



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 6. november 2008  
Kontor: Det Internationale  
Kontor  
Sagsnr.: 2008-3061/1-0050  
Dok.: CDH45231

Supplerende samlenotat vedrørende de sager der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 27.-28. november 2008.

**Side:**

- |              |                    |   |
|--------------|--------------------|---|
| <b>2-18</b>  | Dagsordenspunkt 31 | Rammeafgørelse om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen<br><i>- vedtagelse</i><br>KOM(2001)0664  |
| <b>19-36</b> | Dagsordenspunkt 32 | Forslag til Rådets direktiv om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte dem "EPCIP-direktivet" af 12. december 2006<br><i>- vedtagelse</i><br>A-punkt<br>KOM(2006)0787 |

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## **Dagsordenspunkt 31: Rammeafgørelse om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen (KOM(2001)664)**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

### **Resumé**

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad har – ifølge Kommissionen – navnlig til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager. Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier. Forslaget vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Det vurderes, at forslaget til rammeafgørelse ikke vil komme til at have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det vurderes således, at Danmark ikke vil blive forpligtet til at kriminalisere racisme og fremmedhad i videre udstrækning end, hvad der i dag følger af racismeparagraffen i straffelovens § 266 b. Der er efter forslaget bl.a. ingen forpligtelse til at kriminalisere anvendelse af eksempelvis nazisymboler. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. *Sagen forventes at blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27. – 28. november 2008 med henblik på endelig vedtagelse af forslaget til rammeafgørelse.* Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. *Fra dansk side kan man tilslutte sig det foreliggende forslag til rammeafgørelse. Danmark har allerede ophævet sit parlamentariske forbehold til rammeafgørelsen.*

### **1. Baggrund**

Rådet vedtog den 15. juli 1996 som led i en intensiveret indsats på området en fælles aktion om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

På Det Europæiske Råds møde i Wien i december måned 1998 godkendte stats- og regeringscheferne en handlingsplan for gennemførelsen af

Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det fremgår af pkt. 51 i handlingsplanen, at en række lovovertrædelser, herunder racisme og fremmedhad, bedst bekæmpes ved fælles EU-tiltag. Tilsvarende lægges der i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 op til en styrket indsats mod racisme og fremmedhad

På denne baggrund har Kommissionen den 28. november 2001 fremsat et forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (KOM(2001) 664).

Forslaget til rammeafgørelse tager udgangspunkt i den fælles aktion af 15. juli 1996, men går på en række punkter videre. Forslaget til rammeafgørelse indeholder således bl.a. visse minimumskrav til medlemsstaternes sanktioner på området samt bestemmelser om medlemsstaternes straffemyndighed.

På rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 2002 og den 27.-28. februar 2003 drøftede Rådet en række udestående spørgsmål vedrørende forslaget til rammeafgørelse.

Sagen blev derefter i ca. 2 år ikke behandlet i Rådet, idet der ikke var udsigt til en løsning på de udestående spørgsmål, som kunne forventes at få den fornødne støtte fra alle medlemslande.

På foranledning af det luxembourgiske formandskab blev sagen imidlertid forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på et møde den 24. februar 2005, hvor Rådet traf beslutning om, at forhandlingerne om rammeafgørelsen skulle genoptages baseret på et kompromisforslag fra februar 2003.

Forslaget til rammeafgørelse blev på den baggrund drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005, hvor der imidlertid ikke blev opnået politisk enighed – primært på grund af én medlemsstats modstand mod forslaget til rammeafgørelse.

*Forslaget til rammeafgørelse forelagt rådet på rådsmødet (retlige – og indre anliggender) den 15. – 16. februar 2007, hvor der imidlertid ikke blev opnået politisk enighed.*

*Efter yderligere forhandlinger blev der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. – 20. april 2007 opnået samlet politisk enighed om forslaget til rammeafgørelse.*

*Det forventes, at Tyskland, Ungarn og Letland vil hæve deres parlamentariske forbehold på det kommende rådsmøde, således at rammeafgørelsen kan endelig vedtages.*

## **2. Indhold**

Retsgrundlaget for forslaget til rammeafgørelse er artikel 29, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Kommissionens oprindelige forslag er på baggrund af drøftelser i rådsregi ændret på en række punkter. Gennemgangen af indholdet nedenfor, der er baseret på det senest foreliggende udkast til rammeafgørelse, er koncentreret om rammeafgørelsens materielle bestemmelser, og indeholder således ingen beskrivelse af rammeafgørelsens bestemmelser om ikrafttræden mv.

### Pligt til at kriminalisere visse former for racistisk adfærd

Medlemsstaterne forpligtes efter udkastet til rammeafgørelse til at kriminalisere følgende forsætlige handlinger, hvis a) handlingerne er egnede til at forstyrre den offentlige orden eller b) handlingerne er truende, forhånende eller nedværdigende:

- offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse,
- offentlig udbredelse eller udsendelse af skrifter, billeder eller andet materiale, der tilskynder til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse,
- offentligt forsvar for eller benægtelse eller bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser eller

holocaust, hvis dette er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse, når disse handlinger udføres på en måde, som er egnet til at opfordre til vold eller had mod denne gruppe eller et medlem heraf.

I forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen kan medlemsstaterne afgive en erklæring om, at benægtelse eller bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser eller holocaust, kun skal være strafbart, såfremt en national og/eller international domstol har fastslået, at den forbrydelse, der benægtes, er at karakterisere som folkedrab, holocaust mv.

#### Forholdet til forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende rettigheder

Det fremgår af udkastet til rammeafgørelse, at rammeafgørelsen ikke ændrer pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper – herunder ytrings- og foreningsfriheden – således som disse er defineret i EU-traktatens artikel 6. Rammeafgørelsen indebærer heller ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed og ytringsfrihed, herunder pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier, eller regler om pressens rettigheder og ansvar samt om de proceduremæssige garantier herfor, når disse regler vedrører fastlæggelse eller begrænsning af ansvar.

#### Ansvar for handlinger omfattet af rammeafgørelsen

Rammeafgørelsen forpligter medlemsstaterne til at sikre, at også medvirken til de handlinger, der er omfattet heraf, er strafbart. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de lovovertrædelser, der er omfattet af rammeafgørelsen straffes med sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning, samt sikre, at der som minimum fastsættes en strafferamme på fængsel mellem 1 og 3 år. Denne strafferamme gælder dog ikke for medvirken.

Herudover skal medlemsstaterne – med hensyn til andre lovovertrædelser end dem, der er omfattet af rammeafgørelsen – sikre, at racistiske eller

fremmedfjendske motiver betragtes som skærpende omstændigheder, eller at sådanne motiver alternativt tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen.

Rammeafgørelsen indeholder også regler for juridiske personers strafansvar. Disse bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for handlinger omfattet af rammeafgørelsen, er identiske med tilsvarende bestemmelser i andre, gældende rammeafgørelser på det strafferetlige område.

### Påtale og straffemyndighed

Efter rammeafgørelsen forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at efterforskning eller retsforfølgning af alvorligere overtrædelser, som er omfattet af rammeafgørelsen, og som er begået på den pågældende medlemsstats territorium, er undergivet offentlig påtale.

Medlemsstaterne forpligtes endvidere til at sikre, at de har straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået helt eller delvist på den pågældende medlemsstats territorium – herunder i tilfælde hvor lovovertrædelsen begås via et informationssystem, og enten lovovertræderen eller det anvendte informationssystem befinder sig på medlemsstatens område. Herudover kan en medlemsstat vælge at lade sin straffemyndighed omfatte tilfælde, hvor gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller hvor lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, der har sit hovedsæde på den pågældende medlemsstats territorium.

### Evaluerings af rammeafgørelsen

Rådet skal senest tre år efter udløbet af medlemsstaternes frist for gennemførelse af rammeafgørelsen evaluere denne. I den forbindelse skal Eurojust udarbejde en rapport, der beskriver, om medlemsstaternes forskellige lovgivning på området har medført vanskeligheder i forhold til gensidig retshjælp.

