

Bruxelles, 28.10.2019.
COM(2019) 546 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o procjeni dosljednosti u pristupu država članica pri identifikaciji operatora ključnih
usluga u skladu s člankom 23. stavkom 1. Direktive 2016/1148/EU o sigurnosti mrežnih i
informacijskih sustava**

1. Uvod

Direktiva (EU) 2016/1148 o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije¹ (Direktiva NIS) prvi je instrument unutarnjeg tržišta kojem je cilj poboljšati otpornost EU-a na rizike u području kibersigurnosti. Na temelju članka 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije svrha je te direktive osigurati kontinuitet pružanja usluga te tako omogućiti gospodarstvu i društvu Unije da pravilno funkcioniraju. Radi toga se, direktivom se uvode konkretne mjere za izgradnju kibersigurnosnih kapaciteta u cijelom EU-u i ublažavanje sve većih prijetnji mrežnim i informacijskim sustavima koji se upotrebljavaju za pružanje ključnih usluga u ključnim sektorima.

Nakon što je stupila na snagu u kolovozu 2016., države članice imale su rok do 9. svibnja 2018.² da donesu nacionalne mjere potrebne za usklađivanje s odredbama Direktive NIS. Direktivom se promiče kultura upravljanja rizikom među društvima ili drugim subjektima koji pružaju ključne usluge, koji su u skladu s člankom 5. definirani kao „operatori ključnih usluga”. Operatori obuhvaćeni područjem primjene te direktive dužni su poduzimati odgovarajuće i razmjerne tehničke i organizacijske mjere za upravljanje rizicima za sigurnost kojima su izloženi njihovi mrežni i informacijski sustavi te za prijavljivanje ozbiljnih incidenata nadležnim tijelima.

Suzakonodavci su delegirali provedbu Direktive NIS državama članicama, koje trebaju definirati ključne usluge i identificirati operatore ključnih usluga na svojim državnim područjima. Stoga se člankom 5. stavkom 7. te direktive od država članica zahtijeva da Komisiju izvješćuju o rezultatima te identifikacije. Kako bi se omogućilo koordinirano izvješćivanje, i Komisija³ i Skupina za suradnju uspostavljena Direktivom⁴ dale su državama članicama smjernice o postupku identifikacije.

¹ SL L 194, 19.7.2016., str. 1.

² Do rujna 2019. svih 28 država članica izvijestilo je o potpunom prenošenju.

³ *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Optimalno iskorištavanje potencijala Direktive NIS – prema učinkovitoj provedbi Direktive (EU) 2016/1148 o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije*, COM(2017) 476.

⁴ Skupina za suradnju u području sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava, koju čine države članice, Komisija i ENISA (Agencija Europske unije za kibersigurnost), uspostavila je zasebno područje djelovanja s ciljem razmjene informacija i primjera dobre prakse kad je riječ o identifikaciji operatora ključnih usluga među državama članicama.

U skladu s člankom 23. stavkom 1. u ovom se izvješću procjenjuje dosljednost u pristupu država članica pri identifikaciji operatora ključnih usluga. Budući da su u ovom području dosljednost identifikacije operatora ključnih usluga i rizik od fragmentacije na unutarnjem tržištu blisko povezani, ovim će se izvješćem pridonijeti i široj procjeni Direktive NIS, kako je utvrđeno u članku 23. stavku 2., kojim se predviđa da Komisija periodično preispituje sveukupno funkcioniranje te direktive te da procjenjuje popis sektora i podsektora koji podliježu obvezi identifikacije operatora ključnih usluga i vrsta digitalnih usluga obuhvaćenih direktivom. Prvo takvo izvješće treba dostaviti do 9. svibnja 2021.

1.1 Svrha izvješća

Zbog važne uloge koje imaju za gospodarstvo i društvo u cjelini operatori ključnih usluga moraju dokazati osobito visoku razinu otpornosti na kiberincidente. Kad je riječ o tome, dosljedan pristup u identifikaciji operatora ključnih usluga prema državama članicama važan je iz nekoliko razloga:

1. Kako bi se smanjili rizici povezani s prekograničnim ovisnostima:

ako se dosljedno ne identificiraju važni operatori koji pružaju prekogranične usluge, to može dovesti do neujednačene razine kiberotpornosti među različitim državama članicama i tako povećati rizik od toga da prekogranični incident ošteti kritičnu infrastrukturu ili prouzroči smrt građana⁵. Na primjer, operatori za prijenos energije ili registri vršnih domena, koji su na popisu vrsta subjekata iz Priloga II., subjekti su koji imaju najviše koristi od unutarnjeg tržišta pružanjem prekograničnih usluga za potrošače i poduzeća. Dosljedna identifikacija tih pružatelja usluga diljem Unije stoga bi mogla pomoći u sprečavanju širenja kiberprijetnji na cijelo unutarnje tržište⁶.

2. Kako bi se zajamčili ravnopravni uvjeti za operatore na unutarnjem tržištu:

Direktivom NIS od država članica zahtijeva se da utvrde sigurnosne zahtjeve i postupke obavješćivanja o incidentima za operatore ključnih usluga. Budući da se u

⁵ Na primjer, u svibnju 2017. ucjenjivačkom virusu WannaCry trebao je samo jedan dan da se proširi u više od 150 zemalja i zarazi približno 200 000 računala.

⁶ Prema Skupini za suradnju u području sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava, otvorenost unutarnjeg tržišta za usluge može dovesti do „prekograničnih rizika i ovisnosti koji znatno utječu na dostupnost, cjelovitost i povjerljivost tih usluga”.

direktivi prati pristup minimalnog usklađivanja u pogledu operatora ključnih usluga, države članice slobodno mogu uvesti zahtjeve za operatore koji su stroži od onih predviđenih direktivom. Iako se njima poboljšava otpornost država članica, te mjere mogu dovesti do dodatnih regulatornih troškova za predmetne operatore. Stoga je važno da operatori koji pružaju slične usluge slične važnosti podliježu sličnom regulatornom tretmanu.

3. Kako bi se smanjio rizik od različitih tumačenja te direktive:

Direktiva je osmišljena tako da se državama članicama ostavi dovoljno slobodnog prostora za odabir relevantnih subjekata kako bi se uzele u obzir nacionalne specifičnosti. Tim se pristupom istodobno povećava rizik od različite provedbe odredbi direktive, što može dovesti do nedosljednosti u mjerama koje donesu države članice. To je posebno važno za društva koja posluju u nekoliko zemalja pa moraju ispuniti regulatorne zahtjeve više država članica.

4. Kako bi se dobio sveobuhvatan pregled razine kiberotpornosti u cijelom EU-u:

operatori ključnih usluga podliježu nadzornim aktivnostima u cilju provjere djelotvornosti provedbe sigurnosne politike te obavješćivanja o znatnim incidentima. Nadzor pridonosi jačanju suradnje javnog i privatnog sektora, što dovodi do stvaranja zajedničkog znanja o pripravnosti države članice u području kibersigurnosti. Zahvaljujući Skupini za suradnju, razmijenjena nacionalna iskustva, uključujući informacije o prijavljenim incidentima⁷, mogu se objediniti na razini EU-a i pridonijeti točnijoj procjeni glavnih prijetnji i potreba. Međutim, da bi bila učinkovita, takva razmjena informacija trebala bi se temeljiti na zajedničkom razumijevanju toga koje bi subjekte trebalo identificirati kao operatore ključnih usluga.

1.2 Postupak identifikacije na temelju Direktive NIS

U Prilogu II. Direktivi NIS nalazi se popis sedam sektora i njihovih podsektora te vrste subjekata koji su relevantni za postupak identifikacije (Table 1.). U članku 5. stavku 3. od država članica zahtijeva se da na temelju tih sektora, podsektora i vrsta subjekata sastave

⁷ Prema članku 10. stavku 3. Direktive NIS, države članice Skupini za suradnju svake godine podnose sažeto izvješće o obavijestima o incidentima koje su im dostavljene.

popis ključnih usluga. Pristup minimalnog usklađivanja iz direktive državama članicama omogućuje da prošire područje primjene Priloga II. te da provedu identifikaciju i u dodatnim sektorima i podsektorima.

