



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 17 de maio de 2021
(OR. en)

8640/21

LIMITE

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

Dossiê interinstitucional:
2020/0359(COD)

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União e que revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 – Relatório intercalar

O presente relatório foi elaborado sob a responsabilidade da Presidência e em nada prejudica as questões que se revistam de um interesse especial para certos Estados-Membros nem outras observações por eles apresentadas. Nele se descreve o trabalho realizado até à data pelas instâncias preparatórias do Conselho e se faz o ponto da situação da análise da proposta referida em epígrafe. O Conselho é convidado a tomar conhecimento do presente relatório.

I. INTRODUÇÃO

1. Em 16 de dezembro de 2020, a Comissão adotou a proposta de diretiva relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União (Diretiva SRI revista ou "SRI 2")¹, com o objetivo de substituir a atual Diretiva relativa à segurança das redes e da informação ("Diretiva SRI")². A proposta era uma das ações previstas na Estratégia de cibersegurança da UE para a década digital³, com o objetivo de reforçar a resiliência às ciberameaças e garantir que os cidadãos e as empresas beneficiassem de tecnologias digitais fiáveis.
2. O objetivo da proposta, baseada no artigo 114.º do TFUE, é continuar a aumentar a resiliência e a capacidade de resposta a incidentes por parte das entidades públicas e privadas, das autoridades competentes e da União no seu conjunto. A proposta alarga significativamente o âmbito de aplicação da atual Diretiva SRI, trata o problema da segurança das cadeias de fornecimento, reforça os requisitos de segurança impostos e simplifica as obrigações de notificação, estabelecendo simultaneamente um regime mais rigoroso de supervisão e execução. Contém igualmente disposições relativas à partilha de informações e à cooperação em matéria de gestão de cibercrises a nível nacional e da União. A proposta prevê ainda a regulamentação das bases de dados relativos ao registo de domínios.

¹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União e que revoga a Diretiva (UE) 2016/1148, COM(2020) 823 final.

² Diretiva 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

³ doc. 14133/20

3. No Parlamento Europeu, a comissão competente para apreciar esta proposta é a Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia (ITRE), enquanto as comissões de parecer são a dos Assuntos Externos (AFET), do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO), dos Transportes e do Turismo (TRAN) e das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE). O relator do dossiê é Bart Groothuis (Renew, Países Baixos). A Presidência portuguesa procedeu a uma troca informal de pontos de vista sobre o dossiê com o relator da Comissão ITRE, em 29 de janeiro de 2021. Em 12 de abril de 2021, a Presidência manteve contactos com representantes do relator de parecer da Comissão IMCO, Morten Lokkegaard (Renew, Dinamarca). Em 16 de abril, a Presidência portuguesa procedeu a uma troca informal de pontos de vista sobre o dossiê com o chefe de unidade e outros administradores da Comissão ITRE. O relator apresentou o seu projeto de relatório na Comissão ITRE em 03 de maio de 2021⁴.
4. O Comité Económico e Social Europeu adotou o respetivo parecer em 28 de abril de 2021⁵.
5. Em 3 de fevereiro de 2021, o Comité de Representantes Permanentes decidiu consultar o Comité das Regiões Europeu sobre a proposta⁶. Até à data, este Comité ainda não emitiu parecer.
6. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados adotou parecer em 11 de março de 2021⁷.
7. Na declaração⁸ de 26 de fevereiro de 2021, o Conselho Europeu convidou os legisladores a fazerem avançar rapidamente os trabalhos, em especial no que se refere à Diretiva Segurança das Redes e da Informação revista (Diretiva SRI 2).

⁴ 2020/0359(COD)

⁵ TEN/730-EESC-2020

⁶ 5573/21

⁷ Parecer 5/2021 sobre a Estratégia para a Cibersegurança e a Diretiva SRI 2.0.

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/02/26/statement-of-the-members-of-the-european-council-25-26-february-2021/>

8. Nas suas conclusões⁹ de 22 de março sobre a Estratégia de Cibersegurança da UE para a década digital, o Conselho reconhece a importância de se seguir uma abordagem abrangente e horizontal no domínio da cibersegurança na União, respeitando plenamente as competências e necessidades dos Estados-Membros, e de se apoiar continuamente a assistência técnica e a cooperação em matéria de reforço das capacidades dos Estados-Membros. Tendo em conta a evolução do panorama das ciberameaças, o Conselho tomou nota da nova proposta de diretiva relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União, que tem por base a Diretiva SRI, e reiterou o seu apoio ao reforço e harmonização dos quadros nacionais de cibersegurança e à cooperação sustentada entre Estados-Membros. Além disso, salientou a necessidade de alinhar e articular a legislação setorial neste domínio.