## **3. Gældende dansk ret**

### **3.1. Materielle bestemmelser**

Straffelovens kapitel 27 (§§ 263-275) indeholder bestemmelser om freds- og ærekrænkelser.

Efter straffeloven § 266 b, stk. 1, straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. stk. 2.

Bestemmelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, blev indsat i straffeloven ved lov nr. 87 af 15. marts 1939. Bestemmelsen fik – bortset fra tilføjesen af ordene ”seksuelle orientering” ved lov nr. 357 af 3. juni 1987 – sin nuværende formulering ved lov nr. 288 af 9. juni 1971. Lovændringen skulle gøre det muligt for Danmark at ratificere FN’s konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972. Lovændringen byggede på en betænkning (nr. 553/1969) om forbud mod racediskrimination.

Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 309 af 17. maj 1995, hvor stk. 2 om propagandavirksomhed blev tilføjet. Af lovforslaget fremgår, at dette bl.a. skal ses på baggrund af de stadig mere fremtrædende tendenser til intolerance, fremmedhad og racisme både i Danmark og i udlandet, og at begivenheder i Danmark kan tages som tegn på, at nynazister – især fra Tyskland – opfatter Danmark som et fristed, hvorfra der kan udbredes litteratur m.v. med nazistiske og racistiske ytringer.

Det anføres i forslaget, at det navnlig for at imødegå, at Danmark ikke bliver et fristed for udbredelse af nazistisk og racistisk propaganda, foreslås, at bøde udgår af strafferammen, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed. Det anføres videre, at selv om den foreslåede § 266 b, stk. 2, således er begrundet i ønsket om en strengere reaktion over for grovere former for racistiske udtalelser eller meddelelser, er den ikke begrænset hertil. Bestemmelsen finder under tilsvarende omstændigheder også anvendelse over for de øvrige ytringer, der omfattes af § 266 b (forhånelse m.v. på grund af religiøs overbevisning eller seksuel orientering).

Endelig anføres i lovforslaget, at den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, supplerer de almindelige strafudmålingsregler, navnlig straffelovens § 80. Når forholdet har karakter af propagandavirksomhed, følger

det af stk. 2, at der alene kan idømmes frihedsstraf, medmindre andet undtagelsesvis følger af almindelige strafudmålingsregler.

Senest er § 266 b, stk. 2, ændret ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, hvor ordet ”særligt” blev indsat foran ”skærpende omstændighed” dog uden at tilsigte ændringer i udmålingsniveauet.

I den ovennævnte betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination anføres, at udtalelser rettet mod en enkeltperson må bedømmes i henhold til straffelovens almindelige regler om freds- og ærekrænkelser, hvis sådanne udtalelser ikke kan ses som udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører.

Det fremgår i den forbindelse af straffelovens § 267, at den, som krænker en andens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

### **3.2 Medvirken**

Efter straffelovens § 23 udvides den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse til at omfatte alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen.

### **3.3 Sanktionsfastsættelse**

Spørgsmålet om straffastsættelse inden for en bestemmelses foreskrevne strafferamme er reguleret i straffelovens §§ 80-82. Bestemmelserne, der blev indsat ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, har afløst den tidligere bestemmelse i straffelovens § 80 og lovfæster i øvrigt en række hensyn, som i almindelighed indgår ved straffastsættelsen i retspraksis. Det følger således af bemærkningerne til lovforslaget, at der ikke med de nye bestemmelser er tilsigtet en ændring af udmålingspraksis.

§ 80 angiver de generelle hensyn, som skal indgå ved straffastsættelsen. Det følger af stk. 1, at der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Ved vurderingen af henholdsvis lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om gernings-



manden skal der bl.a. tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne krænkelser og gerningsmandens bevæggrunde til denne, jf. stk. 2.

§§ 81-82 opregner i øvrigt de forhold, som i almindelighed skal indgå som henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder ved straffastsættelsen. Opregningen af henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder er ikke udtømmende, og der vil derfor kunne forekomme andre hensyn, som kan tillægges eksempelvis skærpende betydning.

Efter § 81, nr. 6, skal det i almindelighed tillægges straffeskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Det følger af bemærkningerne til bestemmelse, at den sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvist kan tilskrives disse forhold. Fortolkning af ordene ”etnisk oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende” skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper eller tilfælde, hvor gerningsmandens motiv har været at true, forhåne eller nedværdige en person eller gruppe af personer. Bestemmelsen vil efter omstændighederne også kunne være anvendelig f.eks. på økonomisk kriminalitet, der begås med henblik på at støtte en racistisk organisation, som gerningsmanden er medlem af.

### **3.4 Strafansvar for juridiske personer**

Der kan efter straffelovens § 306 pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) for overtrædelser af straffeloven.

### **3.5 Straffemyndighed**

*Straffelovens regler om dansk straffemyndighed blev ændret ved lov nr. 490 af 17. juni 2008 om ændring af straffeloven og forskellige andre love.*

*Det følger af straffelovens § 6, at handlinger, som foretages i den danske stat, på dansk fartøj, som befinder sig inden for et fremmed myndighedsområde, af en person, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette eller på dansk fartøj, som befinder sig uden for et myndighedsområde hører under dansk straffemyndighed.*

*Efter straffelovens § 7 hører herudover under dansk straffemyndighed handlinger, som foretages inden for et fremmed myndighedsområde af en person, der på tidspunktet for sigtelsen har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold i landet, hvis 1) handlingen også er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelts strafbarhed) eller 2) gerningsmanden også på gerningstidspunktet har den nævnte tilknytning her til landet og handlingen omfatter enten seksuel udnyttelse af børn eller kvindelig omskæring eller er rettet mod nogen, der på gerningstidspunktet har den nævnte tilknytning til landet.*

*Under dansk straffemyndighed hører endvidere handlinger, som foretages uden for et myndighedsområde af en person, der på tidspunktet for sigtelsen har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold i landet, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.*

*I medfør af straffelovens § 7 a, hører handlinger, som foretages inden for et fremmed myndighedsområde, og som er rettet mod nogen, der på gerningstidspunktet har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, ligeledes under danske straffemyndighed, hvis handlingen også er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet (dobbelts strafbarhed) og efter dansk lovgivning kan medføre straf af fængsel i mindst 6 år. Dansk straffemyndighed er dog betinget af, at handlingen omfatter forsætligt drab, grov vold, frihedsberøvelse eller røveri, en almenfarlig forbrydelse, en forbrydelse mod kønssædeligheden, incest eller kvindelig omskæring.*

*Det følger videre af artikel 7 a, at handlinger, som foretages uden for et myndighedsområde, og som er rettet mod nogen, der på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret, var bosat i den danske stat eller havde lignende fast ophold, ligeledes er omfattet af dansk straffemyndighed, hvis handlingen kunne medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.*

*Af § 7 b følger, at når dansk straffemyndighed over for en juridisk person er betinget af dobbelt strafbarhed, omfatter det ikke et krav om, at lovgivningen på gerningsstedet hjemler strafansvar for en juridisk person.*

*Straffelovens § 8 indeholder en opregning af en række tilfælde, hvor handlinger uden for den danske stat hører under dansk straffemyndighed, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme.*

Under dansk straffemyndighed hører efter § 8, nr. 5, endvidere handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Endelig hører handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, under dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 6, når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

I betænkning nr.1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning behandles bl.a. spørgsmålet om straffemyndighed, når der er tale om lovovertrædelser i form af salg og udbredelse af børnepornografi begået ved hjælp af Internettet.

Ifølge betænkningen må udbredelse af børnepornografisk materiale via Internettet utvivlsomt lokaliseres til det sted, hvor gerningsmanden opholder sig på det tidspunkt, hvor den pågældende lægger materialet ind på en webserver, der er forbundet med Internettet. En person, der i Danmark lægger børnepornografi ud på en webserver, vil således være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1, uanset om serveren befinder sig i udlandet, og uanset hvor i verden det pågældende materiale er tilgængeligt.