Sektor	Podsektor
1. Energetika	(a) električna energija
	(b) nafta
	(c) plin
2. Prijevoz	(a) zračni promet
	(b) željeznički prijevoz
	(c) vodni prijevoz
	(d) cestovni prijevoz
3. Bankarstvo	
4. Infrastrukture financijskog tržišta	
5. Zdravstveni sektor	
6. Opskrba vodom za piće i njezina distribucija	
7. Digitalna infrastruktura	

Tablica 1.: Sektori i podsektori navedeni u Prilogu II. Direktivi NIS

U članku 5. stavku 2. utvrđena su tri **kriterija** koje države članice trebaju upotrebljavati za identifikaciju operatora ključnih usluga:

1. predmetni subjekt mora pružati **uslugu koja je ključna** za održavanje ključnih društvenih i/ili ekonomskih djelatnosti. U tu svrhu nadležna nacionalna tijela dužna su provjeriti popise prethodno utvrđenih ključnih usluga;
2. usluga koja se pruža mora **ovisiti o mrežnim i informacijskim sustavima**;
3. incident bi imao znatan **negativan učinak** na pružanje te usluge. U članku 6. utvrđeno je da se važnost incidenta procjenjuje upotrebom **međusektorskih čimbenika** i, prema potrebi, **čimbenika specifičnih za pojedini sektor**⁸.

⁸ Međusektorski su čimbenici, na primjer, broj korisnika koji se oslanjaju na uslugu ili tržišni udio subjekta. Primjeri čimbenika specifičnih za pojedini sektor su broj autonomnih sustava povezanih sa središtem za razmjenu internetskog prometa (IXP) ili godišnji broj transakcija financijske institucije.

Nadalje, u članku 5. stavku 4. Direktive od država članica zahtijeva se da se uključe u međusobna savjetovanja ako utvrde da mogući operator ključnih usluga pruža usluge u više država članica. Svrha je tog obveznog postupka pomoći državama članicama da procijene mogući učinak kiberincidenta koji utječe na subjekte koji posluju preko granica, a djeluje i kao zaštitna mjera za društva na koja utječe postupak u različitim državama članicama.

1.3 Metodologija izvješća

Rezultati izvješća temelje se na procjeni provedenoj od studenoga 2018. do rujna 2019. Mnoge države članice nisu Komisiji pravovremeno stavile na raspolaganje informacije potrebne za njegovu izradu. Donošenje izvješća stoga je moralo biti odgođeno nakon 9. svibnja 2019., odnosno nakon datuma koji je člankom 23. stavkom 1. Direktive NIS predviđen za donošenje. Podaci su prikupljeni putem više kanala: informacije koje su države članice podnijele na temelju standardiziranog predloška koji je pripremila ENISA, standardizirani intervjui s odabranim nacionalnim tijelima i sastanci Skupine za suradnju, uključujući radionicu o toj temi održanu 19. ožujka 2019.

Na temelju prikupljenih informacija u izvješću se procjenjuje dosljednost država članica u pristupu identifikaciji:

1. usporedbom različitih metodologija identifikacije koje su odabrala nacionalna tijela;
2. ispitivanjem popisa ključnih usluga i pragova koje su odabrale države članice;
3. analiziranjem broja operatora ključnih usluga u svakoj državi članici.

U izvješću se procjenjuje i kako su provedene odredbe Direktive o postupku prekograničnog savjetovanja (članak 5. stavak 4.) i načelo *lex specialis* (članak 1. stavak 7.). U izvješću se daje i analiza činjenica o postupku identifikacije koji su provele države članice popraćena preliminarnim zaključcima i otvorenim pitanjima za daljnje razmatranje.

1.4 Dostupnost podataka

Odredbama Direktive NIS od država članica zahtijeva se da Komisiji dostave samo ograničen skup podataka. Na primjer, nacionalna tijela ne moraju dostaviti nazive identificiranih operatora, što službama Komisije otežava usporedbu rezultata postupka identifikacije u smislu cjelovitosti popisa i učinka na društva iste veličine i iz istog sektora.

Na temelju članka 5. stavka 7. sve države članice trebale su dostaviti informacije potrebne za izvješće najkasnije do 9. studenoga 2018. Međutim, samo je 15 zemalja podnijelo bitne podatke do tog datuma (vidjeti priloženu tablicu u odjeljku 4.1.). Nedostaci u podacima bili su znatni i nakon ponovljenih podsjetnika Komisije. Komisija je stoga 26. srpnja 2019. poslala službene opomene u šest država članica⁹, u kojima ih je pozvala da u roku od dva mjeseca dostave podatke koji nedostaju.

Na dan objave ovog izvješća 23 države članice dostavile su sve podatke koji su potrebni na temelju odredbi članka 5. stavka 7.: Bugarska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina. Preostalih pet država članica (Austrija, Belgija, Mađarska, Rumunjska i Slovenija) dostavile su samo djelomične podatke o identifikaciji nacionalnih operatora ključnih usluga jer do objave ovog izvješća nisu dovršile postupak identifikacije.

⁹ Austrija, Belgija, Grčka, Mađarska, Rumunjska i Slovenija.

2. Identifikacija operatora ključnih usluga u državama članicama

Direktivom NIS utvrđen je okvir za identifikaciju operatora ključnih usluga kojim se državama članicama daje diskrecijsko pravo kako bi se uzele u obzir nacionalne specifičnosti. Stoga su države članice razvile niz različitih praksi za identifikaciju.

2.1 Metodologije koje upotrebljavaju države članice

Države članice osmislile su različite metodologije za identifikaciju operatora i u potpunosti su iskoristile fleksibilnost koja im se pruža Direktivom NIS. Jedan od elemenata koji su utjecali na nacionalne metodologije bilo je postojanje prethodnog okvira, kao što su Direktiva Vijeća 2008/114/EZ o kritičnoj infrastrukturi¹⁰ ili druge nacionalne odredbe o „ključnim operatorima”. U tim su se slučajevima države članice koristile svojim prethodnim iskustvom kao referentnom točkom i uključile su posebnosti povezane s Direktivom NIS u postojeće metodologije.

Razlike u nacionalnim metodologijama mogu se razvrstati u sljedeće glavne kategorije: ključne usluge, upotreba pragova, stupanj centralizacije, tijela nadležna za identifikaciju te procjena ovisnosti o mrežnim i informacijskim sustavima. Zbog njihove važnosti za procjenu dosljednosti identifikacije operatora ključnih usluga, analizi ključnih usluga i pragova posvećeni su zasebni odjeljci. O preostalim se kriterijima govori u ovom odjeljku.

Stupanj centralizacije

Većina država članica odlučila je delegirati dio odlučivanja o različitim elementima postupka identifikacije sektorskim tijelima (ministarstva, agencije itd.). Stupanj centralizacije razlikuje se od slučaja do slučaja, no većina je država članica imenovala jedno tijelo za davanje smjernica sektorskim tijelima i za objedinjavanje informacija. Međutim, neke su zemlje zadržale postupak identifikacije u rukama jednog tijela. Postoje i slučajevi iznimno visokog stupnja decentralizacije u kojima su sektorska tijela odgovorna za razvoj vlastitih metodologija.

¹⁰ Direktiva Vijeća 2008/114/EZ od 8. prosinca 2008. o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite. Cilj je te direktive ojačati zaštitu kritične infrastrukture u sektorima energije i prometa.

Mnoge su države članice pažljivo procijenile različite aspekte institucionalnog ustroja za identifikaciju operatora ključnih usluga. Tijela su kao jednu od prednosti centralizirane identifikacije navela izbjegavanje sukoba interesa: čini se da su operatori manje skloni otkriti relevantne informacije sektorskim regulatorima jer se boje da bi se te informacije mogle iskoristiti i za druge regulatorne svrhe.

S druge strane, čini se da se decentraliziranim pristupima potiče dijalog među tijelima nadležnima za NIS (i onima za kiberigurnost i sektorskim tijelima), što im pomaže bolje identificirati posljedice međusektorskih ovisnosti. Nadalje, sektorska tijela obično bolje razumiju sektore od glavnih tijela.

Postupak identifikacije (odozgo prema dolje i odozdo prema gore)

Važna je i razlika između država članica u kojima postupak identifikacije provode javna tijela (identifikacija odozgo prema dolje) i država članica u kojima se tržišni operatori pozivaju da sami provjere ispunjavaju li zahtjeve za status operatora ključnih usluga (tzv. identifikacija odozdo prema gore ili samoidentifikacija). Da bi potonji pristup bio učinkovit, države članice trebale bi odrediti novčane kazne koje su dovoljno visoke da odvrate operatore od toga da se ne prijave, kako je predviđeno člankom 21. Direktive NIS. U većini se slučajeva primjenjuje pristup odozgo prema dolje. Međutim, u praksi se tijela često djelomično oslanjaju na određene elemente samoprocjene, na primjer upitnike za potencijalne operatore ključnih usluga.

Ako su pravila i pragovi kojima je uređena identifikacija operatora ključnih usluga izričiti i transparentni, i identifikacija odozgo prema dolje i identifikacija odozdo prema gore trebale bi imati slične rezultate. Odabir pristupa stoga načelno ne bi trebao utjecati na dosljednost.

