

Samlenotat

22. november 2022

Forslag til rådshenstilling om styrkelse af kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed, KOM (2022) 551

Revideret udgave af grund- og nærhedsnotat af 18. november 2022. Nye afsnit er markeret med en streg i venstre margen.

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 18. oktober 2022 offentliggjort et forslag til en Rådshenstilling om styrkelse af kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed.

Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre koordinering på EU-plan med henblik på at øge modstandsdygtigheden i den kritiske infrastruktur med særlig fokus på energi, digital infrastruktur, transport og rummet og med prioritering af den kritiske infrastruktur i disse sektorer, som har grænseoverskridende relevans.

Formålet med forslaget er at opfordre medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger og samarbejde om at styrke modstandsdygtigheden i den kritiske infrastruktur ved at styrke beredskabet, styrke responskapacitet og øge internationalt samarbejde. Medlemsstaterne opfordres bl.a. til at 1) foretage eller opdatere risikovurderinger for den kritiske infrastruktur i særligt energi- og transportsektoren, 2) fremskynde forberedelserne til implementeringen af direktivet om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau (NIS 2¹) og direktivet om kritiske enheders modstandsdygtighed (CER-direktivet²), 3) gennemføre nationale stresstest af kritisk infrastruktur, 4) fremskynde udarbejdelsen af en fælleseuropæisk risikovurdering og anbefalinger for kommunikations- og netinfrastrukturen samt 5) udvikle brugen af Galileo og/eller Copernicus til informationsdeling. Derudover lægges der med forslaget op til at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes eksperter på kritisk infrastruktur, herunder med henblik på at udarbejde fælles vejledende principper for stresstest af kritisk infrastruktur. Der lægges ligeledes op til tættere EU-NATO samarbejde mhp. at styrke koordineringen omkring kritisk infrastruktur.

¹ KOM (2020) 823

² KOM (2020) 829

Henstillingen medfører i sig selv ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.

Der er tale om et punkt på rådsmødedagsordenen den 8. december i Rådet for Retlige og Indre Anliggender mhp. statusorientering samt vedtagelse i forbindelse med møde i Rådet for Generelle Anliggender den 13. december.

Kommissionens forslag til en Rådshenstilling om styrket modstandsdygtighed i den kritiske infrastruktur hilses velkommen. Det bemærkes, at man alene har forholdt sig overordnet til forslaget.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen offentliggjorde den 18. oktober 2022 et forslag til en rådshenstilling om styrkelse af kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed, KOM (2022) 551. Forslaget blev oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 21. oktober 2022. Forslaget skal vedtages af Rådet i henhold til TEUF-artikler 114 og 292. Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat som et supplement til de to direktiver NIS2 og CER. CER-direktivet har til formål at styrke kritiske enheders modstandsdygtighed, og NIS2 skal sikre et højt fælles cybersikkerhedsniveau i hele EU.

Forslaget forventes sat på dagsordenen for Rådet for Indre Anliggender til statusorientering den 8. december 2022 samt på dagsordenen for Rådet for Generelle Anliggender til vedtagelse den 13. december 2022.

3. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens forslag til en ikke-bindende henstilling er at styrke modstandsdygtigheden af den kritiske infrastruktur som følge af det, ifølge Kommissionen, hastigt skiftende trusselsbillede. Kommissionen fremhæver i denne sammenhæng de nye risici, som Ruslands angrebskrig mod Ukraine har medført. Endvidere fremhæves sabotage mod Nord Stream 1 og 2.

Modstandsdygtighed skal forstås som en enheds evne til at forebygge, beskytte imod, respondere på, modstå, afbøde, absorbere, imødekomme og genoprette i forbindelse med hændelser, som har potentiale til at forstyrre leveringen af essentielle forsyninger.

I forslaget inviteres medlemsstaterne til snarest muligt at påbegynde arbejde mhp. at forberede gennemførelsen af de to direktiver NIS2 og CER, som tilsammen har til formål at sikre et højere fælles niveau af modstandsdygt-

tighed og beskyttelse af kritisk infrastruktur og fælles højt niveau for cybersikkerhed i EU. Kritisk infrastruktur udgør ifølge forslaget den infrastruktur, som medlemsstaterne har udpeget som national kritisk infrastruktur eller europæisk kritisk infrastruktur udpeget under ECI-direktivet samt kritiske enheder som defineret i CER-direktivet eller enheder, der falder under NIS2-direktivet.

Ifølge forslaget bør medlemsstaterne have særligt fokus på at styrke modstandsdygtigheden i kritisk infrastruktur med grænseoverskridende relevans.