En sådan handling må ifølge betænkningen imidlertid antages også at kunne lokaliseres til den server, som materialet lægges ind på, og hvorfra den videre udbredelse herefter sker. Lægger en person, der befinder sig i Tyskland, børnepornografi ind på sin hjemmeside, der betjenes via en server i Danmark, er stedet, hvor handlingen (dvs. udbredelsen) må anses for foretaget, ikke blot Tyskland, men også Danmark. Forholdet er dermed undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 1.

Ovenstående betragtninger må antages ligeledes at gælde for den situation, hvor en person lægger materiale omfattet af straffelovens § 266 b ind på en webserver, der er forbundet med Internettet.

Endelig fremgår det af straffelovens § 9, at i de tilfælde, hvor en handling strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet

følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde.

### **3.6. Efterforskning og påtale**

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige er begået.

Det følger af straffelovens § 275, at lovovertrædelserne i straffelovens kapitel 27 om freds- og æreskrænkelser er undergivet privat påtale. Dette gælder dog ikke dem, der er nævnt i §§ 266, 266 a og 266 b. I de §§ 263-265 nævnte tilfælde kan offentlig påtale endvidere ske, når den forurettede anmoder herom.

Påtalekompetencen for overtrædelse af straffelovens § 266 b er tillagt statsadvokaten, jf. retsplejelovens § 719, stk. 2, nr. 2, og Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2002. Ved samme meddelelse, jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/1995 bestemmes det imidlertid, at Rigsadvokaten skal underrettes om alle anmeldelser vedrørende overtrædelse af straffelovens § 266 b, der afvises i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 1, eller § 749, stk. 2, 1. pkt.

Det bestemmes endvidere, at alle sager, hvori der er rejst sigtelse for overtrædelse af straffelovens § 266 b, gennem statsadvokaten skal forelægges for Rigsadvokaten med indstilling om tiltalespørgsmålet. Hvis der rejses tiltale i sagen, skal politimesteren underrette statsadvokaten og Rigsadvokaten om afgørelsen i sagen. Hvis der sker helt eller delvis frifindelse, forelægges ankespørgsmålet gennem statsadvokaten for Rigsadvokaten.

For så vidt angår sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b, der er omfattet af medieansvarsloven, følger det af medieansvarslovens § 28, at afgørelse om tiltalerejsning træffes af Rigsadvokaten.

### **3.7. Gensidig retshjælp**

Danmark har – med enkelte undtagelser – ikke gennemført særlig lovgivning om gensidig retshjælp i straffesager. Der er således heller ikke fastsat særlige regler om, på hvilke betingelser Danmark kan yde retshjælp i straffesager.

Uagtet retsplejeloven ikke indeholder særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske retsanmodninger om fremskaffelse af bevismateriale, antages det med støtte i retspraksis, at udenlandske begæringer om efterforskningskridt i Danmark kan imødekommes, uanset om fremsættelsen og behandlingen af retsanmodninger er reguleret i en aftale, der finder anvendelse mellem Danmark og den anmodende stat. De relevante efterforskningskridt gennemføres i givet fald på grundlag af en analog anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven.

Dette indebærer bl.a., at en udenlandsk anmodning om iværksættelse af efterforskningskridt i form af f.eks. ransagning, beslaglæggelse eller edition, vil kunne imødekommes, hvis det pågældende efterforskningskridt kan iværksættes i forbindelse med en tilsvarende national straffetlig efterforskning. Gennemførelse af udenlandske retshjælpsanmodninger er endvidere betinget af, at det forhold, som efterforskningen vedrører, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed), og at forholdet er undergivet offentlig påtale. I visse tilfælde er det desuden en forudsætning, at lovovertrædelsen kan medføre en nærmere angiven minimumsstraf (strafferammekravet).

Det bemærkes, at der på EU-plan er opnået enighed om en rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse. Rammeafgørelsen, som endnu ikke er vedtaget, vil betyde, at en retshjælpsanmodning (i form af en europæisk bevissikringskendelse), som er udstedt i en medlemsstat, skal anerkendes af den medlemsstat, der skal gennemføre den, medmindre der foreligger en afslagsgrund. Rammeafgørelsen indebærer – ligesom de hidtidige instrumenter på området – at der inden for den såkaldte positiv-liste ikke kan stilles krav om dobbelt strafbarhed. Positiv-listen omfatter bl.a. racisme og fremmedhad.

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Efter straffelovens § 266 b (racisme-paragraffen) straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

Udkastet til rammeafgørelse indeholder en opregning af en forholdsvis bred række handlinger, som medlemsstaterne forpligtes til at kriminalisere. Samtidig opregner rammeafgørelsen dog en række former for adfærd, som medlemsstaterne kan udelukke fra strafansvar, hvis adfærden ikke udøves under bestemte forudsætninger. Rammeafgørelsen fastsætter dermed en række kvalificerende omstændigheder, som medlemsstaterne kan vælge at lade være en forudsætning for strafbar adfærd.

Medlemsstaterne kan således udelukke strafansvar for adfærd omfattet af rammeafgørelsen, hvis adfærden ikke er truende, nedværdigende eller forhånende. Det er på denne baggrund vurderingen, at de i rammeafgørelsen opregnede handlinger sammenholdt med muligheden for at undtage handlinger der ikke er truende, nedværdigende eller forhånende, jf. det foreliggende udkast til rammeafgørelse, må anses for omfattet af straffelovens § 266 b.

Det bemærkes i den forbindelse, at beskyttelsesobjektet, således som det er formuleret i rammeafgørelsen (... medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse), antages at være omfattet af straffelovens § 266 b, idet denne bestemmelse udover at beskytte persongrupper tillige omfatter udtalelser rettet mod enkeltpersoner for så vidt udtalelsen kan ses som et udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører, jf. forarbejderne til bestemmelsen.

Herudover opfylder straffelovens § 266 b forslaget strafferammekrav på fængsel mellem 1 og 3 år.

For så vidt angår rammeafgørelsens bestemmelse om, at racistiske og fremmedfjendske motiver skal betragtes som skærpende omstændigheder fremgår det af den generelle regel om straffastsættelse i straffelovens § 80, at der ved straffens udmåling skal tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed, herunder bl.a. den med lovovertrædelsen forbundne krænkelser, og til oplysninger om gerningsmandens person, herunder bl.a. hans bevæggrunde til denne. Endvidere fremgår det af straffelovens § 81, nr. 6, at det i almindelighed tillægges strafskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Racistiske eller fremmedfjendske motiver til en bestemt lovovertrædelse vil således også efter dansk ret kunne tillægges skærpende betydning ved strafudmålingen. En gennemførelse af rammeafgørelsens strafskærpsbestemmelse i dansk ret, således som bestemmel-

sen er formuleret i det foreliggende udkast, skønnes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

De øvrige bestemmelser i det foreliggende forslag til rammeafgørelse, herunder det foreliggende forslags bestemmelser om juridiske personer ansvar, iværksættelse af retsforfølgning samt straffemyndighed skønnes ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Forslaget til rammeafgørelse ses ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

### **5.1. Høring over Kommissionens oprindelige forslag af 28. november 2001**

Kommissionens oprindelige forslag af 28. november 2001 blev tillige med et grundnotat om det oprindelige forslag sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer mv. Da Kommissionens oprindelige forslag siden har undergået væsentlige ændringer, og de modtagne høringssvar derfor i vidt omfang har mistet deres relevans, gengives høringssvarene ikke her.

I stedet gengives de høringssvar, som blev modtaget i forbindelse med, at Justitsministeriet sendte (det senere) udkast til rammeafgørelse fra februar 2003 i høring, jf. nedenfor under pkt. 5.2.

### **5.2. Høring over udkastet fra februar 2003**

Udkastet til rammeafgørelse fra februar 2003, der i henhold til Rådets beslutning på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005 dannede baggrund for indledningen af nye forhandlinger om sagen, har tillige med et nyt notat om udkastet været sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Institut

for Menneskerettigheder, Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination samt Rådet for Etniske minoriteter.

**Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitechefen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark og Advokatrådet** har alle tilkendegivet, at man ikke har bemærkninger til forslaget.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** har på grund af den korte høringsfrist ikke set sig i stand til at besvare høringen rettidigt.

**Rigsadvokaten** har tilkendegivet, at retshjælpsbestemmelsen bør slettes eller subsidiært erstattes med en generel formulering om, at medlemsstaterne skal sikre et effektivt strafferetligt samarbejde om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

**Amnesty International** har udtrykt generel tilfredshed med det foreliggende forslag til rammeafgørelse, idet organisationen finder det vigtigt, at racisme og fremmedhad kan straffes i alle medlemsstater med sanktioner, der er effektive og står i rimeligt forhold til overtrædelsen, ligesom organisationen støtter, at forskelsbehandling er omfattet af rammeafgørelsen.

Amnesty International finder dog samtidig, at rammeafgørelsen vil kunne styrkes, hvis en forpligtelse til at forbyde racistiske organisationer bliver indskrevet i rammeafgørelsen i lighed med bestemmelserne herom i FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination.

Endvidere udtrykker Amnesty International betænkeligheder ved den bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne kan udelukke strafansvar, når en given adfærd er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe defineret under henvisning til religion. Organisationen henviser i den forbindelse til, at det i FN's erklæring af 25. november 1981 om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling baseret på religion og tro erklæres, at stater skal indføre lovgivning, der forbyder diskrimination på baggrund af religion.

**Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination** har tilkendegivet, at man fortsat fuldt ud støtter forslaget til rammeafgørel-



sen. Centeret anfører dog, at Danmark efter centerets opfattelse bør arbejde for, at den bestemmelse, der gør det muligt at undtage adfærd, der ikke er truende, nedværdigende eller forhånende, slettes eller – hvis dette ikke kan lade sig gøre – at man undlader at gøre brug af bestemmelsen, idet navnlig den såkaldte holocaust denial efter centerets opfattelse bør være strafbar, uanset om det kan karakteriseres som truende, nedværdigende eller forhånende.

## **6. Nærhedsprincippet**

Som anført under pkt. 2 har forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad bl.a. til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager.

Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier.

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser fra de øvrige medlemsstater om disses holdninger til forslaget.

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

*Fra dansk side kan man tilslutte sig det foreliggende udkast til rammeafgørelse. Danmark har allerede ophævet sit parlamentariske forbehold til rammeafgørelsen.*

## **9. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet har den 4. juli 2002 afgivet udtalelse om forslaget. Europa-Parlamentet har i den forbindelse fremsat en række ændringsforslag og i øvrigt støttet forslaget til rammeafgørelse.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 3. april 2007.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Det oprindelige udkast til rammeafgørelse tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 11. februar 2002 og til Folketingets Retsudvalg den 18. februar 2002.

Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 2002.

Herudover blev sagen forelagt for Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. december 2002. Sagen var imidlertid ikke på den endelige dagsorden for rådsmødet.

Sagen har endvidere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 27.-28. februar 2003 og den 24. februar 2005.

*Sagen er herudover forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005.*

Udkastet til rammeafgørelsen fra februar 2003, der dannede udgangspunkt for de genoptagne forhandlinger efter rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005, blev tillige med et notat herom oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 9. marts 2005.

*Endvidere har sagen været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007.*

*Endelig har sagen været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. – 20. april 2007.*

**Dagsordenspunkt 32: Forslag til Rådets direktiv om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte dem ”EPCIP-direktivet” af 12. december 2006 (KOM(2006)0787)**

*Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.*

## **1. Resumé**

Kommissionen blev af Det Europæiske Råd i juni 2004 anmodet om at udsende et program for beskyttelse af kritisk infrastruktur (EPCIP) med baggrund i terroranslagene i Madrid marts 2004. Rådet gentog ønsket om et EPCIP-program i rådskonklusionerne fra den 16. – 17. december 2004 samt i EU's reviderede handlingsplan vedrørende indsatsen mod terrorisme af 10. juni 2005 og på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1. – 2. december 2005. Kommissionen udsendte i november 2005 en grøn bog vedrørende EPCIP. Den 12. december 2006 udsendte Kommissionen et forslag til direktiv og en meddelelse om EPCIP. På RIA Rådsmødet den 6.-7. december 2007 fremsattes en fremskridtsrapport om status for arbejdet med direktivet.

Direktivet fastlægger en procedure for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur inden for udvalgte sektorer samt stiller en række krav til beskyttelse af denne infrastruktur. Forslaget indeholder ikke konkrete forslag til den fysiske beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur. Europæisk kritisk infrastruktur defineres som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater.

I første omgang gælder direktivet alene for transport- og energisektoren, men fokus vil kunne udvides i forbindelse med en nærmere fastlagt revisionsproces. Medlemsstaterne indberetter til Kommissionen på et overordnet og generelt niveau, om og i givet fald hvor mange infrastrukturer der er udpeget og inden for hvilke sektorer. Medlemsstaterne skal herefter udarbejde risiko- og sårbarhedsvurderinger for sektorerne for europæisk kritisk infrastruktur.

Operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal udarbejde en sikkerhedsplan for operatører og udpege en sikkerhedsforbindelsesofficer. Så-

fremt medlemsstaten vurderer, at der for de pågældende infrastrukturer allerede er udarbejdet en sikkerhedsplan for operatører eller lignende samt udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende, behøver medlemsstaten ikke foretage yderligere.

Fra dansk side kan man støtte det overordnede mål om at sikre en forsvarlig beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa. Det er regeringens vurdering, at lidt eller ingen europæisk kritisk infrastruktur vil blive udpeget i Danmark. Det er ligeledes regeringens vurdering, at Danmark ikke vil pege på europæisk kritisk infrastruktur i andre medlemsstater. På denne baggrund vurderes EPCIP-direktivet at have begrænset rækkevidde for Danmark.

*På RIA Rådsmødet den 5.-6. juni 2008 blev der opnået politisk enighed om direktivet på betingelse af, at medlemsstaterne og Kommissionen i fællesskab udarbejder vejledende retningslinjer indeholdende sektorspecifikke og tværgående kriterier samt retningslinjer for disses anvendelse. Forhandlingerne om disse vejledende retningslinjer er afsluttede og de vejledende retningslinjer forventes vedtaget på RIA Rådsmødet den 27.-28. november 2008 eller derefter følgende rådsmøde.*

## **2. Baggrund**

Det Europæiske Råd anmodede i juni 2004 Kommissionen og den Højtsstående Repræsentant om at udforme en overordnet strategi til beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa.

Kommissionen vedtog den 20. oktober 2004 en meddelelse vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur i indsatsen mod terrorisme (KOM(2004)702). Meddelelsen indeholder forslag til, hvordan EU kan forbedre beredskabet bl.a. i forbindelse med terrorangreb, der påvirker kritisk infrastruktur, og den foreslår et program om europæisk kritisk infrastruktur beskyttelse (EPCIP) samt etablering af et informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN).

Rådet gentog ønsket om et EPCIP-program i EU's reviderede handlingsplan af 10. juni 2005 vedrørende indsatsen mod terrorisme, efter terrorangrebene i London den 7. juli 2005, samt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1. – 2. december 2005.

Rådskonklusionerne fra den 1. – 2. december 2005 slår bl.a. fast, at beskyttelse af kritisk infrastruktur er medlemsstaternes ansvar, at initiativer på EU-niveau skal respektere nærhedsprincippet, og at udgangspunktet for programmet bør være en ”all hazards approach”, dvs. alle typer af hændelser, med særligt fokus på terrorisme. Det konkluderes endvidere, at kritisk infrastrukturbeskyttelse i EU skal fremmes ved at styrke medlemsstaternes mulighed for at identificere og beskytte national kritisk infrastruktur, samt at den private sektor involveres aktivt.

Som forberedelse til udarbejdelsen af programmet udsendte Kommissionen den 17. november 2005 en grønbog om EPCIP. Derudover afholdt Kommissionen tre seminarer for repræsentanter for medlemsstaterne og den private sektor, samt uformelle møder med medlemsstaternes kontaktpersoner for kritisk infrastruktur og med repræsentanter for den private sektor (Telekommunikationsindustrien og Dansk Industri).