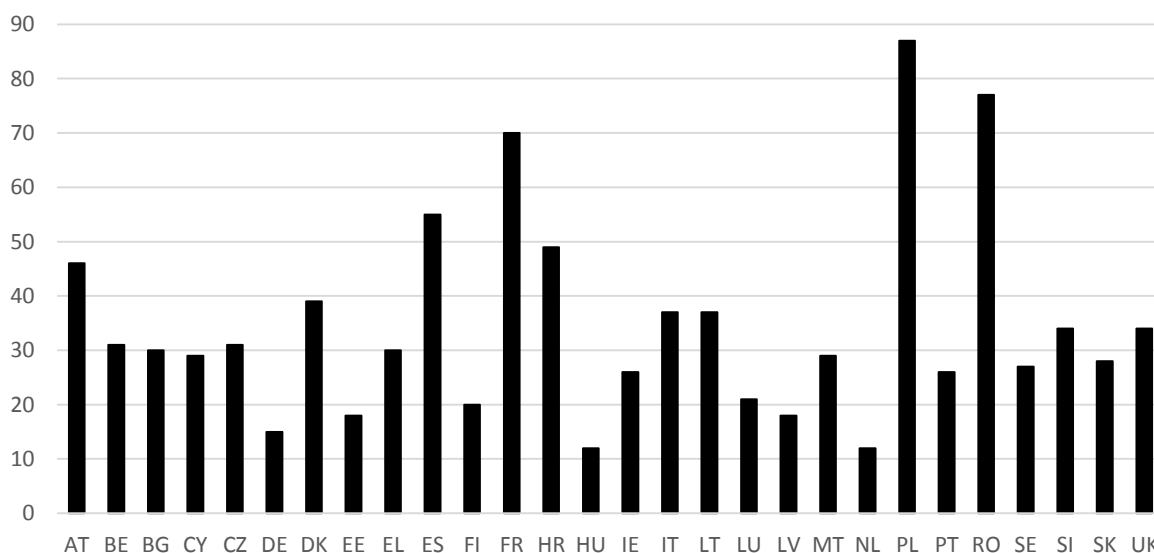
Procjena ovisnosti o mreži

Kako je objašnjeno u odjeljku 1.2., člankom 5. stavkom 2. točkom (b) od država članica zahtijeva se da procijene ovisnost operatora o mrežnim i informacijskim sustavima kao dio postupka identifikacije operatora ključnih usluga. Pri primjeni tih kriterija mnoge države članice smatraju da se ovisnost o mrežnim i informacijskim sustavima u današnjem digitalnom gospodarstvu podrazumijeva. Međutim, neka su tijela odabrala složenije prakse, na primjer, provođenje detaljnih procjena ili traženje od operatora da sami procijene stupanj svoje ovisnosti.

2.2 Identifikacija usluga

U uvodnoj izjavi 23. Direktive NIS izričito se spominju popisi ključnih usluga kao informacije koje treba upotrijebiti „u procjeni regulatorne prakse svake države članice s ciljem osiguravanja opće razine dosljednosti”. Budući da popisi ključnih usluga koje su sastavile države članice služe kao osnova za identifikaciju operatora, razlike u identificiranim uslugama mogle bi dovesti do nedosljedne identifikacije operatora među državama članicama, osobito ako su samo pojedine države članice identificirale konkretne usluge koje se pružaju u svim zemljama.

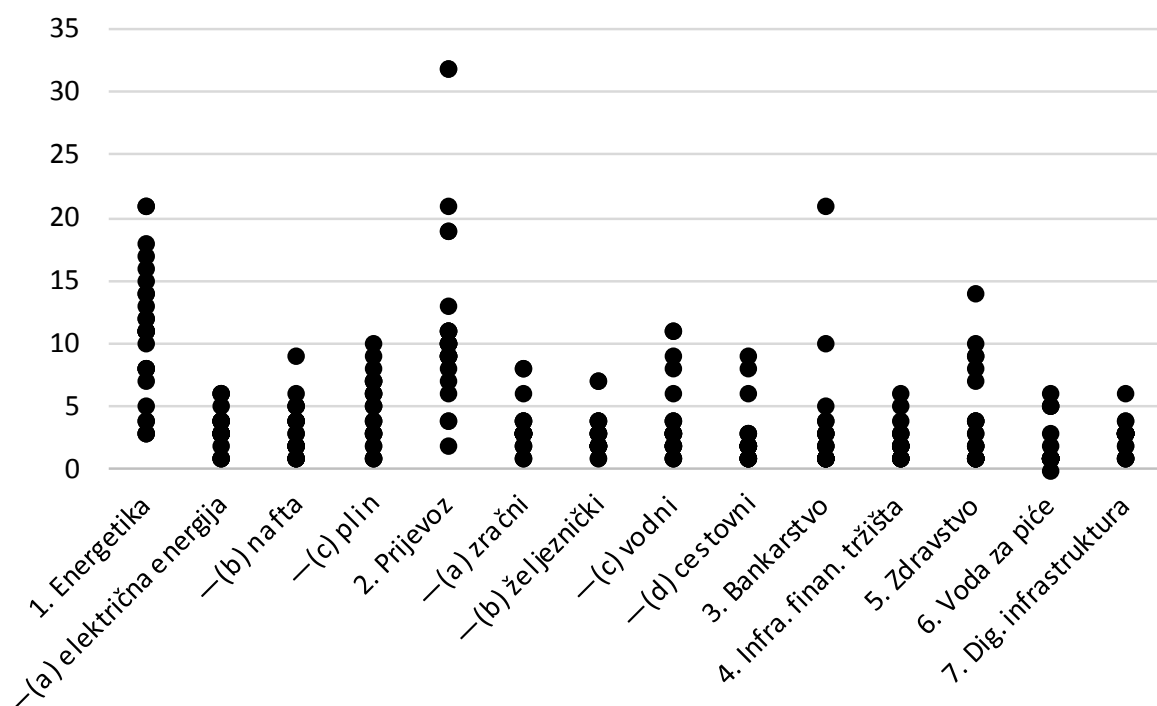
Broj usluga koje su identificirale države članice, kako su obuhvaćene Prilogom II. Direktivi NIS, i koje su prijavile Komisiji, znatno se razlikuje među državama članicama (brojevi za sve države članice dostupni su u prilogu u odjeljku 4.2.). Uz prosjek od 35 usluga po državi članici, broj identificiranih usluga kreće se od 12 do 87, kako je prikazano na slici 1. Iako veće države članice obično identificiraju nešto više usluga od manjih država članica, čini se da ne postoji snažna korelacija između veličine država članica i broja identificiranih usluga. To se može i očekivati jer potrošači i društva u praksi obično imaju pristup istim vrstama usluga u svim državama članicama, neovisno o veličini zemlje.



Slika 1.: Ukupan broj ključnih usluga koje su identificirale države članice

Broj identificiranih usluga ne razlikuje se samo ako se države članice promatraju kao cjelina nego i ako se pobliže promotre sektori i podsektori. Na primjer, u sektoru bankarstva broj

identificiranih usluga kreće se od 1 do 21. Kako je prikazano na slici 2., raspon identificiranih usluga znatno se razlikuje među zemljama u većini sektora i podsektora.



Slika 2.: Broj usluga koje su države članice identificirale u svakom sektoru i podsektoru; svaka točka označava broj usluga koje je država članica identificirala u odgovarajućem (pod)sektoru¹¹.

Brojevi na slici 2. u određenoj mjeri odražavaju različite metodološke pristupe među zemljama. Na primjer, određene su države članice odabrale detaljniji pristup identificiranju usluga od drugih, pa su ih identificirale više. Međutim, podaci koje je Komisija primila od država članica jasno pokazuju da su razlike u brojevima ujedno i posljedica nedosljednosti u pristupima koje su odabrale države članice, kao što je vidljivo iz primjera podsektora električne energije i željezničkog prijevoza:

¹¹ Identične točke podataka prikazane su jedna na drugoj. Zato na prikazima nije vidljivo svih 28 točaka podataka. Na primjer, 17 država članica identificiralo je tri ključne usluge u sektoru digitalne infrastrukture.

Estonija (najmanje podroban pristup)	Portugal	Danska	Bugarska (najpodrobniji pristup)
Opskrba električnom energijom	Operatori distribucijskog sustava	Distribucija električne energije	Distribucija električne energije
			Vođenje funkcioniranja i održavanje distribucijskog sustava za električnu energiju
	Operator prijenosnog sustava	Prijenos električne energije	Prijenos električne energije
			Vođenje, održavanje i razvoj prijenosnog sustava za električnu energiju
	(nedosljednost)	Proizvodnja električne energije	Proizvodnja električne energije
	(nedosljednost)	(nedosljednost)	Tržište električne energije

Tablica 2.: Ilustrativni primjeri pristupa koje su države članice odabrale za identifikaciju ključnih usluga u podsektoru električne energije

U Table 2. uspoređuju se neki od načina na koje su države članice identificirale ključne usluge u podsektoru električne energije. Pojedine su zemlje (kao što je Estonija) odabrale veoma općenit naslov koji omogućuje identifikaciju gotovo svih operatora koje smatraju ključnima unutar podsektora električne energije. Druge zemlje (kao što su Portugal, Danska i Bugarska) odabrale su mnogo podrobniji pristup. Na primjer, Bugarska je izradila veoma podroban popis usluga, koji uključuje čak i uslugu koja nije obuhvaćena Prilogom II. (tržišta električne energije). Međutim, Portugal i Danska slijedili su podroban pristup kojim nisu obuhvatili određene usluge koje su druge zemlje uključile. To bi moglo dovesti do nejednakih uvjeta na unutarnjem tržištu za operatore ključnih usluga.

