννοιες και ορισμοί για την ασφάλεια (security), ανάλογα με το σκοπό που αυτή εξυπηρετεί. Μία συνθετική προσέγγιση που φαίνεται να εξυπηρετεί, εν προκειμένω, πληρέστερα τη θεματική για τις κρίσιμες υποδομές εννοεί την ασφάλεια αντικειμενικά ως υπάρχουσα κατάσταση και υποκειμενικά ως σιγουριά. Στην ανθρώπινη συνείδηση και πρακτική, η έννοια της ασφάλειας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την έννοια του κράτους και των μηχανισμών του και ως εκ τούτου θεωρείται δημόσιο αγαθό. Η ασφάλεια καθορίζεται από τη δυνατότητα αποτροπής του κινδύνου ή μιας απειλής. Θεωρείται ότι υπάρχει διαχωρισμός μεταξύ της ασφάλειας της κράτους/πολιτείας και της ατομικής ασφάλειας, με το κοινό τους σημείο να εντοπίζεται στον φόβο πραγματικών ή ενδεχόμενων επιθέσεων κατά των αρχών, των ατόμων και της περιουσίας. Γίνεται αποδεκτή η άποψη ότι η ασφάλεια δεν μπορεί να αφορά μόνο στα κυριαρχικά δικαιώματα του κράτους, αλλά και στις δραστηριότητες της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Αυτό αποτελεί το καταλυτικό στοιχείο, ώστε η σύγχρονη προσέγγιση της ασφάλειας να πραγματοποιείται με έναν ολιστικό (holistic) και ταυτόχρονα περισσότερο ανθρωποκεντρικό τρόπο.

⁴ Ομοίως με την προσέγγιση της έννοιας της ασφάλειας, απειλή (threat) είναι οποιοδήποτε γεγονός ή κατάσταση, σε Εθνικό ή Διεθνές επίπεδο, που μπορεί να προκαλέσει βλάβη και αρνητικές επιπτώσεις τόσο στην Ασφάλεια ενός Οργανισμού/Φορέα ή τομέα ασφάλειας, κ.λπ., όσο και στην εικόνα του (π.χ. εξευτελισμό). Αφορά στην “πρόθεση” και τη “δυνατότητα” του φορέα απειλής να πραγματοποιήσει ενέργειες ή να αναλάβει δράσεις που θα μπορούσαν να επηρεάσουν με οποιονδήποτε τρόπο προστατευόμενα/κατεχόμενα αγαθά ή συμφέροντα (κρίσιμο ενεργητικό).

αντιμετωπισθούν μόνο σε εθνικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, η εξωτερική παράμετρος λαμβάνεται πλήρως υπόψη κατά τον σχεδιασμό των δογμάτων ασφάλειας. Ένας από τους βασικούς πυλώνες των σύγχρονων δογμάτων ασφάλειας, τόσο στην εσωτερική όσο και στη εξωτερική τους διάσταση, στα δυτικά κράτη, αποτελεί η αντιμετώπιση και εξάλειψη ανθρωπογενών απειλών, κινδύνων και επιθέσεων που προέρχονται, κυρίως, από την δράση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, ειδικά στην διεθνή τους διάσταση. Ο κίνδυνος⁵ για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια δεν προέρχεται από ένα συγκεκριμένο συνασπισμό ή ιδεολογικό credo, αλλά από μεμονωμένες ενέργειες που δεν τυγχάνουν επεξεργασίας και αποδοχής σ' ένα γενικότερο θεσμό. Η όσμωση μεταξύ οργανωμένου εγκλήματος και τρομοκρατικών οργανώσεων αποτελεί διεθνή πραγματικότητα, η οποία τους προσδίδει κοινά στοιχεία και χαρακτηριστικά, σε σημείο που η διάκρισή τους να καθίσταται, ενίοτε, δυσχερής. Η ένταση της επικινδυνότητας των σύγχρονων ανθρωπογενών απειλών, που στρέφονται κατά της ασφάλειας κρατών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, αποτελεί ενδεικτικό αξιολογικό μέγεθος που αντανακλά στην αλματώδη, ποσοτική και ποιοτική, αύξηση των παραμέτρων που χαρακτηρίζουν τις οργανωμένες εγκληματικές ομάδες και τρομοκρατικές οργανώσεις.

Ιδιαίτερο βάρος δίδεται στην διαχείριση και αντιμετώπιση των επονομαζόμενων ασύμμετρων απειλών⁶, που συνιστούν, κυρίως, τη σύγχρονη μορφή απειλών. Ο όρος

⁵ Και εδώ, ως Κίνδυνος (risk) είναι η αξιολογημένη πιθανότητα εκδήλωσης μιας απειλής, σε συνδυασμό με τις συνέπειες από την υλοποίησή της, δηλαδή να συμβεί κάτι το οποίο θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ασφάλεια του κτιρίου/εγκατάστασης ή της υπηρεσίας/φορέα.

Κατά το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας κρίσιμων υποδομών, ως «*ανάλυση κινδύνων*» είναι η «*ανάλυση των σχετικών σεναρίων περί απειλών, προκειμένου να αξιολογηθούν τα τρωτά σημεία και οι δυνητικές επιπτώσεις της διακοπής λειτουργίας ή της καταστροφής υποδομών ζωτικής σημασίας*». άρθρο 2 περ. γ' οδηγίας C/2008/114.

⁶ Ασύμμετρη θεωρείται μία απειλή η οποία επιτυγχάνει αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων των μέσων που χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπισή της, αναλογικά δυσανάλογα ως προς τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την επιχειρούμενη πραγμάτωση της. Σε συστημικό επίπεδο μια απειλή είναι ασύμμετρη όταν, δυνητικά ή ουσιαστικά, έχει ως στόχο και μπορεί να / ή έχει διαταράξει τους κανόνες συστηματοποίησης του συστήματος, με χρήση μέσων εκθετικά μικρότερων από αυτά που χρειάζονται για να διατηρηθεί η συστημική ισορροπία. Σε μη-συστημικό επίπεδο μια απειλή θα θεωρηθεί ασύμμετρη όταν σκοπός της είναι να διαταράξει ή καταστρέψει ένα μέρος της καθημερινής δραστηριότητας ενός κράτους ή/ και των πολιτών του, μη αποσκοπώντας σε γενικότερη παράλυση αυτού. Αυτού του είδους οι ασύμμετρες

εισήχθη σε ευρεία κλίμακα στην διεθνή ορολογία ασφάλειας μετά τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στην Ν. Υόρκη. Ο σύνθετος και βίαιος χαρακτήρας των εν λόγω απειλών συνδέεται άμεσα με την αλματώδη ποιοτική και ποσοτική αύξηση των δομικών στοιχείων του διεθνούς, κυρίως, οργανωμένου εγκλήματος.

Η σπουδαιότητα των κρίσιμων υποδομών στην ομαλή λειτουργία της κρατικής και κοινωνικής δράσης, τις καθιστά, κατά προτεραιότητα, δυνητικούς παθητικούς στόχους των προαναφερόμενων απειλών και κινδύνων. Αυτό, άλλωστε, καταδεικνύεται από τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου. Όλοι οι στόχοι αφορούσαν υποδομές που εξυπηρετούσαν οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές ή στρατιωτικές δράσεις μείζονος σημασίας. Η προστασία των κρίσιμων ή ζωτικής σημασίας Ευρωπαϊκών υποδομών εντάσσεται στη προσπάθεια της Ε.Ε. για την εξασφάλιση ενός αποτελεσματικού πέπλου άμυνας τους, διαμορφώνοντας το ανάλογο Ευρωπαϊκό κεκτημένο, στο οποίο κυρίαρχο στοιχείο αναφοράς και παράγοντας επιτυχίας, είναι η συνεργασία Κρατών-μελών, υπηρεσιών και φορέων. Στη νέα υπό διαμόρφωση Ευρώπη οι διεθνείς οργανισμοί και οι θεσμικές πρωτοβουλίες που αδυνατούν να συμπράξουν στην οργάνωση της συνεργασίας δεν θα επιζήσουν για πολύ στο περιθώριο των εξελίξεων.

Σύμφωνα με τη γενική αντίληψη που επικρατεί, κρίσιμη ή ζωτικής σημασίας υποδομή (critical infrastructure)⁷ είναι όρος που χρησιμοποιείται από Κρατικές και Κυβερνητικές

απειλές είναι οι πλέον διαδεδομένες και ταυτοχρόνως οι πιο εύκολα ανιχνεύσιμες και διαχειρίσιμες, καθώς δεν προϋποθέτουν ούτε μεγάλο βαθμό οργανώσεως, ούτε χρήση εξειδικευμένων καταστροφικών, και συνήθως στερούνται και καταλλήλου υποβάθρου συλλογής πληροφοριών και αναλύσεως των στόχων τους. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου ανήκουν στην κατηγορία αυτή. Οι ασύμμετρες απειλές και η αποσταθεροποίηση στοχεύουν αμφότερες την ιδιοσυστασία ενός κράτους και μιας πολιτείας, όντας κατά βάση όπλα ψυχολογικού πολέμου. Μπορούν να προέλθουν τόσο από κράτη, όσο και από μη κρατικούς φορείς. Ωστόσο, στο σύγχρονο περιβάλλον ασφάλειας, ως κύριοι γενεσιουργοί μηχανισμοί ασύμμετρων απειλών θεωρούνται οι τρομοκρατία και το διεθνικό οργανωμένο έγκλημα. Οι ασύμμετρες απειλές κατατάσσονται σε γενικές κατηγορίες, αναλόγως των μέσων που χρησιμοποιούνται και των στόχων τους, όπως είναι: χημικές και βιολογικές, πληροφορικές, νοητικές, οικονομικές/ πιστωτικές, τεχνολογικές, σύνθετες (συγκερασμός των προηγούμενων κατηγοριών), αστάθμητες (αφορούν σε τυχαία περιστατικά που τυγχάνουν συγκεκριμένης προσέγγισης και αντιμετώπισης).

⁷ Στην Ευρωπαϊκή και Αμερικανική ορολογία έχει επικρατήσει ο όρος κρίσιμη υποδομή (critical infrastructure). Στην Ελληνική πρακτική χρησιμοποιείται και ο όρος υποδομή ζωτικής σημασίας, που αποδίδει το ίδιο περιεχόμενο.

Αρχές για να περιγράψουν έργα, εγκαταστάσεις και υπηρεσίες που κατέχουν ουσιαστικό και ζωτικό ή καθοριστικό ρόλο για τη λειτουργία μιας κοινωνίας και οικονομίας. Πρέπει να επισημανθεί ότι η προστασία των κρίσιμων υποδομών περιλαμβάνει την αντιμετώπιση τόσο των ανθρωπογενών απειλών και κινδύνων που στρέφονται εναντίον τους, όσο και των μη ανθρωπογενών⁸.

Σύμφωνα με τον ορισμό που καθιερώνει το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας κρίσιμων υποδομών⁹ ως «προστασία» νοούνται όλες οι δραστηριότητες που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της λειτουργικότητας, της συνέχειας και της ακεραιότητας των υποδομών ζωτικής σημασίας με στόχο την αποτροπή, το μετριασμό και την εξουδετέρωση απειλής ή κινδύνου.

Κατά τον ψυχρό πόλεμο, οι υποδομές αποτελούσαν αντικείμενο της πολεμικής, κυρίως, περιόδου και εξετάζονταν σ' αυτό το μοτίβο. Ωστόσο, μετά τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου η αντίληψη (concept) της προστασίας των κρίσιμων υποδομών απέκτησε νέα δυναμική. Και τούτο, λόγω των σοβαρών και ενίοτε καταστροφικών, επιπτώσεων που επιφέρουν στον κρατικό και κοινωνικό ιστό οι ανθρωπογενείς απειλές και κίνδυνοι προσβολής της ομαλής λειτουργίας των κρίσιμων υποδομών και, ένεκα αυτού, ότι αποτελούν πρώτης τάξεως στόχους των τρομοκρατικών και εγκληματικών οργανώσεων, οι οποίες για την πραγμάτωση των στόχων τους μετέρχονται ένα ευρύ φάσμα δράσεων και συμπεριφορών, που τις περισσότερες φορές έχουν διεθνή προσανατολισμό. Τα ζητήματα ασφάλειας, που κατά την νέα εποχή έχουν αναχθεί σε ζωτικό ζητούμενο για την ανθρωπότητα, και υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προκαλούν και διαμορφώνουν πολιτικές και στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που οδηγούν στην εκπόνηση δογμάτων ασφάλειας και τακτικών δράσης. Ήδη από την αυγή της νέας χιλιετίας, η Ε.Ε. κατέβαλλε σύντονες προσπάθειες για την εκπόνηση σύγχρονου δόγματος εσωτερικής ασφάλειας¹⁰. Η

⁸ Στην αγγλοσαξωνική πρακτική ο διαχωρισμός αυτός επιτυγχάνεται με τη χρήση, κατά περίπτωση, των όρων safety και security. Ο μεν πρώτος αφορά στις μη ανθρωπογενείς απειλές και κινδύνους, ενώ ο δεύτερος στις ανθρωπογενείς. Η ασφάλεια, σε στενή έννοια, των κρίσιμων υποδομών αναφέρεται στον όρο security

⁹ Οδηγία C/2008/114, άρθρο 2 περ. ε'

¹⁰ Οι Η.Π.Α. πρωτοπορούν στο τομέα αυτό, με το εκπονηθέν νέο δόγμα εσωτερικής ασφάλειας (homeland security doctrine), ως συνέπεια των επιθέσεων της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, που εν πολλοίς αποτελεί σημείο αναφοράς στο τομέα αυτό για αρκετές χώρες. Σημαντικός πυλώνας του εν λόγω δόγματος είναι η ασφάλεια, σε ευρεία κλίμακα, των κρίσιμων υποδομών (critical infrastructure security). Είναι πράγματι αξιοσημείωτη η προσπάθεια που κατέβαλλε, σε σύντομο χρόνο, η Ομοσπονδιακή κυβέρνηση για την αποτελεσματική υλοποίηση του δόγματος εσωτερικής ασφάλειας, ώστε να επιτευχθεί στην Αμερικανική κοινωνία ένα

Ε.Ε. ως βασικός βραχίονας του δυτικού κόσμου, έχει ζωτικά συμφέροντα σε ολόκληρο τον πλανήτη με το ενδιαφέρον της να εστιάζεται στον εμπομαζόμενο Ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο (Ε.Ο.Χ.), ο οποίος δεν ταυτίζεται απαραίτητα με την επικράτεια των κρατών-μελών που την απαρτίζουν. Αυτός ο χώρος γειτνιάζει με «θερμές» περιοχές του πλανήτη που παράγουν πολεμικές συγκρούσεις, φαινόμενα τρομοκρατίας, κρίσεις και εντάσεις.

Οι Ενωσιακές προτεραιότητες στην προστασία των κρίσιμων υποδομών, αφορούν, σύμφωνα με το σχετικό κοινοτικό κερτημένο, στην ασφάλεια τους. Υπάρχει σαφής ιεράρχηση των δυνητικών απειλών και κινδύνων, με την δράση της τρομοκρατίας να κατέχει την πρώτη θέση ανάμεσά τους και οι υποδομές της ενέργειας και των μεταφορών να δέχονται, τουλάχιστον στον παρόντα χρόνο, το κύριο βάρος του Ευρωπαϊκού πέπλου προστασίας, που βρίσκει την πρακτική του έκφραση στο εκπονηθέν Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας.

Η ενίσχυση της ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών εντός της Ε.Ε., ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο αναταράξεων στην οικονομία της, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της σε παγκόσμιο επίπεδο. Η διασύνδεση και αλληλεξάρτηση των σημερινών οικονομιών και κοινωνιών σημαίνουν ότι ακόμη και μια βλάβη εκτός κοινοτικών συνόρων είναι δυνατόν να έχει σοβαρές επιπτώσεις στην Ένωση και στα κράτη-μέλη της. Επίσης, η βλάβη ή η καταστροφή μιας υποδομής εντός της Ε.Ε. είναι δυνατόν να έχει καταστροφικές επιπτώσεις στους εταίρους της, γεγονός που χαρακτηρίζει την συνέργεια των κρίσιμων υποδομών και καθιερώνει το διασυνοριακό στοιχείο ως σημαντικό οριζόντιο κριτήριο γι' αυτές.

Οι υποδομές στον τομέα των μεταφορών, των διευρωπαϊκών δικτύων, της ενέργειας και ειδικά του φυσικού αερίου (υπάρχει πλήρης εξάρτηση των Ευρωπαϊκών οικονομιών από την ενέργεια), είναι σημαντικοί παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης. Οι κρίσιμες υποδομές της Ε.Ε. χαρακτηρίζονται από στενή διασύνδεση και αλληλεξάρτηση. Σε αυτό συνέβαλε η συγκέντρωση των επιχειρήσεων, η ορθολογική βιομηχανική οργάνωση, οι επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και δραστηριότητες που απαιτούν αποτελεσματικότητα και εκμετάλλευση στο έπακρο όλων των διαθέσιμων πόρων, μέσων και δυνατοτήτων, καθώς και η

αποδεκτό επίπεδο ασφάλειας σε όλους τους τομείς που απαιτούν μέριμνα και προστασία, συμπεριλαμβανομένων των κρίσιμων υποδομών.

συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα. Οι κρίσιμες υποδομές της Ε.Ε. εξαρτώνται, σήμερα, περισσότερο από τις κοινές τεχνολογίες πληροφοριακών συστημάτων, περιλαμβανομένου του διαδικτύου, καθώς και από τις επικοινωνίες και τη δορυφορική ραδιοπλοήγηση. Μέσω αυτών των αλληλένδετων υποδομών, τα προβλήματα στην ομαλή λειτουργία τους μπορεί να έχουν αλυσιδωτά αποτελέσματα και να προκαλέσουν απρόβλεπτες και σταδιακά αυξανόμενες διαταραχές σε υπηρεσίες θεμελιώδους σημασίας. Λόγω της στενής τους αλληλοσύνδεσης και αλληλεξάρτησης οι υποδομές αυτές καθίστανται πιο ευάλωτες σε βλάβη ή καταστροφή και, ως εκ τούτου χαρακτηρίζονται ως κρίσιμες ή ζωτικής σημασίας.

Συνεπώς, η ενίσχυση της συνεργασίας, πέραν της Ε.Ε., σε ζητήματα προστασίας κρίσιμων υποδομών, με λήψη μέτρων με μνημόνια συνεργασίας κατά τομείς (π.χ εκπόνηση κοινών προτύπων, ανάληψη κοινών μελετών, προσδιορισμός κοινών κατηγοριών απειλών και ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών), καθώς και η ενθάρρυνση της ενίσχυσης των προτύπων προστασίας των υποδομών εκτός Ένωσης, αποτελούν σημαντικά στοιχεία του ισχύοντος Ευρωπαϊκού Προγράμματος Προστασίας Υποδομών Ζωτικής Σημασίας. Η εξωτερική συνεργασία εστιάζεται πρωτίστως στους γείτονες της Ε.Ε. Ωστόσο, λόγω της παγκόσμιας διασύνδεσης ορισμένων τομέων, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοοικονομικών αγορών και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, μια συνολικότερη προσέγγιση είναι δικαιολογημένη. Ο διάλογος και η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών απαιτούν τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων εταίρων της Ε.Ε. και των Διεθνών Οργανισμών. Η Επιτροπή εξακολουθεί να προωθεί βελτιώσεις στην προστασία των κρίσιμων υποδομών σε τρίτες Χώρες, στο πλαίσιο της ομάδας G-8, του προγράμματος EuroMed και της Ευρωπαϊκής πολιτικής καλής γειτονίας, μέσω των υφιστάμενων δομών και πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης της "πρωτοβουλίας σταθερότητας".

Ο σχεδιασμός και η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση απειλών, κινδύνων και απρόοπτων καταστάσεων, ειδικά των ανθρωπογενών, συνιστούν βασικά στοιχεία της διαδικασίας που εισάγει το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας κρίσιμων υποδομών, έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι πιθανές επιπτώσεις τυχόν βλάβης ή καταστροφής κάποιας υποδομής. Η εκπόνηση μιας συνεκτικής προσέγγισης της κατάρτισης των σχεδίων αντιμετώπισης απρόοπτων καταστάσεων, με εξέταση ζητημάτων όπως η συμμετοχή στην εν γένει διαδικασία των κυρίων/διαχειριστών των υποδομών, η συνεργασία με τις Εθνικές

αρχές και η ανταλλαγή πληροφοριών εντός Ε.Ε., καθώς και με γειτονικές χώρες, αποτελούν σημαντικά στοιχεία της εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος.

Γίνεται αντιληπτό ότι στις σύγχρονες Δυτικές κοινωνίες η ασφάλεια των κρίσιμων Υποδομών τους αποτελεί ζητούμενο ύψιστης σημασίας, στο βαθμό που αυτές, στην εποχή της οικονομίας και της πληροφορίας, κατέχουν ζωτικό ρόλο στην ύπαρξη και ομαλή λειτουργία των κρατικών οντοτήτων που οι εν λόγω κοινωνίες αντιπροσωπεύουν.

Η Ε.Ε. το 2004, που αποφάσισε να καθιερώσει συγκεκριμένη συστημική διαδικασία για τη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για τη προστασία των κρίσιμων υποδομών, τόσο των χαρακτηριζόμενων ως Ευρωπαϊκών, όσο και των αμιγώς Εθνικών. Οι σχετικές προσπάθειες κατέληξαν στην έκδοση της οδηγίας C/2008/114 του Συμβουλίου¹¹ που αφορά στο Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας- Ε.Π.Π.Υ.Ζ.Σ./ (European programme for critical infrastructure protection- EPCIP)

Η θεματική της παρούσας μελέτης εστιάζεται ακριβώς στις πολιτικές και το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της, αναφορικά με τα ζητήματα της προστασίας των κρίσιμων υποδομών και ειδικά στην ως άνω οδηγία του Συμβουλίου.