Kommissionen udsendte den 12. december 2006 ”Forslag til Rådets direktiv om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den” (KOM(2006)787) (”EPCIP-direktivet”) og ”Meddelelse fra Kommissionen om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur” (KOM(2006)786).

På RIA Rådsmødet den 6.-7. december 2007 fremsattes en fremskridtsrapport om status for arbejdet med direktivet.

*På RIA Rådsmødet den 5.-6. juni 2008 blev der opnået politisk enighed om direktivet på betingelse af, at medlemsstaterne og Kommissionen i fællesskab udarbejder vejledende retningslinjer indeholdende sektorspecifikke og tværgående kriterier samt retningslinjer for disses anvendelse.*

### **3. Hjemmelsgrundlag**

Direktivforslagets hjemmel er EF-traktatens artikel 308, der forudsætter, at forslaget vedtages efter indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed i Rådet.

### **4. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet i forhold til direktivet:

”Subsidiaritetsprincippet er respekteret, da de foranstaltninger, der træffes via dette forslag, ikke kan gennemføres af nogen enkelt medlemsstat og derfor bedre kan træffes på EU-plan. Selv om det er den enkelte medlemsstats ansvar at beskytte kritisk infrastruktur inden for dens jurisdiktion, er det vigtigt for EU's sikkerhed at sikre, at infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse kan have konsekvenser i to eller flere medlemsstater eller i en enkelt medlemsstat, hvis den kritiske infrastruktur er beliggende i en anden medlemsstat, er tilstrækkeligt beskyttet, og at en eller flere medlemsstater ikke gøres sårbare som følge af svagheder eller lave sikkerhedsstandarder i andre medlemsstater. Lignende regler vedrørende sikkerhed ville også være med til at sikre, at konkurrencereglerne på det indre marked ikke forvrides.”

Regeringen lægger i sin vurdering af overholdelsen af nærhedsprincippet vægt på, at det overordnede ansvar for at beskytte kritisk infrastruktur inden for medlemsstaternes jurisdiktion fortsat påhviler medlemsstaterne samt ejere og operatører af kritisk infrastruktur, også i forhold til den kritiske infrastruktur, som efter procedurerne i direktivet klassificeres som europæisk kritisk infrastruktur.

Kommissionens forslag til direktiv sigter på de dele af den kritiske infrastruktur, som vil kunne betegnes som ”europæisk kritisk infrastruktur”, dvs. de aktiver eller dele deraf, der er væsentlige for opretholdelsen af kritiske samfundsmæssige funktioner, herunder forsyningskæden og menneskers sundhed, sikkerhed og økonomisk eller social velfærd på europæisk niveau. Det er derfor vigtigt, at der anvendes gennemsigtige og ensartede metoder til at identificere kritisk infrastruktur på europæisk niveau.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at direktivforslaget vil bidrage til at sikre, at medlemsstaterne fremover vil have en mere ensartet tilgang til beskyttelse af kritisk infrastruktur, der har betydning på det europæiske niveau. Det er regeringens målsætning at undgå, at sårbarheder i en medlemsstat medfører omfattende konsekvenser for andre medlemsstater. Regeringen vurderer, at dette mål mest hensigtsmæssigt kan opnås ved en koordineret indsats på europæisk plan.

Regeringens vurdering er på dette grundlag, at direktivforslaget ikke strider mod nærhedsprincippet.

## **5. Formål og indhold**

Kommissionen har præsenteret et direktivforslag om identifikation af europæisk kritisk infrastruktur, der fastlægger metoden for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur inden for udvalgte sektorer samt stiller en række krav til beskyttelse af denne infrastruktur.

Europæisk kritisk infrastruktur defineres som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater. *I første omgang gælder direktivet alene for transport- og energisektoren, men fokus vil kunne udvides i forbindelse med en nærmere fastlagt revisionsproces.*

Der eksisterer en række forholdsregler på EU-niveau inden for it-sektoren, sundhedssektoren, den finansielle sektor, transportsektoren, den kemiske sektor samt den nukleare sektor, men der eksisterer pt. i EU ingen foranstaltninger på tværs af sektorerne.

Direktivet fastlægger, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne skal udvikle ikke-bindende sektorspecifikke kriterier samt ikke-bindende tværgående kriterier ud fra konsekvenserne af en ødelæggelse eller afbrydelse af en given infrastruktur. Desuden skal Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne udvikle ikke-bindende retningslinjer for disse sektorspecifikke og tværgående kriteriers anvendelse. Det foreslås, at konsekvenserne skal vurderes ud fra realistiske trusselscenarier, hvori der sker en vurdering af antallet af døde/sårede, den økonomiske effekt samt de politiske og psykologiske virkninger. For de to sidstnævnte indgår den miljømæssige effekt som en del af vurderingen.

Direktivet pålægger hver medlemsstat at identificere infrastruktur som opfylder kriterierne, og på et overordnet og generelt niveau at informere Kommissionen om disse.

Medlemsstaterne skal sikre at ejere/operatører af europæisk kritisk infrastruktur har en sikkerhedsplan for operatører (Operator Security Plan – OSP) eller lignende, som identificerer ejere og operatørers vigtige aktiver og etablerer relevante sikkerhedsløsninger for disse aktivers beskyttelse. Direktivet fastsætter en minimumsstandard for indholdet i en sikkerhedsplan for operatører. Sikkerhedsplanerne skal indsendes til medlemsstaten, som udarbejder generelle risiko- og sårbarhedsanalyser for hver sektor. Derudover skal medlemsstaterne sikre, at ejere/operatører af kritisk infrastruktur har udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende, som skal være kontaktpunkt til medlemsstaten for al information vedrørende be-

skyttelse af kritisk infrastruktur. Det er medlemsstaterne, der alene vurderer, om kravene til sikkerhedsplaner og sikkerhedsforbindelsesofficerer er opfyldt.

## **6. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal udtale sig om direktivforslaget i henhold til traktatens artikel 308. Europa Parlamentet støttede i sin udtalelse af den 10. juli 2007 overordnet EPCIP-forslaget. Europa Parlamentet havde en række konkrete bemærkninger til direktivforslaget, herunder i forhold til definitionen af europæisk kritisk infrastruktur som Europa Parlamentet ønskede, skulle omfatte mindst to medlemsstater. Dette og en række andre af Europa Parlamentets ønsker er efterfølgende imødekommet.

## **7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Ansvar for kritisk infrastrukturbeskyttelse i Danmark følger af sektoransvarsprincippet, jf. beredskabsloven § 24; ”De enkelte ministre skal inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer (...).”

Ministerierne skal sørge for, at den nødvendige lovgivning, bekendtgørelser m.m. tilvejebringes i ressortlovgivningen. Regulering i ressortlovgivningen kan ske enten som en specifik beredskabsmæssig lovgivning eller som led i den almindelige lovgivning.

Beredskabskrav til operatører af kritisk infrastruktur kan blandt andet findes i:

- 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
- Fødevarelovens § 59
- Sundhedsloven §§ 210-211
- Lov om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet § 86



Vedtagelse af direktivforslaget vil medføre, at Danmark skal sikre dækkende lovgivning, som fastlægger, at operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal udarbejde en sikkerhedsplan for operatører som opfylder kravene i direktivet, samt at operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal udpege en sikkerhedsforbindelsesofficer. Såfremt man fra den relevante danske myndigheds side vurderer, at der allerede foreligger en sikkerhedsplan eller lignende og at der allerede er udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende bortfalder behovet for særlige initiativer.

Det er vurderingen, at implementeringen af Kommissionens forslag til direktiv vil kræve ændringer i dansk ret.