Nedosljednosti poput onih utvrđenih u Table 2. posljedica su različite nacionalne provedbe Direktive NIS, a u slučaju sektora koji nisu obuhvaćeni Prilogom II. (kao što su tržišta električne energije), posljedica su pristupa minimalnog usklađivanja iz te direktive. Nedosljednosti stoga ne znače da su države članice koje nisu identificirale određenu uslugu nužno neispravno primijenile odredbe Direktive.

U Table 3. prikazani su pristupi četiriju zemalja za podsektor željezničkog prijevoza. Dok je Francuska izradila vrlo podroban i sveobuhvatan popis usluga ključnih za funkcioniranje željezničkog prijevoza, ostale tri zemlje odabrale su samo mali podskup tih usluga. U slučaju Poljske nije potpuno jasno koje usluge pripadaju kategorijama „željezničkog prijevoza tereta”, a koje „željezničkog prijevoza putnika”. Te su kategorije toliko općenite da bi mogle uključivati i neke usluge koje je identificirala Francuska, kao što je „kontrola željezničkog prometa i upravljanje njime”. Treba napomenuti da Komisija nema na raspolaganju sredstva kojima bi dodatno ispitala takve slučajeve: Direktivom NIS od nacionalnih se tijela ne zahtijeva da otkriju podrobnije informacije.

Finska	Francuska	Irska	Poljska
Upravljanje javnom infrastrukturom	Održavanje infrastrukture	Upravitelji infrastrukture	(nedosljednost)
(nedosljednost)	Održavanje željezničkih vozila	(nedosljednost)	(nedosljednost)
Usluge upravljanja prometom	Kontrola željezničkog prometa i upravljanje njime	(nedosljednost)	Priprema voznih redova vlakova
(nedosljednost)	Teret i opasni materijali	Željeznički prijevoznici	Željeznički prijevoz tereta
(nedosljednost)	Prijevoz putnika		Željeznički prijevoz putnika
(nedosljednost)	Podzemne željeznice, tramvaji i drugi sustavi lake željeznice (uključujući podzemne linije)		(nedosljednost)
(nedosljednost)	Željezničke usluge	(nedosljednost)	(nedosljednost)

Tablica 3.: Ilustrativni primjeri pristupa koje su države članice odabrale za identifikaciju ključnih usluga u podsektoru željezničkog prijevoza

Države članice iz Table 2. i Table 3. odabrane su samo kao primjeri i zbog toga što je njihove metodološke pristupe lako usporediti. Većina ostalih država članica odabrala je slične usluge, pa se kod njih javljaju slične „nedosljednosti”. Zapravo, „nedosljednosti” kao što su one u podsektorima električne energije i željezničkog prijevoza postoje među svim državama članicama i sektorima uključenima u Prilog II. Direktivi. Većina tih nedosljednosti proizlazi iz usluga koje su identificirale samo pojedine, a ne sve države članice. Cijeli popis usluga u

podsektorima električne energije i željezničkog prijevoza kojim su obuhvaćene sve države članice dostupan je u Prilogu ovom izvješću.

2.3 Pragovi

Iako većina država članica primjenjuje pragove za identifikaciju operatora ključnih usluga, uloga tih pragova razlikuje se od jedne zemlje do druge. Kad je riječ o međusektorskim pragovima, može ih se definirati na temelju:

- jedinstvenog kvantitativnog čimbenika (npr. broj korisnika koji e oslanjaju na uslugu) kako bi se utvrdilo treba li subjekta smatrati operatorom ključnih usluga u okviru određene usluge,
- većeg skupa kvantitativnih čimbenika (npr. broj korisnika koji se oslanjaju na uslugu i tržišni udio),
- kombinacije kvantitativnih i kvalitativnih čimbenika.

Nadalje, direktivom se državama članicama omogućuje da uz međusektorske pragove primijene i pragove specifične za određeni sektor. Time se nacionalnim tijelima daje veća sloboda u postupku identifikacije kako bi se uzele u obzir nacionalne i sektorske posebnosti. Zbog toga ujedno nastaje veoma složena kombinacija pragova, što može negativno utjecati na opću dosljednost identifikacije operatora ključnih usluga.

Primjer te raznolikosti pristupâ prikazan je u Table 4. U njoj se može vidjeti da se pragovi koje su odabrale države članice u sektoru digitalne infrastrukture ne razlikuju samo kvantitativno (na primjer, u Njemačkoj se pružatelji sustava naziva domena (DNS) identificiraju kao operatori ključnih usluga ako upravljaju s barem 250 000 domena, dok je Poljska utvrdila prag od samo 100 000 domena) nego i kvalitativno (na primjer, „broj povezanih autonomnih sustava” u odnosu na „tržišni udio”).

Dosljedno odabrani kvantitativni pragovi sami po sebi ne jamče potpunu usklađenost među nacionalnim pristupima. Budući da su pragovi u nekim državama članicama samo jedan od kriterija za identifikaciju operatora ključnih usluga, ishodi postupka identifikacije i dalje mogu biti vrlo različiti, čak i ako su pragovi slični. Na primjer, određene države članice

primjenjuju složene sustave bodovanja s nekoliko čimbenika koji ulaze u jednu formulu¹². Ti čimbenici mogu uključivati, na primjer, ovisnost subjekta o mrežnim i informacijskim sustavima ili neke od čimbenika iz članka 6. stavka 1. Direktive NIS. Usto, neke se države članice uopće ne koriste pragovima ili se koriste pragovima samo u preliminarnoj fazi procjene. Ta razmatranja ne vrijede samo za sektor digitalne infrastrukture, već i za sve sektore iz Priloga II.

Određivanje točnog praga može biti teško, osobito u slučaju sektora za koje je karakterističan velik broj malih operatora. Primjer su te raznolikosti mnoge male zdravstvene ustanove (npr. klinike ili hitne medicinske službe) koje pružaju ključnu uslugu relativno malom broju korisnika, ali bi njihova nedostupnost zbog kibersigurnosnog incidenta mogla dovesti do smrti pacijenta. Još jedan problem javlja se ako funkcioniranje lanaca opskrbe ovisi o uslugama koje pružaju operatori koji su male, ali ipak ključne karike u lancu (na primjer, u sektorima kao što je logistika¹³). Jedna država članica ispituje primjenu kriterija povezanih s važnošću ili kritičnošću usluge kao mogućeg rješenja tog problema.

¹² Na primjer, jedna je država članica izradila sedam čimbenika (četiri tzv. „čimbenika koja ovise o operatoru” i tri „čimbenika koja ovise o učinku”) koji su ulazili u jednu formulu. Ako izračunana vrijednost prijeđe određeni prag, predmetni operator priznaje se kao operator ključnih usluga.

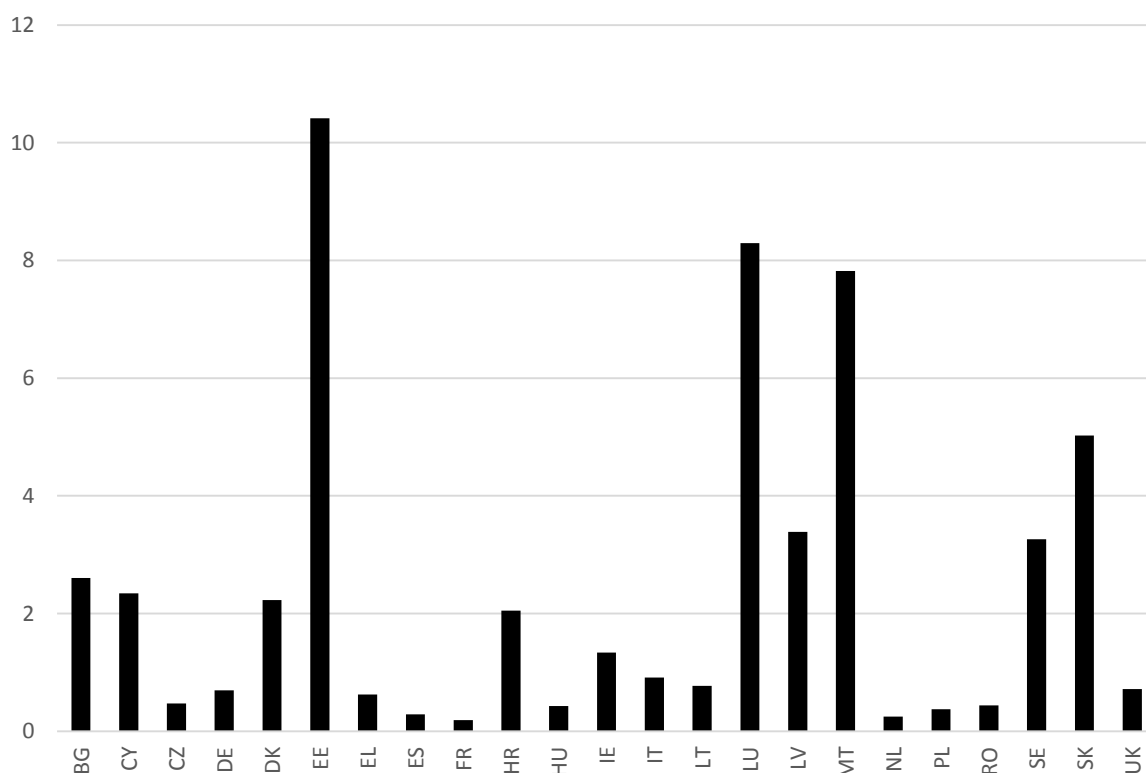
¹³ Sektor logistike nije obuhvaćen Prilogom II. Direktivi NIS.

