
2004-10-20

PERSCOMMUNIQUÉ

Aanbevelingen van het Comité voor Financiële Stabiliteit inzake *business continuity planning*

Rol van het Comité voor Financiële Stabiliteit (CFS)

De wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten heeft het CFS de opdracht toevertrouwd om alle kwesties van gemeenschappelijk belang voor de CBFA en de NBB te onderzoeken.

Het CFS werd op 31 juli 2003 opgericht. Het is samengesteld uit de leden van de directiecomités van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA) en de Nationale Bank van België (NBB) onder voorzitterschap van de Gouverneur van de NBB, dhr. Guy Quaden. De voorzitter van de CBFA, dhr. Eddy Wymeersch, bekleedt de functie van ondervoorzitter van het CFS.

Werkzaamheden van het CFS op het vlak van *business continuity planning*

De problematiek van het weerstandsvermogen van het wereldwijde financiële systeem tegen gebeurtenissen die van aard zijn om de activiteiten die kritiek zijn voor de goede werking van dit systeem operationeel te verstoren, heeft na de gebeurtenissen van 11 september 2001 een nieuwe dimensie gekregen. Hoewel het concept van *business continuity planning* (BCP) niet nieuw is, behoort het voortaan tot de hoofdbekommernissen van de toezichthoudende autoriteiten, van de centrale banken in hun hoedanigheid van instantie belast met het oversight van de betalings- en afwikkelingssystemen, evenals van de beheerders van de systeemkritieke betalings- en afwikkelingsinfrastructuren.

Deze tragische gebeurtenissen hebben op wrede wijze het bewustzijn in de hand gewerkt dat de tot dan toe gehanteerde crisisscenario's dienden te worden aangevuld met meer doorgedreven scenario's.

De problematiek van de gelijkwaardigheid en coherentie van de bestaande regelingen inzake BCP in de betalingssystemen, de clearing- en afwikkelingssystemen en de financiële instellingen die kritiek zijn voor de goede werking van het Belgische financiële systeem als geheel, werd door het CFS onderkend als een bij voorrang te behandelen kwestie van gemeenschappelijk belang.

Om die werkzaamheden tot een goed einde te brengen, heeft het CFS een werkgroep opgericht die bestaat uit een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Financiën en vertegenwoordigers van de NBB, de CBFA en het secretariaat van het CFS. Het voorzitterschap ervan werd toevertrouwd aan een van zijn leden, de heer Jean Hilgers, lid van het directiecomité van de NBB.

De werkgroep heeft de actoren en functies afgebakend die kritiek zijn voor de goede werking van het Belgische financiële systeem, heeft een inventaris opgemaakt van hun huidige situatie inzake BCP en heeft aan het CFS verslag uitgebracht omtrent de aanbevelingen die kunnen worden verstrekt om de situatie inzake BCP in het Belgische financiële systeem als geheel te verbeteren. Die aanbevelingen werden door het CFS goedgekeurd op zijn vergadering van 18 oktober 2004.

Soorten gebeurtenissen die in aanmerking worden genomen

In plaats van crisisscenario's af te bakenen, heeft de werkgroep - naar het voorbeeld van wat gewoonlijk in het buitenland gebeurt - geopteerd voor een benadering gericht op de effecten in plaats van op de oorzaken van de diverse potentiële crisissituaties.

Deze benadering heeft ertoe geleid dat in het toepassingsgebied van de aanbevelingen gebeurtenissen van wisselend belang worden opgenomen, of het nu gaat om de ernst of de duur van de storingen. Hoewel rampen van het type 11 september uiteraard de hoofdbekommernis vormen, hebben deze gebeurtenissen precies het belang aangetoond van een globale denkoefening die het ondenkbare in overweging neemt en die aanzet tot de ontwikkeling van soepele oplossingen inzake BCP.

Aanbevelingen die het resultaat zijn van uitgebreid overleg

De werkgroep heeft een vergelijkende studie uitgevoerd van de in het buitenland uitgevaardigde aanbevelingen en heeft bilaterale contacten gelegd met de bevoegde instanties in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten.

Op basis van die vergelijkende analyse en de specifieke kenmerken van ons financiële centrum hebben de leden van de werkgroep richtsnoeren vastgesteld. Over deze richtsnoeren werd zeer uitgebreid overleg gepleegd door de verschillende actoren die kritiek zijn voor de goede werking van de Belgische financiële sector, te weten de grote banken, de beheerders van betalings-, clearing- en afwikkelingsinfrastructuren, de beurs, maar ook de leveranciers van kritieke diensten, in het bijzonder in de telecommunicatiesector.