Η συνολική προσπάθεια της Ε.Ε. ξεκίνησε το 2004, στο πλαίσιο του «προγράμματος της Χάγης» και συνεχίζεται με το τρέχον «πρόγραμμα της Στοκχόλμης». Δοθείσης της πολυσυλλεκτικότητας και των διαφόρων τάσεων και απόψεων που επικρατούν στο εσωτερικό της Ένωσης, η διαδικασία απαιτήσε χρόνο, καταλήγοντας το 2008 στην έκδοση της οδηγίας C/2008/114 του Συμβουλίου που αφορά στο προαναφερόμενο πρόγραμμα. Λόγω της φύσεως του αντικειμένου που ρυθμίζει, το πρόγραμμα είναι μια δυναμικά εξελισσόμενη διαδικασία, προσαρμοζόμενη στα εκάστοτε νέα δεδομένα και συνθήκες που αντανακλούν στην προστασία των κρίσιμων υποδομών, Καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε η εν λόγω εργασία, εντός του πλαισίου της έκτασής της, να προσεγγίσει συνολικά το θέμα, ώστε ο αναγνώστης να αποκομίσει μια κατά το δυνατόν ολοκληρωμένη άποψη του Ευρωπαϊκού κερτημένου στον τομέα της προστασίας των κρίσιμων υποδομών. Πρέπει να επισημανθεί η απουσία σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας για το συγκεκριμένο πρόγραμμα (ειδικά στην ελληνική γλώσσα η απουσία είναι παντελής) λόγω της νεοπαγούς μορφής του.

¹¹ Επίσημη εφημερίδα Ε.Ε. L 345 / 23-12-2008.

Κύριες πηγές για την εν λόγω εργασία αποτέλεσαν πρωτογενείς πηγές, ήτοι τα σχετικά κείμενα και αναφορές του Συμβουλίου και της Επιτροπής της Ε.Ε., η σχετική Ελληνική Νομοθεσία και διοικητική δράση, και ειδικά αυτή του Ελληνικού Κέντρου Μελετών ασφάλειας (ΚΕ.ΜΕ.Α.), που έχει οριστεί ως αρμόδιος Εθνικός φορέας για την υλοποίηση του προγράμματος στην Ελλάδα, το οποίο εποπτεύεται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη. Από την έρευνα δευτερογενών πηγών προκύπτει ότι πολλοί λίγοι έχουν ασχοληθεί με την λόγω θεματική.

Η Ε.Ε., παρά την πολυσυλλεκτικότητα και πολυφωνία στο εσωτερικό της, εκπόνησε ένα αξιόλογο και λειτουργικό πλαίσιο προστασίας των κρίσιμων υποδομών της, που φαίνεται να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες προκλήσεις ασφάλειας γι' αυτές. Μάλιστα, θα μπορούσε να υποστηριχτεί, ότι η ύπαρξη του σχετικού Ευρωπαϊκού κεκτημένου, που αφορά κατά κύριο λόγο στην εφαρμογή του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας- Ε.Π.Π.Υ.Ζ.Σ. (European programme for critical infrastructure protection- EPCIP), προϋπήρξε έγκαιρα των νεότερων εξελίξεων στη παγκόσμια ασφάλεια και ειδικά αυτών που διαδραματίζονται στην εγγύς περιφέρεια της Ε.Ε.. Η Ουκρανική κρίση είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, με την επισήμανση ότι οι αγωγοί και οι εγκαταστάσεις φυσικού αερίου στο Ουκρανικό έδαφος, ως σημαντικές πηγές ενέργειας της Ε.Ε., εντάσσονται στη σφαίρα των συμφερόντων της και ως εκ τούτου εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος

Έτσι, στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας εκθέτονται οι σχετικές πολιτικές της Ε.Ε και η ιστορική διαδρομή και στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας. Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται η Ελληνική περίπτωση στον τομέα αυτό, οι υποχρεώσεις και η διαδρομή της Ελλάδος αναφορικά με την ενσωμάτωση και την εφαρμογή του ως άνω προγράμματος στο εσωτερικό της Χώρας. Στο τέλος, επισυνάπτονται ως παραρτήματα η οδηγία C/2008/114 του Συμβουλίου και του Π.Δ. 39/6-5-2011 που ενσωματώνει την εν λόγω οδηγία στην Ελληνική δικαιοταξία..

Στην παρούσα εργασία οι έννοιες «κρίσιμες υποδομές» και «υποδομές ζωτικής σημασίας» αποδίδουν το ίδιο περιεχόμενο.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο 1

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ Ε.Ε. ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

1.1 Εισαγωγή.

Η προσπάθεια για την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει, κατά βάση, οικονομική διάσταση και εδράζεται, πρώτιστα, στην εδραίωση και εμπάνθυση της εσωτερικής αγοράς. Άλλωστε, η πρώην Ε.Ο.Κ. και η διάδοχός της η Ε.Ε είναι ένας διεθνής οργανισμός που δημιουργήθηκε από οικονομικά κίνητρα και έχει σαφή οικονομικό προσανατολισμό και χαρακτήρα.

Η προσπάθεια για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, ανέδειξε ανάγλυφα αρκετές σημαντικές παραμέτρους της, μεταξύ των οποίων την ανάγκη συνεργασίας των Κρατών-Μελών της Ε.Ε. και σε θέματα ασφάλειας¹², οδηγώντας στην ανάπτυξη και υλοποίηση σχετικών πρωτοβουλιών και πολιτικών. Η ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών εντάσσεται στο πλαίσιο των πολιτικών αυτών. Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται και αναλύονται οι εν λόγω πολιτικές και οι δράσεις υλοποίησής τους.

1.2 Γενική προσέγγιση.

Για να εφαρμοστεί και να λειτουργήσει ομαλά ο χώρος της εσωτερικής αγοράς, απαιτείται,¹³ στο πλαίσιο του κράτους δικαίου (rule of law), η Ε.Ε. να «περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα», ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Η δημιουργία ενός τέτοιου χώρου, που προσφέρει υψηλού επιπέδου προστασία στους Ευρωπαίους πολίτες, αποτέλεσε από νωρίς έναν από τους κύριους στόχους της Ενωσιακής πολιτικής, που, στην ουσία, αποτυπώθηκε στην συνθήκη του Άμστερνταμ.

¹² άρθρο 1 Συνθ Ε.Ε.: «Η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή κοινότητα»

¹³ Άρθρο 14 Συνθ. Ε.Κ..

Ό,τι αποτελεί στοιχείο του κράτους δικαίου, αποτελεί και έναν εν δυνάμει στόχο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Με τη συνθήκη της Λισαβόνας και την κατάργηση του πυλωνικού συστήματος τα θέματα αυτά υπάγονται πλέον στον Ενωσιακό κανόνα, έτσι ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζονται ευχερέστερα¹⁴.

Οι συνθήκες αναγνωρίζουν, μεταξύ άλλων, τη συμμετοχή των κοινοβουλίων των κρατών-μελών στον έλεγχο τήρησης της αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας και στους μηχανισμούς αξιολόγησης των πολιτικών της Ε.Ε., αναφορικά με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών εντάσσεται στο πλαίσιο των πολιτικών αυτών, ειδικά σε όσες η βλάβη ή η καταστροφή τους έχει σοβαρό διασυνοριακό αντίκτυπο. Και τούτο, στο βαθμό που οι διασυνδέσεις και αλληλεξαρτήσεις των κρίσιμων έργων ανά τομέα υποδομών στην Ε.Ε. είναι δυνατό να περιλαμβάνουν διασυνοριακές οριζόντιες συνέπειες σε περιπτώσεις διατάραξης της ομαλής λειτουργίας τους.

Η 11^η Σεπτεμβρίου 2001 στη Ν. Υόρκη, η 11^η Μαρτίου 2004 στη Μαδρίτη και η 7^η Ιουλίου 2005 στο Λονδίνο, αποδεικνύουν ότι πρόβλημα ασφαλείας στην Ευρώπη, αλλά και στον κόσμο ολόκληρο, βεβαίως υπάρχει, δεν μπορεί όμως να αποδοθεί στην κατάργηση των ελέγχων στα ενδοκοινοτικά σύνορα. Οι απειλές και κίνδυνοι που προκαλούν η τρομοκρατία, σε όλες τις πτυχές της, αλλά και η κατακόρυφη αύξηση της εγκληματικότητας, ιδιαίτερα στην οργανωμένη της μορφή, προσλαμβάνουν έντονα διεθνή προσανατολισμό και χαρακτηριστικά, με κυρίαρχα εκείνα της χρήσης των σύγχρονων τεχνολογιών (και μάλιστα πρωτοπορώντας σε ορισμένους τομείς), αφενός, και των διεθνών διασυνδέσεων και συνεργιών, αφετέρου. Για την Ε.Ε., η αντιμετώπιση αυτών, των σοβαρών για την ασφάλεια, φαινομένων, μπορεί να επιτευχθεί με τη στενή συνεργασία των κρατών-μελών, μέσω της ανάληψης αποτελεσματικών και καινοτόμων πρωτοβουλιών που οδηγού σε κοινές δράσεις. Η στενή συνεργασία των κρατών-μελών και η εφαρμογή από αυτά κοινών προτύπων και δράσεων, ανάγεται σε κυρίαρχη πολιτική προτεραιότητα της Ένωσης στην πορεία για ένα ασφαλέστερο Ευρωπαϊκό χώρο. Μια τέτοια αναγωγή όμως εμπλέκεται με σωρεία προβλημάτων και εμποδίων, αφού τέτοιου είδους συνεργασίες και δραστηριότητες συνδέονται άμεσα με την κρατική κυριαρχία και οδηγούν σε μια μεταλλαγή της κρατικής υπόστασης, τουλάχιστον όπως τη γνωρίσαμε μέχρι σήμερα. Για το λόγο αυτό τα κράτη-μέλη διστάζουν να εκχωρήσουν αρμοδιότητες στην Ε.Ε., οι οποίες αφορούν στον

¹⁴ άρθρο 3 παρ.2 Συνθ. Ε.Ε.

επονομαζόμενο «σκληρό πυρήνα» των κρατικών λειτουργιών. Ωστόσο, μετά τα τρομοκρατικά κτυπήματα στην Ευρώπη, η διστακτικότητα φαίνεται να κάμπτεται και τα Κράτη-μέλη να προχωρούν με μεγαλύτερη ευελιξία στη θεσμική κατοχύρωση συνεργασιών σε Ενωσιακό επίπεδο¹⁵ για την από κοινού αντιμετώπιση θεμάτων ασφάλειας.

Αφετηρία στη πορεία αυτή αποτέλεσε η συνθήκη του Μάαστριχτ και στη συνέχεια αυτές του Άμστερνταμ και της Λισσαβόνας. Ένας από τους κοινούς παρανομαστές αυτών των Ευρωπαϊκών συνθηκών είναι η πρόληψη και η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και άλλων σοβαρών μορφών εγκληματικότητας

Ουδείς αμφισβητεί ότι μία από τις βασικές υποχρεώσεις του κράτους συνίσταται στη διασφάλιση της ησυχίας, της τάξης και της ασφάλειας στο εσωτερικό του¹⁶

Στη Γερμανία, για παράδειγμα, δεν υπάρχει αμφισβήτηση, ότι ανεξάρτητα από την ύπαρξη η μη ατομικού δικαιώματος στην ασφάλεια, το κράτος έχει μια πρώτη υποχρέωση και καθήκον για την προστασία της φιλελεύθερης δημοκρατικής συνταγματικής τάξης¹⁷.

Η προσέγγιση αυτή φαίνεται πως υιοθετείται από την πλειονότητα των Κρατών-Μελών της Ε.Ε., γεγονός που θέτει το σύγχρονο Κράτος ενώπιον κρίσιμων επιλογών για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και της εγκληματικότητας, ιδίως της οργανωμένης και τη διασυνοριακής, οι οποίες αντιμετωπίζονται δυσχερώς μεμονωμένα από τα διάφορα Κράτη. Επομένως, τα κράτη-μέλη για να μπορέσουν να ανταποκριθούν στην υποχρέωσή τους προς παροχή ασφάλειας στους πολίτες τους είναι εκ των πραγμάτων υποχρεωμένα να μην αγνοήσουν τη διεθνή συνεργασία και να μετέλθουν κάθε νόμιμο πρόσφορο μέσο που να οδηγεί σε ικανοποιητικά αποτελέσματα.

¹⁵ Η πολιτική της στενής συνεργασίας υλοποιείται με δράσεις όπως είναι η Αστυνομική και δικαστική συνεργασία, οι κοινές ομάδες εργασίας, οι δράσεις για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, η δημιουργία της Europol, το πλαίσιο αρχών και δράσεων για την ασφάλεια κρίσιμων υποδομών κ.α.

¹⁶ Στην Ευρώπη υπάρχει προβληματισμός και θεωρητική συζήτηση ως προς το αν και κατά πόσο στον πολίτη του σύγχρονου Ευρωπαϊκού κράτους αναγνωρίζεται και αν «ναι» σε ποια έκταση, ένα ατομικό δικαίωμα στην ασφάλεια, η ακριβής φύση του οποίου επηρεάζει και τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του σύγχρονου κράτους.

¹⁷ Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι εν λόγω υποχρέωση αποτελεί, στο πλαίσιο της συνταγματικής τάξης που καθιερώνεται από το Γερμανικό Σύνταγμα, ανώτατη αξία και εξ' αυτού του λόγου προκύπτει ένα συνολικό και ιδιαίτερο καθήκον του Κράτους να προστατεύει κάθε ανθρώπινη ζωή ιδίως από παράνομες επιθέσεις τρίτων. Η διαπίστωση του Γερμανικού Δικαστηρίου συμπυκνώνεται και εκφέρεται συχνά με τη πρόταση: ο βασικός Νόμος (δηλαδή το Σύνταγμα) θεμελιώνει μια σε αξίες προσδεδεμένη έννομη τάξη, της οποίας ο πρώτιστος στόχος είναι η « η προστασία της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας»

Η πρόκληση τώρα για την Ε.Ε. είναι μεγάλη. Η όποια πολιτική για την αντιμετώπιση απειλών και κινδύνων που προέρχονται από τρομοκρατική και εγκληματική δράση κινείται αναγκαστικά ανάμεσα σε δύο αιτήματα, για τα οποία η ικανοποίηση του ενός δεν πρέπει να αποβαίνει σε βάρος του άλλου. Το αίτημα για ασφάλεια του Ευρωπαίου πολίτη φαίνεται να διεκδικεί πλήρη ικανοποίηση μόνο, αν περιοριστεί το αίτημα για πλήρη σεβασμό των ατομικών ελευθεριών και ιδίως εκείνων που εξασφαλίζουν την προστασία της ατομικής ζωής και ιδίως τα προσωπικά δεδομένα¹⁸. Στην ουσία, η οδηγία του Συμβουλίου που ορίζει το πλαίσιο για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε., ακροβατεί μεταξύ των δύο, προσπαθώντας να ικανοποιήσει όλες τις πλευρές. Στόχος της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν μπορεί να είναι ο *homo economicus*, αλλά ο πολίτης της Ένωσης. Με τη συνθήκη της Λισαβόνας και την κατάργηση του πυλωνικού συστήματος τα θέματα αυτά υπάγονται πλέον στον ενωσιακό κανόνα, έτσι ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζονται ευχερέστερα¹⁹.

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη το Μάρτιο του 2004, πραγματοποιήθηκαν στον απόηχο των αντίστοιχων επιθέσεων στη Ν. Υόρκη το 2001 και των δυτικών στρατιωτικών επιχειρήσεων που ακολούθησαν για τη δυναμική αντιμετώπιση του φαινομένου της διεθνούς, κυρίως, τρομοκρατίας. Η Ε.Ε., ως σημαντικός πυλώνας του δυτικού κόσμου, δεν θα μπορούσε να παρατηρεί τα γεγονότα ως απλός θεατής. Στο πλαίσιο αυτών των διεθνών εξελίξεων, χαράχθηκαν οι απαραίτητες πολιτικές ανάσχεσης των σύγχρονων απειλών κατά της ασφάλειας των κρατών-μελών της Ε.Ε., οι οποίες αποτυπώθηκαν στο πενταετές «πρόγραμμα της Χάγης», που εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4-5/11/2004. Στην ουσία, το πρόγραμμα αποτελούσε μία συνολική και συντονισμένη προσπάθεια για την εκπόνηση και εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου δόγματος εσωτερικής ασφάλειας για τον χώρο της Ε.Ε. Περιελάμβανε δέκα θεμελιώδεις προτεραιότητες για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (*an area of security, freedom and justice*), μία εκ των οποίων ήταν η καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Παράμετρος της εν λόγω προτεραιότητας ήταν και η ανάληψη των αναγκαίων δράσεων και μέτρων για την ενίσχυση της προστασίας των κρίσιμων υποδομών (*critical infrastructure protection- CIP*) των κρατών-μελών.

¹⁸ Δονάτος Παπαγιάννης, *ο Χώρος της Ασφάλειας στην Ε.Ε.*, εκδόσεις Σάκκουλα.

¹⁹ άρθρο 3 παρ.2 Συνθ. Ε.Ε.

Στην Ε.Ε, κρίσιμες υποδομές (critical infrastructure) είναι οι φυσικές εγκαταστάσεις και οι εγκαταστάσεις τεχνολογίας πληροφορικής, τα δίκτυα, οι υπηρεσίες και τα στοιχεία ενεργητικού, η διακοπή ή καταστροφή των οποίων θα μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις στην υγεία, την ασφάλεια, ή την οικονομική ευημερία των πολιτών ή ακόμη και στην αποτελεσματική λειτουργία των κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών. Οι υποδομές ζωτικής σημασίας καλύπτουν πολλούς τομείς της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων του τραπεζικού και του, υπό στενή έννοια, οικονομικού τομέα, των τομέων μεταφορών, παραγωγής, μεταφοράς και διανομής της ενέργειας, των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, της υγείας, της προμήθειας τροφίμων, των επικοινωνιών, καθώς και ορισμένων βασικών διοικητικών υπηρεσιών. Ορισμένα σημαντικά στοιχεία των τομέων αυτών δεν μπορούν να θεωρηθούν «υποδομές» με την αυστηρή έννοια του όρου, αφού πρόκειται μάλλον για δίκτυα ή για αλυσίδες εφοδιασμού που υποστηρίζουν την προμήθεια ενός σημαντικού προϊόντος ή υπηρεσίας. Για παράδειγμα, ο εφοδιασμός των μεγάλων αστικών κέντρων με τρόφιμα ή νερό εξαρτάται από ορισμένες εγκαταστάσεις-κλειδιά, αλλά και από ένα περίπλοκο δίκτυο αποτελούμενο από παραγωγούς, υπεύθυνους επεξεργασίας, κατασκευαστές, διανομείς και λιανοπωλητές²⁰.

²⁰ Οι κρίσιμες υποδομές, κατά την Ε.Ε., περιλαμβάνουν:

- Τις εγκαταστάσεις και τα δίκτυα στον τομέα της ενέργειας (π.χ. τις εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, πετρελαίου και φυσικού αερίου, τις εγκαταστάσεις αποθήκευσης και τα διυλιστήρια, το σύστημα μεταφοράς και διανομής).
- Την τεχνολογία επικοινωνιών και πληροφοριών (π.χ. τηλεπικοινωνίες, συστήματα ραδιοφωνικών μεταδόσεων, λογισμικό, τεχνολογικό υλικό (hardware), καθώς και δίκτυα, περιλαμβανομένου του διαδικτύου).
- Το τομέα της οικονομίας (π.χ. τραπεζικός τομέας, αγορές αξιών και επενδύσεις).
- Την περίθαλψη (π.χ. νοσοκομεία, μονάδες υγειονομικής περίθαλψης και τράπεζες αίματος, εργαστήρια και φαρμακευτικά προϊόντα, υπηρεσίες έρευνας και διάσωσης, καθώς και υπηρεσίες επείγουσας βοήθειας).
- Τα τρόφιμα (π.χ. ασφάλεια, παραγωγικά μέσα, χονδρική πώληση και βιομηχανία τροφίμων).
- Το νερό (π.χ. φράγματα, αποθήκευση, επεξεργασία και δίκτυα).
- Τις μεταφορές (π.χ. αεροδρόμια, λιμάνια, συνδυασμένες μεταφορές, σιδηροδρομικό δίκτυο και δίκτυα μαζικής διαμετακόμισης, συστήματα ελέγχου της κυκλοφορίας).
- Την παραγωγή, την αποθήκευση και τη μεταφορά επικίνδυνων εμπορευμάτων (π.χ. χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών υλικών)

Η ιδιοκτησία και η εκμετάλλευση των υποδομών αυτών ανήκει τόσο στο Δημόσιο όσο και στον Ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, σε ανακοίνωσή της η ²¹Επιτροπή διακήρυξε: «*Η ενίσχυση ορισμένων μέτρων ασφάλειας από τις Δημόσιες Αρχές, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις οι οποίες στρέφονται κατά του κοινωνικού συνόλου και όχι μόνο κατά φορέων του κλάδου θα πρέπει να αναληφθεί από το κράτος*».

Συνεπώς, σε Ενωσιακό επίπεδο, θεμελιώδης και σημαντικός είναι ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην ανάληψη δράσεων για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών.

Ο σχεδιασμός σύγχρονων έργων/εγκαταστάσεων υποδομών, χωρίς να ληφθεί υπόψη η παράμετρος της ασφάλειάς τους, αφενός, και η εφαρμογή των αναγκαίων, κατά περίπτωση, συνοδευτικών μέτρων, αφετέρου, είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε καταστροφικές ή δαπανηρές αρνητικές επιπτώσεις που αφορούν, κυρίως, σε ανθρώπινο δυναμικό και σε απώλειες, υλικές και αξιακές, του ενεργητικού τους. Επίσης, μπορεί να οδηγήσει σε δαπανηρές οικονομικές διορθωτικές παρεμβάσεις για την αύξηση του πλέγματος ασφάλειάς τους, σε συνδυασμό με τις εκάστοτε μορφές δυνητικών απειλών και κινδύνων που στρέφονται εναντίον τους. Οι υποδομές στην Ε.Ε. αποτελούν, μεταξύ άλλων, βασικά μέσα υλοποίησης των οικονομικών δραστηριοτήτων της και στο βαθμό που ο χαρακτήρας της είναι κατά βάση οικονομικός, εύλογο είναι οι κρίσιμες υποδομές να αποτελούν εν δυνάμει στόχους απειλών και επιθέσεων, προκειμένου να πληγούν το κύρος, η ανάπτυξη και η ευημερία των Ευρωπαϊκών λαών. Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και η αντίστοιχη κάμψη των ελέγχων των κρατών-μελών φαίνεται να επιφέρει έλλειμμα ασφάλειας, που αναφορικά με τις κρίσιμες υποδομές, τις καθιστά περαιτέρω ευάλωτες έναντι κακόβουλων απειλών και επιθέσεων.

