Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 17. svibnja 2021.
(OR. en)

8640/21

Međuinstitucijski predmet:
2020/0359(COD)

LIMITE

CYBER 138
JAI 523
DATAPROTECT 125
TELECOM 194
MI 332
CSC 190
CSCI 78

PUBLIC

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 – izvješće o napretku

Ovo izvješće sastavljeno je pod nadležnošću predsjedništva i njime se ne dovode u pitanje određene točke koje su od interesa za pojedinačne države članice, kao ni njihovi dodatni doprinosi. U njemu se predstavlja dosadašnji rad pripremnih tijela Vijeća i daje se pregled trenutačnog stanja razmatranja navedenog prijedloga. Vijeće se poziva da primi na znanje ovo izvješće.

I. UVOD

1. Komisija je 16. prosinca 2020. donijela Prijedlog direktive o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije (revidirana Direktiva NIS ili „NIS 2")[1] u cilju zamjene postojeće Direktive o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava („Direktiva NIS")[2]. Taj je prijedlog bio jedna od mjera predviđenih Strategijom EU-a za kibersigurnost za digitalno desetljeće[3] kako bi se povećala otpornost na kiberprijetnje i osiguralo da se građani i poduzeća mogu koristiti pouzdanim digitalnim tehnologijama.

2. Cilj je prijedloga, koji se temelji na članku 114. UFEU-a, dodatno poboljšati otpornost i kapacitete javnih i privatnih subjekata, nadležnih tijela i Unije u cjelini za odgovor na incidente. Prijedlogom se znatno proširuje područje primjene postojeće Direktive NIS, rješava pitanje sigurnosti lanaca opskrbe, jačaju uvedeni sigurnosni zahtjevi i pojednostavnjuju obveze izvješćivanja, uz uvođenje strožih nadzornih mjera i strože provedbe. Sadrži i odredbe koje se odnose na razmjenu informacija i suradnju u upravljanju kiberkrizama na nacionalnoj razini i na razini Unije. Prijedlogom se predviđa i regulacija baza podataka o registraciji domene.

---

1 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148, COM(2020) 823 final.

2 Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije.

3 Dok. 14133/20.

3. Odbor nadležan za prijedlog u Europskom parlamentu jest Odbor za industriju, istraživanje i energetiku (ITRE), a odbori za mišljenje su Odbor za vanjske poslove (AFET), Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO), Odbor za promet i turizam (TRAN) te Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE). Izvjestitelj je za taj predmet Bart Groothuis (Renew, Nizozemska). Portugalsko predsjedništvo održalo je neformalnu razmjenu mišljenja o tom predmetu s izvjestiteljem za ITRE 29. siječnja 2021. Predsjedništvo je 12. travnja 2021. stupilo u kontakt s predstavnicima izvjestitelja za mišljenje Odbora IMCO Mortena Lokkegaarda (Renew, Danska). Portugalsko predsjedništvo o tom je predmetu 16. travnja održalo neformalnu razmjenu mišljenja s voditeljem odjela i drugim administratorima iz Odbora ITRE. Izvjestitelj je svoj nacrt izvješća predstavio Odboru ITRE 3. svibnja 2021.[4]

4. Europski gospodarski i socijalni odbor donio je mišljenje 28. travnja 2021.[5]

5. Odbor stalnih predstavnika odlučio je 3. veljače2021. savjetovati se s Europskim odborom regija o tom prijedlogu[6]. Europski odbor regija dosad nije dao mišljenje.

6. Europski nadzornik za zaštitu podataka dao je svoje mišljenje 11. ožujka 2021.[7]

7. U svojoj izjavi[8] od 26. veljače 2021. Europsko vijeće pozvalo je suzakonodavce da brzo nastave s radom, posebno na revidiranoj Direktivi o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava (Direktiva NIS 2).