Zemlja	Središta za razmjenu internetskog prometa (IXP)	Pružatelji sustava DNS	Registri vršnih domena
Pretežno upotreba pragova specifičnih za određeni sektor			
AT	povezani autonomni sustavi > 100	DNS prevoditelji: 88 000 korisnika; Autor. DNS: 50 000 domena	50 000 domena
DE	povezani autonomni sustavi > 300	DNS prevoditelji: 100 000 korisnika; Autor. DNS: 250 000 domena	<i>(usluga nije identificirana)</i>
DK	prosječna dnevna količina podataka > 200 gbit/s	DNS prevoditelji: 100 000 korisnika; Autor. DNS: 100 000 domena	500 000 domena
EE	<i>(usluga nije identificirana)</i>	<i>(usluga nije identificirana)</i>	Registar vršne domene zemlje
FI	<i>(usluga nije identificirana)</i>	<i>(usluga nije identificirana)</i>	Registri vršne domene zemlje i regije
FR	<i>(nema službenog praga)</i>	<i>(nema službenog praga)</i>	<i>(nema službenog praga)</i>
HR	povezani članovi > 15	DNS usluga za vršnu domenu zemlje	Registar vršne domene zemlje
IE	<i>(prag nepoznat)</i>	DNS prevoditelji: 100 milijuna upita u 24 h; Autor. DNS: 50 000 domena	Registar vršne domene zemlje
MT	25 % tržišnog udjela	DNS prevoditelji: 78 000 zahtjeva dnevno; Autor. DNS: 7 800 domena	750 000 zahtjeva dnevno
PL	povezani autonomni sustavi ≥ 100	Autor. DNS: 100 000 domena	Registri vršne domene za najmanje 100 000 pretplatnika
SE	<i>(usluga nije identificirana)</i>	DNS prevoditelji: 100 000 korisnika; Autor. DNS: 25 000 domena	250 000 domena
SK	<i>Autonomni sustav (AS) povezuje barem dva druga AS-a brzinom od 2 Gb/s</i>	DNS prevoditelji: 3 milijuna upita u 24 h; Autor. DNS: > 1 000 domena	Registar vršnih domena
UK	tržišni udio > 50 % ili međupovezanost s globalnim internetskim rutama ≥ 50 %	DNS prevoditelji: 2 000 000 klijenata dnevno; Autor. DNS: 250 000 domena	Registri vršne domene ≥ 2 milijarde upita dnevno
Upotreba međusektorskih pragova			
CY	50 000 korisnika ili 5 % pretplatnika na tržištu	50 000 korisnika ili 5 % pretplatnika na tržištu	50 000 korisnika ili 5 % pretplatnika na tržištu
LT	stanovnici > 145 000	stanovnici > 145 000	stanovnici > 145 000
LU	100 % tržišnog udjela	13 500 ugovora	100 % tržišnog udjela

Tablica 4.: Pragovi koje je odabralo 16 država članica u sektoru digitalne infrastrukture

2.4 Broj identificiranih operatora

Popisi ključnih usluga i pragovi najvažnije su odrednice za dosljednu identifikaciju operatora ključnih usluga. Iz prethodnih je odjeljaka vidljivo da su države članice u oba slučaja primijenile odredbe Direktive NIS na različite načine, što ukazuje na to da bi moglo doći do problema s dosljednošću u kasnijoj identifikaciji operatora ključnih usluga. U ovom će se odjeljku usporediti brojevi identificiranih operatora u sektorima i podsektorima iz Priloga II. u državama članicama.

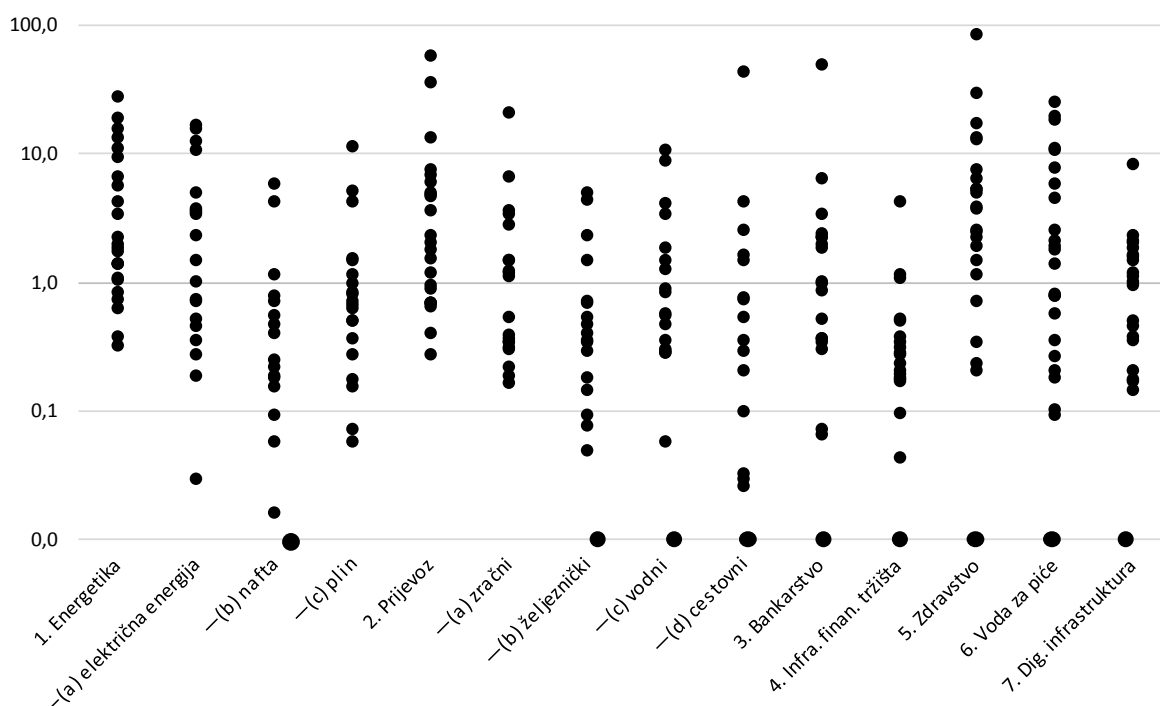


Slika 3.: Operatori ključnih usluga koje su identificirale države članice u svim sektorima iz Priloga II. (na 100 000 stanovnika; odstupanja i podaci koji nedostaju izostavljeni radi jasnoće)

Ukupni broj operatora ključnih usluga o kojima su države članice izvijestile Komisiju kreće se od 20 do 10 897, uz prosjek od 633 operatora ključnih usluga po državi članici (podaci za sve države članice dostupne su u odjeljku 4.2. Priloga ovom izvješću). Općenito, postoji jasan pozitivan odnos između veličine zemlje i broja identificiranih operatora. Međutim, time se ne mogu u dovoljnoj mjeri objasniti velike razlike u brojevima o kojima su izvijestile države članice. Kako bi se uzeo u obzir odnos između veličine i broja stanovnika, na slici 3. uspoređuju se brojevi identificiranih operatora ključnih usluga u državama članicama na

100 000 stanovnika. Iz nje proizlazi da su pristupi koje su države članice primijenile za identifikaciju operatora dali veoma različite rezultate.