II. TRABALHOS NAS INSTÂNCIAS PREPARATÓRIAS DO CONSELHO

9. No Conselho, a análise da proposta é realizada no Grupo Horizontal das Questões do Ciberespaço (a seguir designado por Grupo Horizontal). Na reunião informal do Grupo Horizontal, realizada por videoconferência a 17 de dezembro de 2020, a Comissão apresentou a nova estratégia de cibersegurança e a proposta de revisão da Diretiva SRI. Posteriormente, em 12 de janeiro de 2021, a Comissão fez uma apresentação mais abrangente da proposta.
10. Durante a videoconferência informal do Grupo Horizontal de 19 de janeiro de 2021, a Presidência portuguesa apresentou a sua metodologia de trabalho para os debates sobre a Diretiva SRI 2. A Presidência previu uma leitura cuidadosa da proposta, tendo em conta as importantes inovações incluídas na diretiva revista e permitindo que as delegações comentassem e apresentassem perguntas por escrito, seguidas de esclarecimentos por parte da Comissão.

⁹ 6722/21

11. Além disso, o Grupo Horizontal debateu a interação entre a Diretiva SRI revista e a legislação setorial, nomeadamente a Diretiva relativa à resiliência das entidades críticas (Diretiva "REC") e o Regulamento relativo à resiliência operacional digital do setor financeiro ("DORA"). A Comissão (DG HOME) apresentou a nova proposta de Diretiva REC, sublinhando os principais elementos de interação com a Diretiva SRI 2. Nas reuniões do Grupo Horizontal também foram abordadas as ligações com a proposta de regulamento relativo à resiliência operacional digital para o setor financeiro com base numa nota de debate da Presidência do Grupo dos Serviços Financeiros (responsável pelas negociações do Regulamento "DORA") e numa apresentação do documento oficioso submetido por três Estados-Membros no contexto do Grupo dos Serviços Financeiros em que se analisa a "correlação entre as autoridades SRI e as autoridades nacionais competentes no âmbito do DORA". O Presidente do Grupo Horizontal participou igualmente numa reunião do Grupo PROCIV para fazer o ponto da situação dos debates sobre a Diretiva SRI 2. A Presidência informou regularmente o Grupo Horizontal sobre a evolução dos debates pertinentes no âmbito do PROCIV e o Grupo dos Serviços Financeiros sobre os respetivos dossiês, reiterando a necessidade de haver uma estreita coordenação a nível nacional entre os diferentes ministérios responsáveis por estes dossiês.
12. Nas videoconferências informais de 2 e 9 de fevereiro de 2021, o Grupo Horizontal deu início à análise da proposta, começando pelos dois primeiros artigos ("Objeto" e "Âmbito de aplicação") e os Anexos I e II. Na reunião de 2 de fevereiro, a Comissão e o presidente do grupo de cooperação SRI fizeram o ponto da situação dos trabalhos deste último grupo, nomeadamente sobre o papel que desempenha no sentido de facilitar a aplicação da Diretiva SRI. Na referida reunião, o diretor executivo da ENISA apresentou também o programa de trabalho da Agência, prestando nesse contexto informações sobre o estudo dos investimentos em SRI, que foi realizado pela ENISA, e sobre o seu papel no apoio aos Estados-Membros e às instituições da UE no que toca à aplicação das políticas e ao aconselhamento relacionados com a Diretiva SRI. Durante essas reuniões, realizaram-se debates de fundo sobre o âmbito de aplicação e foram levantadas questões relativas à proporcionalidade.