Επομένως, η προστασία των κρίσιμων υποδομών είναι μια δυναμικά εξελισσόμενη διαδικασία που αφορά στη μελέτη, στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή των αναγκαίων κάθε φορά προληπτικών μέτρων ή αντιμέτρων που στόχο έχουν να αποτρέψουν ή να μειώσουν στο ελάχιστο δυνατό τον κίνδυνο παύσης των λειτουργιών τους εξαιτίας απειλών ή κινδύνων που αναφέρονται σε πόλεμο, φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφών, αστικές αναταραχές, βανδαλισμούς, δολιοφθορές ή επιθέσεις τρομοκρατικών και εγκληματικών οργανώσεων.

-
- Τη δημόσια διοίκηση (π.χ. υπηρεσίες ζωτικής σημασίας, εγκαταστάσεις, δίκτυα πληροφόρησης, στοιχεία ενεργητικού, καθώς και τους κυριότερους εθνικούς χώρους και εθνικά μνημεία).

²¹ Ανακοίνωση υπ' αριθ. 574/2001, της 10/10/ 2001

Σύμφωνα με τον ορισμό που καθιερώνει το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας κρίσιμων υποδομών²² ως «προστασία» νοούνται όλες οι δραστηριότητες που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της λειτουργικότητας, της συνέχειας και της ακεραιότητας των υποδομών ζωτικής σημασίας με στόχο την αποτροπή, το μετριασμό και την εξουδετέρωση απειλής, κινδύνου ή τρωτού σημείου.

Οι σχετικές διεργασίες οδήγησαν στην έκδοση της υπ' αριθ. C/2008/114 οδηγίας του Συμβουλίου²³ αναφορικά με το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας- Ε.Π.Π.Υ.Ζ.Σ. (European programme for critical infrastructure protection- EPCIP).

Ακολούθησε το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το οποίο βάσει των επιτευγμάτων των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης τα οποία προηγήθηκαν, έχει ως στόχο να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις και να ενισχύσει περαιτέρω τον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας. Οι δράσεις του προγράμματος εξυπηρετούν και προστατεύουν τους πολίτες, εστιάζοντας στα ενδιαφέροντα και στις ανάγκες τους, με την εξασφάλιση μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης (open and secure Europe)²⁴.

Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή της Ε.Ε. αποφάσισε την αύξηση της συμμετοχής της Ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών σε συγκεκριμένα μέτρα που αποσκοπούν στη βελτίωση της ασφάλειάς της. Προτείνεται δηλαδή, η λήψη προληπτικών μέτρων προς αποφυγή τρομοκρατικών, κυρίως, επιθέσεων, αφενός και για τη πλήρη προετοιμασία και αποτελεσματική αντιμετώπιση των δυνητικών απειλών και κινδύνων, αφετέρου.

Επομένως, προκύπτει, ότι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας κατέχει το σημαντικότερο μερίδιο στη πολιτική ασφάλειας της Ε.Ε., η οποία, με τη σειρά της, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της γενικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα πλαίσια της εν λόγω πολιτικής και σχεδιασμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως ο εκτελεστικός βραχίονας της Ε.Ε., προτείνει μέτρα ενδυνάμωσης της Ενωσιακής πρόληψης, προπαρασκευής – προετοιμασίας και αντιμετώπισης τρομοκρατικών επιθέσεων εναντίον κρίσιμων υποδομών.

Προκειμένου να καλυφθεί το πεδίο προστασίας/ασφάλειας των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών, οι πολιτικές και δράσεις της Ε.Ε., των οργάνων της και των κρατών-μελών, κατέληξαν, ύστερα από σειρά προσπαθειών και διαδικασιών, σε συγκεκριμένα

²² Οδηγία C/2008/114, άρθρο 2 περ. ε'

²³ Επίσημη εφημερίδα Ε.Ε. L 345 / 23-12-2008.

²⁴ Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. C 115 / 4-5-2010.

αποτελέσματα και έτυχαν θεσμικής κατοχύρωσης, λαμβάνοντας τη προβλεπόμενη νομοτεχνική μορφή. Έτσι, εκδόθηκαν οι σχετικές Οδηγίες:

- της Επιτροπής, COM/2006/786/12-12-2006 που αφορά στο «Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας της Υποδομής Ζωτικής Σημασίας» και
- του Συμβουλίου C/2008/114/8-12-2008 που συνιστά «το πρώτο βήμα μιας σταδιακής προσέγγισης προς το προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των Ευρωπαϊκών Υποδομών Ζωτικής Σημασίας και την εκτίμηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους».

Στην ουσία, οι εν λόγω Οδηγίες συνθέτουν το θεσμικό πλαίσιο για τη ασφάλεια και προστασία των κρίσιμων Υποδομών στην Ε.Ε. και αφορούν τόσο τις «Ευρωπαϊκές» όσο και τις αμιγώς «Εθνικές». Επισημαίνεται ότι κρίσιμες Ευρωπαϊκές υποδομές είναι δυνατό να ευρίσκονται και στο έδαφος τρίτης Χώρας.

1.3 Ιστορικό πλαίσιο.

Κατά τη σύνοδο στις 17 και 18 Ιουνίου 2004, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή και τον ύπατο εκπρόσωπο να χαράξουν και να εκπονήσουν μια συνολική στρατηγική για τη προστασία των κρίσιμων υποδομών²⁵. Σε απάντηση, η Επιτροπή, συμμορφούμενη με τις εντολές του Συμβουλίου, δημοσίευσε, την 20η Οκτωβρίου 2004, ανακοίνωση σχετικά με τη «Προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας». Στην εν λόγω ανακοίνωση διατυπώνονταν συγκεκριμένες προτάσεις για την ενδυνάμωση της πρόληψης, της ετοιμότητας (προπαρασκευή, προετοιμασία) και της αντιμετώπισης των τρομοκρατικών επιθέσεων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που στρέφονται κατά των έργων/υποδομών ζωτικής σημασίας, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Εν προκειμένω, οι προθέσεις της Επιτροπής προσδιορίζονται στο σχετικό σχέδιο της, που στόχο έχει να προτείνει ένα Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας (ΕΠΠΥΖΣ) – European programme for critical infrastructure protection (EPCIP) - και ένα δίκτυο πληροφοριών προειδοποίησης (ΔΠΠΥΖΣ) –Warning Information Network - εν δυνάμει κινδύνων και απειλών για τις κρίσιμες υποδομές. Το σχέδιο έγινε δεκτό και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 16ης και 17ης Δεκεμβρίου 2004, τόσο στα

²⁵ Η ορολογία «ασφάλεια κρίσιμων υποδομών» χρησιμοποιείται κατά κανόνα στι δυτικά κράτη και έχει το ίδιο περιεχόμενο με την αντίστοιχη «ασφάλεια υποδομών ζωτικής σημασίας».

συμπεράσματά του για τη «πρόληψη, ετοιμότητα και αντιμετώπιση των τρομοκρατικών επιθέσεων», όσο και στο κοινοτικό «πρόγραμμα αλληλεγγύης για τις συνέπειες των τρομοκρατικών απειλών και επιθέσεων», που το Συμβούλιο ενέκρινε στις 2 Δεκεμβρίου 2004.

Στις 15 Σεπτεμβρίου 2005, εκδόθηκε η απόφαση του Συμβουλίου C/2005/3179, αναφορικά με τη χρηματοδότηση πιλοτικού σχεδίου που περιελάμβανε προπαρασκευαστικές πράξεις οι οποίες έχουν ως στόχο να ενισχύσουν την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Την 26η Οκτωβρίου 2006 ακολούθησε δεύτερη απόφαση (C/2006/5025), με την οποία χρηματοδοτείται το πιλοτικό σχέδιο που αφορά το ΕΠΠΥΖΣ.

Η εκπόνηση του ΕΠΠΥΖΣ αποτέλεσε αντικείμενο εντατικής προπαρασκευής καθ' όλη τη διάρκεια του 2005. Την 17η Νοεμβρίου 2005, η Επιτροπή εξέδωσε τη Πράσινη Βίβλο για το "Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας της Υποδομής Ζωτικής Σημασίας (ΕΠΠΥΖΣ)", η οποία περιελάμβανε πολιτικές επιλογές για τον τρόπο σύστασης των ΕΠΠΥΖΣ και ΔΠΠΥΖΣ. Στις παρατηρήσεις που έγιναν για τη πράσινη βίβλο επισημάνθηκαν η προστιθέμενη αξία ενός Ευρωπαϊκού πλαισίου για την προστασία των Υποδομών Ζωτικής σημασίας, αναγνωρίστηκε δε η ανάγκη αύξησης των δυνατοτήτων προστασίας των Υποδομών Ζωτικής Σημασίας στην Ευρώπη και ελαχιστοποίησης των τρωτών σημείων τους. Επίσης, δόθηκε έμφαση στη σπουδαιότητα των σημαντικών αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της συμπληρωματικότητας, καθώς και στον διάλογο μεταξύ των εμπλεκόμενων παραγόντων και φορέων.

Τον Δεκέμβριο του 2005, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) σχετικά με την προστασία των κρίσιμων υποδομών καλούσαν την Επιτροπή να διατυπώσει πρόταση για το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας. Το Συμβούλιο αποφάσισε ότι το εν λόγω Πρόγραμμα πρέπει να αντιμετωπίζει όλους τους κινδύνους που προέρχονται από ανθρωπογενείς και τεχνολογικές απειλές, καθώς και φυσικές καταστροφές, με προτεραιότητα, ωστόσο, αυτούς που προέρχονται από την τρομοκρατική δράση.

Στις 12 Δεκεμβρίου 2006, η Επιτροπή υπέβαλε ανακοίνωση - πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τον προσδιορισμό και το χαρακτηρισμό της Ευρωπαϊκών Υποδομών Ζωτικής Σημασίας, αξιολογώντας την ανάγκη για βελτίωση της προστασίας τους. Κατά την ίδια ημερομηνία, η Επιτροπή ενέκρινε, επίσης, την ανακοίνωση αυτή. Τα εν

λόγω έγγραφα παρέχουν μια σαφή εικόνα του τρόπου τον οποίο προτείνει η Επιτροπή για την αντιμετώπιση του προβλήματος της προστασίας των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε.. Η Οδηγία COM (2006) 786²⁶, περιλαμβάνει το δόγμα, εκθέτοντας αρχές, διαδικασίες και μέσα που προτείνονται για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας των κρίσιμων υποδομών, τόσο των χαρακτηριζομένων ως Ευρωπαϊκών όσο και εκείνων των Κρατών-Μελών. Η υλοποίηση του συμπληρώνεται, εφόσον συντρέχει περίπτωση, με επιμέρους ανακοινώσεις, οι οποίες θα εκθέτουν τις προσεγγίσεις της Επιτροπής σε συγκεκριμένους τομείς Υποδομών Ζωτικής Σημασίας. Επίσης, το ειδικό πρόγραμμα «προστασία, προετοιμασία και διαχείριση των συνεπειών σε θέματα τρομοκρατίας και άλλων κινδύνων κατά της ασφάλειας» εγκρίθηκε στις 12 Φεβρουαρίου 2007.

Τον Απρίλιο του 2007 το Συμβούλιο ενέκρινε συμπεράσματα σχετικά με το ΕΠΠΥΖΣ, σύμφωνα με τα οποία επανέλαβε ότι αποτελεί τελικά ευθύνη των Κρατών-Μελών να προβαίνουν σε ρυθμίσεις για την προστασία των κρίσιμων υποδομών εντός της επικράτειάς τους, ενώ παράλληλα εξέφρασε ικανοποίηση για τις προσπάθειες της Επιτροπής να αναπτύξει μια Ευρωπαϊκή διαδικασία για τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των Ευρωπαϊκών κρίσιμων υποδομών (ΕΥΖΣ) και για την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους.

Επιστέγασμα των μέχρι σήμερα δράσεων της Ε.Ε., για τη δημιουργία ενός ικανοποιητικούπέπλου ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών της, αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, η έκδοση από το Συμβούλιο την 8^η Δεκεμβρίου 2008 της οδηγίας C/2008/114, που συνιστά *«το πρώτο βήμα μιας σταδιακής προσέγγισης προς το προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των Ευρωπαϊκών Υποδομών Ζωτικής Σημασίας και την εκτίμηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους»*.

1.4. Διαχείριση της προστασίας των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε.

Η διαχείριση²⁷ της προστασίας των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε., είναι μια επιμελημένη διαδικασία που επιδιώκει τον εντοπισμό δυνητικών απειλών και κινδύνων που στρέφονται

²⁶ Επίσημη Εφημερίδα Ε.Ε. C 126 της 7^{ης} Ιουνίου 2007.

²⁷ Η οδηγία C/2008/114 δίνει τον ακόλουθο ορισμό: « ως “κύριοι/διαχειριστές ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας” νοούνται οι οντότητες που είναι υπεύθυνες για τις επενδύσεις ή και για την καθημερινή

εναντίον τους και την καθιέρωση και εφαρμογή ενεργειών, μέτρων και αντίμετρων που στοχεύουν στο περιορισμό αυτών σε συγκεκριμένο και αποδεκτό επίπεδο και με αποδεκτό κόστος. Η Ε.Ε. επικεντρώνει, πρώτιστα, το ενδιαφέρον της σε όσες εκ των κρίσιμων υποδομών κατατάσσονται ως Ευρωπαϊκές. Οι εν λόγω υποδομές προσδιορίζονται και χαρακτηρίζονται ως «Ευρωπαϊκές κρίσιμες υποδομές» (ή «Ευρωπαϊκές υποδομές ζωτικής σημασίας») μέσω κοινής διαδικασίας, η οποία βασίζεται στην πλήρωση συγκεκριμένων κριτηρίων. Αντίστοιχα, η αξιολόγηση των απαιτήσεων προστασίας τους, σε επίπεδο Ε.Ε. και ανά τομέα υποδομών συνολικά ή για συγκεκριμένη υποδομή, πραγματοποιείται στη βάση ελάχιστων παραμέτρων και κοινά αποδεκτής προσέγγισης και διαδικασίας, με προβολή στην εξασφάλιση του επιθυμητού περιβάλλοντος προστασίας για αυτές. Η αποτελεσματική προστασία των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών, λόγω του διασυνοριακού κριτηρίου τους, απαιτεί επικοινωνία, συντονισμό και συνεργασία τόσο σε Εθνικό, όσο και σε Ενωσιακό επίπεδο. Η διαδικασία αυτή επιτυγχάνεται καλύτερα μέσω σημείων επαφών σε κάθε Κράτος-Μέλος, με τα οποία πραγματοποιείται ο συντονισμός και η διαχείριση των ζητημάτων προστασίας των κρίσιμων υποδομών, τόσο εντός του Κράτους όσο και με τα λοιπά κράτη-μέλη και την Επιτροπή. Τα ήδη υπάρχοντα διακρατικά συστήματα συνεργασίας των Κρατών-Μελών της Ε.Ε. που αφορούν στις κρίσιμες υποδομές και παρουσιάζουν διασυνοριακό ενδιαφέρον, αποτελούν αξιόπιστη και αποτελεσματική πλατφόρμα για διαχείριση της προστασίας σε όσες εξ αυτών χαρακτηρίζονται ως Ευρωπαϊκές.

Η πρωταρχική και ύπατη ευθύνη για την προστασία των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών ανήκει στα κράτη-μέλη και στους ιδιοκτήτες/διαχειριστές τους. Αυτό συνεπάγεται μια μεταξύ τους συνεπή εταιρική σχέση, που βασίζεται στην αгаστή συνεργασία. Οι δεύτεροι φέρουν, κατά κύριο λόγο, την ευθύνη διαχείρισης των κινδύνων σε επίπεδο φυσικών εγκαταστάσεων, αλυσίδων εφοδιασμού, τεχνολογιών πληροφοριών και δικτύων επικοινωνίας. Για τον αποτελεσματικό προσδιορισμό των κινδύνων, των απειλών και των τρωτών σημείων στους επιμέρους τομείς κρίσιμων υποδομών, απαιτείται επικοινωνία και ανταλλαγή των σχετικών πληροφοριών μεταξύ των

λειτουργία και επένδυση σε συγκεκριμένο περιουσιακό στοιχείο, σύστημα ή μέρος αυτού, το οποίο ορίζεται ως ΕΥΖΣ δυνάμει της παρούσας οδηγίας».

ιδιοκτητών/διαχειριστών των υποδομών και των αρμοδίων αρχών των Κρατών-Μελών, καθώς και μεταξύ των Κρατών-Μελών και της Επιτροπής.

Οι κοινές δράσεις και μέτρα που απαιτούνται να εφαρμοστούν για την δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος προστασίας για τις κρίσιμες υποδομές στην Ε.Ε., απαιτούν, πρώτιστα, την αναλυτική προσέγγιση και εξέταση των υποδομών των κρατών-μελών, καθώς και των στοιχείων που εξαρτώνται από αυτές, αναφορικά με ενδεχόμενες απειλές (κυρίως τρομοκρατικές) που στρέφονται εναντίον τους. Στο πλαίσιο αυτό, καθοριστική είναι η διαδικασία συγκέντρωσης πληροφοριών, από διάφορες πηγές, προκειμένου να προσδιοριστεί ο βαθμός τρωτότητάς τους (vulnerability). Κάθε τομέας υποδομών και ακολούθως κάθε κράτος-μέλος πρέπει να προσδιορίσει τις υποδομές, εντός της δικαιοδοσίας του, που θεωρούνται *κρίσιμες*, σύμφωνα με μια εναρμονισμένη φόρμουλα σε επίπεδο Ε.Ε., και σε συνεργασία με οργανώσεις και φορείς που έχουν αρμοδιότητα σε θέματα ασφάλειας.

Κάθε κράτος-μέλος αποστέλλει στην Επιτροπή τα στοιχεία που συγκεντρώνει αναφορικά με τις κρίσιμες Ευρωπαϊκές υποδομές που βρίσκονται στην επικράτειά του. Τα εν λόγω στοιχεία αφορούν σε πληροφορίες γενικού χαρακτήρα σχετικά με τους κινδύνους, τις απειλές και τα τρωτά σημεία των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών, συμπεριλαμβανόμενων, σε συντρέχουσα περίπτωση, των πληροφοριών για πιθανές βελτιώσεις τους και στις οριζόντιες αλληλεξαρτήσεις. Η επεξεργασία αυτών των πληροφοριών είναι δυνατό να αποτελεί τη βάση για τη διατύπωση, εφόσον είναι αναγκαίο, συγκεκριμένων προτάσεων από την Επιτροπή για τη βελτίωση της ασφάλειας/προστασίας των υποδομών αυτών.

Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις πρέπει να είναι βέβαιοι ότι η διαχείριση των πληροφοριών εμπιστευτικού χαρακτήρα, που στοχεύουν στην εξασφάλιση περιβάλλοντος ασφάλειας για τις κρίσιμες υποδομές, γίνεται ορθά και αξιόπιστα. Ως εκ τούτου, επιβάλλεται η εφαρμογή όσων απαιτούνται για την διαβάθμιση των πληροφοριών που σχετίζονται με Ευρωπαϊκές κρίσιμες υποδομές, την εξασφάλιση της ορθής διαχείρισής τους και την προστασία τους από μη εγκεκριμένη χρήση ή διάδοση, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία της Ε.Ε. και των κρατών-μελών, κατά περίπτωση.

Δεν είναι εφικτό να προστατευθούν όλες οι υποδομές έναντι όλων των απειλών. Για παράδειγμα, τα δίκτυα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας ή οι αγωγοί μεταφοράς ορυκτών καυσίμων έχουν υπερβολικά μεγάλο μήκος για να προστατευθούν με μεταλλικά πλέγματα ή για να επιτηρούνται. Με την εφαρμογή των τεχνικών διαχείρισης κινδύνων, η προσοχή πρέπει να εστιαστεί στις περιοχές υψηλότερου κινδύνου λαμβάνοντας υπόψη, το είδος, τα

δεδομένα και τις παραμέτρους των εκάστοτε απειλών, τη σημασία των υποδομών, το τρέχον επίπεδο προστασίας και την αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων στρατηγικών για τον περιορισμό των επιπτώσεων και την εξασφάλιση της αδιάλειπτης επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Οι προειδοποιήσεις, οι συμβουλές και τα ενημερωτικά δελτία είναι απαραίτητα γιατί βοηθούν τους εταίρους του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα να προστατεύουν τα κυριότερα συστήματα υποδομών. Ενίοτε, ενδέχεται να εμφανίζονται ειδικοί κίνδυνοι ή απειλές επίθεσης που απαιτούν άμεση αντίδραση. Στις περιπτώσεις αυτές, η αντίδραση των κυβερνήσεων και των ιδιοκτητών και οργανισμών/φορέων εκμετάλλευσης των υποδομών πρέπει να είναι ορθά συντονισμένη και στοχοθετημένη από επιχειρησιακή άποψη. Η Ε.Ε., από την πλευρά της, συντονίζει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και παρεμβάσεις, με πολιτικό, κατά κύριο λόγο, προσανατολισμό και στη βάση αυτή, συμφωνούνται με τους κατά περίπτωση εταίρους λεπτομερείς επικουρικές ρυθμίσεις.

Ακόμη και τα καλύτερα σχέδια ή η καλύτερη νομοθεσία στον τομέα της διαχείρισης της ασφάλειας δεν έχουν το επιθυμητό αποτέλεσμα αν δεν εφαρμόζονται σωστά. Η εμπειρία διδάσκει ότι το μόνο αποτελεσματικό μέσο που διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή των κοινών Ευρωπαϊκών προδιαγραφών και προτύπων ασφάλειας είναι η διενέργεια ανεξάρτητων ελέγχων εκ μέρους της Επιτροπής.

Υπάρχουν σταθερές απειλές εναντίον των κρίσιμων υποδομών, προερχόμενες κυρίως από την τρομοκρατία, αλλά καθήκον των αρμοδίων υπηρεσιών και φορέων για τη χάραξη πολιτικής ασφαλείας είναι να καταβάλλουν σύντονες προσπάθειες ώστε να αποφεύγεται η αδικαιολόγητη ανησυχία και αναταραχή του πληθυσμού της ΕΕ, καθώς και των τουριστών και των δυνητικών επενδυτών. Αυτό ισχύει, κυρίως, όταν οι απειλές/ κίνδυνοι στρέφονται εναντίον κρίσιμων υποδομών που σχετίζονται άμεσα με την Εθνική ασφάλεια, άμυνα και οικονομική δραστηριότητα. Ταυτόχρονα, πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός των ατομικών δικαιωμάτων, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της Ένωσης, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό κεκτημένο, αφενός, αλλά και τις παραδοσιακές και θεμελιώδεις Ευρωπαϊκές αξίες και αρχές, αφετέρου.