Alle betrokkenen hebben bevestigd hoe belangrijk de opdracht is : het verzekeren van de continuïteit van hun activiteit is in het algemeen van vitaal belang, zowel om commerciële redenen als wegens de verantwoordelijkheid ten opzichte van hun cliënteel of om reden van hun reputatie. Allen hebben, voor wat hen aanging, een zeer positieve bijdrage geleverd om de kwaliteit van de tekst te verhogen. In dit verslag wordt trouwens in ruime mate rekening gehouden met de geformuleerde opmerkingen. Van hun kant hebben de meeste actoren de voorgestelde richtsnoeren onmiddellijk in de interne bezinning over hun bedrijfstak ingelast.

De betrokken actoren

In de praktijk veronderstelt het opzetten van een BCP in de financiële sector als geheel dat een lijst wordt opgemaakt van de kritieke infrastructuren en financiële instellingen, alsook een lijst van de contactpersonen bij deze laatste inzake BCP. De werkgroep onderscheidde vijf categorieën van kritieke instellingen en functies :

- sommige functies van de NBB;
- de betalingssystemen voor grote bedragen, de clearing- en afwikkelingssystemen evenals de leveranciers van diensten die kritiek zijn voor de goede werking van deze systemen;
- de systeemkritieke financiële instellingen;
- de betalingssystemen voor kleine bedragen;
- de beurs.

De inhoud van de aanbevelingen

Aangezien de voorstellen van de werkgroep grotendeels een gunstige weerklank vonden, heeft het CFS op zijn vergadering van 18 oktober 2004 een reeks aanbevelingen goedgekeurd die gericht zijn op het versterken van de capaciteit van het Belgische financiële systeem om het hoofd te bieden aan gebeurtenissen die een impact kunnen hebben op de continuïteit van de operaties (natuurrampen, terreuracties, epidemieën, cyber-terrorisme, ...).

De door de werkgroep gevolgde aanpak is veeleer functioneel dan institutioneel, zodat aan eenzelfde kritieke financiële instelling verschillende aanbevelingen kunnen worden gedaan naar gelang van de graad van criticiteit van de diverse functies die ze vervult.

Over die aanbevelingen kan het volgende worden gezegd :

1. Gezien de hoge onderlinge-afhankelijkheidsgraad binnen het financiële systeem en gezien de noodzaak om zich - met het oog op het veilig stellen van de reputatie van het Belgische financiële centrum - op zijn minst voor de kritieke infrastructuren en financiële instellingen van internationale omvang te schikken naar de meest geavanceerde buitenlandse aanbevelingen terzake, wordt voorgesteld te streven naar een grotere overeenstemming inzake *Recovery and Resumption Time Objectives*¹.

¹ Onder 'recovery' moet de volledige en correcte voltooiing worden verstaan van de transacties die werden verwerkt op het ogenblik van de gebeurtenis en dit tot de herstart van de activiteiten. De 'recovery'-fase behelst bijvoorbeeld de capaciteit van de kritieke infrastructuur en financiële instellingen om de *back log* (de betalingen die niet konden worden verricht en de transacties die niet konden worden gecompenseerd of afgewikkeld tijdens de onderbreking) over te nemen. Onder 'resumption' moet het herstarten worden verstaan van de activiteiten van de kritieke infrastructuur en financiële instellingen ten behoeve van hun cliënten. Het gaat bijvoorbeeld om de heropening van de markt, de aanvaarding van orders, de verspreiding van bankbiljetten, ...

