

Beredskabsstyrelsen
Att. Mads Ecklon
Datavej 16
3460 Birkerød

5. januar 2006
J.nr. 26002-0015
us

Side 1/5

Beredskabsstyrelsens høring om Kommissionens Grønbog om *European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*

Der henvises til Beredskabsstyrelsens brev af 26. november 2005 med anmodning om bemærkninger til Kommissionens Grønbog om *European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*, til de senere drøftelser herom og til de i december 2005 fremsendte bemærkninger til Beredskabsstyrelsens udkast til grundnotat herom.

Efter det oplyste blev der på Rådsmødet den 1.-2. december 2005 vedtaget rådskonklusioner om EPCIP, herunder at beskyttelse af kritisk infrastruktur er medlemsstaternes ansvar, at initiativer på EU-niveau skal respektere nærhedsprincippet og at udgangspunktet for EPCIP bør være en *all-hazards approach with a terrorism priority*. Det blev endvidere konkluderet, at beskyttelse af kritisk infrastruktur i EU skal fremmes ved at styrke medlemsstaternes mulighed for at identificere og beskytte national kritisk infrastruktur samt at der forudsættes en aktiv involvering af den private sektor. Rådet opfordrede Kommissionen til i juni 2006 at fremsætte en plan for det videre forløb.

På dette grundlag fremsendes generelle bemærkninger nedenfor samt en efterfølgende uddybning heraf.

Generelle bemærkninger

- Beredskabsarbejdet bør også fremover primært være baseret på et nationalt og sektorspecifikt grundlag, herunder regulering og organisering.
- EPCIP-arbejdet bør derfor angive en overordnet og fleksibel ramme for dette nationalt og sektorspecifikke beredskabsarbejde og bør forudsætte, at der foretages de nødvendige tilpasninger til den overordnede ramme. De nationale og sektorspecifikke præmisser for dette arbejde er således meget forskellige og hvis der ikke tages hensyn hertil, kan det indebære et ringere beredskab og et u hensigtsmæssigt ressourceforbrug.
- Formålet med EPCIP-arbejdet bør derfor især være at sikre en retningsbestemt fremdrift i det nationalt og sektorspecifikt baserede beredskabsarbejde.
- Begrebet kritisk infrastruktur bør defineres mere præcist og indskrænkende i forhold til grønbogens definition, som er for vidtgående.
- Begrebet europæisk kritisk infrastruktur bør vurderes nærmere, med hensyn til afgrænsning, merværdi og kompetenceforhold.

- Det bør konkretiseres, hvad *all-hazards approach with a terrorism priority* indebærer, dvs. hvordan andre ulykker/katastrofer end terrorisme hensigtsmæssigt kan indgå i EPCIP.
- De enkelte *owners/operators* bør omfattes af national lovgivning og ikke direkte af EU-regulering, ej heller for europæisk kritisk infrastruktur. Myndighedernes samarbejde med *owners, operators and users* bør ske efter national lovgivning og organisering.
- Komplementaritet bør ikke kun gælde i forhold til eksisterende EU-mekanismer, men også i relation til alle internationale mekanismer fastlagt gennem aftaler.
- Fortrolighed bør primært gælde sikkerhedsrelaterede trusler og kun i relevant omfang andre former for trusler.

Det har været vanskeligt at få grønbogen ud i en bred høring hos de private parter, der kan karakteriseres som *owners, operators and users*. På energiområdet skyldes det primært, at grønbogens emner er særdeles vanskelige og at en debat i forhold til relevante private parter ikke er mulig inden for den afsatte tidsramme og slet ikke på denne årstid. Der foreligger derfor p.t. ikke på energiområdet tilkendegivelser fra private virksomheder (Energinet.dk er ikke en privat virksomhed), men der forventes fremsendt bemærkninger fra *North Sea Operators Committee - Denmark (NSOC-D)*, som er brancheforening for olie/gas-operatørerne i den danske del af Nordsøen.

For energiområdet må det forventes, at EPCIP-arbejdet kan medføre betydelige udgifter for myndigheder og virksomheder samt - medmindre virksomhedernes merudgifter kompenseres af myndighederne - kan medvirke til prisforhøjelser for el og andre energivarer.