1.5 Τάσεις και εξελίξεις για την προστασία των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε.

Στόχος της Ε.Ε. είναι οι κρίσιμες υποδομές της να εξακολουθήσουν να λειτουργούν, ανεξάρτητα από τους οργανισμούς ή φορείς που έχουν την ιδιοκτησία ή την εκμετάλλευσή τους. Προς τούτο, κυρίαρχο ρόλο έχουν οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών και η Ε.Ε., σε συνεργασία με τους ιδιοκτήτες και τους οργανισμούς/φορείς εκμετάλλευσης των υποδομών, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία/ασφάλειά τους για την αδιάλειπτη λειτουργία τους και παροχή των υπηρεσιών που προσφέρουν.

Τα σχετικά μέτρα και δράσεις που έχουν ληφθεί σε Εθνικό επίπεδο, συνεπικουρούνται από ορισμένα νομοθετικά μέτρα που έχει ήδη εγκρίνει η Ε.Ε. και τα οποία θεσπίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις προστασίας των υποδομών στο πλαίσιο των διαφόρων κοινοτικών πολιτικών. Αυτό ισχύει ιδίως για τις μεταφορές, τις επικοινωνίες, την ενέργεια, την υγεία και την ασφάλεια στο χώρο εργασίας, καθώς και για όλους τους τομείς της δημόσιας υγείας. Μετά την εκδήλωση τρομοκρατικών επιθέσεων κατά Δυτικών στόχων, δόθηκε, ήδη από την αυγή της νέας χιλιετίας, νέα ώθηση και έμφαση στις δράσεις εκείνες που οδηγούν σε περαιτέρω βελτίωση ή επέκταση των υφιστάμενων μέτρων για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών.

Λόγω του μεγάλου αριθμού των εν δυνάμει κρίσιμων υποδομών και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, αποτελεί δύσκολο εγχείρημα η προστασία όλων των υποδομών με τη θέσπιση ενιαίων μέτρων σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή εστιάζει τις προσπάθειές της στην προστασία των υποδομών που παρουσιάζουν διακρατική διάσταση και ενδιαφέρον, αφήνοντας τις υπόλοιπες στην αποκλειστική ευθύνη των κρατών-μελών, εντάσσοντάς τις όλες, όμως, σε ένα κοινό πλαίσιο.

Υπάρχουν ήδη πολυάριθμες οδηγίες και κανονισμοί που ορίζουν διάφορα μέσα και διαδικασίες για την ανίχνευση ατυχημάτων, την εκπόνηση σχεδίων επέμβασης/παρέμβασης σε συνεργασία με την πολιτική άμυνα/προστασία, τις τακτικές ασκήσεις και τους σαφείς δεσμούς και σχέσεις μεταξύ των Δημοσίων αρχών, των κεντρικών οργανισμών/φορέων και των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, κατά τις διάφορες φάσεις και επίπεδα παρέμβασής τους.

Στον τομέα των υποδομών της πυρηνικής ενέργειας, επί μακρόν οι προβλεπόμενες επιθεωρήσεις διενεργούνταν στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΥΡΑΤΟΜ για τον έλεγχο της ορθής χρήσης των πυρηνικών υλικών. Στον τομέα της προστασίας κατά της ακτινοβολίας,

υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός εφαρμοζόμενων νόμων και κανονισμών αναφορικά με τους κινδύνους που απορρέουν από τη λειτουργία εγκαταστάσεων και τη χρήση πηγών που περιέχουν ή διαχειρίζονται ραδιενεργές ουσίες.

Συγκροτήθηκαν, στα πλαίσια της Επιτροπής, υπηρεσίες ελέγχου για την εφαρμογή της σχετικού κοινοτικού κεκτημένου από τα κράτη-μέλη. Οι εν λόγω έλεγχοι παρέχουν τα αναγκαία σημεία αναφοράς που εξασφαλίζουν ενιαίο επίπεδο εφαρμογής της Ενωσιακής νομοθεσίας.

Οι μεταφορές, πέραν ότι είναι από τις σημαντικότερες οικονομικές δραστηριότητες στην Ευρώπη, αποτελώντας το 7% του Ενωσιακού Α.Ε.Π., εξασφαλίζουν τη διακίνηση των αγαθών στην εσωτερική αγορά, γεγονός που τις καθιστά σημαντικό παράγοντα στη διαδικασία της ολοκλήρωσης, προσδίδοντας ουσιαστικό περιεχόμενο στην έννοια της εσωτερικής αγοράς. Με δεδομένο την πλοκή των Ενωσιακών και Εθνικών συμφερόντων, στο συγκεκριμένο τομέα υποδομών, στη συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε. αφιερώνεται ειδικό κεφάλαιο στις μεταφορές και τα διευρωπαϊκά δίκτυα, δηλαδή αυτά που αφορούν σε έργα υποδομών στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας²⁸. Στον τομέα των διεθνών μεταφορών, η Ε.Ε. ενέκρινε νομοθεσία για την εφαρμογή ή την ενίσχυση των συμφωνιών που έχουν συνάψει διεθνείς οργανισμοί, αρμόδιοι για τις αεροπορικές και θαλάσσιες μεταφορές. Η Ε.Ε., ως διεθνής οργανισμός και η ίδια, εξακολουθεί να συμμετέχει σ' αυτούς τους οργανισμούς, να προωθεί τις δραστηριότητές τους σε διεθνές επίπεδο και να ενθαρρύνει τρίτες χώρες με τις οποίες διατηρεί οικονομικές σχέσεις, να εφαρμόζουν τις συναφθείσες συμφωνίες. Έχει ήδη χορηγήσει ενισχύσεις σε ορισμένες εξ αυτών, με στόχο την επίτευξη ενός ομοιογενούς και σταθερού επιπέδου ασφάλειας εντός και εκτός των συνόρων της Ε.Ε..

Ένα επιπλέον βήμα προς αυτή τη κατεύθυνση είναι η δημιουργία οργανισμών για την ασφάλεια των επικοινωνιών, όπως π.χ. ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (ENISA).

Επίσης, εκπονήθηκε τεχνικό εγχειρίδιο στο οποίο περιγράφονται τα συνοπτικά χαρακτηριστικά των εξελίξεων στον τομέα της προστασίας των κρίσιμων υποδομών και παρέχεται επισκόπηση, ανά τομέα υποδομών, των αποτελεσμάτων που έχει να επιδείξει μέχρι σήμερα η Επιτροπή. Εξ αυτών προκύπτει ότι η Επιτροπή έχει αποκτήσει αξιοσημείωτη σχετική εμπειρία και υπάρχει ποικίλο κοινοτικό κεκτημένο για τη προστασία

²⁸ Δονάτος Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα.

των κρίσιμων υποδομών. Ωστόσο, απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες που πρέπει να γίνουν για την προστασία των εγκαταστάσεων παραγωγής ενέργειας, πλην της πυρηνικής.

Στους περισσότερους από τους προαναφερθέντες τομείς συνεχίζονται οι εργασίες και εδραιώνεται η συνεργασία με αρμόδια στελέχη/ εμπειρογνώμονες των κρατών-μελών και τους εμπλεκόμενους φορείς, ώστε να εντοπισθούν πιθανές παραλείψεις και να εφαρμοστούν τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα (νομικά, τεχνικά ή άλλα). Έχουν ήδη καταρτισθεί πολλά δίκτυα και έχουν αναλάβει έργο επιτροπές ασφάλειας.

Στη διαρκή προσπάθεια ενδυνάμωσης των δυνατοτήτων και ικανοτήτων για τη προστασία των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε., η Επιτροπή απευθύνει κάθε χρόνο ανακοίνωση προς τα λοιπά όργανα της Ε.Ε. για την ενημέρωσή της αναφορικά με την επιτευχθείσα πρόοδο. Στην ανακοίνωση περιέχεται αναλυτικά η πρόοδος των κοινοτικών εργασιών σε κάθε τομέα υποδομών, αναφορικά με την εκτίμηση του κινδύνου, την ανάπτυξη τεχνικών προστασίας καθώς και τις δρομολογούμενες ή προβλεπόμενες νομικές ενέργειες ώστε να διατυπώνεται η γνώμη και των άλλων οργάνων. Κατά περίπτωση, η Επιτροπή προτείνει, επίσης, αναβαθμίσεις και μέτρα οριζόντιας οργάνωσης για τα οποία απαιτείται εναρμόνιση, συντονισμός ή συνεργασία. Η εν λόγω ανακοίνωση ενσωματώνει όλες τις αναλύσεις και μέτρα ανά τομέα και αποτελεί τη βάση του επονομαζόμενου «*Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών (EPCIP)*», το οποίο εφαρμόζεται, πρώτιστα, στους τομείς υποδομών της ενέργειας και των μεταφορών. Στόχος του προγράμματος και καθήκον της Επιτροπής της Ε.Ε., είναι η εξασφάλιση σε ικανοποιητικό βαθμό, κοινά αποδεκτών και ενιαίων επιπέδων προστασίας/ ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών, μέσω της δημιουργίας ενός κοινοτικού δικτύου υποδομών, που να ελαχιστοποιούν τις διαταραχές της απρόσκοπτης λειτουργίας τους και να παρέχουν σε ολόκληρη την Ένωση δοκιμασμένα μέσα ταχείας αντίδρασης σε περιπτώσεις απειλών/κινδύνων σε βάρος τους. Υπενθυμίζεται, ότι το πρόγραμμα εστιάζεται, τουλάχιστον στην παρούσα φάση του, στην βελτίωση των επιπέδων ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών έναντι ανθρωπογενών απειλών/δράσεων και κατά βάση από αυτές προέρχονται από την τρομοκρατία.

Λαμβανομένου υπόψη ότι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του προγράμματος αποτελεί η δυναμικότητά του, σε συνδυασμό με την αναθεώρηση της Οδηγίας C/2008/114/8-12-2008 όπως ορίζεται στο άρθρο 11, μπορεί, ύστερα από την εκτίμηση των επιπτώσεων και των αποτελεσμάτων που αυτό επιφέρει, να προκύψει η αναγκαιότητα να συμπεριληφθούν και

άλλοι τομείς εφαρμογής του, με προτεραιότητα, προφανώς, στον τομέα υποδομών της πληροφορικής και επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.).

Το εν λόγω πρόγραμμα συνδράμει τους ιδιοκτήτες ή φορείς εκμετάλλευσης των υποδομών και τις Κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών μελών σε όλα τα επίπεδα εντός της ΕΕ, ενώ ταυτόχρονα σέβεται τις επιμέρους αρμοδιότητες, εντολές και διαδικασίες.

Η ιδιοκτησία και η εκμετάλλευση των κρίσιμων υποδομών τόσο στον Δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Εντούτοις, στην ανακοίνωση 574/2001, της 10ης Οκτωβρίου 2001, η Επιτροπή διακήρυξε: «*Η ενίσχυση ορισμένων μέτρων ασφάλειας από τις δημόσιες αρχές, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις οι οποίες στρέφονται κατά του κοινωνικού συνόλου και όχι μόνο κατά φορέων του κλάδου θα πρέπει να αναληφθεί από το κράτος*». Στην ουσία, αναγνωρίζεται, σε επίπεδο Ε.Ε. η θεσμική υποχρέωση του κράτους για την εξασφάλιση της ασφάλειας των πολιτών και των αγαθών τους έναντι της σοβαρών απειλών και κινδύνων που απορρέουν από την τρομοκρατία. Θεμελιώδης συνεπώς είναι ο ρόλος που καλείται να παίξει ο Δημόσιος τομέας.

Τα κράτη-μέλη οφείλουν να καθορίζουν τις κρίσιμες υποδομές που ευρίσκονται στην επικράτειά τους και χαρακτηρίζονται ως Ευρωπαϊκές, καταρτίζοντας προς τούτο σχετικούς καταλόγους. Για τον λόγω χαρακτηρισμό πρέπει να πληρούνται τα κριτήρια που προσδιορίζουν μία υποδομή ή ένα στοιχείο της, ως ζωτικής σημασίας²⁹.

Εντούτοις, σε πολλές περιπτώσεις, οι ψυχολογικές επιπτώσεις από την προσβολή μιας κρίσιμης υποδομής, μπορούν να είναι δυσανάλογα σοβαρότερες σε σχέση με το μέγεθος της βλάβης και να επιδεινώσουν περιστατικά μικρής σημασίας.

Σημαντικό μέρος κρίσιμων υποδομών που ανήκουν στο ιδιοκτησιακό καθεστώς ή εμπίπτουν στη σφαίρα επιρροής και συμφερόντων της Ε.Ε. και των κρατών-μελών, δεν

²⁹ Τα κριτήρια επιλογής, που βασίζονται στην τομεακή και τη συλλογική εμπειρία είναι

- Η ακτίνα δράσης. Η απώλεια μιας κρίσιμης υποδομής αποτιμάται από το εύρος της γεωγραφικής περιοχής που ενδέχεται να θιγεί (αν δηλαδή έχει διεθνή, εθνική, επαρχιακή/εδαφική ή τοπική διάσταση).

- Το μέγεθος. Ο βαθμός του αντίκτυπου ή της απώλειας μπορεί να υπολογιστεί ως μηδενικός, ελάχιστος, μέτριος ή σημαντικός. Τα κριτήρια που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον υπολογισμό του δυνητικού μεγέθους είναι, μεταξύ άλλων, τα εξής:

(α) Δημόσιος αντίκτυπος (θιγόμενος πληθυσμός, αριθμός θυμάτων, ασθένειες, σοβαροί τραυματισμοί, εκκένωση),

(β) οικονομικός αντίκτυπος (επίπτωση στο ΑΕΠ, σημασία της οικονομικής ζήτησης ή/και της υποβάθμισης προϊόντων ή υπηρεσιών),

(γ) περιβαλλοντικός αντίκτυπος (επίπτωση στους πολίτες και στο περιβάλλον)

(δ) αλληλεξάρτηση/διασύνδεση (με άλλα στοιχεία κρίσιμων υποδομών),

(ε) πολιτικά (εμπιστοσύνη στην ικανότητα της κυβέρνησης),

- Οι χρονικές συνέπειες. Το κριτήριο αυτό καθορίζει σε ποια χρονική στιγμή θα μπορούσε η απώλεια ενός στοιχείου να έχει σοβαρή επίπτωση (π.χ. άμεσα, σε 24-48 ώρες, σε μια βδομάδα, κ.τ.λ.).

ευρίσκονται εντός του επονομαζόμενου Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ε.Ο.Χ.) και εντός συνόρων της ΕΕ. Αγωγοί εκτείνονται σε ολόκληρες ηπείρους, καλώδια απαραίτητα για τις υπηρεσίες της τεχνολογίας των πληροφοριών θάβονται βαθιά στους ωκεανούς κ.τ.λ. Ως εκ τούτου, συνάγεται ότι σημαντική συνιστώσα για την εδραίωση μόνιμων, δυναμικών, εθνικών και διεθνών εταιρικών σχέσεων μεταξύ των ιδιοκτητών/οργανισμών εκμετάλλευσης των υποδομών ζωτικής σημασίας και των κυβερνήσεων τρίτων Χωρών αποτελεί η διεθνής συνεργασία, ιδίως όταν πρόκειται για άμεσους προμηθευτές της Ε.Ε. στον τομέα της ενέργειας (πετρέλαιο, φυσικό αέριο, ηλεκτρισμός).

1.6 Εφαρμογή του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων/ζωτικής σημασίας υποδομών (ΕΠΠΥΖΣ- ERCIP).

Το πρόγραμμα ΕΠΠΥΖΣ-ERCIP αποτελεί τη βάση και το πλαίσιο ενός μόνιμου φόρουμ με στόχο να εξισορροπηθούν τα προβλήματα ανταγωνισμού, αρμοδιότητας, επικαλύψεων και διαβάθμισης των πληροφοριών, ακόμη και εντός της επικράτειας των κρατών-μελών, σε σχέση τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από τις ασφαλέστερες υποδομές. Στα πλαίσια της εν λόγω διαδικασίας απαιτούνται διαβουλεύσεις και συνεργασίες με τους ιδιοκτήτες ή φορείς των υποδομών. Το πρόγραμμα συμβάλει στη μετάδοση περισσότερων πληροφοριών στα εμπλεκόμενα μέρη σχετικά με καταστάσεις και δεδομένα ειδικών απειλών/κινδύνων, οι οποίες θα τους οδηγήσουν στη λήψη μέτρων ή αντίμετρων προκειμένου να αντιμετωπίσουν επιτυχώς τις ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις στην ομαλή λειτουργία των υποδομών. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υποβαθμιστεί ο ρόλος και να μειωθεί η ευθύνη των ιδιοκτητών και των οργανισμών/φορέων εκμετάλλευσης των υποδομών, οι οποίοι πρέπει να λαμβάνουν ίδιες αποφάσεις και να εκπονούν σχέδια για την προστασία των περιουσιακών τους στοιχείων, σύμφωνα με τα, κατά περίπτωση, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και δεδομένα.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα, η ασφάλεια/προστασία των κρίσιμων υποδομών απαιτεί την ενεργό συμμετοχή ιδιοκτητών και οργανισμών εκμετάλλευσής τους, ρυθμιστικών αρχών/οργάνων, επαγγελματικών φορέων και βιομηχανικών ενώσεων, καθώς και των κρατών-μελών και της Επιτροπής. Με βάση τις πληροφορίες που παρέχουν τα Κράτη-Μέλη και το προαναφερόμενο δίκτυο, στόχος του προγράμματος ΕΠΠΥΖΣ είναι να :

- συνεχιστεί ο εντοπισμός των κρίσιμων υποδομών,

- αναλυθεί ο βαθμός ευπάθειας και αλληλεξάρτησής τους,
- προταθούν λύσεις που θα τις προστατεύουν από όλους τις απειλές/ κινδύνους και θα τις προετοιμάζουν για την αντιμετώπισή τους.

Για την επίτευξη του εν λόγω στόχου, επιβάλλεται η παροχή αρωγής στους βιομηχανικούς κλάδους/τομείς υποδομών, ώστε να κατανοήσουν τις δυνητικές απειλές (κυρίως τρομοκρατικές) ή και τις μεταβλητές των επιπτώσεων στις αναλύσεις κινδύνων που πραγματοποιούν. Οι υπηρεσίες εφαρμογής του Νόμου (law enforcement agencies) στα κράτη- μέλη, καθώς και ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας και αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών πρέπει να ενσωματώσουν το πρόγραμμα ΕΠΠΥΖΣ στις δραστηριότητές τους και κυρίως σ' αυτές που αφορούν στον προγραμματισμό, προετοιμασία, ενημέρωση και στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης.

Η Επιτροπή θεώρησε ότι ένα δίκτυο που συνενώνει τους ειδικούς και εμπειρογνώμονες των κρατών μελών της ΕΕ για την προστασία των κρίσιμων υποδομών, μπορεί να τη συνδράμει στην εκπόνηση, αναθεώρηση, επικαιροποίηση, και διαχείριση του εν λόγω προγράμματος. Το εν λόγω δίκτυο «προειδοποίησης σχετικά με τις κρίσιμες υποδομές (CIWIN - Critical infrastructure Warning Information Network) συγκροτήθηκε το 2005 και συμβάλει, κυρίως, στην ενθάρρυνση της ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τις κοινές απειλές και ευπαθή σημεία, καθώς και στην ανταλλαγή των κατάλληλων μέτρων και στρατηγικών για τον περιορισμό των απειλών και κινδύνων και την προστασία εν γένει των κρίσιμων υποδομών. Τα κράτη-μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι σχετικές πληροφορίες προωθούνται στα αρμόδια Υπουργεία και οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Οι υπηρεσίες αυτές υποχρεούνται να ενημερώσουν των αρμόδιους φορείς του, κατά περίπτωση, εμπλεκόμενου κλάδου, οι οποίοι, με τη σειρά τους, ενημερώνουν τους ιδιοκτήτες και τους οργανισμούς εκμετάλλευσης των κρίσιμων υποδομών, μέσω ενός δικτύου επαφών που είναι εγκατεστημένο στα κράτη- μέλη.

Εφόσον δεν υφίστανται τομεακά κοινά πρότυπα ή δεν έχουν ακόμη θεσπισθεί σχετικοί διεθνείς κανόνες, η Ευρωπαϊκή επιτροπή τυποποίησης (CEN) και άλλοι συναφείς οργανισμοί τυποποίησης μπορούν να συνδράμουν το εν λόγω δίκτυο και να προτείνουν ενιαία τομεακά πρότυπα ασφάλειας, προσαρμοσμένα στις σύγχρονες ανάγκες και απαιτήσεις, για όλους τους τομείς των κρίσιμων υποδομών. Προς αυτή τη κατεύθυνση και για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού θετικού αποτελέσματος, ανάλογα πρότυπα θα πρέπει επίσης να προταθούν σε διεθνές επίπεδο μέσω του διεθνούς οργανισμού τυποποίησης (ISO - International Standard Organisation) ώστε να θεσπιστούν ενιαίες προδιαγραφές.

Η Οδηγία για το ΕΠΠΥΖΣ δεσμεύει κάθε Κράτος-Μέλος προς το οποίο απευθύνεται, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνει όμως την επιλογή του τύπου και των μέσων για την υλοποίησή του στην αρμοδιότητα των Εθνικών Αρχών³⁰. Ουσιαστικά αποτυπώνει ένα συμβιβασμό μεταξύ της ανάγκης για ενιαία ρύθμιση και αντιμετώπιση των θεμάτων προστασίας των κρίσιμων Υποδομών στον ενωσιακό χώρο και της αναγνώρισης των ιδιαιτεροτήτων, ιδιομορφιών, διαφορετικών συνθηκών και δεδομένων που επικρατούν σε κάθε κράτος-μέλος στο τομέα αυτό.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής, σε στενή συνεργασία και συντονισμό με το δίκτυο, λαμβάνουν επιπρόσθετα μέτρα που θα συνίστανται, κυρίως, στην έγκριση νομοθεσίας ή /και στη διάδοση πληροφοριών. Το επιτελείο Αρχηγών των αστυνομικών σωμάτων των κρατών-μελών και η Ευρωπόλ (Europol) έχουν καθήκον να συμβάλουν στη διάδοση των πληροφοριών προς τις Υπηρεσίες εφαρμογής του νόμου των κρατών-μελών, αναφορικά με τα επίπεδα απειλής/ών και τα εκάστοτε δεδομένα ασφάλειας, οι οποίες, με τη σειρά τους, οφείλουν να βρίσκονται σε επαφή με τους ιδιοκτήτες και τους οργανισμούς εκμετάλλευσης των κρίσιμων υποδομών, να τους συμβουλεύουν για τυχόν πληροφορίες ενδεχόμενης τρομοκρατικής απειλής και να συμβάλουν στην ανάπτυξη στρατηγικών προστασίας κατά της τρομοκρατίας.

Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών γνωστοποιούν σε αυτούς (κατά περίπτωση και στα λοιπά κράτη-μέλη) τις σχετικές πληροφορίες και προειδοποιήσεις, καθώς και τη μορφή της αντίδρασης που έχει προβλεφθεί και συμφωνηθεί για κάθε επίπεδο απειλής/προειδοποίησης. Οι ιδιοκτήτες και οι οργανισμοί εκμετάλλευσης των κρίσιμων υποδομών πρέπει να εξασφαλίζουν το ενδεδειγμένο επίπεδο ασφάλειας των στοιχείων του ενεργητικού τους μέσω της εφαρμογής των σχεδίων ασφάλειας που έχουν εκπονήσει, καθώς και με τη διενέργεια τακτικών ελέγχων, ασκήσεων, αξιολογήσεων και σχεδίων.

Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών συνεχίζουν να αναπτύσσουν και να τροφοδοτούν τις βάσεις δεδομένων των σημαντικότερων κρίσιμων Εθνικών υποδομών Ζωτικής Σημασίας και αναλαμβάνουν την εκπόνηση, επικύρωση και έλεγχο των σχετικών σχεδίων, εξασφαλίζοντας, κατ' αυτό τον τρόπο, τη συνέχεια παροχής υπηρεσιών των υποδομών στην επικράτειά τους.

³⁰ άρθρο 288 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ.

Κατά τη κατάρτιση του προγράμματος ΕΠΠΥΖΣ, η Επιτροπή υπέβαλλε προτάσεις σχετικά με το ελάχιστο περιεχόμενο και τη μορφή που πρέπει να έχουν οι εν λόγω βάσεις δεδομένων καθώς και με τον τρόπο διασύνδεσής τους.

Τα Κράτη-Μέλη ελέγχουν τη συνολική διαδικασία, ενώ η Επιτροπή διασφαλίζει την ενιαία εφαρμογή του ΕΠΠΥΖΣ σε ολόκληρη την Ε.Ε. μέσω των κατάλληλων συστημάτων ελέγχου.

1.7. Δείκτες προόδου του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ε.Ε., το πρόγραμμα θα εξελίσσεται σταθερά και θα επανεξετάζεται σε τακτική βάση, σε συνάρτηση με τα προβλήματα, εξελίξεις και τις ανησυχίες που ανακύπτουν εντός της Ένωσης, στα θέματα της προστασίας/ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών, αφενός και με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής του, αφετέρου .

Δείκτες προόδου του προγράμματος, συνιστούν η επιτυχία και το αποτέλεσμα των ακόλουθων δράσεων:

- Ο εντοπισμός και η απογραφή από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών των κρίσιμων υποδομών που ευρίσκονται στην επικράτειά τους, σύμφωνα με τις προτεραιότητες που ορίζει το πρόγραμμα.
- Η συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων ενός τομέα υποδομών, καθώς και με την Κυβέρνηση, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών για περιορισμό εκδήλωσης περιστατικών που θα προκαλέσουν εκτεταμένες ή διαρκείς διακοπές στη λειτουργία των υποδομών.
- Η κοινή προσέγγιση για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ασφάλειας των κρίσιμων υποδομών, μέσω της συνεργασίας όλων των Δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

1.8 Αρχές του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Προστασίας Κρίσιμων Υποδομών.

Οι βασικές αρχές που, σύμφωνα με την Επιτροπή, αποτελούν τον «οδηγό» για την υλοποίηση του προγράμματος και οι οποίες είναι:

- **Επικουρικότητα.** Οι προσπάθειες της Επιτροπής στα θέματα ασφάλειας/προστασίας των υποδομών εστιάζονται σε αυτές που είναι ζωτικής σημασίας από Ευρωπαϊκή μάλλον, παρά από Εθνική ή περιφερειακή, σκοπιά. Ωστόσο, η Επιτροπή είναι δυνατόν, όποτε ζητηθεί και με συνεκτίμηση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων και διαθέσιμων πόρων της Ένωσης, να συνδράμει τα Κράτη-Μέλη ως προς τις Εθνικές τους κρίσιμες υποδομές.
- **Συμπληρωματικότητα.** Η Επιτροπή επιδιώκει την αποφυγή επανάληψης γνωστών, ήδη, δράσεων και προσπαθειών, τόσο σε Ενωσιακό όσο και σε Εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, εφόσον αυτές είναι αποτελεσματικές ως προς την προστασία των κρίσιμων υποδομών. Στη περίπτωση αυτή, το ΕΠΠΥΖΣ βασίζεται και συμπληρώνει, εφόσον απαιτείται στα μέτρα που ισχύουν σε κάθε τομέα των κρίσιμων υποδομών.
- **Εμπιστευτικότητα.** Τόσο σε Ενωσιακό όσο και σε Εθνικό επίπεδο, οι Πληροφορίες για την ασφάλεια/προστασία των κρίσιμων υποδομών διαβαθμίζονται κατάλληλα και είναι προσπελάσιμες μόνο εφόσον συντρέχει λόγος ενημέρωσης. Η ανταλλαγή των σχετικών πληροφοριών πραγματοποιείται σε πλαίσιο εμπιστοσύνης και ασφάλειας.
- **Συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και παραγόντων.** Όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς και παράγοντες των κρίσιμων υποδομών συμμετέχουν, κατά το δυνατό, στην εκπόνηση και εφαρμογή του ΕΠΠΥΖΣ. Πρόκειται για τους ιδιοκτήτες/ διαχειριστές των έργων υποδομών που χαρακτηρίζονται ως Ενωσιακού ενδιαφέροντος, καθώς και για τις Δημόσιες Αρχές και Υπηρεσίες και λοιπούς, κατά περίπτωση, εμπλεκόμενους φορείς.
- **Αναλογικότητα.** Η λήψη μέτρων για την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών προτείνεται μόνο εφόσον διαπιστώνεται ανάγκη, ύστερα από ανάλυση των υφιστάμενων κενών ασφαλείας, και τα οποία θα είναι ανάλογα προς το επίπεδο κινδύνου και το είδος και την ένταση της αντίστοιχης απειλής.
- **Προσέγγιση κατά τομέα υποδομών.** Επειδή σε διάφορους τομείς έχει αποκτηθεί ιδιαίτερη εμπειρία και τεχνογνωσία σε σχέση με την ασφάλεια/προστασία των κρίσιμων

υποδομών, το ΕΠΠΥΖΣ εκπονείται ανά τομέα και υλοποιείται με βάση εγκεκριμένο κατάλογο/εγχειρίδιο των τομέων.

1.9 Ανακεφαλαίωση

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάστηκε η προβληματική της Ε.Ε. για την προστασία/ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών και η ανάπτυξη των σχετικών δράσεων και πολιτικών της, που οδήγησαν στην εκπόνηση του σχετικού Ευρωπαϊκού προγράμματος. Αναφέρθηκαν το γενικό περίγραμμα και οι συνιστώσες του εν λόγω προγράμματος. Στο επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζεται το νομικοτεχνικό πλαίσιο του προγράμματος το οποίο καλούνται τα Κράτη-μέλη να εφαρμόσουν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

2.1 Εισαγωγή

Η οδηγία του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών περιλαμβάνει στο πρώτο παράρτημά της, κατάλογο των τομέων των Ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, ο οποίος αποτελεί το πεδίο εφαρμογής του, ως ακολούθως:

A. Τομέας ενέργειας, με τους παρακάτω υποτομείς:

- ηλεκτρικής ενέργειας: υποδομή και εγκαταστάσεις παραγωγής και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας σε σχέση με την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας.
- πετρελαίου: Παραγωγή, διύλιση, επεξεργασία, αποθήκευση και διανομή πετρελαίου μέσω αγωγών.
- αερίου:
 - Παραγωγή, διύλιση, επεξεργασία, αποθήκευση και διανομή αερίου μέσω αγωγών.
 - Τερματικοί σταθμοί υγροποιημένου φυσικού αερίου.

B. Τομέας μεταφορών, με τους παρακάτω υποτομείς:

- οδικών μεταφορών,
- σιδηροδρομικών μεταφορών,
- αεροπορικών μεταφορών,
- εσωτερικών πλωτών μεταφορών,
- ωκεάνιων και θαλασσιών μεταφορών και λιμένων.

Ο προσδιορισμός από τα κράτη-μέλη των υποδομών ζωτικής σημασίας που μπορούν να χαρακτηριστούν ως Ευρωπαϊκές γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας. Επομένως, δεν συνεπάγεται ότι τα κράτη-μέλη έχουν υποχρέωση να χαρακτηρίζουν αξιωματικά κρίσιμες υποδομές τους, που συμπεριλαμβάνονται στους παραπάνω τομείς, ως Ευρωπαϊκές.

Το πλαίσιο του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών αποτελείται από τους δράσεις και διαδικασίες που παρουσιάζονται στο παρόν κεφάλαιο :

2.2. Διαδικασία για τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό Εθνικών υποδομών ως κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών (ή ζωτικής σημασίας-ΕΥΖΣ), καθώς και από ένα κοινό μοντέλο αξιολόγησης των αναγκών για τη βελτίωση της προστασίας τους.

Τα άρθρα 3 και 4 της Οδηγίας C/2008/114/ του Συμβουλίου, αναφέρονται στον εν λόγω προσδιορισμό και χαρακτηρισμό, καθιερώνοντας συγκεκριμένες διαδικασίες, κριτήρια, χρονοδιαγράμματα και υποχρεώσεις για τα Κράτη-Μέλη.

Ο προσδιορισμός από τα Κράτη-Μέλη των κρίσιμων υποδομών τους, που δύναται να χαρακτηριστούν ως Ευρωπαϊκές προβλέπεται στο άρθρο 3 της Οδηγίας C(2008)114/8-12-2008 του Συμβουλίου, όπου ορίζεται και περιγράφεται η ακολουθητέα διαδικασία. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διαδικασία αποτελείται από τέσσερα στάδια, όπως αυτά αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ της εν λόγω οδηγίας :

- **Στάδιο Α΄.** Για την κατ' αρχή επιλογή υποδομών ως ζωτικής σημασίας, κάθε κράτος-μέλος εφαρμόζει τα κριτήρια που ισχύουν ανά τομέα υποδομών.
- **Στάδιο Β΄.** Για τον ενδεχόμενο χαρακτηρισμό μιας υποδομής, του σταδίου 1, ως ζωτικής σημασίας, το Κράτος-Μέλος εφαρμόζει τα κριτήρια του άρθρου 2 στοιχ. α΄ της Οδηγίας, ήτοι: *«ως “υποδομές ζωτικής σημασίας” νοούνται τα περιουσιακά στοιχεία, συστήματα ή μέρη αυτών που βρίσκονται εντός των κρατών μελών και τα οποία είναι ουσιώδη για τη διατήρηση των λειτουργιών ζωτικής σημασίας της κοινωνίας, της υγείας, της ασφάλειας, της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας των μελών της, και των οποίων η διακοπή λειτουργίας ή η καταστροφή θα είχε σημαντικό αντίκτυπο για ένα κράτος μέλος, ως αποτέλεσμα της αδυναμίας διατήρησης των λειτουργιών αυτών».*

Η αξιολόγηση της *«σπουδαιότητας των επιπτώσεων»* πραγματοποιείται είτε με χρήση Εθνικών μεθόδων για τον προσδιορισμό των κρίσιμων υποδομών, είτε με αναφορά σε οριζόντια κριτήρια, στο κατάλληλο Εθνικό επίπεδο. Για τις υποδομές που παρέχουν βασικές υπηρεσίες λαμβάνονται υπόψη η διαθεσιμότητα εναλλακτικών λύσεων και η διάρκεια της διακοπής λειτουργίας και αποκατάστασής της.

- **Στάδιο Γ΄.** Στην ενδεχόμενη κρίσιμη υποδομή που πληροί τις προϋποθέσεις των δύο προηγούμενων σταδίων κάθε κράτος-μέλος εφαρμόζει το διασυνοριακό κριτήριο για το χαρακτηρισμό της ως Ευρωπαϊκής, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 στοιχ. β΄ της οδηγίας, δηλαδή: *« “ευρωπαϊκές υποδομές ζωτικής σημασίας” ή “ΕΥΖΣ” νοούνται οι υποδομές ζωτικής σημασίας που βρίσκονται εντός των κρατών μελών και των οποίων η διακοπή*

λειτουργίας ή η καταστροφή θα είχε σημαντικό αντίκτυπο σε δύο τουλάχιστον κράτη μέλη. Η σπουδαιότητα των επιπτώσεων εκτιμάται βάσει οριζόντιων κριτηρίων. Συμπεριλαμβάνονται οι επιπτώσεις από οριζόντιες εξαρτήσεις από άλλες κατηγορίες υποδομών». Εφόσον η συγκεκριμένη υποδομή ανταποκρίνεται στα εν λόγω κριτήρια και προϋποθέσεις εφαρμόζεται το επόμενο στάδιο.

- **Στάδιο Δ΄.** Στις υποδομές που ανταποκρίνονται στα δεδομένα και προϋποθέσεις των προηγούμενων σταδίων, κάθε κράτος-μέλος εφαρμόζει τα οριζόντια κριτήρια³¹. Αυτά περιλαμβάνουν τη βαρύτητα των επιπτώσεων και, για υποδομή που παρέχει ουσιαστικές υπηρεσίες, τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών λύσεων και τη διάρκεια της βλάβης και αποκατάστασής της. Υποδομή που δεν πληροί τα οριζόντια κριτήρια δεν θεωρείται Ευρωπαϊκή υποδομή ζωτικής σημασίας.

Η υποδομή για την οποία εφαρμόστηκε η εν λόγω διαδικασία, γνωστοποιείται, σύμφωνα με την παρ.1 του αρθ.4, μόνο στα κράτη-μέλη που μπορεί να επηρεάζονται σημαντικά από αυτή. Ενώ στην παρ. 2 ορίζεται ότι: «κάθε κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου βρίσκεται ενδεχόμενη ΕΥΖΣ, προβαίνει σε διμερείς ή/και πολυμερείς συζητήσεις με τα λοιπά κράτη μέλη τα οποία ενδέχεται να επηρεάζονται σημαντικά από την ενδεχόμενη ΕΥΖΣ. Η Επιτροπή μπορεί να συμμετέχει στις συζητήσεις αυτές, αλλά δεν έχει πρόσβαση σε λεπτομερείς πληροφορίες οι οποίες να καθιστούν δυνατό τον κατηγορηματικό προσδιορισμό συγκεκριμένης υποδομής. Ένα κράτος μέλος το οποίο έχει λόγους να πιστεύει ότι ενδέχεται να επηρεάζεται σημαντικά από ενδεχόμενη ΕΥΖΣ, η οποία όμως δεν έχει χαρακτηριστεί ως ΕΥΖΣ από το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου βρίσκεται η ενδεχόμενη ΕΥΖΣ, δύναται να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή την επιθυμία του να αρχίσει διμερείς ή/και πολυμερείς συζητήσεις για το θέμα αυτό. Η Επιτροπή κοινοποιεί χωρίς καθυστέρηση αυτή την επιθυμία

³¹ Τα οριζόντια κριτήρια που έχουν θεσπιστεί, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.2 της οδηγίας C/2008/114, είναι τα εξής:

- α) Απώλειες. Αξιολόγηση ως προς τον πιθανό αριθμό νεκρών ή τραυματιών.
- β) Οικονομικές επιπτώσεις. Αξιολόγηση ως προς τη σπουδαιότητα της οικονομικής ζημίας και/ή υποβάθμισης προϊόντων ή υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των δυνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.
- γ) Επιπτώσεις για το κοινό. Αξιολόγηση ως προς τις επιπτώσεις για την εμπιστοσύνη του κοινού, τη σωματική οδύνη και τη διατάραξη της καθημερινής ζωής, συμπεριλαμβανομένης της απώλειας υπηρεσιών ζωτικής σημασίας.

στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου βρίσκεται η ενδεχόμενη ΕΥΖΣ και μεριμνά ώστε να διευκολυνθεί η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των μερών».

Τα κατώτερα όρια των οριζόντιων κριτηρίων βασίζονται στη βαρύτητα των επιπτώσεων από τυχόν διακοπή λειτουργίας ή καταστροφή συγκεκριμένης υποδομής. Τα ακριβή κατώτατα όρια που εφαρμόζονται στα οριζόντια κριτήρια καθορίζονται ανά περίπτωση από τα κράτη-μέλη που διαθέτουν συγκεκριμένη κρίσιμη υποδομή. Κάθε κράτος-μέλος ενημερώνει σε ετήσια βάση την Επιτροπή για τον αριθμό των υποδομών του, ανά τομέα, για τις οποίες έχουν συζητηθεί και εξεταστεί τα κατώτατα όρια οριζόντιων κριτηρίων και για τα οποία λαμβάνονται υπόψη τα χαρακτηριστικά των επιμέρους τομέων των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών.

Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, χαράσσει κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των οριζόντιων και τομεακών κριτηρίων, ορίζει, κατά προσέγγιση, και ταξινομεί τα κατώτατα όρια που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό των Ευρωπαϊκών κρίσιμων υποδομών. Η εφαρμογή τέτοιων κατευθυντηρίων γραμμών είναι προαιρετική για τα Κράτη-Μέλη.

Εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα από τα κράτη-μέλη, η Επιτροπή μπορεί να τα συνδράμει προκειμένου να προσδιοριστούν ενδεχόμενες Ευρωπαϊκές κρίσιμες υποδομές, όπως και να επιστήσει τη προσοχή τους αναφορικά με την ύπαρξη στην επικράτειά τους κρίσιμων υποδομών, οι οποίες θεωρείται ότι πληρούν τις απαιτήσεις για τον χαρακτηρισμό τους ως Ευρωπαϊκές. Η εν λόγω διαδικασία πραγματοποιείται σε διαρκή βάση.

2.3 Μέτρα για τη διευκόλυνση της εφαρμογής του προγράμματος και για την προώθηση του σχετικού Ενωσιακού έργου, τα οποία περιλαμβάνουν:

i. Σχέδιο Δράσης.

Το σχέδιο δράσης του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας θέτει τις ενέργειες που πρέπει να υλοποιούνται και τις αντίστοιχες προθεσμίες. Εφαρμόζεται, κατά περίπτωση, σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά ανά τομέα υποδομών και με τη συνδρομή, εφόσον θεωρείται απαραίτητο, και των εμπλεκόμενων φορέων. Είναι μια εξελικτική διαδικασία, με τη διενέργεια ανασκοπήσεων

και επικαιροποιήσεων (με τη μορφή που προβλέπει το σχέδιο), η οποία αναπροσαρμόζεται τακτικά ανάλογα με την πραγματοποιούμενη πρόοδο³².

ii- Σημεία επαφών.

Η αποτελεσματική προστασία των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών απαιτεί, όπως προαναφέρθηκε, επικοινωνία, συντονισμό και συνεργασία σε Εθνικό και Ενωσιακό επίπεδο, μέσω σημείων επαφών, όπως προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας C/2008/114. Κάθε κράτος-μέλος υποχρεούται να ορίσει ένα τέτοιο σημείο επαφών. Τα σημεία επαφών αποτελούν τον Ενωσιακό μηχανισμό στρατηγικού συντονισμού, καθώς και τη βάση συνεργασίας για την προώθηση και διαχείριση των θεμάτων και εργασιών για τις γενικές παραμέτρους του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας και των επιμέρους τομεακών ενεργειών, τόσο εντός του κράτους-μέλους όσο και με τα λοιπά Κράτη-Μέλη και την Επιτροπή. Κάθε κράτος- μέλος καθορίζει έναν αρμόδιο Εθνικό φορέα επαφών, ο οποίος θα συντονίζει τα θέματα προστασίας κρίσιμων υποδομών εντός του κράτους-μέλους αλλά και με τα λοιπά κράτη-μέλη, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Ο καθορισμός του Εθνικού σημείου επαφών δεν αποκλείει τις λοιπές εμπλεκόμενες αρχές του κράτους-μέλους από τη συμμετοχή τους στα εν λόγω ζητήματα. Τα Εθνικά σημεία επαφών συγκροτούν και συμμετέχουν στην ομάδα επαφών προστασίας των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών, η οποία προεδρεύεται από την Επιτροπή.

Επίσης, σημείο επαφών αποτελούν και οι Αξιωματικοί σύνδεσμοι ασφαλείας, του άρθρου 6 της οδηγίας. Ο Αξιωματικός σύνδεσμος ασφαλείας είναι σημείο επαφής για τα θέματα ασφαλείας, μεταξύ του ιδιοκτήτη/διαχειριστή των Ευρωπαϊκών κρίσιμων υποδομών και της αρμόδιας Αρχής του κράτους-μέλους.

Κάθε κράτος-μέλος οφείλει να εξετάζει εάν οι υποδομές που βρίσκονται στην επικράτειά του και χαρακτηρίζονται ως Ευρωπαϊκές διαθέτουν Αξιωματικό σύνδεσμο

³² Το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει, κατευθύνει και οργανώνει τις δραστηριότητές του, σύμφωνα με τους ακόλουθους τρεις άξονες:

άξονας 1: Περιλαμβάνει τις στρατηγικές πλευρές του ΕΠΠΥΖΣ και την εκπόνηση, όπου απαιτείται, οριζόντιων μέτρων που αφορούν στις διαδικασίες για την ασφάλεια/προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας.

άξονας 2: Περιλαμβάνει την εφαρμογή του προγράμματος, ανά τομέα, στις Ευρωπαϊκές υποδομές ζωτικής σημασίας (ΕΥΖΣ).

άξονας 3: Υποστηρίζει τα Κράτη-μέλη στις δραστηριότητές τους που αφορούν στις Εθνικές τους κρίσιμες υποδομές

ασφαλείας ή «πρόσωπο ισοδύναμων καθηκόντων» και σε αρνητική περίπτωση φροντίζει για την τοποθέτησή του. Επίσης, σύμφωνα με τη παρ.5 του εν λόγω άρθρου, η τοποθέτηση Αξιωματικού συνδέσμου ασφάλειας είναι δυνατό να προβλέπεται από τα μέτρα των κατευθυντήριων γραμμών της παρ.2 του άρθρου 3 της οδηγίας, αναφορικά με τη διαδικασία προσδιορισμού από τα κράτη-μέλη των ζωτικών τους υποδομών ως Ευρωπαϊκών. Η συμμόρφωση των κρατών-μελών με αυτά τα μέτρα θεωρείται ότι εκπληρώνει τις απαιτήσεις και προϋποθέσεις για τον Αξιωματικό σύνδεσμο ασφάλειας.