---

4 2020/0359(COD).
5 TEN/730-EESC-2020.
6 5573/21
7 Mišljenje 5/2021 o Strategiji za kibersigurnost i Direktivi NIS 2.0.
8 https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/02/26/statement-of-the-members-of-the-european-council-25-26-february-2021/

8. U svojim zaključcima[9] od 22. ožujka 2021. o Strategiji EU-a za kibersigurnost za digitalno desetljeće Vijeće je primilo na znanje važnost sveobuhvatnog i horizontalnog pristupa kibersigurnosti u Uniji, uz potpuno poštovanje nadležnosti i potreba država članica, kao i važnost stalne potpore tehničkoj pomoći i suradnje za izgradnju kapaciteta država članica. Uzimajući u obzir razvoj okružja kiberprijetnji, Vijeće je primilo na znanje novi Prijedlog direktive o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije koji se nadovezuje na Direktivu o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava i ponovno istaknulo svoju potporu jačanju i usklađivanju nacionalnih okvira za kibersigurnost i stalnoj suradnji među državama članicama. Nadalje, naglasilo je potrebu za usklađivanjem i oblikovanjem sektorskog zakonodavstva u tom području.

II. RAD U PRIPREMNIM TIJELIMA VIJEĆA

9. U okviru Vijeća prijedlog razmatra Horizontalna radna skupina za kiberpitanja. Na neformalnom videokonferencijskom sastanku Horizontalne radne skupine za kiberpitanja 17. prosinca 2020. Komisija je predstavila novu Strategiju za kibersigurnost i prijedlog za preispitivanje Direktive NIS. Komisija je zatim 12. siječnja 2021. održala opsežniju prezentaciju o prijedlogu.

10. Tijekom neformalne videokonferencije Horizontalne radne skupine za kiberpitanja 19. siječnja 2021. portugalsko predsjedništvo iznijelo je svoju metodologiju rada za rasprave o Direktivi NIS 2. Predsjedništvo je predvidjelo pažljivo čitanje prijedloga, uzimajući u obzir važne novosti uključene u revidiranu direktivu i omogućujući delegacijama da komentiraju i postave pitanja u pisanom obliku, nakon čega bi uslijedila pojašnjenja Komisije.

[9] 6722/21

11. Osim toga, Horizontalna radna skupina za kiberpitanja raspravljala je o međudjelovanju revidirane Direktive NIS sa sektorskim zakonodavstvom, posebno s Direktivom o otpornosti kritičnih subjekata (Direktiva o CER-u) i Uredbom o digitalnoj operativnoj otpornosti za financijski sektor („DORA”). Komisija (GU HOME) predstavila je novi prijedlog Direktive o CER-u, naglašavajući glavne elemente interakcije s Direktivom NIS 2. Na sastancima Horizontalne radne skupine za kiberpitanja raspravljalo se i o poveznicama s predloženom uredbom o digitalnoj operativnoj otpornosti za financijski sektor u okviru napomene predsjedništva Radne skupine za financijske usluge (odgovorne za pregovore o DORA-i) te prezentacije neslužbenog dokumenta triju država članica o „korelaciji tijela za mrežnu i informacijsku sigurnost i nacionalnih nadležnih tijela u okviru DORA-e” u kontekstu Radne skupine za financijske usluge. Predsjednik Horizontalne radne skupine za kiberpitanja sudjelovao je i na sastanku Radne skupine za civilnu zaštitu kako bi predstavio trenutačno stanje rasprava o Direktivi NIS 2. Predsjedništvo je redovito obavješćivalo Horizontalnu radnu skupinu za kiberpitanja o razvoju relevantnih rasprava u okviru Radne skupine za civilnu zaštitu i Radne skupine za financijske usluge o njihovim predmetima, ponovno ističući potrebu za bliskom koordinacijom na nacionalnoj razini među različitim vodećim ministarstvima u vezi s tim predmetima.