13. Na reunião do Grupo Horizontal de 22 de fevereiro de 2021, a Comissão apresentou a avaliação de impacto da revisão da Diretiva SRI e os debates sobre a proposta prosseguiram com os artigos 3.º e 4.º ("Harmonização mínima" e "Definições").
14. Em 2 de março de 2021, a avaliação preliminar da proposta prosseguiu na reunião do Grupo Horizontal com debates aprofundados sobre os artigos 5.º e 6.º ("Estratégias nacionais de cibersegurança" e "Divulgação coordenada de vulnerabilidades e registo europeu de vulnerabilidades"), com uma ampla apresentação, feita pela Comissão, sobre a comunicação coordenada de vulnerabilidades e o registo europeu de vulnerabilidades.
15. Os debates prosseguiram na reunião do Grupo Horizontal de 9 de março de 2021, com os artigos 7.º a 11.º, relativos aos quadros de gestão de crises de cibersegurança, às autoridades nacionais competentes e aos pontos de contacto únicos designados nos termos da Diretiva SRI revista e às equipas de resposta a incidentes de segurança informática (CSIRT), incluindo os seus requisitos e tarefas e a cooperação a nível nacional.
16. Na sua reunião extraordinária de 17 de março de 2021, o Grupo Horizontal debateu os artigos 12.º a 16.º (capítulo III sobre a "Cooperação"), o que inclui o grupo de cooperação SRI, a rede de CSIRT, a Rede de Organizações de Coordenação de Cibercrises (EU CyCLONe), o relatório sobre o estado da cibersegurança na União e a questão das avaliações pelos pares. Em especial, foram levantadas algumas questões e clarificações relativamente a estes artigos. O artigo 17.º, sobre a "Governação", foi também abordado durante esta reunião, para além de uma apresentação feita pelo chefe da Equipa de Prevenção e Sensibilização do Centro Europeu de Cibercriminalidade (EC3) da Europol, sobre o ponto de vista das autoridades responsáveis pela aplicação da lei relativamente à Diretiva SRI revista.
17. Na reunião de 24 de março de 2021, o Grupo Horizontal analisou o capítulo IV, sobre as obrigações de gestão dos riscos de cibersegurança e de notificação, nomeadamente os artigos 18.º ("Medidas de gestão dos riscos de cibersegurança"), 19.º ("Avaliações coordenadas a nível da UE dos riscos de cadeias de fornecimento críticas") e 20.º ("Obrigações de notificação"), sendo este último artigo considerado uma das disposições fundamentais da Diretiva SRI 2.

18. Na reunião de 14 de abril, o Grupo Horizontal abordou os artigos 21.º ("Utilização dos sistemas europeus de certificação da cibersegurança"), 22.º ("Normalização") e 23.º ("Bases de dados dos nomes de domínio e dos dados de registo"), bem como os artigos subsequentes 24.º e 25.º ("Competência e registo"). Os capítulos V e VI (relativos, respetivamente, à partilha de informações e à supervisão e execução) foram também debatidos nesta reunião. Devido à sua extensão e pormenor, os artigos 29.º e 30.º, referentes à supervisão e execução, para as entidades essenciais e importantes, respetivamente, suscitarão numerosas observações e questões por parte dos Estados-Membros. Do mesmo modo, foram feitas observações e perguntas substanciais sobre os artigos 31.º, 32.º e 33.º em matéria de coimas, infrações que implicam uma violação de dados pessoais e sanções. Os Estados-Membros solicitaram igualmente esclarecimentos adicionais sobre o artigo 34.º, relativo à assistência mútua.
19. O Grupo Horizontal abordou o capítulo VII, referente às Disposições transitórias e finais (artigo 35.º 43.º) na reunião de 19 de abril, concluindo assim a leitura dos artigos.
20. Na reunião de 28 de abril de 2021, o Grupo Horizontal finalizou a leitura integral da proposta com a análise dos considerandos. Esta foi a primeira reunião presencial do Grupo Horizontal sobre a Diretiva SRI 2 que se realizou durante a Presidência portuguesa. Em 15 de fevereiro de 2021, a Comissão tinha já partilhado um quadro de correspondência entre os considerandos e os artigos pertinentes do texto.
21. Na reunião de 5 de maio de 2021, o Grupo Horizontal procedeu a uma primeira troca de pontos de vista com o objetivo de dar início ao trabalho de redação deste dossiê. A fim de avançar com o dossiê, a Presidência decidiu iniciar o processo de redação da parte referente à questão da interação entre a Diretiva SRI revista e a legislação setorial pertinente. Esta decisão foi tomada com base nos debates realizados no Grupo Horizontal durante a leitura do dossiê, bem como no facto de esta questão já ter sido apontada como importante pelos Estados-Membros, tendo em conta a referência específica incluída nas conclusões do Conselho de 22 de março sobre a Estratégia de cibersegurança da UE para a década digital relativamente a este tema. Foi solicitado aos Estados-Membros que apresentassem propostas concretas de redação sobre esta matéria até 14 de maio de 2021.