Μηχανισμό επαφών συνιστά και το δίκτυο πληροφοριών προειδοποίησης υποδομών ζωτικής σημασίας (ΔΠΠΥΖΣ). Συγκροτείται με ειδική πρόταση της Επιτροπής και με τη δέουσα μέριμνα για την αποφυγή επικαλύψεων. Αποτελεί τη βάση για την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών με ασφαλή τρόπο, ενώ συμπληρώνει τα υφιστάμενα δίκτυα και αποτελεί εναλλακτική βάση για την ανταλλαγή μηνυμάτων ταχείας προειδοποίησης στο πλαίσιο του συστήματος ARGUS της Επιτροπής. Η πιστοποίηση ασφαλείας του εν λόγω συστήματος πραγματοποιείται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες.

A. Διαδικασία επικοινωνίας/ανταλλαγή-εμπιστευτικότητα πληροφοριών.

Εφαρμόζεται κατάλληλη διαδικασία επικοινωνίας μεταξύ των αρμοδίων αρχών του κράτους-μέλους, με σκοπό την ανταλλαγή σημαντικών πληροφοριών που αφορούν σε αναγνωρισμένους κινδύνους και απειλές σε σχέση με συγκεκριμένη υποδομή, καθώς και σε εν γένει θέματα ασφαλείας της. Η ανταλλαγή αυτή έχει σκοπό τη βελτίωση και την ακρίβεια των πληροφοριών και την ενημέρωση ως προς τις αλληλεξαρτήσεις, τις απειλές, τα τρωτά σημεία, τα συμβάντα στον τομέα της ασφαλείας, τα αντίμετρα, τις βέλτιστες πρακτικές και την αύξηση της ευαισθητοποίησης ως προς τα θέματα της προστασίας των κρίσιμων υποδομών, καθώς, επίσης, το διάλογο μεταξύ των εμπλεκόμενων παραγόντων για την καλύτερη στόχευση της κατάρτισης, έρευνας και ανάπτυξης των συναφών ζητημάτων. Οι εμπλεκόμενοι παράγοντες λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία των πληροφοριών, η ανταλλαγή των οποίων απαιτεί σχέση εμπιστοσύνης, έτσι ώστε ευαίσθητες ή προσωπικές πληροφορίες, που έχουν ανταλλαγή οικειοθελώς, να μη γνωστοποιούνται στο κοινό και τα δε ευαίσθητα δεδομένα να προστατεύονται³³. Πρέπει, επίσης, να λαμβάνεται μέριμνα για τον σεβασμό της ιδιωτικότητας.

³³ N. 2472/1997.

Η διαδικασία επικοινωνίας/ανταλλαγής πληροφοριών δεν θίγει τα Εθνικά δεδομένα και απαιτήσεις αναφορικά με τη πρόσβαση σε ευαίσθητες και διαβαθμισμένες πληροφορίες. Ειδικά για το τελευταίο η Οδηγία C(2008)/114 ορίζει ότι «η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις ΕΥΖΣ θα πρέπει να πραγματοποιείται υπό συνθήκες εμπιστοσύνης και ασφάλειας. Η ανταλλαγή πληροφοριών απαιτεί σχέση εμπιστοσύνης που να παρέχει διαβεβαιώσεις στις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς ότι τα ευαίσθητα και εμπιστευτικά δεδομένα τους θα προστατευθούν επαρκώς». Και στη περ. δ' του άρθρου 2 ορίζεται, επίσης, ότι «ως “ευαίσθητες πληροφορίες σχετικά με την προστασία υποδομών ζωτικής σημασίας” νοούνται στοιχεία που αφορούν υποδομές ζωτικής σημασίας, τα οποία σε περίπτωση αποκάλυψής τους θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τον σχεδιασμό και την εκτέλεση ενεργειών με σκοπό τη διακοπή λειτουργίας ή την καταστροφή εγκαταστάσεων υποδομών ζωτικής σημασίας». Αυτό σημαίνει ότι αδιαβάθμητες πληροφορίες είναι δυνατό, λόγω της φύσης τους, να αναγνωρίζονται ως «ευαίσθητες» και να τυγχάνουν της ανάλογης προστασίας.

Η Οδηγία κατοχυρώνοντας την αρχή της εμπιστευτικότητας ορίζει ότι για να σχεδιαστούν διαδικασίες ασφάλειας/προστασίας των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών, οι οποίες απαιτούν εμπιστευτικότητα, ενδείκνυται να εξασφαλισθεί συνεκτική και ασφαλής ανταλλαγή των σχετικών πληροφοριών. Είναι σημαντικό να τηρούνται οι κανόνες *περί εμπιστευτικότητας* σύμφωνα με το, κατά περίπτωση, εφαρμοστέο Εθνικό δίκαιο ή τον κανονισμό EK/1049/2001/30-5-2001 του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής³⁴, που αφορούν σε στοιχεία και εγκαταστάσεις υποδομών τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την πρόκληση ανεπιθύμητων ενεργειών σε βάρος τους. Οι διαβαθμισμένες πληροφορίες πρέπει να προστατεύονται σύμφωνα με τη Ενωσιακή νομοθεσία και τη σχετική νομοθεσία των κρατών-μελών. Κάθε κράτος-μέλος οφείλει να σέβεται την αντίστοιχη διαβάθμιση ασφαλείας που ορίζεται από τον δημιουργό του εγγράφου.

Στην οδηγία καθιερώνονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις στο πλαίσιο της διαχείρισης πληροφοριών, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 10 : «1. Κάθε πρόσωπο που δυνάμει της παρούσας οδηγίας χειρίζεται διαβαθμισμένες πληροφορίες, εξ ονόματος κράτους μέλους ή της Επιτροπής, διαθέτει την κατάλληλη εξουσιοδότηση ασφαλείας. Τα κράτη μέλη, η Επιτροπή και

³⁴ Επίσημη εφημερίδα Ε.Ε. 145 της 31/5/2001, σελ. 43.

τα αρμόδια εποπτικά όργανα μεριμνούν ώστε οι σχετιζόμενες με την προστασία των ΕΥΖΣ ευαίσθητες πληροφορίες που παρέχονται στα κράτη μέλη ή στην Επιτροπή να μη χρησιμοποιούνται για σκοπούς άλλους πλνν της προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας. Το παρόν άρθρο εφαρμόζεται επίσης για μη γραπτές πληροφορίες που ανταλλάσσονται κατά τη διάρκεια συνεδριάσεων στις οποίες τίθενται υπό συζήτηση ευαίσθητα θέματα».

B.- Σχέδια ασφαλείας λειτουργίας.

Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας Κρίσιμων Υποδομών δεν αποτελεί ένα πόνημα σε θεωρητική βάση, αλλά προσπαθεί, όντας νεοπαγές στην Ε.Ε., να καλύψει και να αντιμετωπίσει μία σειρά θεμάτων πρακτικής εφαρμογής του. Συνεπώς, δεν αρκεί ο προσδιορισμός και η αξιολόγηση πιθανών κινδύνων και απειλών που στρέφονται κατά κρίσιμων Υποδομών και ο συνακόλουθος εντοπισμός του βαθμού τρωτότητας τους. Απαιτείται, στη βάση των σχετικών συμπερασμάτων/προτάσεων, η λήψη των αναγκαίων μέτρων και αντίμετρων ώστε να μειωθεί στο ελάχιστο δυνατό η πιθανότητα καταστροφικής προσβολής των δυνητικών Υποδομών/στόχων.

Από τεχνοκρατική άποψη μπορεί να λεχθεί ότι η διαδικασία, σε επιχειρησιακό επίπεδο, αντιμετώπισης ή αποσόβησης ενός πιθανού κινδύνου ή απειλής, αποτελεί το αποκορύφωμα των συνολικών προσπαθειών προστασίας μιας υποδομής. Στην ουσία, όλο το οικοδόμημα αποτελεί ένα πειραματικό μαθηματικό μοντέλο, η ισχύς του οποίου απομένει να αποδειχθεί στη πράξη, ανάλογα με το ζητούμενο αποτέλεσμα και του βαθμού του, ο ιδανικός τύπος του οποίου είναι η προστασία των κρίσιμων Υποδομών σε απόλυτο βαθμό. Η επιχειρησιακή διάσταση προστασίας των κρίσιμων υποδομών, ως στοιχείο τεχνοκρατικής αντίληψης, είναι και αυτή προϊόν μελέτης και σχεδιασμού. Εν προκειμένω, υλοποιείται με την εκπόνηση σχεδίων ασφαλείας τα οποία εφαρμόζονται, ανάλογα, για τα θέματα για τα οποία εκδόθηκαν και αφορούν.

Στη διαδικασία αυτή εντάσσεται και ο σχεδιασμός αντιμετώπισης απρόοπτων καταστάσεων αποτελεί βασική παράμετρο για την προστασία των κρίσιμων υποδομών που στοχεύει στην ελαχιστοποίηση των πιθανών επιπτώσεων από υχόν βλάβη ή καταστροφή τους. Η εκπόνηση μιας συνεκτικής προσέγγισης της κατάρτισης των σχεδίων αντιμετώπισης απρόοπτων καταστάσεων, με εξέταση ζητημάτων όπως η συμμετοχή των ιδιοκτητών/διαχειριστών των υποδομών, η συνεργασία με τις Εθνικές αρχές και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ γειτονικών χωρών, αποτελεί σημαντικό στοιχείο της εφαρμογής του ΕΠΠΥΖΣ.

Το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας καθιερώνει την εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίων ασφαλείας λειτουργίας ή ισοδύναμων μέτρων για όσες εξ αυτών χαρακτηρίζονται ως Ευρωπαϊκές. Έτσι, οι παρ. 1 και 2 του άρθρου 5 της Οδηγίας C(2008)/114 ορίζουν: « 1. Η διαδικασία των σχεδίων ασφαλείας λειτουργίας (ΣΑΛ) προσδιορίζει τα περιουσιακά στοιχεία των ΕΥΖΣ (Ευρωπαϊκών Υποδομών Ζωτικής Σημασίας) και τις λύσεις ασφαλείας οι οποίες υπάρχουν ή εφαρμόζονται για την προστασία τους. Στο παράρτημα II εκτίθεται το ελάχιστο περιεχόμενο που καλύπτει η διαδικασία ΣΑΛ για μια ΕΥΖΣ.

2. Κάθε κράτος μέλος οφείλει να αξιολογεί εάν οι χαρακτηριζόμενες ως ΕΥΖΣ που βρίσκονται στο έδαφός του διαθέτουν ΣΑΛ ή εφαρμόζουν ισοδύναμα μέτρα για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που προσδιορίζονται στο παράρτημα II. Αν ένα κράτος μέλος διαπιστώσει ότι υφίσταται ΣΑΛ ή ισοδύναμο σχέδιο και ότι τούτο επικαιροποιείται τακτικά, δεν απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες».

Η ίδια η Οδηγία, ως ρύθμιση κοινοτικού περιεχομένου, επιδιώκει κοινοτυπία και αποτελεσματικότητα ως προς τα ΣΑΛ, με τη καθιέρωση ενός ελάχιστου περιεχομένου³⁵ γι' αυτά μέσω συγκεκριμένων Κανόνων και Οδηγιών.

Σύμφωνα με την Οδηγία, κάθε Κράτος-Μέλος οφείλει να εξετάσει, προς αποφυγή περιττών εργασιών και επαναλήψεων εάν οι ιδιοκτήτες/διαχειριστές των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών που βρίσκονται στο έδαφός του διαθέτουν ΣΑΛ ή ισοδύναμα

³⁵ Το εν λόγω ελάχιστο περιεχόμενο συμπεριλαμβάνεται στο παράρτημα II της Οδηγίας, το οποίο προβλέπει:

« 1. τον προσδιορισμό των σημαντικών περιουσιακών στοιχείων,

2. τη διεξαγωγή ανάλυσης κινδύνων βασιζόμενης στα κυριότερα σενάρια απειλών, στα τρωτά σημεία κάθε περιουσιακού στοιχείου, καθώς και στις δυνητικές επιπτώσεις και

3. προσδιορισμό, επιλογή και αναγνώριση προτεραιότητας στα αντίμετρα και διαδικασίες, με την εξής διάκριση:

— διαρκή μέτρα ασφαλείας, όπου προσδιορίζονται οι αναγκαίες επενδύσεις και μέσα ασφαλείας τα οποία είναι κατάλληλα προς χρησιμοποίηση οποιαδήποτε χρονική στιγμή. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με τα γενικά μέτρα ασφαλείας, όπως τεχνικά μέτρα (συμπεριλαμβανόμενων της εγκατάστασης ανιχνευτών, του ελέγχου πρόσβασης, των μέσων προστασίας και πρόληψης), οργανωτικά μέτρα (συμπεριλαμβανόμενων των διαδικασιών συναγερμού και διαχείρισης κρίσεων), μέτρα ελέγχου και επαλήθευσης, επικοινωνία, ευαισθητοποίηση και κατάρτιση, και συστήματα ασφαλείας των πληροφοριών,

— βαθμιαία μέτρα ασφαλείας τα οποία μπορούν να ενεργοποιούνται ανάλογα με το επίπεδο κινδύνου και απειλής».

μέτρα, στη βάση του προαναφερόμενου παραρτήματος. Σε αντίθετη περίπτωση, πρέπει να εξασφαλίσει, με τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, την εκπόνησή τους, αφενός και την εφαρμογή τους, αφετέρου. Εναπόκειται σε κάθε κράτος-μέλος να αποφασίζει ως προς την καταλληλότερη μορφή δράσης αναφορικά με την κατάρτιση ΣΑΛ. Επίσης, εάν υφίστανται ήδη ρυθμίσεις περί εποπτείας ή ελέγχου για τις εν λόγω υποδομές, αυτές δεν επηρεάζονται από τα οριζόμενα στην οδηγία και η αρμόδια αρχή του κράτους-μέλους ασκεί την εποπτεία δυνάμει αυτών των ρυθμίσεων.

Η οδηγία ορίζει ότι τα κράτη-μέλη οφείλουν να εξασφαλίσουν ότι τα ΣΑΛ εφαρμόζονται σε κάθε κρίσιμη υποδομή, εντός έτους από το χαρακτηρισμό της ως Ευρωπαϊκής. Το εν λόγω χρονικό διάστημα μπορεί να παραταθεί υπό εξαιρετικές συνθήκες, κατόπιν συμφωνίας με την αρμόδια αρχή του κράτους-μέλους και με κοινοποίηση στην Επιτροπή. Διατηρώντας το δυναμικό χαρακτήρα του ΕΠΠΥΖΣ, καθιερώνεται, επίσης, η διαδικασία της τακτικής αναθεώρησης των ισχυόντων ΣΑΛ. Η συμμόρφωση των κρατών-μελών σε μέτρα, συμπεριλαμβανομένων κοινοτικών μέτρων, σύμφωνα με τα οποία απαιτείται για συγκεκριμένο τομέα υποδομών να εφαρμόζεται σχέδιο παρόμοιο ή ισοδύναμο με ΣΑΛ και ο έλεγχός τους από την αρμόδια Εθνική αρχή, θεωρείται ότι καλύπτει τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών που απορρέουν από την οδηγία ή υιοθετούνται δυνάμει αυτής και αφορούν στα ΣΑΛ. Ενδεικτικός κατάλογος των εν λόγω μέτρων περιλαμβάνεται στις κατευθυντήριες γραμμές εφαρμογής των οριζόντιων και τομεακών κριτηρίων, καθώς και των, κατά προσέγγιση, ελάχιστων απαιτήσεων για το χαρακτηρισμό κρίσιμων Υποδομών ως Ευρωπαϊκών (άρθρο 3 παρ. 2).

Γ. Προσφυγή στις ομάδες εμπειρογνομόνων για τη Προστασία των Υποδομών Ζωτικής Σημασίας, σε κοινοτικό επίπεδο.

Η συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και παραγόντων είναι σημαντική για τη βελτίωση της προστασίας των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε.. Όταν απαιτείται συγκεκριμένη τεχνογνωσία, η Επιτροπή δύναται να συγκροτεί σε κοινοτικό επίπεδο ad hoc ομάδες εμπειρογνομόνων, με σκοπό την εξέταση συγκεκριμένων θεμάτων και τη διευκόλυνση του διαλόγου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σχετικά με τη προστασία των υπό εξέταση υποδομών. Οι ομάδες εμπειρογνομόνων υποστηρίζουν το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας Υποδομών Ζωτικής Σημασίας, με τη διευκόλυνση της ανταλλαγής απόψεων και τεχνογνωσίας σε ζητήματα προστασίας των υποδομών, υπό τη μορφή παροχής

συμβουλών. Είναι εθελοντικός μηχανισμός, στον οποίο συμμετέχουν δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς για την επίτευξη του στόχου ή των στόχων που κρίνονται ως αμοιβαίους συμφέροντος, τόσο για τους πολίτες, όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Οι ομάδες εμπειρογνομένων δεν αντικαθιστούν άλλες ομάδες που ήδη δραστηριοποιούνται ή που θα μπορούσαν να προσαρμοσθούν στις ανάγκες του ΕΠΠΥΖΣ, ούτε παρεμβαίνουν στις άμεσες ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων κλάδων, των αρχών των κρατών μελών και της Επιτροπής. Μια ομάδα εμπειρογνομένων σε Ενωσιακό επίπεδο έχει σαφώς καθορισμένους στόχους, χρονοδιάγραμμα για την επίτευξή τους και συγκεκριμένους όρους συμμετοχής των μελών της. Οι ομάδες εμπειρογνομένων παύονται μετά την επίτευξη των στόχων τους. Τα ειδικότερα καθήκοντα των ομάδων εμπειρογνομένων είναι δυνατόν να ποικίλλουν ανάλογα με τα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά των επιμέρους τομέων των κρίσιμων υποδομών³⁶.

Δ. Αξιολογήσεις κινδύνων/ υποβολή αναφορών.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας κάθε Κράτος-Μέλος αξιολογεί τους κινδύνους σε σχέση με τους τομείς των κρίσιμων Ευρωπαϊκών υποδομών που βρίσκονται στο έδαφός του, εντός ενός έτους από τον χαρακτηρισμό τους. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε κράτος-μέλος υποβάλλει ανά διετία στην Επιτροπή συνοπτική αναφορά (σύμφωνα με συγκεκριμένο κοινό υπόδειγμα), που περιέχει στοιχεία γενικού χαρακτήρα σχετικά με τα είδη των κινδύνων, απειλών και τρωτοτήτων που εντοπίζονται ανά τομέα των κρίσιμων υποδομών, που βρίσκονται στο έδαφός του και έχουν χαρακτηριστεί ως Ευρωπαϊκές δυνάμεις του άρθρου 4 της Οδηγίας. Για τις αναλύσεις των κινδύνων, είναι δυνατόν να εκπονηθούν από την

³⁶ Τα καθήκοντα αυτά είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν τα εξής:

- συνδρομή στον προσδιορισμό των τρωτών σημείων, των αλληλεξαρτήσεων και των βέλτιστων πρακτικών για κάθε τομέα υποδομών.
- συνδρομή στην εκπόνηση των μέτρων για τη μείωση και/ή την εξάλειψη των σημαντικότερων τρωτών σημείων, καθώς και στην κατάρτιση δεικτών μέτρησης των επιδόσεων εφαρμογής τους.
- διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών και στο πλαίσιο αυτό, δημιουργία και εδραίωση κλίματος εμπιστοσύνης, καθώς και περαιτέρω βελτίωση/ανάπτυξη των σχετικών διαδικασιών.
- εκπόνηση και προώθηση "επιχειρηματικών προτύπων", για να καταδειχθεί στα μέλη κάθε τομέα η αξία της συμμετοχής στα σχέδια και η ανάληψη πρωτοβουλιών/δράσεων στο πεδίο της προστασίας των υποδομών.
- παροχή εμπειρογνωμοσύνης και τεχνογνωσίας, και συμβουλών για την έρευνα και περαιτέρω ανάπτυξή τους, σε κάθε τομέα υποδομών.

Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, κοινές μεθοδολογικές κατευθυντήριες γραμμές. Η εφαρμογή τέτοιων κατευθυντηρίων γραμμών είναι προαιρετική για τα κράτη- μέλη.

Η διαβάθμιση των αναφορών πραγματοποιείται σε επίπεδο που κρίνεται αναγκαίο από τα Κράτη-Μέλη που εκδόθηκαν.

Οι αναφορές χρησιμοποιούνται από την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη για την αξιολόγηση των τομέων κρίσιμων υποδομών και της ανάγκης για λήψη περαιτέρω μέτρων προστασίας τους σε Ενωσιακό επίπεδο. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται σε συνδυασμό με την κατά το άρθρο 11 αναθεώρηση της οδηγίας, που θα πραγματοποιηθεί από την 12/1/2012.

Ε.- Γεωγραφικός προσδιορισμός και ανάλυση των αλληλεξαρτήσεων.

Ο προσδιορισμός των γεωγραφικών (εξωτερική παράμετρος- διασυνοριακό κριτήριο) και η ανάλυση των αλληλεξαρτήσεων και επιδράσεων ανά τομέα υποδομών, αποτελούν σημαντικό στοιχείο για τη βελτίωση της προστασίας των κρίσιμων υποδομών στην Ε.Ε.. Είναι εξελικτική διαδικασία που τροφοδοτεί την αξιολόγηση των τρωτών σημείων των υποδομών και των απειλών και κινδύνων που είναι δυνατό να τις επηρεάσουν.

iii. Αρωγή στα Κράτη-Μέλη για τις Εθνικές τους κρίσιμες υποδομές.