Medlemsstaterne opfordres med forslaget til at gennemføre frivillige initiativer der skal 1) styrke beredskabet på EU- og medlemsstatsniveau, 2) styrke responsmuligheder på EU- og medlemsstatsniveau samt 3) styrke modstandsdygtigheden igennem internationalt samarbejde. Kommissionen lægger op til at fokusere på tiltag i energisektoren, sektoren for digital infrastruktur, transportsektoren og rumsektoren samt at prioritere kritisk infrastruktur i disse sektorer, som har grænseoverskridende relevans.

De væsentligste elementer i forslaget er:

Styrket beredskab

Med forslaget opfordres medlemsstaterne til at:

- Foretage eller opdatere risikovurderinger af modstandsdygtigheden i den kritiske infrastruktur.
- Hvor muligt at fremskynde forberedelserne til gennemførelsen af det kommende CER-direktiv ved bl.a. at udarbejde nationale strategier om styrkelse af modstandsdygtigheden i enheder, der driver kritisk infrastruktur.
- Understøtte træningen af eksperter og dele best practices imellem sig.
- Støtte operatører af kritisk infrastruktur i at stressteste enheder, i særligt energisektoren, hvor dette vurderes gavnligt med udgangspunkt i fælles EU-principper. Medlemsstaterne bør udpege enheder til test i første kvartal 2023 og operatørerne at den kritiske infrastruktur bør gennemføre tests inden udgangen af 2023.
- Gøre brug af potentielle finansieringsmuligheder på EU-plan og nationalt plan.
- Gennemføre foranstaltninger i EU-værktøjskassen for 5G-cybersikkerhed bl.a. med henblik på at indføre restriktioner for højrisikoleverandører.
- Styrke den fysiske og ikke-fysiske beskyttelse af kritiske og følsomme dele af 5G-net.
- Tage kommende netregler for cybersikkerhedsmæssige aspekter af grænseoverskridende elektricitetsstrømme til efterretning.
- Udvikle brugen af Galileo, Copernicus og EGNOS til overvågning og vidensdeling i samarbejde med Kommissionen.

Herudover lægger Kommissionen op til, at det igangværende samarbejde om udarbejdelsen af en risikovurdering og anbefalinger for kommunikations- og netinfrastrukturen i EU, som er igangsat under NIS-direktivet, bør fremskyndes. Herudover lægger forslaget op til, at arbejdet med udarbejdelse af policy retningslinjer, metoder og foranstaltninger til håndtering af risici på cybersikkerhedsområdet prioriteres.

Kommissionen lægger med forslaget op til at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes eksperter for at øge den fysiske ikke-cyberrelaterede modstandsdygtighed i den kritiske infrastruktur ved at:

- Understøtte udviklingen af fælles frivillige værktøjer til at styrke modstandsdygtigheden.
- Understøtte medlemsstaterne i forberedelserne til implementeringen af CER-direktivet.
- Støtte og forberede udviklingen af fælles principper for gennemførelse af stresstest med fokus på menneskeskabte trusler i energisektoren og sidenhed i andre relevante sektorer.
- På frivillig basis at anvende en sikker platform for informationsudveksling, når denne er udviklet af Kommissionen.

Kommissionen understreger i den forbindelse, at forslaget ikke omfatter deling af oplysninger, hvis videregivelse strider mod medlemsstaternes væsentlige nationale sikkerhedsinteresser, offentlige sikkerhed eller forsvar.

Kommissionen vil ifølge forslaget stille frivillige manualer og retningslinjer til rådighed for medlemsstaterne, herunder en håndbog for beskyttelse af kritisk infrastruktur og det offentlige rum mod ubemandede luftfartøjssystemer. Ligeledes har Kommissionen til hensigt at: 1) øge finansieringen af modstandsdygtighed i kritisk infrastruktur inden for rammerne af Horizon Europe og 2) gennemføre en undersøgelse af status på den undersøiske kabelinfrastruktur der forbinder medlemsstaterne.

Kommissionen vil desuden fremme tiltag inden for Civilbeskyttelsesmekanismen ved at øge investeringer i forebyggende tiltag, øge udveksling af viden samt forbedre kapacitetsudviklingsaktiviteter.

Styrket respons

Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne bør koordinere, vidensdele og øge paratheden inden for eksisterende EU-mekanismer mhp. at sikre en hurtig EU-støttet respons i tilfælde af betydelige forstyrrelser i leveringen af essentielle tjenester fra den kritiske infrastruktur. Herudover opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at fremskynde forberedelser, hvor muligt, med tiltag, der har til formål at styrke kapaciteten i de nationale Computer

Security Incident Response Teams (CSIRTs), opdatere cyberstrategier, indføre en national krisehåndteringsplan for cybersikkerhedshændelser samt til at bidrage til gennemførelsen af EU's hybride værktøjskasse.