Podrobnija analiza sektora i podsektora otkriva znatne razlike među državama članicama u identificiranom broju u svim sektorima obuhvaćenima Prilogom II. (slika 4.). Na primjer, u sektoru energetike broj se kreće od 0,3 operatora do 29 operatora na 1 000 000 stanovnika. U sektoru bankarstva kreće se od 0,07 operatora do 51 operatora na 1 000 000 stanovnika (ne uzimajući u obzir države članice koje nisu identificirale nijednog operatora ključnih usluga u tom sektoru).



Slika 4.: Broj operatora ključnih usluga koje je identificiralo 25 država članica u svakom sektoru i podsektoru (na 1 000 000 stanovnika, na logaritamskoj skali; odstupanja su izostavljena radi jasnoće); svaka točka označava broj operatora ključnih usluga koje je država članica identificirala u odgovarajućem (pod)sektoru¹⁴.

¹⁴ Identične točke podataka prikazane su jedna na drugoj. Zato na prikazima nije vidljivo svih 25 točaka podataka. Na primjer, i Danska i Nizozemska identificirale su 0,35 operatora ključnih usluga na 1 000 000 stanovnika u podsektoru zračnog prometa.

2.5 Primjena Direktive na sektore koji nisu obuhvaćeni Prilogom II.

Studija dostavljenih podataka pokazuje da je 11 od 28 država članica identificiralo ključne usluge u sektorima koji nisu obuhvaćeni područjem primjene Priloga II. Direktivi. Od tih 11 država članica, njih sedam identificiralo je ukupno 157 operatora ključnih usluga koji pružaju usluge koje nisu obuhvaćene vrstama subjekata iz Priloga II.

Dodatni sektor	Primjeri subjekata	Broj država članica
Informacijska infrastruktura	Podatkovni centri, farme poslužitelja	5
Financijske usluge (subjekti koji nisu navedeni u Prilogu II.)	Društva za osiguranje i reosiguranje	4
Javne usluge	Elektroničke usluge za građane	4
Toplina	Proizvođači i isporučitelji topline	3
Otpadne vode	Postrojenja za prikupljanje i pročišćavanje	3
Logistika	Poštanske usluge	2
Hrana	Proizvođači, mjesta trgovanja	2
Okoliš	Odlaganje opasnog otpada	2
Nacionalne sigurnosne / hitne službe	112, upravljanje kriznim situacijama	2
Kemijska industrija	Dobavljači i proizvođači tvari	2
Usluge socijalne skrbi	Subjekti nadležni za socijalne naknade	1
Obrazovanje	Tijela nadležna za nacionalne ispite	1
Menze i kantine	Upravljanje distribucijom	1
Voda	Hidraulička postrojenja	1

Tablica 5.: Sektori koje su države članice odabrale uz one navedene u Prilogu II.

Informacijska infrastruktura (koju je identificiralo pet država članica), financijske usluge koje pružaju subjekti koji nisu navedeni u Prilogu II. (koje su identificirale četiri države članice) i javne usluge (koje su identificirale četiri države članice) najpopularnije su kategorije (Table 5.).

S obzirom na kritičnu važnost kibernetičke sigurnosti za funkcioniranje gospodarstva i društva u cjelini, nekoliko je država članica odlučilo iskoristiti mogućnost obuhvaćanja sektora koji

nisu navedeni u Prilogu II. Zbog toga što je nekoliko država članica odabralo primijeniti Direktivu NIS na dodatne sektore postavlja se pitanje je li trenutačno područje primjene Priloga II. primjereno za ispunjavanje cilja zaštite svih operatora u Uniji koji su ključni za društvo i gospodarstvo.

2.6 Postupak prekograničnog savjetovanja

Člankom 5. stavkom 4. Direktive NIS od država članica zahtijeva se da se uključe u međusobna savjetovanja prije nego što donesu konačnu odluku o identifikaciji operatora koji pružaju usluge u više država članica. Skupina za suradnju izdala je u srpnju 2018. referentni dokument kako bi pomogla državama članicama da pravilno provedu prekogranična savjetovanja¹⁵.

Prema dobivenim informacijama, samo je mali broj nacionalnih tijela odabrao obratiti se ekvivalentnim tijelima u drugim državama članicama i samo su se dvije države članice obratile drugim državama članicama na sveobuhvatan način. Usto, samo je nekoliko država članica navelo da su se obratile drugim tijelima na manje sustavan način. Unatoč velikoj važnosti prekograničnih usluga na unutarnjem tržištu, većina država članica koje su se obratile drugim državama članicama to su učinile samo za vrlo ograničen broj operatora. Iako države članice primjenjuju postupak u ograničenoj mjeri, mnoga su nacionalna tijela izrazila interes za postupak prekograničnog savjetovanja i smatraju ga važnim elementom mreže za identifikaciju NIS-a. Zapravo, nekoliko je država članica izrazilo zabrinutost da će bez učinkovitog prekograničnog savjetovanja operatori možda biti prisiljeni ispunjavati mnoštvo različitih regulatornih zahtjeva ili da će biti u nepovoljnijem položaju u odnosu na manje regulirane operatore ključnih usluga koji su aktivni na tržištu.

Komisija je zajedno s nacionalnim tijelima utvrdila nekoliko razloga zašto se postupak savjetovanja zasad ne primjenjuje kako je predviđeno:

- mnogim je državama članicama trebalo više vremena da identificiraju operatore ključnih usluga nego što se očekivalo. Države koje su ranije donijele propise stoga su smatrale da se ne mogu savjetovati s tim zemljama;

¹⁵ *Identifikacija operatora ključnih usluga – referentni dokument o načinima savjetovanja u slučajevima s prekograničnim učinkom*, publikacija Skupine za suradnju 07/2018.

- nedostatak sigurnih kanala za prijenos informacija: pojedine države članice izrazile su zadržku u komunikaciji s ekvivalentnim tijelima jer nazive operatora smatraju tajnim podacima;
- znatan broj postojećih prekograničnih ovisnosti, pa se trebalo obratiti znatnom broju predmetnih država članica, osobito u slučaju paneuropskih operatora;
- nedostatak jedinstvenog shvaćanja ciljeva i opsega prekograničnog savjetovanja: dok ga određene države članice vide samo kao alat za međusobno obavješćivanje o identificiranju operatora ključnih usluga s prekograničnim učinkom, druge smatraju da mu je svrha usklađivanje pragova i regulatornih zahtjeva. Iz uvodne izjave 24. u direktivi proizlazi da je to prvenstveno procedura za zajedničku procjenu kritičnosti operatora za potrebe postupka identifikacije;
- još jedna poteškoća javlja se kad se državi članici obrate dvije druge države članice u vezi s istim operatorom. U tom slučaju predmetna država članica možda neće moći istodobno uskladiti svoja pravila s obje države članice. U tu su svrhu uvodnom izjavom 24. predviđene multilateralne rasprave. Važno je da države članice iskoriste tu mogućnost kako bi osigurale dosljednost.

2.7 Razmatranje načela *lex specialis* u postupku identifikacije

Komisija je utvrdila određenu razinu nedosljednosti među državama članicama u pogledu primjene načela *lex specialis*. To je dovelo do nejednake primjene Direktive, što je uzrokovalo, s jedne strane, identifikaciju operatora ključnih usluga na koje se primjenjuju pravila specifična za pojedine sektore, a s druge strane nezadovoljavajuću identifikaciju operatora ključnih usluga u nekim sektorima iz Priloga II.

Člankom 1. stavkom 3. propisuje se da se Direktiva NIS ne primjenjuje na poduzeća koja podliježu zahtjevima Okvirne direktive o telekomunikacijama¹⁶. Međutim, čini se da su pojedine države članice identificirale operatore ključnih usluga koji pružaju usluge koje bi zapravo trebale biti uređene na temelju Okvirne direktive o telekomunikacijama, kao što su pristup internetu i telefonske usluge.

¹⁶ Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge.

Usto, u skladu s člankom 1. stavkom 7. odredbe Direktive NIS o sigurnosnim zahtjevima i obavješćivanju o incidentima ne primjenjuju se na operatore obuhvaćene pravnim aktima Unije za pojedine sektore u kojima su utvrđene obveze s barem jednakovrijednim učinkom.

Dok je većina država članica identificirala operatore ključnih usluga u sektorima bankarstva i financijskih tržišta, nekoliko država članica nije identificiralo operatore ključnih usluga s obrazloženjem da operatori pružaju usluge obuhvaćene posebnim pravilima (*leges speciales*).

Komisija još prikuplja detaljne informacije o primjeni načela *lex specialis* na temelju Direktive NIS. Trenutačno provodi temeljite provjere nacionalnog zakonodavstva i posjete zemljama kako bi procijenila trenutačnu razinu prenošenja i provedbe, među ostalim i u pogledu odredbi *lex specialis*. Komisija na temelju toga namjerava provesti daljnje rasprave o načelu *lex specialis* u suradnji sa Skupinom za suradnju radi postizanja bolje usklađenosti među državama članicama.