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

## **8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet og beskyttelsesniveauet**

Direktivforslaget vil forpligte den danske stat til at identificere europæisk kritisk infrastruktur i Danmark samt kritisk infrastruktur i udlandet, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil have væsentlige konsekvenser for Danmark. EPCIP vil medføre en række nye opgaver, som vil involvere alle myndigheder med ansvar for kritisk infrastruktur. Arbejdet med den øvrige nationale kritiske infrastruktur må ventes påvirket af det arbejde, som udgøres af den europæiske kritiske infrastruktur.

Kravet i direktivforslaget om, at operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal implementere en sikkerhedsplan for operatører eller lignende samt udpege en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende, kan pålægge de udpegede virksomheder yderligere arbejdsopgaver, hvis de ikke allerede har dækkende beredskabs- og sikkerhedsplaner eller lignende og/eller udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende. Der vil i sektorerne være forskel på, i hvor høj grad operatørerne allerede opfylder disse krav, og dermed hvor store ekstra byrder kravene vil kunne indebære.

De potentielle økonomiske og administrative byrder for operatørerne vurderes samlet set at ville være begrænsede. Dels vil de eksisterende bestemmelser og beredskabsplaner på mange områder betyde, at det ikke

vil være nødvendigt foretage sig noget konkret for at leve op til kravene om sikkerhedsplan for operatører og sikkerhedsforbindelsesofficer. Dels forventes få eller ingen europæisk kritisk infrastruktur at blive udpeget i Danmark. Såfremt der udpeges kritisk infrastruktur kan dette have økonomiske konsekvenser for operatørerne i forbindelse med opfyldelse af krav til beskyttelse heraf.

Uanset om der udpeges europæisk kritisk infrastruktur i Danmark, vil identifikationsprocessen inddrage sektoransvarlige myndigheder for de prioriterede sektorer samt en række andre myndigheder som er nødvendige for analysen. Denne proces forventes at ville trække på en del af de ressourcer, der i de pågældende myndigheder i forvejen anvendes til beredskabsarbejde.

Forslaget indebærer ikke i sig selv væsentlige udgifter på EU's budget, men det er forudsat, at der kan opnås EU-tilskud fra programmet "Forebyggelse, beredskabs og konsekvenshåndtering i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici", der har en samlet bevilling på 137,5 mio. EUR i perioden 2007-2013. Den økonomiske ramme kan ikke bruges til finansiering af fysiske installationer eller lignende. Programmet kan blandt andet (med)finansiere tiltag til fremme af risikovurderinger, evalueringer med hensyn på identificering af trusler m.v., udvikling af minimumstandarder og værktøjer, risikoanalyser, samt udgifter vedrørende samarbejde og udvikling af bedste praksis. Danmark betaler 2 % af EU's udgifter, svarende til 2,75 mio. EUR, eller 20,6 mio. kr. I det omfang der ikke kan opnås EU-tilskud, forudsættes det, at operatørerne selv finansierer de økonomiske konsekvenser, som direktivet måtte afstedkomme.

## **9. Høring**

Det oprindelige direktivforslag blev sendt i høring i EU specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet m.fl. den 10. januar 2007 med tidsfrist for bemærkninger den 24. januar 2007. Bemærkninger fra interesseorganisationer fremgår nedenfor. EPCIP-direktivet har efterfølgende løbende været behandlet i såvel EU specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet som i det til formålet nedsatte tekniske udvalg "Koordinationsgruppen vedrørende EPCIP".

## Bemærkninger fra interesseorganisationer m.fl.

**Naviair** anførte, at direktivforslagets artikel 5 om sikkerhedsplaner og håndteringen af disse, herunder etablering af et overvågningssystem til feedback/kontrol af operatører af kritisk infrastruktur, giver stor risiko for dobbeltarbejde, i og med at de fleste relevante virksomheder allerede har udarbejdet specifikke beredskabsplaner, og som meget vel kan være mere detaljerede end det, der foreskrives i direktivforslaget.

Herudover fandt Naviair, at de enkelte operatører er de nærmeste til at vide, hvilke elementer, der skal indeholdes i en beredskabsplan, og det bør derfor være tilstrækkeligt, såfremt det af et givet direktiv på området fremgår, at operatørerne skal sikre, at elementerne i sikkerhedsplanen er til stede.

Endvidere er lufttrafiktjeneste området allerede omfattet af de såkaldte Common Requirement, som er en del af EU's Single European Sky regelsæt. Det fremgår heraf, at der skal udarbejdes nødplaner for alle de tjenester, som den pågældende virksomhed udøver, i tilfælde af, at der indtræder begivenheder, som fører til væsentlig forringelse eller afbrydelse af den pågældendes tjenester. Common Requirements giver ikke detaljerede regler for, hvordan beredskabsplaner skal udarbejdes, og hvad de nærmere skal indeholde, men reglerne skal sikre, at planerne foreligger.

Hvorvidt der skal udpeges en sikkerhedsforbindelsessofficer bør være den enkelte operatørs eget valg, og ikke noget, der fremgår af direktivet.

Til indberetningskravet i artikel 7 anførte Naviair, at også i henhold til Common Requirements er lufttrafiktjenesteudbydere forpligtet til at oprette et Security Management System, der bl.a. skal indeholde procedurer for risikovurderinger, korrigerende tiltag og registreringer af uregelmæssigheder. Såfremt der med EPCIP direktivet indføres krav om endnu et system, hvorefter der skal udarbejdes risiko- og sårbarhedsanalyser, eventuelt efter en fælles EU-metode, vil dette pålægge en lufttrafiktjenesteudbyder en yderligere byrde, i fald en konkret tjeneste udpeges som kritisk europæisk infrastruktur. Dette vil betyde flere administrative byrder for de berørte virksomheder.

**Post Danmark** noterede sig, at postområdet er faldet ud i det fremlagte direktivforslag som et relevant område, hvorefter hele området Civil

Administration er fjernet, hvilket tidligere indgik i grønbogen om kritisk infrastrukturbeskyttelse.

**Sund & Bælt** anførte, at det er uhyre vigtigt, at kriterierne for identifikation af europæisk kritisk infrastruktur på transportområdet bliver fastlagt, inden arbejdet med EPCIP i øvrigt kommer for langt. Det påpegedes, at bl.a. alternative transportmuligheder har indflydelse på, om en given infrastruktur kan anses for kritisk, og analyse af dette bør derfor være en af de forudsætninger, der skal være opfyldt, før kritisk infrastruktur kan udpeges.

Det påpegedes, at der som regel pågår omfattende risikoanalyser i forbindelse med infrastruktur anlæg, særligt i relation til trusler som naturkatastrofer og andre ulykkesårsager. Sådanne analyser fastlægger et passende sikkerhedsniveau for anlæggene. Uanset, at terrortrusler i sin natur ikke kan underkastes tilsvarende risikoanalyser, så er der på Storebæltsforbindelsen etableret nogle grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger, som kan suppleres med en række graduerede sikringstiltag, der kan iværksættes i takt med at terrortruslen identificeres og gradvist øges. Dette princip bør også være bærende på europæisk plan, da permanente sikringsforanstaltninger overfor terror bør holdes på et passende lavt niveau for at undgå omfattende etablerings- og driftsudgifter til foranstaltninger, der ikke afspejler en reel terrortrussel.

Sund & Bælt fandt, at det er vigtigt at få slået fast, at handlingsplaner for beskyttelse mod terror er af særdeles fortrolig karakter. Dette betyder dog ikke, at der ikke indenfor transportområdet kan være behov blandt de sikringsansvarlige operatører for at etablere en generel erfaringsudveksling om principper og metoder. Dette sker allerede i dag i nogen udstrækning, men Sund & Bælt kan støtte en egentlig platform, der på en sikker måde kan anvendes til udveksling af bedste praksis.

Vedrørende de ikke-bindende foranstaltninger, indkredsning og analyse af den indbyrdes afhængighed, bemærkede Sund & Bælt, at en sådan analyse skal baseres på et åbent og konstruktivt samarbejde mellem de berørte parter i forhold til den kritiske transportinfrastruktur. Afhængigt af kriterierne for udpegning af kritisk transportinfrastruktur, kan opgaven gøres meget stor, og det er derfor vigtigt, at der sikres en top-down proces, således at analysen kun beskæftiger sig med de allermest væsentlige elementer.