12. Na svojim neslužbenim videokonferencijama 2. i 9. veljače 2021. Horizontalna radna skupina za kiberpitanja počela je preispitivati prijedlog s prvim dvama člancima („Predmet” i „Područje primjene”) te prilozima I. i II. Na sastanku Horizontalne radne skupine za kiberpitanja 2. veljače Komisija i predsjednik Skupine za suradnju u području mrežne i informacijske sigurnosti izvijestili su Horizontalnu radnu skupinu za kiberpitanja o trenutačnom stanju rada Skupine za suradnju u području mrežne i informacijske sigurnosti, među ostalim o njezinoj ulozi u olakšavanju provedbe Direktive NIS. Na navedenom sastanku usto je izvršni direktor ENISA-e održao prezentaciju o programu rada Agencije, koja je uključivala informacije o studiji o ulaganjima u mrežnu i informacijsku sigurnost koju je provela ENISA, te o njezinoj ulozi u podupiranju država članica i institucija EU-a u provedbi politika i savjeta povezanih s Direktivom NIS. Tijekom tih sastanaka održane su sadržajne rasprave o području primjene te su postavljena pitanja u vezi s proporcionalnošću.

13. Na sastanku Horizontalne radne skupine za kiberpitanja 22. veljače 2021. Komisija je predstavila procjenu učinka za preispitivanje Direktive NIS, a rasprave o prijedlogu nastavljene su s člancima 3. i 4. („Minimalno usklađivanje” i „Definicije”).

14. Preliminarna procjena prijedloga nastavljena je 2. ožujka 2021. na sastanku Horizontalne radne skupine za kiberpitanja opsežnim raspravama o člancima 5. i 6. („Nacionalne strategije za kibersigurnost” i „Koordinirano otkrivanje ranjivosti i europski registar ranjivosti”), uz opsežnu prezentaciju Komisije o koordiniranom otkrivanju ranjivosti i EU-ovu registru ranjivosti.

15. Rasprave su nastavljene na sastanku Horizontalne radne skupine za kiberpitanja 9. ožujka 2021. s člancima 7. – 11. o okvirima za upravljanje kiberkrizama, nacionalnim nadležnim tijelima i jedinstvenim kontaktnim točkama u skladu s revidiranom Direktivom NIS, timovima za odgovor na računalne sigurnosne incidente (CSIRT-ovi), uključujući zahtjeve u vezi s njima te njihove zadaće i suradnju na nacionalnoj razini.

16. Na izvanrednom sastanku 17. ožujka 2021. Horizontalna radna skupina za kiberpitanja raspravljala je o člancima 12. – 16. (poglavlje III. naslovljeno „Suradnja”), što uključuje Skupinu za suradnju u području mrežne i informacijske sigurnosti, mrežu CSIRT-ova, Europsku mrežu organizacija za vezu za kiberkrize (EU CyCLONe), izvješće o stanju kibersigurnosti u Uniji i pitanje istorazinskog ocjenjivanja. Konkretno, postavljena su brojna pitanja i zatražena pojašnjenja u vezi s tim člancima. Tijekom tog sastanka pristupilo se i članku 17. naslovljenom „Upravljanje”, uz prezentaciju voditelja tima za sprečavanje i informiranje u okviru Europolova Europskog centra za kiberkriminalitet (EC3) o stajalištu tijelâ za izvršavanje zakonodavstva o revidiranoj Direktivi NIS.

17. Na sastanku 24. ožujka 2021. Horizontalna radna skupina za kiberpitanja razmotrila je poglavlje IV. o upravljanju kibersigurnosnim rizicima i obvezama izvješćivanja, odnosno članke 18. („Mjere upravljanja kibersigurnosnim rizicima”), 19. („Koordinirane procjene rizika ključnih lanaca opskrbe na razini EU-a”) i 20. („Obveze izvješćivanja”), pri čemu se posljednji članak smatra jednom od temeljnih odredaba Direktive NIS 2.