3. Zaključci

U ovom se izvješću procjenjuju pristupi koje su države članice odabrale za identifikaciju operatora ključnih usluga na temelju Direktive NIS. Cilj je izvješća procijeniti razinu dosljednosti među praksama država članica s obzirom na mogući učinak trenutnog okvira na funkcioniranje unutarnjeg tržišta i upravljanje rizicima povezanim s kiberovisnosti.

Provedena analiza pokazuje da je Direktiva NIS u mnogim državama članicama bila pokretač stvarnih promjena u institucionalnom i regulatornom okruženju u području kibersigurnosti. Usto, obveza identifikacije operatora ključnih usluga pokrenula je sveobuhvatnu procjenu rizika povezanih s operatorima koji su aktivni u ključnim djelatnostima i suvremenim mrežnim i informacijskim sustavima u gotovo svim državama članicama. To se može smatrati postignućem za Uniju kao cjelinu u skladu s ciljevima Direktive.

Komisija je za potrebe ovog izvješća ispitala nacionalne metodologije identifikacije, usluge koje nacionalna tijela smatraju ključnima, pragove za identifikaciju i broj operatora ključnih usluga identificiranih u različitim sektorima obuhvaćenima Direktivom.

- **Države članice razvile su različite metodologije** u pogledu općeg pristupa identifikaciji operatora ključnih usluga (odjeljak 2.1.), ali i u pogledu definicije ključnih usluga i određivanja pragova. To može negativno utjecati na dosljednu primjenu odredbi o NIS-u diljem Unije, uz moguće posljedice za dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta i učinkovito postupanje s kiberovisnostima.
- Nadalje, čini se da **države članice različito tumače što čini ključnu uslugu na temelju Direktive NIS**, pa primjenjuju različite razine detaljnosti (vidjeti odjeljak 2.2.). To otežava usporedbu popisa ključnih usluga. Usto, **postoji opasnost od fragmentacije područja primjene direktive** jer su određeni operatori izloženi dodatnoj regulaciji (jer su ih identificirale njihove države članice), dok su drugi operatori koji pružaju slične usluge i dalje isključeni (jer nisu identificirani). Kako bi se odgovorilo na te nedosljednosti, daljnji rad koji se temelji na iskustvu država članica mogao bi dovesti do usklađenijeg popisa ključnih usluga.
- Nadalje, u izvješću su utvrđene i znatne nedosljednosti u načinu na koji države članice primjenjuju pragove (odjeljak 2.3.). Daljnje **usklađivanje pragova na razini EU-a** moglo bi pridonijeti rješenju tog problema. Na primjer, tu bi zadaću mogle preuzeti

sektorske radne podskupine u okviru Skupine za suradnju, uzimajući u obzir nacionalne posebnosti, kao što su posebni zahtjevi malih država članica.

- To što su pojedine zemlje iskoristile mogućnost identifikacije ključnih usluga u dodatnim sektorima ili podsektorima koji nisu obuhvaćeni Prilogom II., **ukazuje na to da postoje i drugi sektori koji bi mogli biti osjetljivi na kiberincidente uz one koji se razmatraju u Direktivi NIS** (odjeljak 2.5.). Identifikacijom operatora ključnih usluga u sektorima kao što su informacijska infrastruktura, financijske usluge koje nisu obuhvaćene subjektima navedenima u Prilogu II. i javne usluge može se poboljšati kiberotpornost organizacija u tim sektorima. Međutim, ako operatore ključnih usluga u tim sektorima identificira samo podskupina država članica, to bi moglo negativno utjecati na unutarnje tržište i ravnopravnost uvjeta, a upravo se njima nastoji pridonijeti identifikacijom.

Mnoge metodologije i dobre prakse koje su nacionalna tijela osmislila osobito su vrijedne i u budućnosti bi ih trebalo uzeti u obzir, na primjer u radu Skupine za suradnju i pri kontinuiranoj identifikaciji operatora ključnih usluga koju provode države članice. Međutim, trenutačna razina raznolikosti mogla bi negativno utjecati na ostvarenje ciljeva te direktive.

Komisija donosi preliminarni zaključak da je unutar Unije, iako je Direktivom NIS pokrenut ključan proces za povećanje primjene i poboljšanje praksi upravljanja rizikom operatora u ključnim sektorima, prisutna znatna fragmentacija u pogledu identifikacije operatora ključnih usluga. To je djelomično posljedica strukture direktive, a djelomično posljedica različitih metodologija provedbe koje su primijenile države članice.

Države članice trebale bi nastojati što dosljednije primijenjivati odredbe Direktive NIS, uz potpunu primjenu smjernica koje su izradile Komisija i Skupina za suradnju. Komisija je stoga utvrdila nekoliko nacionalnih mjera koje bi mogle pomoći u ublažavanju poteškoća istaknutih u ovom izvješću.

- Mnoge države članice nisu dovršile postupak identifikacije operatora ključnih usluga u roku utvrđenom tom direktivom. Nadalje, na dan objave ovog izvješća 23 države članice dostavile su sve podatke koji su potrebni na temelju članka 5. stavka 7. Još je pet država članica dostavilo djelomične informacije. Komisija **poziva nacionalna tijela nadležna za identifikaciju da što prije dovrše postupak** i da potrebne informacije dostave Komisiji u što kraćem roku.

- Nadležna tijela trebala bi redovito preispitivati svoje popise ključnih usluga i **pobrinuti se da se identificiraju sve postojeće ključne usluge** kako bi se smanjio broj nedosljednosti u pogledu ključnih usluga na cijelom unutarnjem tržištu.
- Države članice trebale bi intenzivnije **suradivati kako bi uskladile pragove** kad je to moguće, a osobito u sektorima sa snažnom prekograničnom dimenzijom, kao što je prijevoz ili energetika. To se može postići postupkom prekograničnog savjetovanja predviđenog člankom 5. stavkom 4. Direktive NIS, ali i boljim iskorištavanjem postojećih struktura Skupine za suradnju.
- Nacionalna tijela trebala bi se međusobno savjetovati s ciljem da se na unutarnjem tržištu na prekogranične operatore **primjenjuju slični sigurnosni zahtjevi i zahtjevi za obavješćivanje o incidentima**. Nadalje, države članice trebale bi se obratiti tim operatorima kako bi prikupile više informacija o regulatornim razlikama. Bolju kiberotpornost ne bi trebalo ostvarivati na račun regulatorne fragmentacije. Države članice trebale bi prema potrebi stupiti i u multilateralne rasprave, kako je predviđeno uvodnom izjavom 24. Direktive NIS.

Uz nacionalne mjere postoji i nekoliko mjera koje bi se mogle poduzeti na razini Unije i kojima bi se povećala dosljednost. Komisija će pokrenuti rasprave kako bi poboljšala neujednačeno i ponekad fragmentirano stanje identifikacije. U nastavku su navedene neke od mogućih mjera.

- **Trebalo bi ojačati ulogu Skupine za suradnju u području sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava** radi promicanja jedinstvenog tumačenja načina dosljednije provedbe Direktive. Komisija će u tu svrhu predložiti da namjenska radna podskupina za identifikaciju operatora ključnih usluga brzo preispita svoje **smjernice za bolje rješavanje postojećih nedosljednosti**. Skupina za suradnju trebala bi ispitati i stvaranje dodatnih sektorskih radnih podskupina¹⁷ radi povećanja dosljednosti među državama članicama te upotrebe namjenskog komunikacijskog alata za poboljšanje suradnje unutar Skupine.
- Trenutačno tek nekoliko država članica primjenjuje **postupak prekograničnog savjetovanja** za identifikaciju operatora koji pružaju ključne usluge u više država

¹⁷ Radne podskupine za energetiku i digitalnu infrastrukturu uspostavljene su u lipnju 2018. i srpnju 2019.

članica. Kako bi poboljšala razmjenu informacija, Skupina za suradnju trebala bi preispitati svoj referentni dokument o načinima savjetovanja u slučajevima s prekograničnim učinkom i dogovoriti se o dosljednom tumačenju opsega, ciljeva i postupaka tog savjetovanja. Komisija će istodobno razmotriti kako se može omogućiti **sigurna razmjena informacija među nadležnim tijelima.**

- Čini se da postoji određena nedosljednost u primjeni odredbi te direktive o načelu *lex specialis* među državama članicama. Komisija će stoga iskoristiti strukture Skupine za suradnju za **raspravu o slučajevima u kojima primjena načela *lex specialis* možda nije ispravna.**

Mjerama koje se poduzimaju na razini Unije trebao bi se zajamčiti dosljedan okvir kojim se uzimaju u obzir i sektorske aktivnosti kojima se predviđaju posebni ili stroži zahtjevi za kibersigurnost i drugo europsko zakonodavstvo.