Med forslaget lægger Kommissionen desuden op til at:

- Samarbejde med medlemsstaterne om at videreudvikle katastrofeberedskabskapaciteter for at styrke det operationelle beredskab til håndtering af forstyrrelser i leveringen af essentielle tjenester fra den kritiske infrastruktur.
- Gennemføre tiltag til at styrke responskapaciteten i EU's civilbeskyttelsesmekanisme.
- Udarbejde et blueprint for koordineret respons ifm. betydelige forstyrrelser vedrørende kritisk infrastruktur.
- Samarbejde med eksperter om genopretningsforanstaltninger efter hændelser vedrørende undersøisk kabelinfrastruktur.

Internationalt samarbejde

Med forslaget lægges der op til, at Kommissionen og EU's Udenrigsrepræsentant skal styrke koordineringen med NATO om kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed.

Derudover inviteres medlemsstaterne til at samarbejde med tredjelande om modstandsdygtigheden af grænseoverskridende kritisk infrastruktur, hvor relevant.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, da der alene er tale om en Rådshenstilling.

6. Gældende dansk ret

Der redegøres ikke for gældende dansk ret, idet der alene er tale om en henstilling.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Henstillingen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser. I det omfang foreslåede tiltag senere udmøntes i konkrete lovgivningsmæssige initiativer, ville det skulle vurderes, om disse ville medføre lovgivningsmæssige konsekvenser.

Den nationale implementering af NIS2 og CER vil påbegynde efter direktiverne er endeligt trådt i kraft. Der vil i den forbindelse blive taget stilling til tidslinjen herfor.

Økonomiske konsekvenser

Henstillingen har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. I det omfang henstillingen senere udmøntes i konkrete initiativer, vil det bl.a. bero på en vurdering af mulige statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Andre konsekvenser

Henstillingen skønnes ikke i sig selv at medføre administrative konsekvenser for myndigheder eller erhvervslivet i Danmark. I det omfang henstillingen senere udmøntes i konkrete initiativer, vil det skulle vurderes, om disse vil medføre administrative eller andre konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været i høring i specialudvalget for Civilbeskyttelse, specialudvalget for Klima-, Energi- og Forsyningspolitik, specialudvalget for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål samt specialudvalget for Transport fra den 21. oktober 2022 til den 31. oktober 2022. Der er modtaget i alt 10 høringssvar.

Dansk Erhverv bakker op om Kommissionens forslag idet den seneste tid har understreget et øget risikobillede vis-a-vis kritisk infrastruktur. Forslaget tager højde for at sikre overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om en beredskabsplan for transport af 23. maj 2022. Det er en vigtig samfundsopgave at opretholde mobiliteten, forsyningssikkerheden og adgangen til kritisk infrastruktur i en krisesituation, da det er en grundlæggende forudsætning for samfundets basale funktion.

Danske Rederier og Færgerederierne er enige i, at robusthed er vigtig for opretholdelsen af kritisk infrastruktur indenfor den Europæiske Union (EU) særligt i lyset af det ændrede trusselbillede EU ser ind i med Ruslands angreb på Ukraine og hændelserne ved Nord Stream rørledningerne. Det anses for meningsfuldt at se på sikringsrelaterede forhold, som kan implementeres allerede på den korte bane med henblik på at højne den fælles sikkerhed.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning finder forslaget relevant i lyset af den nuværende situation. Anbefalingerne ses at dække nødvendige aktiviteter for både Kommissionen og medlemslandene.

HK Post og Kommunikation opfordrer til, at postbefordringspligten præciseres som værende en del af den kritiske infrastruktur og påpeger, at postbefordring adskiller sig fra anden distribution (godstransport) og benytter sig derfor også af anden infrastruktur.

KL kan generelt bakke op om tiltag, der sigter efter at maksimere og fremskynde arbejdet med at beskytte de aktiver, faciliteter og systemer, der er nødvendige for samfundets virke. KL noterer dog, at kritisk infrastruktur ikke i forslaget er konkret afgrænset og ser behov for en fælles definition. Hvor kritisk en svækket effektivitet og forsyning vil være, afhænger af, hvor lang tid infrastrukturen ikke fungerer. Derfor spiller både tidsperspektivet og alvorligheden af konsekvenserne ved, at den kritiske infrastruktur ikke fungerer, ind.