18. Na sastanku 14. travnja Horizontalna radna skupina za kiberpitanja bavila se člancima 21. („Primjena europskih programa kibersigurnosne certifikacije”), 22. („Normizacija”) i 23. („Baze podataka s nazivima domena i registracijskim podacima”) te sljedećim člancima 24. i 25. („Nadležnost i registracija”). Na tom se sastanku raspravljalo i o poglavlju V. (o razmjeni informacija i VI. (o nadzoru i provedbi). Zbog svoje opsežnosti i detaljnosti, članak 29. o nadzoru i provedbi za ključne subjekte te članak 30. o nadzoru i provedbi za važne subjekte potaknuli su brojne komentare i pitanja država članica. Slično tome, izneseni su brojni komentari i pitanja u vezi s člancima 31., 32. i 33. o upravnim novčanim kaznama, povredama koje uključuju povredu osobnih podataka i sankcijama. Države članice zatražile su i dodatna pojašnjenja u vezi s člankom 34. o uzajamnoj pomoći.

19. Horizontalna radna skupina za kiberpitanja na sastanku 19. travnja osvrnula se na poglavlje VII. o prijelaznim i završnim odredbama (od članka 35. do 43.), čime je zaključeno čitanje članaka.

20. Horizontalna radna skupina za kiberpitanja na sastanku 28. travnja 2021. dovršila je čitanje cijelog prijedloga razmatranjem uvodnih izjava. To je bio prvi uživo održan sastanak Horizontalne radne skupine za kiberpitanja o Direktivi NIS 2 tijekom portugalskog predsjedanja. Prethodno je Komisija 15. veljače 2021. dostavila tablicu korelacija između uvodnih izjava i relevantnih članaka u tekstu.

21. Na sastanku 5. svibnja 2021. Horizontalna radna skupina za kiberpitanja održala je prvu razmjenu mišljenja s ciljem započinjanja izrade nacrta teksta u vezi s tim predmetom. Kako bi se ostvario napredak u vezi s predmetom, predsjedništvo je postupak izrade nacrta teksta odlučilo započeti pitanjem interakcije revidirane Direktive NIS s relevantnim sektorskim zakonodavstvom. Ta je odluka donesena na temelju rasprava održanih u okviru Horizontalne radne skupine za kiberpitanja tijekom čitanja predmeta, kao i činjenice da su države članice već utvrdile da je to pitanje važno s obzirom na poseban navod o tom pitanju iz Zaključaka Vijeća o Strategiji EU-a za kibersigurnost za digitalno desetljeće od 22. ožujka. Od država članica zatraženo je da do 14. svibnja 2021. dostave konkretne prijedloge teksta o tom pitanju.

22. Tijekom portugalskog predsjedanja Horizontalna radna skupina za kiberpitanja dosad je predstavljanju i čitanju prijedloga posvetila 17 sastanaka. Tijekom tih rasprava neke su države članice uložile analitičku rezervu na cijeli prijedlog ili neke njegove dijelove.

23. Predsjedništvo smatra da je pažljivim čitanjem Direktive NIS 2 državama članicama omogućeno da od Komisije dobiju detaljna objašnjenja o temeljnim izmjenama revidirane direktive te da istodobno istaknu svoje glavne bojazni u pogledu prijedloga, čime se olakšava i pojednostavnjuje budući rad s ciljem postizanja pravodobnog dogovora o općem pristupu.

III. SADRŽAJ

24. Iako su općenito pozdravile revidiranu Direktivu NIS, tijekom rasprava održanih u okviru Horizontalne radne skupine za kiberpitanja države članice istaknule su niz ključnih pitanja i bojazni koje bi trebalo razmotriti tijekom pregovora o prijedlogu.

25. Jedno od pitanja koja su se ponavljala tijekom rasprava bila je interakcija revidirane Direktive NIS i sektorskog zakonodavstva. Tijekom dosad održanih rasprava velika većina država članica izjavila je da se prijedlog revidirane Direktive NIS mora smatrati horizontalnim okvirom za kibersigurnost u EU-u te da bi ona trebala služiti kao osnovni standard za minimalno usklađivanje cjelokupnog relevantnog sektorskog zakonodavstva u tom području.