4. Prilozi

4.1 Pregled raspoloživih podataka prema državama članicama

Država članica	Datum dostave	Popis usluga	Broj operatora ključnih usluga	Pragovi
AT	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	NEDOSTAJE	Dostavljeno
BE	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	NEDOSTAJE	NEDOSTAJE
BG	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
CY	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
CZ	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
DE	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
DK	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
EE	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
EL	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
ES	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
FI	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
FR	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Nema službenih pragova
HR	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
HU	Pravovremeno	Djelomično dostavljeno	Djelomično dostavljeno	Djelomično dostavljeno
IE	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
IT	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
LT	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
LU	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
LV	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
MT	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
NL	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
PL	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
PT	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
RO	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	Djelomično dostavljeno	NEDOSTAJE
SE	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
SI	Sa zakašnjenjem	Dostavljeno	NEDOSTAJE	Dostavljeno
SK	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno
UK	Pravovremeno	Dostavljeno	Dostavljeno	Dostavljeno

4.2 Broj usluga i operatora ključnih usluga koje je identificirala svaka država članica

Država članica	Identificirani operatori ključnih usluga	Usluge na temelju Priloga II.	Dodatne usluge
AT	0	46	0
BE	0	31	0
BG	185	30	3
CY	20	29	17
CZ	50	31	12
DE	573	15	12
DK	128	39	0
EE	137	18	6
EL	67	30	0
ES	132	55	18
FI	10 897 ¹⁸	20	0
FR	127	70	20
HR	85	49	2
HU	42	12	0
IE	64	26	0
IT	553	37	0
LT	22	37	0
LU	49	21	0
LV	66	18	0
MT	36	29	2
NL	42	12	0
PL	142	87	0
PT	1 250	26	0
RO	86	77	0
SE	326	27	0
SI	0	34	2
SK	273	28	7
UK	470	34	0

¹⁸ Zbog metodologije identifikacije koju je Finska upotrijebila identificiran je vrlo velik broj operatora ključnih usluga u zdravstvenom sektoru.

4.3 Usluge koje su države članice identificirale u podsektoru električne energije

Država članica	Identificirane usluge
AT	– elektrane – kontrolni sustavi u elektranama – distribucijske mreže – prijenosne mreže
BE	– društva za proizvodnju, prijenos i distribuciju – distribucija električne energije – prijenos električne energije
BG	– proizvodnja električne energije – prijenos električne energije – vođenje, održavanje i razvoj prijenosnog sustava za električnu energiju – distribucija električne energije – osiguravanje rada i održavanja distribucijskog sustava za električnu energiju – tržište električne energije
CY	– proizvodnja/opskrba – distribucija/prijenos – usluge tržišta električne energije
CZ	– proizvodnja električne energije – prodaja električne energije – vođenje prijenosnog sustava – vođenje distribucijskog sustava
DE	– opskrba električnom energijom
DK	– prijenos električne energije – distribucija električne energije – proizvodnja električne energije
EE	– opskrba električnom energijom
EL	– opskrba električnom energijom – distribucija električne energije – prijenos električne energije
ES	– proizvodnja električne energije – prijenos električne energije – distribucija električne energije – centri za vođenje i kontrolu električnih sustava
FI	– usluga prijenosa – distribucija električne energije u distribucijskoj mreži – opskrba električnom energijom putem visokonaponskih distribucijskih mreža
FR	– prodaja ili preprodaja električne energije veleprodajnim i krajnjim kupcima – distribucija električne energije – prijenos električne energije
HR	– proizvodnja električne energije – prijenos električne energije – distribucija električne energije
HU	– električna energija
IE	– operatori distribucijskog sustava – elektroenergetska poduzeća – operatori prijenosnog sustava
IT	– proizvodnja – trgovanje – prijenos – distribucija
LT	– usluga proizvodnje električne energije – usluga prijenosa električne energije – usluga distribucije električne energije – usluga opskrbe električnom energijom

LU	– opskrba električnom energijom – distribucija električne energije – prijenos električne energije
LV	– proizvodnja električne energije – distribucija električne energije – prijenos električne energije
MT	– opskrba potrošača električnom energijom – prijenos i/ili distribucija električne energije – proizvodnja električne energije za potrošače
NL	– prijenos i distribucija električne energije
PL	– proizvodnja električne energije – prijenos električne energije – distribucija električne energije – trgovina električnom energijom – pohrana električne energije – usluge osiguranja kvalitete i upravljanje energetsom infrastrukturom
PT	– operatori distribucijskog sustava – operatori prijenosnog sustava
RO	– proizvodnja električne energije – opskrba potrošača električnom energijom – vođenje centraliziranih tržišta električne energije – prijenos električne energije – vođenje elektroenergetskog sustava – distribucija električne energije
SE	– operator prijenosnog sustava – operator distribucijskog sustava – proizvodnja – veleprodaja
SI	– proizvodnja električne energije u hidroelektranama – proizvodnja električne energije u termoelektranama, nuklearnim elektranama – prijenos električne energije – distribucija električne energije – trgovina električnom energijom
SK	– elektroenergetsko poduzeće – operator prijenosnog sustava – operator distribucijskog sustava
UK	– opskrba električnom energijom – prijenos električne energije – distribucija električne energije

4.4 Usluge koje su države članice identificirale u podsektoru željezničkog prijevoza

Država članica	Identificirane usluge
AT	– željeznička infrastruktura – željeznički prijevoz tereta – željeznički prijevoz putnika – željeznički kolodvori
BE	– upravitelji infrastrukture – željeznički prijevoznici
BG	– pružanje i održavanje uslužnih objekata te upravljanje njima – željeznički prijevoz koji obavljaju željeznički prijevoznici – pružanje smjernica o željezničkom prijevozu
CY	Ništa nije identificirano u tom podsektoru
CZ	– vođenje rada željeznice – vođenje željezničkog prijevoza ili uslužnog objekta
DE	– željeznički prijevoz
DK	– upravljanje željezničkom infrastrukturom – željeznički prijevoz
EE	– upravitelj željezničke infrastrukture – usluga željezničkog prijevoza
EL	– upravljanje željezničkom infrastrukturom – željezničke usluge
ES	– upravljanje željezničkim uslugama – upravljanje željezničkim prijevozom – usluge željezničke mreže – upravljanje informacijama i telekomunikacijom željeznice
FI	– upravljanje javnom infrastrukturom – usluge upravljanja prometom
FR	– željezničke usluge – kontrola željezničkog prometa i upravljanje njime – održavanje infrastrukture – teret i opasni materijali – prijevoz putnika – održavanje željezničkih vozila – podzemne željeznice, tramvaji i drugi sustavi lake željeznice (uključujući podzemne usluge)
HR	– upravljanje željezničkom infrastrukturom i njezino održavanje, uključujući upravljanje prometom te prometno-upravljački i signalno-sigurnosni podsustav – usluge željezničkog prijevoza robe i/ili putnika – upravljanje uslužnim objektima i pružanje usluga u uslužnim objektima – pružanje dodatnih usluga nužnih za željeznički prijevoz robe ili putnika
HU	u tom podsektoru ništa nije identificirano
IE	– upravitelji infrastrukture – željeznički prijevoznici
IT	u tom podsektoru ništa nije identificirano
LT	– prijevoz putnika i prtljage željezničkim uslugama – usluga željezničkog prijevoza tereta – usluga razvoja željezničke infrastrukture, upravljanja njome i njezina održavanja
LU	– upravljanje željezničkom infrastrukturom – željeznički prijevoz tereta i putnika
LV	Nije primjenjivo
MT	Nije primjenjivo
NL	u tom podsektoru ništa nije identificirano

PL	– priprema voznih redova vlakova – željeznički prijevoz putnika – željeznički prijevoz tereta
PT	– upravitelji infrastrukture kako su definirani u članku 3. točki 2. Direktive 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća – željeznički prijevoznici kako su definirani u članku 3. točki 1. Direktive 2012/34/EU, među ostalim i operatori uslužnih objekata kako su definirani u članku 3. točki 12. Direktive 2012/34/EU
RO	– kontrola prometa i upravljanje njime – prijevoz tereta – prijevoz opasnog tereta – prijevoz putnika – podzemna željeznica, tramvaji i drugi sustavi lake željeznice – održavanje željezničke infrastrukture – održavanje željezničkih vozila
SE	– upravljanje infrastrukturom – prijevoz putnika – prijevoz tereta
SI	– željeznički prijevoz putnika, međugradski – željeznički prijevoz tereta – uslužne djelatnosti u vezi s kopnenim prijevozom (vođenje željezničkih kolodvora itd.)
SK	– operatori infrastrukture – željeznički prijevoznici
UK	– željezničke usluge – usluge brze željeznice – podzemne željeznice, tramvaji i drugi sustavi lake željeznice (uključujući podzemne linije) – međunarodne željezničke usluge