

NOTAT

DEPARTEMENTET

Dato 29. maj 2007
J. nr. 051-8

Supplerende Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse af 2. februar 2007 til Rådet og Europa-Parlamentet om beskyttelse af Europas kritiske energi- og transportinfrastruktur SEK(2006)1697

Resumé

Meddelelsen er en sektorspecifik beskrivelse af de første skridt i gennemførelsen af den såkaldte EPCIP-pakke (European Programme for Critical Infrastructure Protection), som Kommissionen offentliggjorde d. 12. december 2006. I den nu fremlagte meddelelse koncentrerer Kommissionen sig om transport og energi, og målet er det samme som for EPCIP: at sikre transporten af varer og mennesker og energiforsyning til kunderne.

Meddelelsen fokuserer på udformning af objektive kriterier for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur, og grundlaget er undersøgelser og omfattende partshøringer, som nærmere er beskrevet i en konsekvensanalyse, der ledsager meddelelsen. Af hensyn til de specifikke oplysninger om kriterier mv., der er indeholdt i dokumenterne, er disse klassificerede, og ikke tilgængelige for offentligheden.

Kommissionen anfører i meddelelsen, at når EPCIP-direktivforslaget er vedtaget, vil der blive fremsat direktivforslag om transport- og energisektorerne, således at arbejdet med at identificere og udpege europæisk kritisk infrastruktur indenfor disse sektorer kan påbegyndes hurtigt.

Fra dansk side kan man støtte det overordnede mål om at sikre en forsvarlig beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur og bestræbelserne på indenfor de enkelte sektorer at fastlægge relevante kriterier, som kan medvirke til at identificere og udpege eventuel europæisk kritisk infrastruktur.

1. Baggrund og indhold

Med baggrund i terroranslagene i Madrid og London i 2004 og 2005, oversvømmelserne i Centraleuropa i august 2002 og tørkesommeren 2003 anmodede Det Europæiske Råd i marts og juni 2004 Kommissionen, Ministerrådet og medlemsstaterne om at gøre en indsats for at beskytte kritisk infrastruktur. Dette skal ses som led i en samlet indsats for at forebygge, beskytte mod og afhjælpe virkningerne af terrorisme.



I oktober 2004 offentliggjorde Kommissionen fire meddelelser om indsatsen mod terrorisme, herunder en meddelelse om beskyttelse af kritisk infrastruktur (KOM(2004)702). Efter anslagene i London i juli 2005 understregede Ministerrådet vigtigheden af at beskytte kritisk infrastruktur i EU og bad Kommissionen om at stille forslag om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur.

I november 2005 udsendte Kommissionen en grønbog om beskyttelse af kritisk infrastruktur. Grønbogen var et diskussionsoplæg, som skulle give Kommissionen grundlag for at fremsætte forslag til et europæisk program vedrørende kritisk infrastrukturbeskyttelse (EPCIP – European Programme for Critical Infrastructure Protection).

I december 2006 stillede Kommissionen sit forslag om EPCIP, som består af en meddelelse med en handlingsplan (KOM(2006)786) og et forslag til rammedirektiv (KOM(2006)787), som går ud på at tilrettelægge en fremgangsmåde for indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og en fælles metode til vurdering af behovet for at beskytte den.

EPCIP er nu ikke længere rettet alene mod terrortruslen, men er rettet mod alle former for trusler, dog med særlig vægt på terrortruslen.

I forlængelse af EPCIP-forslaget, har Kommissionen d. 2. februar 2007 fremlagt en meddelelse, som koncentrerer sig om to af de vigtigste infrastruktursektorer: transport og energi.

Meddelelsen er resultatet af en række møder Kommissionen (DG TREN) har afholdt i løbet af 2006 om specifikke sektorer indenfor transport- og energisektorerne, og hvor såvel medlemslande som den relevante industri har deltaget.

Formålet med meddelelsen er på et sektorspecifikt grundlag at fastlægge fælles kriterier, der kan medvirke til at identificere Europæisk kritisk infrastruktur indenfor transport- og energisektorerne. Kommissionen anfører i den forbindelse, at præcise kriterier vil gøre identifikation af europæisk kritisk infrastruktur lettere og sikre, at identifikationen sker på et harmoniseret grundlag på tværs af medlemsstaterne.

Det fremgår af meddelelsen, at den forventes at blive fulgt op af et forslag til regler, når EPCIP-direktivet er vedtaget og implementeret, således at de kriterier, der fremgår af meddelelsen, kan blive obligatoriske for medlemsstaterne.

Der tages udgangspunkt i Kommissionens forslag om at definere *europæisk kritisk infrastruktur* som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke mindst 2 medlemsstater eller kun én medlemsstat, hvis infrastrukturen er i en anden medlemsstat.



Meddelelsen identificerer 11 konkrete transport- og energisektorer som kritisk infrastruktur. På transportområdet er der tale om lufthavne, flyvekontrolltjenester, havne, eventuelt visse veje, baner og indre vandveje, og på energiområdet vandkraftdæmninger, det nukleare brændselskredsløb, el-, naturgas- og olie-sektorerne.