26. Kao drugo, izražena je zabrinutost u pogledu znatnog proširenja područja primjene revidirane Direktive NIS: količine ključnih i važnih subjekata obuhvaćenih područjem primjene Direktive; odgovornosti država članica u pogledu utvrđivanja ključnih i važnih subjekata; posljedica za sposobnost nacionalnih nadležnih tijela da prate te popise subjekata; posebnosti priloga u kojima se detaljno navode ključni i važni subjekti obuhvaćeni područjem primjene, npr. opsežno uključivanje prehrambenog i prometnog sektora bez obzira na njihovu važnost za odgovarajući sektor; ograničenja uvođenja praga veličine, posebno kada je riječ o subjektima koji pružaju više od jedne usluge ili malim subjektima i mikrosubjektima sa snažnim međuovisnostima s drugim uslugama, što dovodi do kaskadnih učinaka.

27. Kao treće, neke države članice istaknule su i kriterij veličine kao jedini element za razmatranje u pogledu utvrđivanja ključnih i važnih subjekata koji trebaju biti obuhvaćeni područjem primjene Direktive te bi one kumulativno radije primijenile pristup utemeljen na riziku ili dodatne kvalitativne kriterije uvedene na nacionalnoj razini. Komisija je jasno navela da je kriterij veličine optimalan, iako možda nije idealan, za rješavanje pitanja neučinkovitog postupka identifikacije koji proizlazi iz postojeće Direktive NIS, čime se izbjegava fragmentacija u primjeni budućeg instrumenta.

28. Neke države članice dovele su u pitanje dopušta li pravna osnova jedinstvenog tržišta (članak 114. UFEU-a) obuhvaćanje javne uprave područjem primjene revidirane direktive. Tri države članice izrazile su interes za dobivanje pisanog mišljenja Pravne službe Vijeća o tom pitanju. Osim toga, dovedeni su u pitanje kriteriji prema kojima se utvrđuju subjekti javne uprave (statistička nomenklatura teritorijalnih jedinica – NUTS).

29. Peto pitanje koje je nekoliko država članica istaknulo tijekom rasprava odnosi se na bojazni u pogledu nacionalne sigurnosti i praktičnu primjenu isključenja javnih subjekata uključenih u održavanje javne sigurnosti, obrane i nacionalne sigurnosti iz područja primjene revidirane direktive.

30. Ostala bitna pitanja koja su države članice postavile odnosila su se na poveznice i moguće dvostrukosti u različitim strukturama, mrežama i mehanizmima u području kibersigurnosti na razini EU-a, posebno u kontekstu uvođenja mreže EU CyCLONe, ali i s obzirom na buduće prijedloge i/ili inicijative kao što su uspostava mreže centara za sigurnosne operacije (SOC) ili prijedlog o zajedničkoj jedinici za kibersigurnost.

31. Kada je riječ o uvođenju istorazinskog ocjenjivanja, neke države članice dovele su u pitanje obveznu prirodu tog postupka i mehanizam za utvrđivanje odgovarajuće metodologije, postavile pitanja o povjerljivosti i dostupnosti informacija koje bi se razmjenjivale te istaknule nedostatak resursa dostupnih za provedbu takvog ocjenjivanja, posebno u manjim državama članicama.

32. U pogledu sigurnosti lanca opskrbe, a posebno mjera upravljanja kibersigurnosnim rizicima utvrđenih u članku 18. i koordiniranih procjena rizika ključnih lanaca opskrbe na razini EU-a iz članka 19. prijedloga revidirane Direktive, Komisija je navela da trenutačno razmatra sveobuhvatan pristup, uključujući moguća nova horizontalna pravila za poboljšanje kibersigurnosti svih povezanih proizvoda i pripadajućih usluga stavljenih na unutarnje tržište.

33. Kako je prethodno navedeno, države članice postavile su nekoliko pitanja o koordiniranom otkrivanju ranjivosti i europskom registru ranjivosti koji treba uspostaviti ENISA. Komisija je održala detaljno izlaganje o tim dvama pitanjima i navela da će se njihov razvoja odvijati na temelju postojećih nacionalnih i međunarodnih najboljih praksi i postupaka u tom području.