2. De hieronder beschreven aanbevelingen zijn de doelstellingen die niet enkel bij een lokale gebeurtenis (een gebeurtenis beperkt tot de betrokken instelling of de onmiddellijke omgeving ervan) moeten worden bereikt, maar ook bij gebeurtenissen met een regionale dimensie (een gebeurtenis dat een geografische zone treft die eenzelfde risicoprofiel vertoont).
Er wordt niet voorgesteld de toepassing van een welbepaalde technologie of architectuur te verplichten (het betreft immers zeer complexe materies, waarvoor momenteel verscheidene oplossingen beschikbaar zijn en waarbij de technologie zeer snel evolueert), maar wel aan de kritieke infrastructuren en financiële instellingen te vragen een architectuur en technologie toe te passen die hen in staat stelt hun *Recovery and Resumption Time Objectives* te eerbiedigen, zelfs in geval van een gebeurtenis van regionale omvang (verplicht resultaat, geen verplichte middelen).
3. Inzake *resumption* zou de doelstelling - voor het geheel van de kritieke infrastructuren alsook voor de kritieke financiële instellingen waarvan de interventie noodzakelijk is voor de goede werking van de betalingssystemen voor grote bedragen, de clearing- en afwikkelingssystemen - erin moeten bestaan de activiteit te hervatten vóór het einde van de dag, eventueel door een verlenging van de normale werkuren ingeval zich aan het einde van de dag een gebeurtenis voordoet.
4. Inzake *recovery* zou de doelstelling - voor de betalingssystemen voor grote betalingen, de clearing- en afwikkelingssystemen alsook voor de leveranciers van diensten die kritiek zijn voor de goede werking van deze systemen - erin moeten bestaan te streven naar een *Recovery Time Objective (RTO)* van twee uur nadat zich een gebeurtenis heeft voorgedaan². De kritieke financiële instellingen waarvan de interventie noodzakelijk is voor de goede werking van de betalingssystemen voor grote bedragen, de clearing- en afwikkelingssystemen evenals Banksys zouden daarentegen moeten streven naar een RTO van 2 tot 4 uur, en geleidelijk moeten evolueren naar het onderste van deze vork. De overige kritieke financiële instellingen, de betalingssystemen voor kleine betalingen en de diverse functies die betrokken zijn bij de op de beurs afgesloten transacties (trading, clearing en settlement) zouden moeten streven naar een RTO van 4 uur.
5. Van de kritieke infrastructuren wordt verwacht dat ze die doelstellingen tegen eind 2007 bereiken. Van de kritieke financiële instellingen wordt verwacht dat ze die doelstellingen ook tegen eind 2007 trachten te halen³. Gezien de soms sterk uiteenlopende uitgangssituaties, zal een regelmatige monitoring van de geboekte vooruitgang worden opgezet. Ingeval een kritieke financiële instelling niet in staat is de doelstelling van eind 2007 te bereiken, dient ze aan de CBFA de planning voor het bereiken van het doel te bezorgen. De doelstelling moet hoe dan ook bereikt zijn voor eind 2009.
6. De kritieke infrastructuur en financiële instellingen dienen voldoende afstand te bewaren tussen hun *datacenters* voor productie en back-up, om het risico te vermijden dat deze centra door één en dezelfde gebeurtenis zouden worden getroffen. Ze dienen echter zelf de risico's te evalueren om de gewenste minimale afstand tussen hun productie- en back-upcentra te bepalen. Om de minimale afstand te bepalen dienen de kritieke infrastructuur en financiële instellingen niet alleen rekening te houden met de kosten die voor henzelf kunnen voortvloeien uit een (tijdelijke) onderbreking van hun activiteiten, maar ook met de eventuele weerslag hiervan op het geheel van de financiële sector en de Belgische economie in het algemeen. Er wordt echter niet overwogen om één enkele minimale veiligheidsafstand te bepalen tussen de productie- en back-upcentra van de *datacenters* van alle kritieke infrastructuur en financiële instellingen. Belangrijker dan de afstand is dat de *datacenters* worden gevestigd op plaatsen die een verschillend risicoprofiel vertonen.

2 De termijn van 2 uur stemt overeen met de termijn die door de Amerikaanse overheid en de ECB wordt gehanteerd. Het is tevens de termijn die de BIB in een recent consultatiedocument heeft aangenomen. Het betreft een compromis tussen wat technisch haalbaar is, rekening houdend met de huidige technologie, en de wens dat de kritieke infrastructuur en financiële instellingen hun activiteit zouden kunnen hervatten vóór het einde van de dag.

3 De kritieke financiële instellingen waarvan de bemiddeling nodig is voor de goede werking van de betalingssystemen voor grote bedragen en de clearing- en afwikkelingssystemen, waaraan gevraagd werd te streven naar een recovery time objective van twee tot vier uur en geleidelijk te evolueren naar een minimale hersteltijd, moeten in 2007 (2009) een RTO van 4 uur trachten te bereiken. Idealiter zouden ze vervolgens voor die functies moeten evolueren naar een RTO van 2 uur, aangezien de betalingssystemen voor grote bedragen en de clearing- en afwikkelingssystemen zelf een RTO van 2 uur zullen toepassen.