For alle nævnte sektorer er anført kriterier, som Kommissionen påregner at anvende i forbindelse med identifikation af, hvilke sektorspecifikke anlæg, der kan være relevante at udpege som europæisk kritisk infrastruktur.

Ved fastlæggelsen af kriterierne er lagt vægt på, at de er enkle, målbare og baseret på tilgængelige informationer, og for at begrænse eventuelle gråzoner, er medtaget en tærskelværdi for, hvornår noget kan være europæisk kritisk infrastruktur. Kommissionen har så vidt muligt gjort brug af eksisterende, accepterede tærskelværdier. Bl.a. har man anvendt det infrastrukturnet, der er omfattet af TEN (Trans European Network), som tærskelindikatorer for visse kriterier.

Herudover er lagt vægt på en hændelses varighed, medens tidsperspektivet for konsekvenser af en hændelse ikke er medtaget. Herudover er der set på samspilsfaktorer, hvilke dog foreløbig er ladt ude af betragtning, idet Kommissionen ikke finder, at de kan håndteres, før der er udpeget europæisk kritisk infrastruktur i de enkelte sektorer. Endelig vil man se på de samlede omkostninger og hvem der skal betale, hvis og når der skal drøftes beskyttelsesforanstaltninger.

Konsekvenserne for myndigheder og operatører af udpegning af konkret europæisk kritisk infrastruktur er ikke beskrevet.

Nogle af virkningerne af en hændelse har stor betydning, men er ikke behandlet i forbindelse med udarbejdelsen af de sektorspecifikke kriterier, idet Kommissionen finder, at deres tærskelværdier ikke adskiller sig fra sektor til sektor. Der peges på direkte virkninger for borgerne (f.eks. dødsfald og tilskadekomster), følger for folkesundheden samt miljømæssige, økonomiske, politiske og psykologiske virkninger. Disse virkninger vil blive behandlet i forbindelse med EPCIP-direktivet og indarbejdet under kommende revisioner af de opstillede kriterier.

2. Gældende dansk ret

Ansvar for beskyttelse af kritisk infrastruktur i Danmark varetages i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet, jfr. beredskabslovens § 24: "de enkelte ministre skal indenfor deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer."



Beredskabskrav til operatører af kritisk infrastruktur findes i en række regler, herunder:

- Havnesikringsbekendtgørelsen
- Elforsyningslovens § 85 b
- Naturgasforsyningslovens § 15 a
- Varmeforsyningslovens § 29 a
- Lov om pligtige lagre af mineralolie og mineralolieprodukter § 5 a
- Offshoresikkerhedslovens § 45, stk. 4-5
- Fødevarerens § 59
- Sundhedslovens §§ 210-211
- Lov om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet § 86

Meddelelsen vil ikke i sig selv kræve ændringer i dansk ret, men sådanne må forventes, såfremt meddelelsen senere følges op af konkrete forslag til regel-dannelse.

Det vurderes, at kravet om lovgivning i givet fald kan opfyldes ved, at relevante bestemmelser indføres i eksisterende sektorlovgivning, eller ved at der indføres særskilt lovgivning om europæisk kritisk infrastruktur.

3. Høring

Kommissionens meddelelse med tilhørende bilag, som er modtaget i dansk ud-gave d. 27. februar 2007, er klassificeret RESTREINT EU og derfor kun sendt i høring hos følgende: DSB, Naviair, Post Danmark A/S, Ørestadsselskabet, Sund & Bælt Holding A/S, Øresundsbron, MOVIA samt Energinet.dk og DONG Energy. På grund af materialets klassificering har det ikke været muligt at høre private parter.

Af høringssvarene fremgår følgende:

Naviair har skitseret konsekvenserne af de opstillede kriterier for europæisk kritisk infrastruktur på luftfartsområdet set i forhold til Danmark, men har ikke på det foreliggende grundlag nogen afgørende holdning til dette.

Sund & Bælt Holding A/S har ikke kommentarer til de opstillede kriterier for europæisk kritisk infrastruktur på transportområdet, men noterer at der ofte er mange alternative transportruter og transportmidler. Selskabet er interesseret i dialog og erfaringsudveksling om bedst praksis vedrørende risikovurderinger og beskyttelse af kritisk transportinfrastruktur.

Øresundsbron støtter princippet om beskyttelse og beredskab for kritisk infra-struktur og er principielt enige i det store perspektiv, der lægges til grund for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur i transportsektorerne. Øresunds-bron noterer sig kommissionens vurdering af, at det europæisk vej- og banenet



er meget finmasket med mange alternative ruter, og at passagerer og gods som regel kan flyttes til alternative ruter og/eller over på andre transportmidler.

Energinet.dk har tolket kriterierne for europæisk kritisk infrastruktur for el- og naturgassektorerne i Danmark og vurderer, at en stor del af transmissionssystemet for el vil være omfattet, men ikke transmissionssystemet for naturgas. Sammenligning med kriterierne for andre sektorer viser, at der ikke er konsistens i behandlingen af de enkelte sektorer.