Στην οδηγία COM/2006/ 786 της Επιτροπής περιέχεται μια βασική προσέγγιση της προστασίας των Εθνικών Υποδομών των κρατών-μελών. Σύμφωνα με την Ε.Ε., η ευθύνη για την προστασία των Εθνικών κρίσιμων υποδομών ανήκει σε εκείνους που έχουν την κυριότητα/διαχείριση της, καθώς και στα κράτη-μέλη. Εφόσον υπάρξει αίτημα, η Επιτροπή παρέχει υποστήριξη στα κράτη-μέλη στις σχετικές ενέργειες και προσπάθειές τους. Για τη βελτίωση της προστασίας Εθνικών τους υποδομών, τα κράτη-μέλη προτρέπονται να εκπονήσουν σχετικά Εθνικά προγράμματα, που στόχο έχουν τη καταγραφή των ενεργειών τους στο θέμα αυτό, για τις υποδομές που βρίσκονται στην επικράτειά τους. Τα προγράμματα αυτά πρέπει να περιέχουν τουλάχιστον τα εξής:

Α. Προσδιορισμό και χαρακτηρισμό από το κράτος-μέλος έργων υποδομών που είναι ζωτικής σημασίας, επί τη βάση προκαθορισμένων Εθνικών κριτηρίων, τα οποία ορίζονται από κάθε κράτος-μέλος με γνώμονα τις ακόλουθες, κατ' ελάχιστο, ποιοτικές και ποσοτικές επιπτώσεις της βλάβης ή της καταστροφής μιας υποδομής:

- εύρος: Η βλάβη ή η καταστροφή ταξινομείται ανάλογα με το εύρος της γεωγραφικής περιοχής που μπορεί να πληγεί από την απώλεια ή τη μη διαθεσιμότητα των λειτουργιών της υποδομής.

- Σοβαρότητα: Οι συνέπειες της βλάβης ή της καταστροφής αξιολογούνται βάσει των επιπτώσεων/επιδράσεων που επιφέρουν:

- στο κοινό (πληττόμενος πληθυσμός),
- στον οικονομικό τομέα (σπουδαιότητα της οικονομικής απώλειας και/ή της υποβάθμισης προϊόντων και υπηρεσιών),
- στο περιβάλλον,
- στις πολιτικές εξελίξεις και δρώμενα,
- στο ψυχολογικό επίπεδο,
- στη δημόσια υγεία.

Σε περίπτωση απουσίας τέτοιων κριτηρίων, η Επιτροπή συνδράμει τα Κράτη-Μέλη, εφόσον το ζητήσουν, στην εκπόνηση τέτοιων κριτηρίων παρέχοντάς τους τη σχετική μεθοδολογία.

Β. Καθιέρωση επικοινωνίας με τους ιδιοκτήτες/διαχειριστές των κρίσιμων υποδομών.

Γ. Προσδιορισμός των γεωγραφικών και των τομεακών αλληλεξαρτήσεων και επιδράσεων.

Δ. Εκπόνηση σχεδίων αντιμετώπισης απρόοπτων και έκτακτων καταστάσεων για τις Εθνικές υποδομές, όπου κρίνεται αναγκαίο.

Κάθε κράτος-μέλος καλείται να βασίσει το Εθνικό του πρόγραμμα για τη προστασία των κρίσιμων υποδομών του στους κοινούς καταλόγους που καταρτίζονται και αφορούν σε αντίστοιχους τομείς των Ευρωπαϊκών υποδομών. Η καθιέρωση κοινών ενεργειών στα κράτη-μέλη για το εν λόγω θέμα συμβάλλει καθοριστικά και εξασφαλίζει ότι οι εμπλεκόμενοι φορείς και παράγοντες σε ολόκληρη την Ευρώπη ωφελούνται αποφεύγοντας επικαλύψεις, περιττές επαναλήψεις, άστοχα προγράμματα και διαδικασίες και, βέβαια, πρόσθετα ή εκ του περισσού έξοδα, καθώς και του ότι η εσωτερική αγορά ακολουθεί

συγκεκριμένα και κοινά πρότυπα χωρίς παρερμηνείες, παραποιήσεις και κατ' ουσία παρεκκλίσεις από το κοινοτικό κεκτημένο.

2.4. Εφαρμογή της οδηγίας C/2008/114 από τα κράτη-μέλη.

Το άρθρο 12 της οδηγίας C/2008/114 ορίζει ότι: *«τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 12 Ιανουαρίου 2011. Ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά και ανακοινώνουν το κείμενο των εν λόγω μέτρων καθώς και πίνακα αντιστοιχίας με την παρούσα οδηγία. Οι διατάξεις αυτές, όταν θεσπίζονται από τα κράτη μέλη, περιέχουν αναφορά στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από την αναφορά αυτή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο ακριβής τρόπος της αναφοράς αποφασίζεται από τα κράτη μέλη»*. Επομένως, η ημερομηνία της 12/1/2011 ήταν καταληκτική για τα κράτη-μέλη για ενσωμάτωση της οδηγίας στην εσωτερική τους δικαιοταξία, αφενός και για λήψη των απαραίτητων ενεργειών και μέτρων που αφορούν στα πρώτα στάδια εφαρμογής του προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών.

2.5 Συνοδευτικά δημοσιονομικά μέτρα.

Εφαρμόζονται διάφορα Ευρωπαϊκά δημοσιονομικά μέτρα χρηματοδότησης των δράσεων και πρωτοβουλιών για την προστασία των Ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας και συμβάλλουν στην εφαρμογή του ομώνυμου προγράμματος, ιδίως το κοινοτικό πρόγραμμα *"Πρόληψη, ετοιμότητα και διαχείριση των επιπτώσεων της τρομοκρατίας και των λοιπών συναφών κινδύνων"* για την περίοδο 2007-2013. Εντός των γενικών του στόχων, και εκτός εάν καλύπτεται με άλλα χρηματοδοτικά μέσα, το πρόγραμμα αυτό ενθαρρύνει, προωθεί και αναπτύσσει μέτρα για πρόληψης, ετοιμότητας και διαχείρισης των επιπτώσεων της τρομοκρατίας, με σκοπό την πρόληψη ή μείωση όλων των κινδύνων για την ασφάλεια, ιδίως των κινδύνων που συνδέονται με την τρομοκρατία με βάση, όταν απαιτείται, ενδεδειγμένες αξιολογήσεις των απειλών και των κινδύνων. Η χρηματοδότηση, στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος, μέσω επιχορηγήσεων και πρωτοβουλιών της Επιτροπής, χρησιμοποιείται, ιδίως, για την ανάπτυξη μέσων, στρατηγικών, μεθόδων, μελετών, αξιολογήσεων και ενεργειών/μέτρων στον τομέα της αποτελεσματικής προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας, τόσο σε Ενωσιακό όσο και σε Εθνικό επίπεδο.

2.5 Ανακεφαλαίωση

Παρουσιάστηκε το πλαίσιο ενεργειών και δράσεων που αφορούν στην εφαρμογή από τα Κράτη-μέλη του Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών. Τα Κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να προσαρμόσουν την εσωτερική τους δικαιοταξία στις απαιτήσεις του προγράμματος και φυσικά να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του στις κρίσιμες υποδομές τους, ανεξαρτήτως ιδιοκτησιακού καθεστώτος αυτών.

Στο επόμενο κεφάλαιο θα δούμε την Ελληνική πραγματικότητα αναφορικά με την ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών και την πορεία υλοποίησης του παραπάνω προγράμματος στην Ελλάδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΤΩΝ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. Εισαγωγή.

Τα έργα και οι εγκαταστάσεις των σημαντικών (ή των ζωτικών υποδομών) υποδομών στην Ελλάδα, αποτελούν αντικείμενο του κρατικού ρυθμιστικού πεδίου και ενδιαφέροντος. Η εν λόγω πρακτική έλκει τις βάσεις της στις απαρχές του νεότερου Ελληνικού κράτους, όπου οι ελάχιστες και απηρχαιωμένες, για την εποχή, πάσης φύσεως υποδομές συνιστούσαν Εθνικό κεφάλαιο, εντασσόμενες στον βασικό κρατικό κορμό κατά την πολύχρονη διαδικασία της Εθνικής και κρατικής ολοκλήρωσης, ειδικά κατά την διάρκεια των πολεμικών προσπαθειών. Για παράδειγμα, δεν θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι τυχόν κατάρρευση των εργοστασίων πολεμικού υλικού της ΠΥΡΚΑΛ κατά την πολεμική περίοδο 1940-41, θα είχε σαν επακόλουθο την έλλειψη πυρομαχικών που, με την σειρά της, θα επέφερε την αδυναμία συνέχισης των επιχειρήσεων του Ελληνικού στρατού.

Ωστόσο, η σπουδαιότερη και σημαντικότερη προσπάθεια στο πεδίο της προστασίας των Ελληνικών κρίσιμων υποδομών φαίνεται να πραγματοποιείται μέσω της υλοποίησης/εφαρμογής στη Χώρα μας του σχετικού Ευρωπαϊκού προγράμματος. Παρακάτω παρουσιάζονται οι πτυχές των Ελληνικών δράσεων αναφορικά με την παρούσα θεματική.

3.2 Γενική προσέγγιση

Η ασφάλεια/προστασία των Ελληνικών κρίσιμων εξεταζόταν, μέχρι πρόσφατα σχετικά, στο ευρύτερο πλαίσιο Εθνικών ενεργειών και δράσεων που αναλαμβάνονται σε πολεμικές περιόδους. Κατά βάση, η ασφάλεια των Ελληνικών υποδομών εμπίπτει στην αρμοδιότητα και στα καθήκοντα των Ελληνικών αρχών και υπηρεσιών ασφαλείας, ήτοι των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας. Άλλωστε, σύμφωνα με τα ισχύοντα, η Ελληνική Αστυνομία στα πλαίσια της αποστολής και του έργου που επιτελεί, έχει την υποχρέωση,

κατά την ειρηνική περίοδο και εφόσον συντρέχουν λόγοι ασφαλείας, για την φύλαξη των υποδομών ζωτικής ή λοιπών, κατά περίπτωση, έργων και εγκαταστάσεων. Κατά την πολεμική περίοδο το έργο αυτό αναλαμβάνεται από τις Ένοπλες Δυνάμεις, συνεπικουρούμενες από την Ελληνική Αστυνομία η οποία, ούτως ή άλλως, τίθεται υπό την διοίκησή τους³⁷.

Η προσέγγιση αυτή, αναφορικά με την ασφάλεια/προστασία των κρίσιμων υποδομών στην Ελληνική επικράτεια, συναντάται και στις διαδικασίες και δράσεις που αφορούν στην εφαρμογή της Πολιτικής άμυνας-Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΑΜ-ΠΣΕΑ)³⁸, της οποίας κύριος φορέας υλοποίησης των σχεδίων της, από την διάρκεια της ειρηνικής περιόδου, είναι η Ελληνική Αστυνομία. Η ΠΑΜ-ΠΣΕΑ εφαρμόζει ένα πλέγμα δράσεων και ενεργειών που αφορούν, κατά κύριο λόγο, στη προστασία του άμαχου πληθυσμού κατά σε πολεμικές περιόδους. Στις εν λόγω δραστηριότητες εντάσσεται η απρόσκοπτη και ασφαλής λειτουργία ορισμένων υποδομών παραγωγής προϊόντων και ζωτικών υπηρεσιών. Οι υποδομές αυτές ονομάζονται, στα πλαίσια της ΠΑΜ-ΠΣΕΑ, ανεξάρτητα ιδρύματα (Α.Ι.), τα οποία επιθεωρούνται σε ετήσια βάση, για να διαπιστωθεί η συμμόρφωσή τους ή όχι με τα προβλεπόμενα στα σχετικά σχέδια. Τα ανεξάρτητα ιδρύματα, προκειμένου να εξασφαλιστεί, κατά το μέγιστο δυνατό, η ακώλυτη λειτουργία τους έχουν μία σειρά υποχρεώσεων, όπως είναι η κατάρτιση σχεδίων ασφαλείας, πυρασφάλειας κ.λ.π.. Η αξιολόγηση και η επαναξιολόγηση για την ένταξη ή μη υποδομών στην κατηγορία των ανεξάρτητων ιδρυμάτων ακολουθεί συγκεκριμένα κριτήρια και πραγματοποιείται σε ετήσια βάση. Τα ανεξάρτητα ιδρύματα αποτελούν αντικείμενο προστασίας από τις κρατικές δυνάμεις ασφαλείας, ιδιαίτερα σε πολεμική περίοδο. Αν και οι διαδικασίες της ΠΑΜ—ΠΣΕΑ, ειδικά όσες αφορούν σε υποδομές, έχουν δοκιμαστεί στο πέρασμα του χρόνου, εντούτοις, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, σε μεγάλο βαθμό δεν ανταποκρίνονται στα σύγχρονα δεδομένα που αφορούν στις ζωτικής σημασίας υποδομές και ειδικά στην ασφάλεια/προστασία τους. Αυτό ενισχύεται, ιδιαίτερα, από το γεγονός ότι στην σημερινή εποχή οι ασύμμετρες απειλές και οι κίνδυνοι είναι πολύπλευροι και διαρκείς και τυγχάνουν ίσως μεγαλύτερης προσοχής και δυσκολότερης αντιμετώπισης στην ειρηνική περίοδο από ό,τι στην πολεμική.

³⁷ Ν. 1481/1984.

³⁸ Ν.Δ. 17/1974.

Σημαντικό γεγονός/σταθμός στην προστασία των κρίσιμων Ελληνικών υποδομών αποτέλεσε η διοργάνωση από την Ελλάδα των Ολυμπιακών αγώνων του 2004. Η ασφάλεια ήταν από τις σημαντικότερες παραμέτρους επιτυχούς διοργάνωσης των αγώνων. Κύριος φορέας εξασφάλισης του κατάλληλου περιβάλλοντος ασφάλειας κατά τη διεξαγωγή των αγώνων ήταν η Ελληνική Αστυνομία, η οποία, για τη επιτυχή έκβαση της αποστολής που ανέλαβε, επιτέλεσε τεράστιο έργο, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών ασφάλειας στην Ελληνική κοινωνία, της έλλειψης σχετικής τεχνογνωσίας και του μεγέθους του Ελληνικού Αστυνομικού σώματος. Σημαντικό μέρος του Ολυμπιακού σχεδιασμού, αποτέλεσε η ασφάλεια, σε απόλυτο βαθμό, των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων και αθλητικών χώρων, καθώς και άλλων υποδομών που θεωρήθηκαν κρίσιμες, κυρίως υπό το πρίσμα να αποτελέσουν δυνητικούς στόχους ασύμμετρων απειλών. Προς το σκοπό της επιτυχούς έκβασης της δύσκολης αυτής αποστολής, προσκλήθηκαν δυτικές υπηρεσίες και φορείς προκειμένου παράσχουν τη συνδρομή τους, κυρίως με τη μεταφορά σχετικής τεχνογνωσίας, εμπειρίας και μέσων. Η πρόκληση για την Ελληνική Αστυνομία ήταν μεγάλη αλλά και η μεταφορά και πρόσβαση σε τεχνογνωσία που αφορούσε σε όλο το φάσμα του Αστυνομικού έργου ήταν, για τα μέχρι τότε ειωθότα, θα μπορούσαμε να πούμε «κοσμογονική» που στην ουσία άλλαξε το προφίλ του Σώματος.

Έτσι, δημιουργήθηκε το Ολυμπιακό κέντρο ασφάλειας ζωτικών εγκαταστάσεων (Ο.Κ.Α.Ζ.Ε.) με έδρα στο μέγαρο της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής και το οποίο υπαγόταν στο Ολυμπιακό Κέντρο Ασφάλειας (Ο.Κ.Α.). Το Ο.Κ.Α.Ζ.Ε. είχε αποστολή τον έλεγχο και τον συντονισμό των επιχειρήσεων για την ασφάλεια των ζωτικών εγκαταστάσεων και αθλητικών χώρων. Στις δραστηριότητες του Ο.Κ.Α.Ζ.Ε. ενεπλάκησαν συνολικά εβδομήντα πέντε φορείς σε όλη την επικράτεια, κυρίως των συγκεκριμένων υποδομών, σε άπασες τις οποίες διατέθηκε δημόσια δύναμη για την φύλαξή τους.

Λόγω του μεγάλου αριθμού αυτών των εγκαταστάσεων και υποδομών, η εμπλοκή, με τη μορφή συνδρομής προς την Ελληνική Αστυνομία, των Ενόπλων Δυνάμεων σε προσωπικό και μέσα για την ασφάλεια/προστασία τους ήταν σημαντική, άμεση και εν πολλοίς καθοριστική.

Αποκτήθηκε μεγάλη τεχνογνωσία στα θέματα ασφάλειας/προστασίας κρίσιμων υποδομών και καταβάλλεται προσπάθεια περαιτέρω βελτίωσης, διάχυσης και, κυρίως, εφαρμογής της.

3.3 Η ασφάλεια των Ελληνικών κρίσιμων υποδομών στο πλαίσιο της Ε.Ε.

Η Ελλάδα συμμετέχοντας σε όλα τα φόρα, συμβούλια και ομάδες εργασίας της Ε.Ε., παρακολουθεί από τα αρχικά στάδια τις εξελίξεις και τα δρώμενα στις Ενωσιακές εσωτερικές υποθέσεις, όπου εντάσσονται και τα ζητήματα ασφάλειας του Ευρωπαϊκού χώρου, στο πεδίο των οποίων εμπίπτει και η ασφάλεια των κρίσιμων υποδομών. Τη περίοδο εφαρμογής του «προγράμματος της Χάγης», Η Ελλάδα ανακοίνωσε ως αρμόδια Εθνική αρχή και σημείο επαφής για τα θέματα προστασίας κρίσιμων υποδομών, τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, ούσα ο συντονιστικός φορέας των δράσεων όλων των συναρμοδίων, για τον τομέα αυτό, Ελληνικών αρχών.

Μπορεί να λεχθεί ότι κατά το αρχικό διάστημα προσέγγισης του θέματος σε Ενωσιακό επίπεδο, κατά τα έτη 2004/2005, η Ελλάδα ευρισκόταν, κατά κάποιο τρόπο, λόγω της Ολυμπιακής εμπειρίας και τεχνογνωσίας που διέθετε, σε πλεονεκτική θέση σε σχέση με την πλειοψηφία των Κρατών-Μελών, συμβάλλοντας, κατά κάποιο τρόπο, στην εξέλιξη του Ενωσιακού κεκτημένου στον τομέα αυτό.

Το έτος 2008 συγκροτήθηκε μια ad hoc διυπουργική ομάδα εργασίας με σκοπό την εκτέλεση και ολοκλήρωση των απαραίτητων διαδικασιών σε Εθνικό επίπεδο, προκειμένου η οδηγία C/2008/114 να ενσωματωθεί στην Ελληνική δικαιοταξία το αργότερο μέχρι την 12/1/2022, ημερομηνία που το άρθρο 12 αυτής ορίζει ως καταληκτική για τα Κράτη-Μέλη προκειμένου να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τη σχετική συμμόρφωσή τους. Η ομάδα εργασίας αποτελείτο από εμπειρογνώμονες των Υπουργείων Εξωτερικών, Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Θαλασσίων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας και Προστασίας του Πολίτη. Μετά το πέρας των εργασιών, υπεβλήθη ολοκληρωμένη πρόταση των συναρμοδίων Υπουργών, η οποία, ύστερα από την 72/2011 γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατέληξε στην έκδοση την 6/5/2011 του Π. Δ/τος 39 που έχει αναδρομική ισχύ από 12/1/2011, που αφορά στην “Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της οδηγίας 2008/114/EK του Συμβουλίου της 8ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους” (L 345/23–12–2008)».

Η οδηγία δεσμεύει τα Κράτη-Μέλη προς τα οποία απευθύνεται και θέτει συγκεκριμένη προθεσμία εντός της οποίας αυτά είναι υποχρεωμένα να την μεταφέρουν στην εσωτερική τους δικαιοταξία. Επομένως, η οδηγία βαρύνει με τη συγκεκριμένη υποχρέωση μόνο τα Κράτη-Μέλη και όχι τα άτομα, αφού μόνο τα κράτη-μέλη μπορούν να θέσουν σε κίνηση τους μηχανισμούς εκείνους που είναι απαραίτητοι για την πραγματοποίηση των σκοπών που περιγράφονται στην Οδηγία. Το Κράτος-Μέλος είναι υποχρεωμένο να επιλέξει εκείνο το μέσο, το οποίο είναι το πλέον κατάλληλο για να εξασφαλίσει την υλοποίηση του μέτρου που περιέχεται στην Οδηγία. Η μη μεταφορά ή η πλημμελής μεταφορά της Οδηγίας δημιουργεί ευθύνη του Κράτους-Μέλους προς αποζημίωση του ιδιώτη, αν αυτός υπέστη από την εν λόγω συμπεριφορά ορισμένη ζημία³⁹.

Το Π.Δ/μα αντιγράφει την Ενωσιακή οδηγία, ορίζοντας στην παρ.1 του άρθρου 10, κατ' εφαρμογή του ομώνυμου άρθρου της, ότι « το ΚΕ.ΜΕ.Α. αποτελεί το εθνικό σημείο επαφής για την προστασία των ΕΥΖΣ». Και στην παρ.2: «Το ΚΕ.ΜΕ.Α. στο πλαίσιο της προστασίας των Ε.Υ.Ζ.Σ. συντονίζει την εξέταση των ζητημάτων προστασίας Ε.Υ.Ζ.Σ. εντός της ελληνικής επικράτειας με τις αρμόδιες αρχές των λοιπών κρατών μελών και με την Επιτροπή». Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 8 το ΚΕ.ΜΕ.Α. «αποτελεί την αρμόδια εθνική αρχή δια της οποίας η Επιτροπή συνδράμει τους κυρίους ή διαχειριστές των χαρακτηριζόμενων ως ΕΥΖΣ, παρέχοντάς τους πρόσβαση στις διαθέσιμες βέλτιστες πρακτικές και μεθόδους καθώς επίσης και ενισχυτική εκπαίδευση και ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις νέες τεχνικές εξελίξεις για την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας».

Το Κέντρο Μελετών Ασφάλειας (ΚΕ.ΜΕ.Α.) είναι μη κερδοσκοπικός φορέας, ιδιωτικού δικαίου⁴⁰, εποπτευόμενος από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη⁴¹. Επισημαίνεται, ότι η οδηγία αφήνει στην διακριτική ευχέρεια των Κρατών-Μελών να ορίσουν, σύμφωνα με την εσωτερική τους τάξη, τον φορέα ο οποίος θα αποτελεί το Εθνικό του σημείο επαφής. Η επιλογή του εν λόγω κέντρου βασίστηκε, κυρίως, στο γεγονός ότι αντικείμενο των εργασιών του είναι ο τομέας της «ασφάλειας» σε όλες τις εκφάνσεις της, καθώς και ότι αποτελεί το

³⁹ Δονάτος Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα.