34. Kada je riječ o izvješćivanju, države članice izrazile su mišljenja o administrativnom opterećenju, posljedicama u vezi s odgovornošću koje iz njega proizlaze, roku obavješćivanje od 24 sata i izvješćivanju o ozbiljnim kiberprijetnjama i izbjegnutim incidentima.

35. Mnoge države članice koje su od Europske komisije zatražile dodatna pojašnjenja o tim pitanjima uputile su i na praktična i pravna razmatranja o stavljanju relevantnih odredbi eIDAS-a i Europskog zakonika elektroničkih komunikacija izvan snage.

36. Države članice dovele su u pitanje i opsežne ovlasti predviđene za Komisiju u revidiranoj Direktivi NIS u pogledu donošenja delegiranih i provedbenih akata. To je uključivalo upite o poveznicama s Aktom o kibersigurnosti u vezi s certifikacijom.

IV. ZAKLJUČCI

37. Predsjedništvo izražava iskrenu zahvalnost Komisiji na predanom sudjelovanju tijekom postupka temeljitog čitanja te pojašnjavanju i odgovaranju na pitanja i komentare koje su države članice iznijele tijekom rasprava.

38. Nadalje, predsjedništvo prepoznaje predanost država članica tom procesu, što je vidljivo iz brojnih detaljnih komentara i pitanja postavljenih tijekom rasprava. Predsjedništvo je u potpunosti svjesno važnih napora koje su države članice uložile u pogledu međuministarske koordinacije predmeta na nacionalnoj razini.

39. Na temelju navedenih rasprava u okviru Horizontalne radne skupine za kiberpitanja predsjedništvo smatra da određeni ključni elementi prijedloga revidirane Direktive NIS još nisu dovoljno razrađeni za omogućavanje postizanja napretka u raspravama država članica o njihovoj izradi. Predsjedništvo stoga smatra da će rješavanje pitanja interakcije revidirane Direktive NIS s relevantnim sektorskim zakonodavstvom omogućiti napredak u tom predmetu i doprinijeti potrebnom pojašnjenju relevantnih odredaba Direktive NIS 2 koje odgovaraju odredbama drugih pravnih akata koji su trenutačno i/ili će uskoro biti predmet rasprave u pripremnim tijelima Vijeća (među kojima su DORA i CER). Treba imati na umu i da se svaki pravni akt u toj interakciji nalazi u različitoj fazi postupka pregovora u okviru nadležnih pripremnih tijela Vijeća. Rješavanje pitanja interakcije s relevantnim sektorskim zakonodavstvom u postupku izrade nacrta Direktive NIS 2 *ab initio* trebalo bi omogućiti nesmetane, neovisne i na čvrstim temeljima zasnovane pregovore o različitim pravnim aktima.

40. U skladu s trenutačnim planiranjem portugalskog predsjedništva, Horizontalna radna skupina za kiberpitanja do kraja lipnja 2021. održat će ukupno 19 sastanaka posvećenih revidiranoj Direktivi NIS. Predsjedništvo smatra da Vijeće zaključivanjem temeljitog i, prema našem mišljenju, neophodnog čitanja revidirane Direktive, a zatim i započinjanjem postupka izrade nacrta teksta, u velikoj mjeri odgovara pozivu koji je Europsko vijeće uputilo na sastanku 26. veljače da se brzo nastavi s radom na revidiranoj Direktivi o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava.

41. Portugalsko predsjedništvo predano je bliskoj suradnji s predstojećim slovenskim predsjedništvom kako bi se olakšao nastavak rasprava u okviru Horizontalne radne skupine za kiberpitanja i osigurao nesmetan napredak u vezi s tim predmetom u Vijeću.

42. S obzirom na navedeno Odbor stalnih predstavnika i Vijeće pozivaju se da prime na znanje napredak ostvaren u vezi s ispitivanjem predložene direktive.