På trods af at det generelt vurderes, at ingen elproduktionsanlæg er kritiske for opretholdelse af forsyningen, udnævnes alligevel større vandkraftværker og atomkraftanlæg til europæisk kritisk infrastruktur pga. de konsekvenser, ødelæggelse kan have for samfundet. Tilsvarende overvejelser gøres ikke i forbindelse med vurderingen af transportsektorerne.

Argumentationen for at medtage veje, baner og indre vandveje er, at der er tale om fysisk, fintmaskede net med mange alternative ruter. Tilsvarende gælder for store dele af eltransmissionsnettet, hvorfor tab af enkelte linier ofte heller ikke i elsektoren vil føre til afbrydelser af forsyningen. Dette indgår dog ikke i vurderingen i forhold til elsektoren.

DONG Energy anfører, at meddelelsen ikke ses at have betydning for selskabets virksomhed på elområdet. For naturgas betragter meddelelsen naturgaslagring som indgående transitrørledninger, hvilket vurderes at være relevant, idet udenlandske virksomheder har købt lagerkapacitet hos DONG Energy.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser

Kommissionen anfører i meddelelsen, at stillingtagen til de samlede omkostninger, og hvem der skal betale disse, vil ske senere, hvis og når der skal drøftes beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med identificeret europæisk kritisk infrastruktur.

Identifikation og beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur vil ikke kun medføre omkostninger til konkrete beskyttelsesforanstaltninger, men også omkostninger forbundet med analyser, risikovurderinger mv. forud for eventuel udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og fastlæggelse af konkrete beskyttelsesforanstaltninger. Dertil kommer nye administrative opgaver for myndighederne om europæisk kritisk infrastruktur og dennes sammenhæng med den nationale kritiske infrastruktur.

Meddelelsen vil, når den følges op af obligatoriske regler, betyde, at de omfattede transport- og energisektorer vil blive pålagt nye opgaver, hvis økonomiske konsekvenser det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at kvantificere.



5. Nærhedsprincippet

Infrastruktur hænger sammen på tværs af grænser. Det er derfor relevant at Fællesskabet beskæftiger sig med beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur.

Nærhedsprincippet vil blive vurderet, når der foreligger konkrete retsakter på området.

6. Regeringens foreløbige holdning

Fra dansk side kan man støtte det overordnede mål om at sikre en forsvarlig beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur og bestræbelserne på indenfor de enkelte sektorer at fastlægge relevante kriterier, som kan medvirke til at identificere og udpege eventuel europæisk kritisk infrastruktur.

Regeringen finder, at fastlæggelse af kriterier skal ske ud fra en betragtning om, at kriterierne skal være simple, målbare og baseret på tilgængelig information, ligesom der ved vurdering af eventuel europæisk kritisk infrastruktur skal tages hensyn til alternativer og konsekvenser, herunder tidsperspektivet for disse. Herudover skal kriterierne i rimeligt omfang være konsistente i den måde, hvorpå forskellige transport- og energisektorer behandles, og der bør være mulighed for at supplere med mere nuancerede kriterier.

Regeringen noterer sig Kommissionens begrundelse for i denne fase at tage udgangspunkt i eksisterende, accepterede tærskelværdier, men finder, at de tærskelværdier, der fastlægges i forbindelse med udpegning af europæisk kritisk infrastruktur, skal baseres på vurderinger foretaget med specifikt øje for, hvad der kan antages at være europæisk kritisk infrastruktur, og ikke i praktiske hensyn.

Regeringen finder herudover, at sektorspecifik europæisk kritisk infrastruktur kun kan omfatte kritisk infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse i væsentligt omfang kan påvirke tre eller flere lande. På energiområdet er det opfattelsen, at kriterierne for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur alene skal være rettet mod at sikre samfundets energiforsyning, og at eventuelle sikkerhedsmæssige hensyn vedrørende det nukleare brændselskredsløb og vandkraftdæmninger bør indgå andetsteds.

Regeringen finder, at udpegning af europæisk kritisk infrastruktur skal ske under hensyntagen til, at der ikke pålægges operatører og myndigheder unødige administrative og økonomiske byrder. Så længe konsekvenserne af udpegning af europæisk kritisk infrastruktur ikke er kendt, er det dog ikke muligt at vurdere de økonomiske og administrative byrder for virksomheder og myndigheder. Konsekvenserne kan først vurderes, når der i det videre EU-arbejde er sket en konkretisering af de procedurer, forholdsregler m.m., som skal gælde for europæisk kritisk infrastruktur. Disse konsekvenser kan tillige få betydning



for arbejdet med den øvrige nationale kritiske infrastruktur, og dermed få betydning for en bredere kreds af operatører.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ingen officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger, men på baggrund af de drøftelser, der har været i forbindelse med Kommissionens sektorspecifikke møder med medlemsstaterne, er det regeringens forventning, at de andre medlemslande overordnet vil støtte indholdet af meddelelsen, men at medlemslandene vil have delte meninger om, i hvilket omfang der kan identificeres europæisk kritisk infrastruktur indenfor de enkelte sektorer.

8. Tidligere forelæggelse i Europaudvalget

Europaudvalget har tidligere fået forelagt grundnotat vedrørende meddelelsen.