7. Uit de contacten die werden genomen met de telecommunicatieoperatoren resulteert dat niemand tot dusver over een volledige informatie beschikt over de configuratie van de telecommunicatienetwerken. De kans op het bestaan van een aantal *Single Points of Failure* (SPoFs) kan dus niet worden uitgesloten. Derhalve werd aan de telecommunicatieoperatoren gevraagd de kritieke infrastructuur en financiële instellingen de nodige informatie (plannen, tracés, ...) te verstrekken, waardoor die de aanwezigheid van dubbele netwerkverbindingen en de afwezigheid van SPoFs in de verbindingen tussen hun kritieke gegevenscentra kunnen vaststellen. Indien de telecommunicatieoperator(en) niet in staat is (zijn) die informatie te verstrekken, zouden de CBFA en de NBB kunnen overwegen de kritieke infrastructuur en financiële instellingen aan te raden voor die kritieke verbindingen geen beroep meer te doen op hun diensten. Ingeval deze werkwijze niet haalbaar zou blijken of niet de gewenste garanties zou bieden, moeten de bevoegde instanties hiervan op de hoogte worden gebracht teneinde via hen een oplossing te vinden. In dit verband kan het wetsontwerp betreffende de elektronische communicatie, dat thans in het Parlement wordt besproken, de bevoegdheden van het BIPT terzake verruimen.
8. Alle kritieke infrastructuur en financiële instellingen zouden geregeld, minstens één keer per jaar, hun noodplannen moeten uittesten. Naast de interne tests in de instelling, dienen eveneens bilaterale tests te worden uitgevoerd met de voornaamste tegenpartijen teneinde met name na te gaan of een verbinding tussen twee noodcentra mogelijk is. Er wordt echter geen verplichting opgelegd om multilaterale tests inzake *disaster recovery planning* (DRP) uit te voeren, waarbij verscheidene kritieke actoren gelijktijdig hun activiteiten zouden overschakelen naar hun noodcentrum. Dergelijke tests kunnen inderdaad bepaalde risico's inhouden en bieden slechts een beperkte toegevoegde waarde wanneer de noodplannen voor de kritieke infrastructuur zodanig ontworpen zijn dat de overschakeling naar hun noodcentrum voor de gebruikers van deze infrastructuur op een transparante wijze gebeurt. Het is daarentegen van belang geregeld de niet-technische aspecten van de noodplannen te testen, bijvoorbeeld de interne en externe communicatie op het niveau van de financiële sector en de andere aspecten inzake crisisbeheersing.
9. De beheerders van kritieke infrastructuur worden derhalve verzocht DRP's te ontwikkelen die voldoen aan de volgende vijf transparantievoorwaarden :
- De aanvaarding van beperkte RTO's door de beheerders van kritieke infrastructuur.
 - De aanvaarding van hoge RPO's (Recovery Point Objectives) door de beheerders van kritieke infrastructuur, teneinde het verlies van instructies van de gebruikers en het gegevensverlies tot een aanvaardbaar niveau te beperken⁴.
 - De verbindingen tussen gebruikers en beheerders van kritieke infrastructuur zouden van de productie- naar de noodvestiging moeten kunnen overgaan op een voor de gebruikers transparante wijze.
 - De mogelijkheid voor de gebruiker om, ten minste gedurende de RTO + een extra veiligheidsmarge, alle door de gebruiker aan de beheerder van kritieke infrastructuur verzonden transacties te parkeren (bijvoorbeeld op de "gateway"), in afwachting van het herstel van de verbinding en/of de verwerkingscapaciteit bij de beheerder van kritieke infrastructuur. Zodra alle bij de gebruiker geparkeerde transacties hersteld zijn, worden ze naar de beheerder van kritieke infrastructuur gestuurd.
 - De beheerder van kritieke infrastructuur moet zorgen voor voldoende capaciteit in zijn nood-informaticavestiging teneinde de opgelopen productieachterstand binnen een redelijke tijdsperiode te kunnen inhalen, rekening houdend met het aangeboden soort diensten.

Aangezien die infrastructuur voor bepaalde aspecten afhankelijk zijn van de utility providers, zouden aan deze laatste gelijkwaardige normen kunnen worden opgelegd, wat kan gebeuren via hun toezichthoudende autoriteit.

⁴ Dit mag echter de RTO's niet in het gedrang brengen. In sommige gevallen vereist dit een synchrone *mirroring* tussen de productie- en de noodvestiging, maar er zijn voorbeelden bekend van kritische infrastructuur met beperkte RTO's die gebruik maken van een asynchrone *mirroring* op grote afstand.

10. Naar het voorbeeld van de denkoefening in de VS en in Groot-Brittannië dient dieper te worden ingegaan op de wenselijkheid van een wettelijke regelgeving die aan de overheid de macht zou verlenen om de markten te sluiten of de contractuele verplichtingen op te schorten in bepaalde crisissituaties. Evenzo dient te worden onderzocht of de huidige wetgeving de vordering van de kritieke infrastructuren en financiële instellingen evenals van het kritieke personeel toestaat in geval van crisis.