⁴⁰ Θεωρείται το Ελληνικό «think tank» σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας.

⁴¹ άρθρο 1, Ν.3387/2005, Φ.Ε.Κ. Α΄-224

φορέα της σχετικής τεχνογνωσίας και εμπειρογνωμοσύνης που αποκτήθηκε στην διάρκεια των Ολυμπιακών αγώνων του 2004.

3.4 Οι ρυθμίσεις του Π.Δ. 39/2011.

Το Π.Δ. 39/2011, όπως προαναφέρθηκε, εισάγει στην Ελληνική δικαιοταξία το περιεχόμενο της C/2008/114 οδηγίας, στο άρθρο 1 του οποίου, που αντιστοιχεί στο άρθρο 1 της οδηγίας, ορίζεται ότι: «...θεσπίζεται η διαδικασία προσδιορισμού και χαρακτηρισμού των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας (EYZΣ), καθώς και η προσέγγιση της αξιολόγησης της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας των υποδομών αυτών προκειμένου να συμβάλλει στην προστασία του κοινού, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2008/114/EK του Συμβουλίου της 8^{ης} Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους». Και στην παρ. 3 του άρθρου 3 ορίζεται ότι το εν λόγω Δ/μα εφαρμόζεται στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών και στους υποτομείς αυτών όπως προσδιορίζονται στο σχετικό παράρτημα I του άρθρου 11 του ίδιου Δ/τος.

Οι Ελληνικές προστιθέμενες ρυθμίσεις αφορούν στον ορισμό του ΚΕ.ΜΕ.Α. ως Εθνικού σημείου επαφής και στις σχετικές αρμοδιότητές του, καθώς και στον προσδιορισμό των υποχρεώσεων των, κατά περίπτωση, εμπλεκομένων Ελληνικών φορέων έναντι των κρίσιμων υποδομών που χαρακτηρίζονται ως Ευρωπαϊκές. Ενδιαφέρον, λοιπόν, παρουσιάζουν οι εξής ρυθμίσεις:

- Στο άρθρο 3 παρ.1, ορίζεται ότι το ΚΕ.ΜΕ.Α. προσδιορίζει, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα τις ενδεχόμενες EYZΣ και κατά τη διαδικασία αυτή, η οποία είναι διαρκής, δύναται, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, να ζητά τη συνδρομή της Επιτροπής της Ε.Ε. Επίσης, το ΚΕ.ΜΕ.Α. ενημερώνει κάθε έτος την Επιτροπή για τον αριθμό των υποδομών, ανά τομέα, για τις οποίες έχουν διεξαχθεί συζητήσεις όσον αφορά τα κατώτατα όρια οριζόντιων κριτηρίων. Τα τομεακά κριτήρια λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά των επιμέρους τομέων των Ε.Υ.Ζ.Σ. Το ΚΕ.ΜΕ.Α. μπορεί να λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την εφαρμογή των οριζόντιων και τομεακών κριτηρίων καθώς και για τον ορισμό των κατώτατων ορίων που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό των Ε.Υ.Ζ.Σ.

- Στο άρθρο 4 το ρυθμίζονται όλες εκείνες οι ενέργειες και υποχρεώσεις του ΚΕ.ΜΕ.Α. για την υλοποίηση των προβλεπομένων στο αντίστοιχο άρθρο 4 της οδηγίας, όπως είναι η υποχρέωση ενημέρωσης των αρμοδίων αρχών Κρατών-Μελών τα οποία ενδέχεται να επηρεάζονται σημαντικά από ενδεχόμενη Ε.Υ.Ζ.Σ., η διεξαγωγή διμερών και πολυμερών διαβουλεύσεων με αλλοδαπές αρχές, η ενιαύσια ενημέρωση της Επιτροπής αναφορικά με τις χαρακτηριζόμενες ως Ε.Υ.Ζ.Σ., η ενημέρωση των ιδιοκτητών/ διαχειριστών των Ε.Υ.Ζ.Σ. κ.λ.π.

- Στο άρθρο 5 καθιερώνεται το ΚΕ.ΜΕ.Α. ως ο μηχανισμός ελέγχου, επεξεργασίας και διεκπεραίωσης των θεμάτων που αφορούν στα σχέδια ασφαλείας λειτουργίας (Σ.Α.Λ.).

- Σύμφωνα με το άρθρο 6, που αφορά στο αντίστοιχο άρθρο 6 της οδηγίας, το ΚΕ.ΜΕ.Α. μεριμνά και εξασφαλίζει την τοποθέτηση συνδέσμων ασφαλείας στις Ε.Υ.Ζ.Σ., αποτελεί το σημείο επαφής με αυτούς, εφαρμόζοντας την κατάλληλη, κατά περίπτωση, διαδικασία επικοινωνίας και γενικά φροντίζει για την εφαρμογή όλων όσων προβλέπονται και απαιτούνται στο θέμα αυτό.

- Στο άρθρο 7 προβλέπεται η διαδικασία αξιολόγησης κινδύνων από το ΚΕ.ΜΕ.Α., σε σχέση με τους υποτομείς των Ε.Υ.Ζ.Σ. που βρίσκονται στην Ελληνική επικράτεια, εντός έτους από τον χαρακτηρισμό των υποδομών ως Ε.Υ.Ζ.Σ. Στοιχεία γενικού χαρακτήρα και συνοπτική έκθεση ως προς τις κατηγορίες κινδύνων, απειλών και τρωτών σημείων που εντοπίζονται ανά τομέα Ε.Υ.Ζ.Σ., υποβάλλονται από το ΚΕ.ΜΕ.Α. στην Επιτροπή ανά διετία, με την οποία συνεργάζεται για τυχόν λήψη περαιτέρω μέτρων προστασίας.

- Το ΚΕ.ΜΕ.Α., σύμφωνα με το άρθρο 9, χορηγεί σχετική εξουσιοδότηση ασφαλείας σε κάθε πρόσωπο που, στα πλαίσια εφαρμογής του εν λόγω Π. Δ/τος, χειρίζεται διαβαθμισμένες πληροφορίες, οι οποίες απαγορεύεται να χρησιμοποιούνται για σκοπούς άλλους, πέραν της προστασίας των κρίσιμων υποδομών.

Μετά τη θέση σε ισχύ του Π. Δ/τος, το Κ.Ε.Μ.Ε.Α., ως ο αρμόδιος κεντρικός φορέας, ανέλαβε την εκτέλεση του έργου που του αναλογεί και απαιτείται για την εφαρμογή στην Ελληνική επικράτεια του πλαισίου προστασίας των κρίσιμων υποδομών.

Από τις ρυθμίσεις που εισάγει το Π.Δ., η εφαρμογή του προγράμματος στην Ελλάδα δεν επηρεάζει άλλους Εθνικούς μηχανισμούς ή φορείς ούτε αναδιατάσσει τους ρόλους και την αποστολή τους, οι οποίοι έχουν αρμοδιότητες, και δρουν αυτόνομα ή ανεξάρτητα, στο πεδίο της προστασίας των κρίσιμων υποδομών, όπως είναι η ΠΑΠ-ΠΣΕΑ, η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας κ.α

3.5 Ανακεφαλαίωση.

Όπως καταδείχτηκε, το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας κρίσιμων υποδομών αποτελεί πράγματι καινοτόμο και εν πολλοίς ρηξικέλευθη διαδικασία σε σχέση με τα μέχρι πρότινος ισχύοντα στον Ελληνικό χώρο. Στην ουσία, αποτελεί μία πρώτης τάξεως ευκαιρία όχι μόνο για τη τυπική προσαρμογή των Ελληνικών δεδομένων στα Ευρωπαϊκά πρότυπα, αλλά, κυρίως, για την ουσιαστική προστασία των Ελληνικών κρίσιμων υποδομών έναντι απειλών και κινδύνων. Το πρώτο βήμα έγινε με την προσαρμογή του Ελληνικού νομοθετικού πλαισίου στις απαιτήσεις του Ενωσιακού κεκτημένου. Απομένει ακόμα αρκετό και σημαντικό έργο να επιτελεστεί ώστε να μπορούν να χαρακτηριστούν οι Ελληνικές υποδομές ως τυπικά «ασφαλείς». Η υποχρέωση τώρα ανήκει, κατά βάση, στις διοικήσεις των υποδομών ώστε να υλοποιήσουν στη πράξη τα κοινοτικά πρότυπα και δεδομένα στο τομέα αυτό.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι κρίσιμες υποδομές των Ευρωπαϊκών κρατών αποτελούν ζωτικά στοιχεία οικονομικής ανάπτυξης τους, αφενός, και μέσα προβολής ήπιας ισχύος, αφετέρου. Στο σημερινό ασταθές και έντονα ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον, ένα από τα χαρακτηριστικά του οποίου είναι η διάχυση των απειλών και κινδύνων, ειδικά των προερχομένων από την τρομοκρατική δράση, οι υποδομές, κυρίως οικονομικού ενδιαφέροντος, αποτελούν στόχους πρώτης προτεραιότητας εκτεθειμένες σε πλήθος ασύμμετρων απειλών.

Η Ε.Ε. των είκοσι οκτώ Κρατών-μελών, αριθμός ενδεικτικός της πολυφωνίας και πολυσυλλεκτικότητας στο εσωτερικό της, έχει κάνει γενναία βήματα προς την κατεύθυνση της προστασίας τόσο των κρίσιμων υποδομών της, όσο και των αμιγώς Εθνικών των

κρατών-μελών της. Έχοντας φθάσει σε ένα point of no return, με τη δημιουργία αξιόλογου Ευρωπαϊκού κεκτημένου στον τομέα αυτό, υπάρχει ακόμη αρκετός δρόμος που πρέπει να διανυθεί ούτως ώστε η Ευρωπαϊκή κοινωνία και τα κράτη να αισθάνονται ότι οι υποδομές ζωτικής σημασίας είναι επαρκώς θωρακισμένες έναντι απειλών και κινδύνων, στοιχείο απαραίτητο για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και οικονομικής ανέλιξης. Και τούτο, στο βαθμό που το εν λόγω κεκτημένο απέχει αρκετά, τόσο θεωρητικά όσο και τεχνικά, ώστε να μπορεί θεωρηθεί ως βάση μιας αμιγώς Ευρωπαϊκής «σχολής» στον τομέα της προστασίας των κρίσιμων υποδομών, έχοντας κατά νου ότι το αντίστοιχο Αμερικανικό μοντέλο αποτελεί εν πολλοίς σημείο αναφοράς σε παγκόσμια κλίμακα.

Μπορεί να λεχθεί ότι το πρόγραμμα συνδυάζει και συμπυκνώνει την πολύχρονη εμπειρία των κρατών-μελών στον τομέα αυτό, αφενός, με τις αρχές και του στόχους της Ε.Ε., αφετέρου. Αναμένεται με την πάροδο του χρόνου και την πρακτική εφαρμογή του προγράμματος και ειδικά των παραμέτρων που το συγκροτούν, να καταδειχθεί εάν το Ευρωπαϊκό εγχείρημα είναι επιτυχημένο και σε ποιο βαθμό και εάν, βεβαίως, χρειάζονται να γίνουν ακόμη περισσότερα. Από τη σκοπιά αυτή, έγινε μια σχετική προσπάθεια κριτικής προσέγγισης του προγράμματος και παρουσίασης θέσεων και προτάσεων, κατά βάση μέσα από μια επαγγελματική ματιά προβολής στο μέλλον, δοθέντος ότι δεν υπάρχει αξιολόγηση αποτελεσμάτων εφαρμογής του.

Αναγνωρίζοντας τα παραπάνω, η Ε.Ε. καθιέρωσε τη συνεχή επικαιροποίηση και αδιάλειπτη κινητικότητα των παραγόντων που εξασφαλίζουν την εφαρμογή του νεοπαγούς Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας κρίσιμων υποδομών, ώστε να ανταποκρίνεται επαρκώς στα εκάστοτε νέα δεδομένα και απαιτήσεις. Βέβαια, είναι αρκετά νωρίς για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα του προγράμματος, το οποίο, ωστόσο, φαίνεται να κινείται στη σωστή κατεύθυνση, προσπαθώντας από την μία να καλύψει το κενό ασφάλειας των υποδομών και από την άλλη να εξασφαλίσει ότι οι Ευρωπαϊκές αξίες και αρχές θα παραμείνουν ανεπηρέαστες από την εφαρμογή του στην πράξη.

Ωστόσο, από μία πρώτη ματιά στο πλαίσιο του προγράμματος θα μπορούσαν να γίνουν ορισμένες, τεχνικής υφής, παρατηρήσεις που στοχεύουν περισσότερο προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των μέσων που χρησιμοποιούνται για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του.

Έτσι, θα μπορούσε να δημιουργηθεί μία μόνιμη ομάδα εμπειρογνομόνων της Ε.Ε., προερχομένων από τις συναρμόδιες υπηρεσίες και φορείς των κρατών-μελών που θα είχε το δικό της «μικτό» επιτελείο, στελεχώνοντας ομάδες εργασίας, οι οποίες πέραν του ερευνητικού έργου που θα επεδείκνυαν στον τομέα της ασφάλειας των υποδομών, θα μπορούσαν να επέμβουν άμεσα σε οποιοδήποτε σημείο απαιτείται προκειμένου να παράσχουν αρωγή, σε τεχνογνωσία και μέσα, σε κράτη και ιδιοκτήτες/ οργανισμούς των οποίων οι κρίσιμες υποδομές παρουσιάζουν κενά ασφάλειας ή θα έχριζαν άμεσης παρέμβασης για εξασφάλιση του επιπέδου προστασίας ή της λειτουργικής τους επάρκειας. Ταυτόχρονα, η έκδοση σχετικής Ευρωπαϊκής βιβλιογραφίας, όπως π.χ. ενός εντύπου βέλτιστων πρακτικών ή τεχνογνωσίας θα βοηθούσε καθοριστικά σ' αυτό το τομέα.

Από Ελληνικής πλευράς, οι κρίσιμες υποδομές φαίνεται να είναι περισσότερο εκτεθειμένες λόγω έλλειψης επαρκούς πλαισίου προστασίας τους, αφενός, αλλά και της γεωπολιτικής περιοχής της Ελλάδος, αφετέρου. Στην σημερινή αυτή κατάσταση συμβάλλει η διασπορά, ο αποσπασματική βάση, των σχετικών προσπαθειών των συναρμοδίων υπηρεσιών και φορέων, που σε κάθε περίπτωση απαιτείται να είναι σύντονες και στοχευμένες.

Στο πλαίσιο αυτό, αναμφίβολα ο όγκος του έργου που έχει να επιτελέσει το ΚΕ.ΜΕ.Α είναι αρκετά μεγάλος και σημαντικός, και δεν αφορά μόνο στις υποχρεώσεις της Ελλάδος έναντι της Ε.Ε., αλλά, κυρίως, στον ουσιαστικό χαρακτήρα του ο οποίος σχετίζεται άμεσα και καθοριστικά με την ασφάλεια των Ελληνικών κρίσιμων υποδομών, λαμβανομένου υπόψη του σημερινού ασταθούς και απρόβλεπτου περιβάλλοντος.

Η φάση υλοποίησης των Ευρωπαϊκού προγράμματος προστασίας υποδομών ζωτικής σημασίας από την Ελλάδα, βρίσκεται στα αρχικά στάδια, και αφορά στην καταγραφή των Ελληνικών κρίσιμων υποδομών και ποιές εξ αυτών δύναται να χαρακτηριστούν ως Ευρωπαϊκές. Σίγουρα, η διαδικασία θα είναι διαρκής, λαμβανομένης υπόψη της πρόβλεψης για αναθεωρήσεις και επικαιροποιήσεις του προγράμματος. Μετά την ολοκλήρωση της εν λόγω διαδικασίας θα πρέπει να υλοποιηθούν οι επόμενες φάσεις του προγράμματος, όπως παρουσιάστηκαν στην παρούσα εργασία. Αναμφισβήτητα η υλοποίηση του προγράμματος θα αποκομίσει αρκετά πλεονεκτήματα στην Χώρα μας, με κυριότερο αυτό της σημαντικής συμβολής στην επίπονη και διαρκή προσπάθεια δημιουργίας κατάλληλου περιβάλλοντος ασφαλείας για την Ελληνική κοινωνία. Και εδώ ή πρόκληση για τους Ελληνικούς εμπλεκόμενους φορείς, στα θέματα της προστασίας των

κρίσιμων υποδομών, είναι σημαντική στο βαθμό η Ελληνική συνεισφορά στη βελτίωση του σχετικού θεσμικού και τεχνικού πλαισίου μπορεί να είναι καινοφανής, ουσιαστική και αποτελεσματική, καθόσον το περιβάλλον ασφάλειας της Ελληνικής επικράτειας δημιουργεί προϋποθέσεις παραγωγής τεχνογνωσίας με Ελληνική σφραγίδα.

Η εφαρμογή του προγράμματος στην Ελλάδα αποτελεί μια πρώτης τάξεως ευκαιρία επαναπροσέγγισης του ζητήματος των κρίσιμων υποδομών στην Ελλάδα, ούτως ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες ενός ολοκληρωμένου Εθνικού σχεδιασμού και πέπλου προστασίας τους, μέσω ενός κεντρικού οργάνου, με κύρια χαρακτηριστικά την διακλαδικότητα, διαλειτουργικότητα και συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών. Ο εν λόγω σχεδιασμός θα επιφέρει οικονομία πόρων και μέσων, ομοιομορφία ενεργειών και διαδικασιών, αποτελεσματικότητα και, το βασικότερο, περισσότερες πιθανότητες επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος αποτελεί σημαντική παράμετρο εδραίωσης του επιθυμητού περιβάλλοντος ασφάλειας για τους πολίτες, που αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο οικονομικής ανέλιξης, ατομικής και κοινωνικής προόδου και ευημερίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ

- Adrian Guelke « Terrorism and global disorder», I.B.Taurus, London - N. York 2006.
- Ανακοίνωση COM/2004/702/20-10-2004 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την «Προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας».
- Ανακοίνωση COM/2006/786/12-12-2006 της Επιτροπής σχετικά με το «Ευρωπαϊκό πρόγραμμα προστασίας της υποδομής ζωτικής σημασίας».
- Β. Χριστιανός, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».
- Barry Buzan – Ole Waever – Japde Wilde, «Security. A new framework for analysis», Lynne Rienner Publishers, London 1998.
- Γενική έκθεση της Επιτροπής Ε.Ε.
- Γιάννης Νικολάου, «Η Οργάνωση της Ασφάλειας στον Ευρωπαϊκό Χώρο», Αθήνα 1995.
- Γιώργος Βοσκόπουλος, «Η οικοδόμηση της Ευρώπης. Ειρήνη, συμφιλίωση, συνεργασία, ολοκλήρωση», εκδόσεις ποιότητα, Αθήνα 2008.
- Δικτυακός τόπος τράπεζας νομικών πληροφοριών –Communitatis Europaeae Lex
- Δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης <http://www.europa.eu.int>,
- Δικτυακός τόπος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του ανθρώπου <http://www.echr.coe.int>.⁶
- Δικτυακός τόπος του Οργανισμού για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Ευρώπη <http://www.osce.org>.
- Θάνος Ντόκος και Παναγιώτης Τσάκωνας, «Χάραξη Εθνικής Στρατηγικής και Χειρισμός Κρίσεων», Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων.
- Θάνος Ντόκος και Παναγιώτης Τσάκωνας, «Στρατηγική Εθνικής Ασφάλειας.Οικοδομώντας το Ελληνικό μοντέλο στον εικοστό αιώνα», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005.
- Δονάτος Παπαγιάννης, «Ο Χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αθήνα-Κομοτηνή 2008.
- Δονάτος Παπαγιάννης, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Αθήνα-Κομοτηνή 2011
Γενική έκθεση της Επιτροπής Ε.Ε.
- Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Έκθεση συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

- Ιωάννης Μάζης, «Γεωπολιτική. Η θεωρία και η πράξη», Ελιαμέπ, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2002
- Οδηγία 2008/114/EK/8-12-2008 του Συμβουλίου της Ε.Ε., «σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους», Επίσημη εφημερίδα της Ε.Ε. L345/75/23-12-2008.
- Ν.Δ. 17/28-8-1974, Φ.Ε.Κ. Α΄ , περί «πολιτικής σχεδίασης εκτάκτου ανάγκης».
- Ν. 1481/84, Φ.Ε.Κ. Α΄-152, περί «Οργανισμού Υπουργείου Δημόσιας Τάξης».
- Ν. 2472/1997, Φ.Ε.Κ. Α΄-50 «περί προστασίας προσωπικών δεδομένων».
- Ν. 3387/2005, Φ.Ε.Κ. Α΄-225, περί «Κέντρου Μελετών Ασφάλειας».
- Ναπολέον Μαραβέλιας – Μιχάλης Τσινισιζέλης, «Νέα Ευρωπαϊκή ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές. 50 χρόνια», εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007.
- Νικόλαος Τζιφάκης – Αστέρης Χουλιάρας, « Η Διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια στα βαλκάνια. Οι αντιφάσεις της γεναιοδωρίας», Ινστιτούτο διεθνών οικονομικών σχέσεων, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007.
- Νικόλαος Φαραντούρης, «Ενέργεια, Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική», Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012.
- Π.Δ. 39/2011, Φ.Ε.Κ. Α΄104/6-6-2011, σχετικά με την «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/114/EK του Συμβουλίου της 8ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους».
- Paul D. Williams, «Security studies. An introduction», Routledge, London – N. York 2008.
- Peter J. Katzenstein, «The culture of national security. Norms and identity in world politics», Columbia University Press, N.York 1996.
- Svante Cornell – Anna Jonsson – Niklas Nilsson – Per Hagstrom, «Η ευρύτερη περιοχή του Εύξεινου πόντου. Ένας νέος κόμβος στην Ευρωπαϊκή ασφάλεια», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007.
- Spyros Economides – Peter Wilson, «Ο οικονομικός παράγοντας στις διεθνείς σχέσεις», εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα 2007.
- Thierry Balzacq, «The external dimension of EU justice and home affairs. Governance, neighbours, security».

- Χριστιανός Β., *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.
- Χρήστος Λυμπέρης, *«Εθνική Στρατηγική και Χειρισμός Κρίσεων»*, Αθήνα 1997.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΚΕΙΜΕΝΩΝ:

- 1. Π.Δ. 39/2011, Φ.Ε.Κ. Α΄-104/ 6-6-2011**
- 2. Οδηγία C/2008/114/ 8-12-2008, του Συμβουλίου της Ε.Ε.**