For så vidt angår ledsagedokumentets bemærkninger om sårbarheds-, trussels- og risikovurderinger i forbindelse med europæisk kritisk infrastruktur, bemærkede Sund & Bælt, at det er væsentligt, at der er metodefrihed til at gennemføre sådanne analyser, idet der kan være knyttet særdeles mange ressourcer til gennemførelse af den slags analyser. Trusselsvurdering er i den forbindelse et separat emne, som Sund & Bælt går ud fra bliver håndteret i PET-regi.

**Øresundsbron** fandt, at det er fornuftigt og hensigtsmæssigt, at der forefindes ensartede retningslinjer for beskyttelse af og beredskab for kritisk infrastruktur. Fælles retningslinjer i form af Operator Security Plans eller lignende vil på sigt sikre en form for ”best practice” for beskyttelse og beredskab i forbindelse med europæisk kritisk infrastruktur.

Det er til gengæld vigtigt, at der er metodefrihed ved gennemførelse af sårbarheds-, trussels- og risikovurderinger, samt ved udarbejdelse af Operator Security Plans, så allerede eksisterende og omfattende vurderinger, beregninger og planer kan anvendes. Ved udpegning af kontaktpunkt og sikkerhedsforbindelsesofficer antager Øresundsbron, at Kommissionen her tager andre EU-regelsæt med tilsvarende krav i betragtning, således at der ikke dannes unødvendigt stort bureaukrati i de enkelte medlemsstater.

Øresundsbron påpegede, at direktivforslaget giver Kommissionen mulighed for at kræve specifikke beskyttelsesforanstaltninger for europæisk kritisk infrastruktur, og dette kan betyde, at udpeget infrastruktur kan blive belastet med betydelige økonomiske omkostninger, som meget vel kan andrage to cifrede millionbeløb. Øresundsbron forudsætter derfor, at der i EU-regi eller på nationalt plan afsættes særlige midler til dækning af sådanne omkostninger, således at en eventuel udpegning af Øresundsbron som europæisk kritisk infrastruktur ikke får økonomiske følger for selskabet.

Øresundsbron påpegede det vigtige i, at selskabet selv får indflydelse i forbindelse med en eventuel fremtidig udpegningsproces.

**DONG Energy** bemærkede, at meget allerede er på plads, idet beredskabsloven, den nationale beredskabsplan og de to beredskabsbekendtgørelser fra Energistyrelsen dækker meget. Udfordringen bliver at gennemføre analyserne af, hvad der er kritisk infrastruktur. Sårbarhedsvurderingerne på udvalgte anlæg bør nok gennemføres i et tættere samarbejde mellem aktørerne, end det til nu har været tilfældet. Direktivforslaget in-

deholder nogle fornuftige bestemmelser omkring videnbeskyttelse og sikkerhedsgodkendelse. Det kunne pege på, at der måske bør tages et initiativ til at vurdere på behovet for at sikkerhedsgodkende nøgledeltagere i processerne.

**Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR)** fandt det hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en overordnet ramme for sikring af europæisk kritisk infrastruktur i relation til energiområdet. OFR kunne derfor støtte Kommissionens forslag til program for beskyttelse af kritisk infrastruktur. Det påpegedes, at det må sikres, at der ikke pålægges unødige byrder på operatøren af den omhandlende kritiske infrastruktur.

**North Sea Operators Committee - Denmark (NSOC-D)** fandt at EPCIP alene bør omfatte terrortrusler, da der allerede eksisterer lovgivning og beredskabsplanlægning for de andre typer af hændelser, som pålægges politiet og redningsberedskabet. Ejere/operatører bør fortsætte med at bidrage til at identificere kritisk infrastruktur, og om nødvendigt at opstille kriterier for beskyttelsesforanstaltninger.

### **Dansk Erhverv**

Den af Kommissionen foreslåede fremgangsmåde til at løse de konkrete sikkerhedsspørgsmål på infrastrukturuområdet er atypisk, idet man ikke i EU systemet umiddelbart har mulighed for at iværksætte et samarbejde/arbejde, der de facto svarer til en efterretningstjenestes. Dansk Erhverv rejser derfor overordnet tvivl om selve den foreslåede proces til indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur.

Den foreslåede fremgangsmåde er den samme som et almindeligt kommissionsforslag til lovgivning. Det vil sige en politisk proces, hvor resultatet afhænger af politisk enighed. Identifikationen af udsatte mål foretages således ikke af eksperter i sikkerhed, der kan udarbejde den mest optimale sikkerhedsløsning, men derimod politikere som søger en politisk løsning.

Dansk Erhverv fandt det endvidere væsentligt at skelne mellem, hvorvidt der er tale om sikring imod terror eller sikring imod naturkatastrofer eller lignende. Konsekvenserne kan være de samme, men der stor forskel på risiko og sikringsforanstaltninger.

For så vidt angår terrorangreb foretages den forudgående risikovurdering bedst i de nationale efterretningstjenester og det er afgørende vigtigt for

funktionen af disse tjenester, at de har adgang til et intensivt internationalt samarbejde med deres søsterorganisationer i andre lande også ud over EU's grænser.

Efterretningstjenesternes primære funktion på dette område er at opdage og optrevle eventuelle terrorangreb før de finder sted. På den baggrund er det helt afgørende for Dansk Erhverv, at tjenesternes effektivitet og interoperabilitet som absolut mindstemål bibeholdes og helst forbedres ved ethvert tiltag på området.

Der findes allerede internationalt samarbejde både på efterretningsområdet og på området for naturkatastrofer. Dansk Erhverv afholdt sig fra at vurdere, om samarbejdet er tilstrækkeligt og effektivt nok, men henleder opmærksomheden på, at en evt. oprettelse af et europæisk agentur for infrastruktursikring, der fungerer sideordnet med disse systemer hverken vil være hensigtsmæssigt eller effektivt.

Dansk Erhverv påpegede, at koordination og integration mellem sikkerhedsinitiativer er helt afgørende for deres samlede effektivitet. Dansk Erhverv anser sikring og afholdelse af omkostninger til sikring som en myndighedsopgave. Selvfølgelig skal erhvervet inddrages, men der må ikke blive tale om, at der sker en udlicitering af ansvaret for rigets sikkerhed.

Endelig fandt Dansk Erhverv, at man ved udarbejdelse af dette og lignende forslag helt overordnet gør sig klart, at man ikke kan skabe et samfund helt uden risici. Terror har netop til formål at sætte samfundet i stå. Opbygning af komplicerede sikkerhedssystemer kan netop bremse et samfund – dels som følge af den økonomiske byrde systemet medfører og dels som følge af de administrative og praktiske besværligheder det kan medføre.

Dansk Erhverv fandt det positivt, at man forsøger, at harmonisere nationale regler for kritiske infrastruktur. Dette kan forhåbentlig sætte nationale myndigheder i stand til at samarbejde bedre med forenkling og resourcebesparelser som resultat. Endvidere er det positivt, at det anerkendes, at kritisk infrastruktur har en transeuropæisk dimension.

Ligeledes fandtes det positivt, at EU med forslaget fokuserer på infrastruktur snarere end operatører, der anvender infrastrukturen. Det foreliggende forslag om terrorsikring i transportkæden har vist, hvor vanske-

ligt og omkostningstungt det vil være at etablere et system, der skal dække alle operatører i transportkæden. Det synes umiddelbart mere omkostningseffektivt at rette indsatsen mod den del af infrastrukturen, der er kritisk. Dermed omfattes også den del af de relevante parter, der er af kritisk betydning for kædens fortsatte funktion og retablering.

Dansk Erhverv fandt dog, at det foreliggende forslag ikke tager stilling til en række konkrete spørgsmål:

Definitionen af infrastruktur er meget bred og kan omfatte ukonkrete begreber såsom "transportkæden". Dermed er der risiko for, at forslaget reelt ender med at være en detailregulering af transportkæden og omfatter både, hvad man traditionelt vil opfatte som infrastruktur (vej, broer, jernbane) og andre elementer, der indgår i transportkædens funktion: lagerhaller, omladningsstationer, garager, overvågningssystemer m.v.