Danva er enige i opfordringen om at øge opmærksomheden på den kritiske infrastruktur og iværksætte tiltag til at honorere relevante direktiver forud for fastsatte implementeringsfrister og noterer sig, at der med forslaget er særlig opmærksomhed på energi, transport, rumfart og digital infrastruktur. Danva opfordrer til, at der lægges vægt på at tænke på tværs af sektorer i anbefalingerne til det nationale niveau. Forslaget om systematisk risikovurdering synes relevant og Danva opfordrer til, at man i anbefalingerne også omfatter opfølgning på disse vurderinger. Derudover opfordrer Danva til, at forslaget også udvides til at omfatte en systematisk registrering af hændelser i relevante sektorer, samt at det tydeliggøres, at statsstøtteregele ikke skal være en hæmsko for finansiering af ekstraordinære beredskabsrelaterede tiltag.

Dansk Metal er enige i behovet for at styrke modstandsdygtigheden i kritisk infrastruktur under den nuværende sikkerhedspolitiske situation. Det er afgørende at finde de rette balancer mellem på den ene side hensynet til at sikre fri og gnidningsfri handel på det indre marked og på den anden side hensynet til at beskytte kritisk infrastruktur. Dansk Metal bemærker, at det er vigtigt at være opmærksom på kompleksiteten på området og sørge for, at der ikke opstår parallelle eller overlappende processer og fora.

Dansk Fjernvarme finder det positivt, at forslaget omfatter al "energiinfrastruktur", dermed også termiske netværk, der kan være af afgørende vigtighed for befolkningens komfort, sundhed, mulighed for at arbejde og – i meget kolde/varme perioder – overlevelse. Fjernvarmenet udgør i sig selv den eneste, og dermed kritiske, kølemulighed for ca. en fjerdedel den danske termiske elproduktionskapacitet, der således ikke vil være til rådighed uden denne kølemulighed.

Tekniq Arbejdsgiverne deler Kommissionens opfattelse af, at en koordineret tilgang på tværs af EU's medlemsstater, ift. en styrkelse af modstandsdygtigheden i den kritiske infrastruktur, er helt nødvendig i lyset af den aktuelle geopolitiske situation. Ruslands invasion af Ukraine har højnet risikoen for såkaldte hybridtrusler, hvor kritisk infrastruktur befinder sig i en særlig sårbar position. Det betragtes som positivt, at Kommissionen har udpeget energiinfrastrukturen til kritisk infrastruktur, da det vurderes, at forsyningsikkerhed i denne sektor tjener unionens samlede interesser.

Dansk Industri er enige i behovet for at arbejde struktureret med beskyttelse af den kritiske infrastruktur i EU. Det er væsentlig infrastruktur, der forbinder medlemsstater, og som er eksponeret overfor fjendtlig påvirkning, og der er følgelig et stort behov for at overvåge og beskytte den samlede kritiske infrastruktur. Det er positivt, at dette arbejde opprioriteres i forslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række lande mener, at medlemsstaternes fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af tiltagene i forslaget er vigtig at tydeliggøre. I den forbindelse er det blevet fremhævet, at medlemsstaternes fleksibilitet til at vælge hvilke tiltag der igangsættes, er en forudsætning for, at henstillingen kan følges op af konkret handling indenfor den foreslåede tidshorizont. Andre lande har ønsket helt at udelade en tidsplan fra henstillingen. Flere lande har understreget vigtigheden af at sikre, at det er op til medlemsstaterne selv at vurdere, i hvilket omfang man kan dele informationer om resultaterne af de i forslaget omtalte stress tests af den kritiske infrastruktur. Dette begrundet i, at der kan være hensyn at tage til den nationale sikkerhed. Flere lande har desuden set positivt på forslaget om at have særligt fokus på energisektoren.

En gruppe af lande har fremhævet, at implementeringen af NIS2 og CER vil være svær at fremrykke i praksis og ønsket det tydeliggjort, at der alene er tale om en opfordring til at fremskynde forberedelserne til gennemførelse af de to direktiver.

Forslaget er generelt blevet positivt modtaget af medlemsstaterne og forventes vedtaget med kvalificeret flertal.

10. Regeringens generelle holdning

Gaslækagerne i Østersøen peger på et behov for at fremme en samlet og koordineret tilgang i EU til styrkelsen af modstandsdygtigheden af den kritiske infrastruktur og Kommissionens forslag til en Rådshenstilling hilses derfor velkommen.

Det er vigtigt at betone den nationale kompetence på området, samt at det generelt skal tilstræbes, at der alene indføres proportionelle økonomiske og administrative byrder. Samtidig er det centralt, at tiltag på europæisk niveau finansieres inden for eksisterende ramme, og at forslaget derfor finansieres via omprioritering, således at der ikke pålægges yderligere nationale byrder i form af øget EU-bidrag.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.