22. Até à data, durante a Presidência portuguesa, o Grupo Horizontal dedicou 17 reuniões à apresentação e leitura da proposta. Durante estes debates, alguns Estados-Membros apresentaram reservas de análise sobre a totalidade ou parte da proposta.
23. A Presidência está convicta de que a leitura cuidadosa da Diretiva SRI 2 permitiu que os Estados-Membros obtivessem explicações pormenorizadas da parte da Comissão sobre as alterações fundamentais à diretiva revista e, simultaneamente, destacassem as suas principais preocupações relativamente à proposta, facilitando e racionalizando assim os trabalhos futuros com vista a chegar oportunamente a uma orientação geral.

III. QUESTÕES DE FUNDO

24. Nos debates realizados no âmbito do Grupo Horizontal, embora, de um modo geral, se congratulassem com a revisão da Diretiva SRI, os Estados-Membros levantaram uma série de questões e preocupações fundamentais que devem ser tidas em conta durante a negociação da proposta.
25. Uma das questões recorrentemente suscitadas durante os debates foi a interação entre a Diretiva SRI revista e a legislação setorial. Durante os debates realizados até à data, uma maioria significativa dos Estados-Membros declarou que era imperativo considerar a proposta de Diretiva SRI revista como o quadro horizontal para a cibersegurança na UE e que esta devia servir de norma de base para a harmonização mínima de toda a legislação setorial pertinente neste domínio.
26. Em segundo lugar, manifestaram muitas preocupações quanto ao alargamento significativo do âmbito de aplicação da Diretiva SRI revista: a medida em que as entidades essenciais e importantes são abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva; as responsabilidades dos Estados-Membros na identificação das entidades essenciais e importantes; as implicações para a capacidade das autoridades nacionais competentes para acompanhar estas listas de entidades; as especificidades dos anexos que descrevem em pormenor as entidades essenciais e importantes abrangidas pelo âmbito de aplicação, por exemplo, a inclusão alargada dos setores alimentar e dos transportes, independentemente da importância destas entidades para o respetivo setor; as limitações da introdução de um limite máximo de dimensão, especialmente no que diz respeito a entidades que prestam mais do que um serviço ou a pequenas e micro entidades com fortes interdependências com outros serviços, com efeito de cascata.

27. Em terceiro lugar, alguns Estados-Membros fizeram também referência aos critérios relacionados com a dimensão como único elemento a considerar em termos de identificação das entidades essenciais e importantes abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva, demonstrando preferência por uma abordagem cumulativa baseada no risco ou critérios qualitativos adicionais introduzidos a nível nacional. A Comissão demonstrou claramente que, embora talvez não sejam ideais, os critérios de limitação com base na dimensão são os mais adequados para resolver o problema da ineficácia do processo de identificação resultante da atual Diretiva SRI, evitando assim a fragmentação na aplicação do futuro instrumento.
28. Alguns Estados-Membros levantaram a questão de saber se a base jurídica do mercado único (artigo 114.º do TFUE) permitia incluir a administração pública no âmbito da diretiva revista. Três Estados-Membros manifestaram interesse em que o Serviço Jurídico do Conselho emitisse por escrito um parecer sobre esta matéria. Além disso, foram questionados os critérios de identificação das entidades da administração pública (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas – NUTS).
29. Uma quinta questão, salientada por vários Estados-Membros durante os debates, diz respeito às preocupações em matéria de segurança nacional e de aplicação, na prática, da exclusão das entidades públicas envolvidas na manutenção da segurança pública, da defesa e da segurança nacional do âmbito de aplicação da diretiva revista.
30. Outras questões de interesse suscitadas pelos Estados-Membros estão relacionadas com as ligações e eventuais duplicações entre as diferentes estruturas, redes e mecanismos no domínio da cibersegurança a nível da UE, nomeadamente com a criação da rede EU CyCLONe, mas também em antecipação de futuras propostas e/ou iniciativas, tais como a criação de uma rede de centros de operações de segurança ou a proposta relativa à ciberunidade conjunta.
31. No que diz respeito à introdução das avaliações pelos pares, alguns Estados-Membros questionaram a natureza obrigatória deste exercício e o mecanismo para estabelecer a respetiva metodologia, tendo levantado questões sobre a confidencialidade e disponibilidade das informações trocadas, e sublinharam a escassez de recursos disponíveis para a realização dessas avaliações, em especial nos Estados-Membros de menor dimensão.