Stor bredde i begrebet Critical Infrastructure Protection (CIP)

Udgangspunktet for det arbejde, som har ført frem til grønbogen, var Kommissionens meddelelse af 20. oktober 2004 om beskyttelse af kritisk infrastruktur som led i krigen mod terror. I forhold til meddelelsen indeholder grønbogen

- en udvidelse fra alene at omfatte terrortrusler til en *all-hazards approach with a terrorism priority* som besluttet på Rådsmødet i december 2005;
- en udvidelse fra alene at omfatte beskyttende foranstaltninger - forud for en krisesituation - til også at omfatte krisehåndteringen i form af *consequence management*;
- en udvidelse af begrebet kritisk infrastruktur, som allerede i meddelelsen er meget bred.

Grønbogens beskyttelse af kritisk infrastruktur kan således potentielt komme til at omfatte store dele af den civile sektors beredskabsarbejde. Det afhænger dog af forståelsen af en *all-hazards approach with a terrorism priority*, dvs. af hvordan andre trusler end terrorisme påregnes at indgå i EPCIP, hvilket ikke fremgår af grønbogen.

Spørgsmålet er, om ikke en så bred tilgang til et EU-baseret beredskabsarbejde vil svække dette arbejde snarere end at styrke det, idet arbejdsopgaverne vil blive for store og komplekse uden at kunne tilføre en reel merværdi. Terrorismen er den nye trussel og den har i nogle henseender en væsentlig anden karakter end de "almindelige" trusler, som der er stor erfaring med at håndtere. I første omgang bør EPCIP-arbejdet derfor fokuseres på *beskyttelse af infrastruktur i relation til terrorisme* med en markant mindre fokus på andre trusler:

	<i>Beskyttelsesforanstaltninger</i>	<i>Consequence management</i>
Terrorisme	Fokus	Begrænset fokus
Andre trusler	Begrænset fokus	Begrænset fokus

Grønbogens definition af kritisk infrastruktur og europæisk kritisk infrastruktur

Grønbogens definition af *kritisk infrastruktur* i bilag 1 og de indikative angivelser i bilag 2 forekommer uklare og vidtgående. Det anbefales,

- a. at der i det videre arbejde søges frembragt en væsentlig klarere og mindre vidtgående definition i bilag 1 og opstilling i bilag 2;
- b. at begrebet *europæisk kritisk infrastruktur* vurderes nærmere med hensyn til afgrænsning, merværdi og kompetenceforhold;
- c. at endelig afgrænsning af kritisk infrastruktur bør foretages nationalt og sektorvist.

Grønbogen henviser således - som eneste eksempel - til terrorangrebene i Madrid og London som eksempler på angreb på kritisk infrastruktur. Disse terrorangreb havde imidlertid ikke til formål at ødelægge den kritiske infrastruktur. Den pågældende infrastruktur var primært et terrormål som følge af dens evne til at samle mange mennesker på begrænset plads under sårbare forhold. Grønbogens afgrænsning af kritisk infrastruktur er således dels relateret til terrortruslen, dels afviger den fra en sædvanlig forståelse af kritisk infrastruktur som den del af infrastrukturen, hvor det for samfundet er kritisk, hvis den er ude af funktion.

Efter *CIP Terms and Definitions* i grønblogsens bilag 1 omfatter kritisk infrastruktur imidlertid også *soft targets*, herunder arrangementer som tiltrækker mange mennesker (sport, underholdning og kultur). Sådanne *soft targets* fremgår dog ikke af listen i bilag 2.

Den i grønblogsens bilag 2 angivne *Indicative List of Critical Infrastructure Sectors* i bilag 2 er for så vidt angår energiområdet mere omfattende end det, som vi selv hidtil har vurderet som kritisk for samfundets energiforsyning. Listen kan formentlig anvendes som en bruttoliste, der kan danne grundlag for nationale tilpasninger, men det vil dog være hensigtsmæssigt, hvis listen yderligere fokuseres til de vigtigste dele af infrastrukturen.

Hidtil har vi primært set den kritiske infrastruktur på energiområdet som de dele af infrastrukturen, der betjener mange underliggende anlæg eller forsyningssystemer og dermed har betydning for store og/eller væsentlige grupper af forbrugere, og som vanskeligt kan substitueres af andre anlæg i tilfælde af nedbrud. Det indebærer bl.a., at store dele af energidistributionen ikke hidtil er set som kritisk infrastruktur, f.eks. elforsyningsnet på lave spændingsniveauer, distributionsnet for naturgas/bygas og distributionssystemer for benzin og andre olieprodukter. Det illustrerer behovet for, at der i arbejdet med kritisk infrastruktur indgår størrelsesmæssige afgrænsninger, som foretages nationalt og/eller sektorvist.