De tenuitvoerlegging van de aanbevelingen

De tenuitvoerlegging van die aanbevelingen door de afzonderlijke actoren valt onder de respectieve bevoegdheden van de CBFA en de NBB. Ze vormen, voor de kritieke financiële instellingen, een aanvulling op de *Gezonde beheerspraktijken inzake de bedrijfscontinuïteit van financiële instellingen* die de CBFA overigens aan alle kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen zou kunnen richten, zodra de raadpleging van alle betrokken sectoren is afgerond. Wat de niet-financiële actoren betreft, dienen de bevoegde autoriteiten erop toe te zien dat zij die aanbevelingen uitvoeren.

Invoering van een permanente follow-upstructuur

Aangezien de risico's en de technologieën voortdurend evolueren, moet de aanpak van die problematiek voortdurend worden aangepast. Het CFS heeft derhalve beslist een permanente follow-upstructuur op te zetten die de overheidsinstanties en de financiële sector zou verenigen naar het voorbeeld van wat in een aantal andere landen bestaat.

Daartoe zal de permanente follow-upstructuur de volgende opdrachten vervullen :

- de tenuitvoerlegging van deze aanbevelingen begeleiden;
- aan het CFS een jaarverslag voorleggen over de stand van uitvoering van de aanbevelingen alsook over de eventueel hierin aan te brengen aanpassingen.
- meewerken aan het uitstippelen van crisisscenario's die zouden kunnen worden getest voor het Belgische financiële systeem als geheel;
- de nodige synergieën met de buitenlandse financiële autoriteiten tot stand brengen, teneinde een zo groot mogelijke coherentie tussen de verschillende nationale benaderingen te bereiken;
- optreden als bemiddelende instantie ten aanzien van het Crisis- en Coördinatiecentrum van de Regering (CGCCR);
- ingeval van een crisis, dienen als forum voor de uitwisseling van gegevens en de coördinatie van de communicatie tussen de autoriteiten van de financiële sector, de kritieke infrastructuren en financiële instellingen en het CGCCR.

Die permanente follow-upstructuur zal samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van de NBB, de CBFA, het Secretariaat van het CFS en een vertegenwoordiger van de Minister van Financiën. Vertegenwoordigers van de kritieke infrastructuur en financiële instellingen alsook van het BIPT zullen eveneens bij die werkzaamheden worden betrokken.

De volgende werkzaamheden moeten in samenwerking met het CGCCR worden verricht :

- In de eerste plaats dient met de verantwoordelijke personen van het CGCCR te worden afgesproken om een gebeurtenis die de stabiliteit van het financiële systeem in gevaar zou brengen, in principe te beschouwen als een crisis zoals gedefinieerd in de wetgeving betreffende het CGCCR, teneinde gebruik te kunnen maken van de bestaande crisisinfrastructuur.
- Ten tweede wordt voorgesteld samen met het CGCCR na te gaan welke voorbereidingen kunnen worden getroffen op het vlak van organisatie en coördinatie van de noodplanning met betrekking tot gebeurtenissen die de stabiliteit van het financiële systeem in het gedrang kunnen brengen.
- Ten derde moet er, eveneens in samenspraak met het CGCCR, worden op toegezien dat de kritieke infrastructuur en financiële instellingen opgenomen zijn in de inventaris van de kritieke nationale instellingen opgemaakt door de Commissie voor Nationale Vraagstukken inzake Verdediging.
- Ten vierde zal worden nagegaan in welke mate de vertegenwoordigers van de financiële sector en van het CFS kunnen deelnemen aan de bevoegde evaluatiecel (ECOSOC-cel).

In de praktijk zal de permanente follow-upstructuur samen met het CGCCR onderzoeken in hoeverre de kritieke infrastructuren en financiële instellingen een voorkeursbehandeling zouden kunnen genieten ingeval de toegang tot bepaalde middelen of infrastructuren (elektriciteit, telecommunicatie, water, gas, diesel voor de noodgeneratoren, openbaar vervoer, ...) moet worden gerantsoeneerd. Evenzo zal ze nagaan in hoeverre de toegang tot de lokalen van de kritieke infrastructuren en financiële instellingen kan worden verzekerd voor het kritieke personeel (vrije doorgang, politie-escortes, ...).

Communicatie Nationale Bank van België n.v.	de Berlaimontlaan 14 BE-1000 BRUSSEL	tel. + 32 2 221 46 28 www.nbb.be	BTW BE 203 201 340 HRB 22 300
--	---	-------------------------------------	----------------------------------