32. No que diz respeito à segurança da cadeia de fornecimento e, mais especificamente, às medidas de gestão dos riscos em matéria de cibersegurança identificadas no artigo 18.º e às avaliações coordenadas de risco das cadeias de fornecimento críticas a nível da UE previstas no artigo 19.º da proposta de diretiva revista, a Comissão indicou que estava atualmente a ponderar uma abordagem global, incluindo eventuais novas regras horizontais para aumentar a cibersegurança de todos os produtos conectados e serviços conexos colocados no mercado interno.
33. Tal como já se referiu, os Estados-Membros levantaram várias questões a respeito da divulgação coordenada de vulnerabilidades e da criação de um registo europeu de vulnerabilidade pela ENISA. A Comissão fez uma apresentação pormenorizada sobre estas duas questões, indicando que o seu desenvolvimento se basearia nas melhores práticas e procedimentos nacionais e internacionais existentes neste domínio.
34. No que diz respeito à notificação, os Estados-Membros manifestaram-se a propósito dos encargos administrativos, das implicações em termos de responsabilidade daí decorrentes, do prazo de 24 horas para a notificação e também das notificações relativas às ciberameaças significativas e aos quase incidentes.
35. Muitos Estados-Membros teceram também considerações de ordem prática e jurídica a respeito da revogação das disposições pertinentes do Regulamento eIDAS e do CECE e solicitaram esclarecimentos adicionais à Comissão Europeia sobre estes pontos.
36. Os Estados-Membros questionaram ainda os amplos poderes previstos para a Comissão na Diretiva SRI revista no que diz respeito à adoção de atos delegados e de atos de execução. Neste contexto, foram apresentadas dúvidas quanto às ligações com o Regulamento Cibersegurança da UE no que diz respeito à certificação.

IV. CONCLUSÕES

37. A Presidência manifesta o seu sincero apreço pelo compromisso assumido pela Comissão durante o processo de leitura aprofundada, procurando responder e esclarecer as perguntas e comentários apresentados pelos Estados-Membros durante os debates.
38. Além disso, a Presidência reconhece o empenho dos Estados-Membros neste processo, tal como demonstraram as múltiplas observações e perguntas pormenorizadas apresentadas durante os debates. A Presidência, está plenamente consciente dos importantes esforços envidados pelos Estados-Membros em termos de coordenação interministerial a nível nacional sobre o dossiê.
39. Com base nos já referidos debates havidos no Grupo Horizontal, a Presidência está convicta de que certos elementos cruciais da proposta de Diretiva SRI revista ainda não estão suficientemente amadurecidos para permitir progressos profícuos nas deliberações entre os Estados-Membros no que toca à sua redação. Por conseguinte, a Presidência considera que a resolução da questão da interação entre a Diretiva SRI revista e a legislação setorial relevante permitirá avançar no dossiê e contribuirá para a necessária clarificação entre as disposições correspondentes da Diretiva SRI 2 e outros atos jurídicos a ser discutidos atualmente e/ou em breve nas instâncias preparatórias do Conselho (nomeadamente, mas não exclusivamente, o Regulamento DORA e a Diretiva REC). Há também que ter em conta que cada ato jurídico nesta interação se encontra em diferentes fases do processo de negociação nas instâncias preparatórias competentes do Conselho. Abordar, desde o início, a questão da interação com a legislação setorial pertinente no processo de elaboração da Diretiva SRI 2 deverá permitir que as negociações dos diferentes atos jurídicos decorram sem problemas, de forma independente e com bases sólidas.

40. Até ao final de junho de 2021, seguindo o atual planeamento da Presidência portuguesa, o Grupo Horizontal terá realizado um total de 19 reuniões dedicadas à Diretiva SRI revista. A Presidência considera que, ao concluir a leitura exaustiva e, na nossa opinião, necessária da diretiva revista, e tendo posteriormente iniciado o processo de redação, o Conselho corresponde amplamente ao convite feito pelo Conselho Europeu na sua reunião de 26 de fevereiro para levar rapidamente por diante os trabalhos sobre a Diretiva Segurança das Redes e da Informação revista.
41. A Presidência portuguesa está empenhada em trabalhar em estreita colaboração com a futura Presidência eslovena, a fim de facilitar a continuação dos debates no âmbito do Grupo Horizontal e de assegurar a realização de bons progressos neste dossiê a nível do Conselho.
42. Atendendo ao que precede, convidam-se o Conselho e o Comité de Representantes Permanentes a tomar nota dos progressos realizados na análise da proposta de diretiva.
-