Den beredskabsmæssige merværdi af grønblogsens forslag

EPCIP-arbejdet bør prioriteres og fokuseres til de områder, hvor der kan opnås en reel merværdi, f.eks. problemstillinger som vanskeligt kan håndteres af de nationale myndigheder. Grønbogen indeholder således ikke en overbevisende argumentation for, at det hidtil nationalt baserede beredskabsarbejde er utilstrækkeligt og at et så omfattende arbejde som skitseret af grønblogsens vil kunne medføre væsentlige forbedringer.

Det forekommer således ikke oplagt (jf. grønblogsens afsnit 2), at *the effective protection of critical infrastructure requires communication, coordination and cooperation nationally and at EU level among all interested parties ...* Langt den største del af beredskabsarbejdet vil

således skulle foretages i de pågældende sektorer med national kommunikation, koordinering m.m. og grønbogen angiver ikke, hvordan en EU-indsats kan forbedre dette arbejde.

Hovedprincipper for EPCIP-arbejdet

Det er vanskeligt at være generelt uenig i de hovedprincipper, som beskrives i grønbogens afsnit 4, men grønbogens beskrivelser af principperne er ikke uproblematiske.

Subsidiaritet. Som anført i grønbogen bør hovedprincippet være, at forhold om beskyttelse af kritisk infrastruktur som hidtil primært skal være en national opgave. I den sammenhæng forekommer det ikke hensigtsmæssigt, når det anføres, at *the prime responsibility ... would fall on the MS and owners/operators acting under a common framework*:

- Det forekommer ikke oplagt, at medlemsstaternes beredskabsarbejde vil blive forbedret ved at blive foretaget inden for en fælles EU-ramme, medmindre denne er fleksibel og forudsætter nationale og sektorspecifikke tilpasninger.
- De enkelte *owners/operators* bør være omfattet af national lovgivning og ikke direkte af en EU-regulering.

Forslaget om, at Kommissionen skal koncentrere sig om kritisk infrastruktur, hvor effekterne er grænseoverskridende, bør vurderes nærmere. Er der reelt behov for begrebet europæisk kritisk infrastruktur og hvilke problemstillinger kan det indebære, hvis en del af den kritiske infrastruktur behandles anderledes end resten.

Komplementaritet. Komplementariteten bør ikke kun gælde i forhold til eksisterende EU-mekanismer, men i relation til alle internationale mekanismer fastlagt gennem aftaler, f.eks. NATO, FN, Det Internationale Energiagentur (IEA), Norden m.m.

Fortrolighed. Den beskrevne informationsudveksling bør tydeliggøres:

- En frivillig informationsudveksling på seminarer, konferencer o.lign. for en afgrænset deltagerkreds kan være nyttig.
- En løbende fremsendelse af klassificeret information til Kommissionen vil ikke være hensigtsmæssig. Efter et *need-to-know*-princip har Kommissionen ikke behov for sådan information. Udover risikoen for at sådan information kompromitteres, kan det skabe uklarhed om beslutningskompetencer og det kan endvidere blive ret arbejdskrævende, da sådanne oplysninger løbende skal opdateres, hvis de skal have værdi.
- I forhold til trusler, som ikke er sikkerhedsrelaterede - f.eks. vejrforhold og teknologiske forhold - bør der kun undtagelsesvist ske en klassificering af relevante informationer.

Samarbejde mellem involverede parter. Samarbejdet med *owners, operators and users* bør ske på nationalt niveau og inden for rammerne af national lovgivning og organisering.

Proportionalitet. Beredskabsarbejdet bør fokuseres til de væsentligste forhold for at undgå dels en fortynding af indsatsen og dels et unødigt stort ressourceforbrug. En sådan fokusering og prioritering bør foretages nationalt inden for rammerne af den nationale lovgivning. Hvis Kommissionen skal fastsætte rammer herfor, bør dette foretages af Kommissionens sektormyndigheder, på energiområdet således af DG TREN.

Energistyrelsen har tidligere fremsendt bemærkninger fra Energinet.dk og der henvises hertil. Når der er modtaget bemærkninger fra *North Sea Operators Committee - Denmark* (NSOC-D), vil disse blive fremsendt.

Brevet er koordineret med Transport- og Energiministeriets departement og dets høringssvar.

Med venlig hilsen

Uffe Strandkjær

Tlf. direkte: 33 92 76 11

Mobil: 40 46 39 20

E-mail: us@ens.dk