Denne problemstilling får yderligere relevans i lyset af, at forslaget synes at lægge op til, at myndigheder fastsætter, hvad der er kritiske infrastruktur og hvilken sikkerhedsplan, der skal laves for den pågældende infrastruktur.

Men forslaget er tavst om hvilke forhold, der gør sig gældende, når der er tale om infrastruktur, der for eksempel er privatejet. I tilfælde af koncessioneret ejendom - motorveje, betalingsbroer med videre - kan der formentlig findes løsninger, men i tilfælde af, at et privatejet lageranlæg, transitanlæg eller lignende defineres som kritisk infrastruktur og dermed pålægges at skulle lave en sikkerhedsplan, er situationen en anden. Forslaget har end ikke sikret ejeren af dette anlæg ret til at blive inddraget i beslutningen, ligesom forslaget ikke tager stilling til eventuelle spørgsmål om kompensation, ansvar med videre. Endelig risikerer forslaget ved denne fremgangsmåde at skabe konkurrenceforvriddning mellem private operatører, hvor nogle belastes mere end andre af byrder, der har fælles gavn.

Et positivt element er, at forslaget entydigt pålægger medlemsstaterne at udføre en risiko- og trusselsvurdering. Det er Dansk Erhvervs generelle opfattelse, at opgaver som risiko- og trusselsvurdering kræver en indsigt og viden som kun offentlige myndigheder kan have. Risiko- og trusselsvurderinger er derfor efter vores opfattelse klart en myndighedsopgave. Det er endvidere vigtigt at fremhæve, at myndigheders ansvar rækker videre, da sikkerhed i sidste ende er en samfundsopgave.



Endelig udtrykte Dansk Erhverv en vis bekymring i forbindelse med den kompetence, som forslaget synes at tillægge Kommissionen i relation til kontrol og opsyn med de konkrete opgaver. Der kan i den forbindelse sættes spørgsmålstegn ved Kommissionens faglig kompetence til at foretage risikovurderinger og vurderinger af sikkerhedsplaner. Dansk Erhverv sætter spørgsmålstegn ved værdien af etablering af endnu en terrorsikringsmyndighed, når ressourcerne kunne anvendes bedre på konkrete opgaver til sikring af infrastruktur og borgere.

**Telekommunikationsindustrien (TI)** pegede på, at uagtet det ikke er muligt at vurdere omfanget af økonomiske eller andre belastninger for ejere af 'europæisk kritisk infrastruktur' (ECI), er det formentlig givet, at der vil blive tale om øgede administrative og økonomiske belastninger for disse. Estimer af omfanget forudsætter imidlertid afklaring af en række elementer i direktivudkastet.

TI gjorde opmærksom på, at spørgsmålet om mulig identifikation af dansk ECI vil rejse spørgsmål om integration mellem national og europæiske planlægning, som det af prioriteringsmæssige grunde er vigtigt at få afklaret. TI understregede, at sigtet med ECI og dermed i første omgang udpegning af prioriterede sektorer og dernæst identifikation af specifikke ECI fastholdes, således at der med ECI kun er tale om de specifikke infrastrukturer, hvis sikring reelt har vidtrækkende og pan-europæisk betydning.

TI udtrykte i sine bemærkninger betænkelighed ved definitionen, der vedrører kun to medlemslande. Sådanne forhold vil ofte være sikret via bilaterale aftaler, og det vil ikke være proportionalt at klassificere sådanne infrastrukturer som ECI. Der peges især på infrastruktur, der vedrører et medlemsland og er lokaliseret i andet medlemsland. TI anbefalede derfor - ud fra en proportionalitetsmæssig betragtning - at definitionen ændres til at gælde minimum tre lande.

Endvidere er ECI defineret ved 'afbrydelse el. ødelæggelse', der er karakteriseret ved 'truslens alvor', men uden at de elementer som f.eks. antal brugere, politiske og miljømæssige, der indgår i definitionen af 'truslens alvor', er præciseret kvantitativt eller kvalitativt. Dermed er det reelt uklart, hvilke horisontale eller sektorspecifikke kriterier for udpegning af ECI, der kan opstilles af Kommissionen og i komitologiudvalget. TI opfordrede til, at disse elementer præciseres - eksempelvis med mini-

mumsgrænser og under alle omstændigheder vha. et 3 lande kriterium, således at ECI begrebet ikke udvides til at omfatte, hvilke som helst forstyrrelser, der i ikke nærmere bestemt omfang medfører ulemper.

Der bør opstilles sektorspecifikke kriterier for udpegning af ECI inden for de prioriterede sektorer. Det er uklart i hvilken grad, det reelt er overladt til Kommissionen at fastlægge ECI via identifikationen af sektorspecifikke kriterier. Den meget centrale rolle for Kommissionen understreger vigtigheden af, at definitionerne præciseres og der opstilles tærskelværdier. Teleområdet er formentlig allerede på en række områder fyldestgørende dækket af andre sektorspecifikke redskaber, idet netop teleområdet udgør, i kraft af etableringen af alternative net, kun i begrænset grad én sårbar infrastruktur.

For så vidt angår udpegning af ECI på IT- og teleområdet gælder, at på dette område er de umiddelbart samfundsmæssigt kritiske elementer eksempelvis adresseringssystemer, applikationer (netbank, elektroniske betalingssystemer) samt andre IT-systemer, der anvender egne net snarere end de i stigende grad redundante telenet. TI anbefaler, at dette tydeliggøres og eksemplificeres, således at det sikres, at en eventuel efterfølgende dansk udmøntning ikke alene gennemføres i telelovgivningen.

Det er vigtigt, at nationale kritiske infrastrukturer, hvor der allerede er etableret procedurer for håndtering i tilfælde af krise, fortsat håndteres nationalt. Der bør ikke etableres et unødvendigt dobbelt system mellem nationale forholdsregler og de i direktivet omtalte sikkerhedsplaner for operatører, som de enkelte ejere af mulige ECI skal udarbejde. TI påpeger, at omfanget og detaljeringniveauet af evt. sikkerhedsplaner for operatører skal vurderes meget nøje, da disse let kan komme til at indeholde særdeles fortrolige data om kunder, opbygning af systemer og organisation. Sådanne planer bør derfor kun indeholde data på et overordnet niveau, hvilket bør fremgå af forslaget.

Hvad angår telekommunikationens grundlæggende tvær- eller internationale egenskaber, kan det være påkrævet at indrette procedurer og tilrettelægge krav, der fremmer grænseoverskridende infrastrukturløsninger, og hvis fornødent, erstatter eller supplerer nationale jurisdiktions- og andre krav. TI påpeger behovet for at tage hensyn til opretholdelse af telekommunikationen med tredjelande under kritiske forhold.

For IT-området, påpegede TI, at selve 'netdelen' ikke kan være den eneste kritiske komponent på dette område. Eksempelvis er adresseringssystemer, applikationer (netbank, elektroniske betalingssystemer) samt systemer, der anvender egne net, i stigende omfang kritiske for samfundet. Disse områder bør derfor beskrives mere generelt, så det ikke giver indtryk af, at kritiske komponenter for IT-området alene findes på teletjenesteområdet. Det betyder efter TI's opfattelse, at en eventuel efterfølgende dansk udmøntning ikke alene kan gennemføres i telelovgivningen.

TI understregede, at eventuelle omkostninger for de enkelte ejere af kritisk infrastruktur, der kan blive pålagt med forpligtigelser som følge af Direktivet, bør søges begrænset bl.a. ved, at der ikke indføres uhensigtsmæssige rapporteringskrav. Det vil eksempelvis være meget omkostningskrævende, hvis selv mindre mobilstationer skal sikres mod terror. Omkostningerne skal sættes i forhold til effekten af, at en mobilstation går ned og antallet af mennesker, det vil påvirke. På dette område bør der principielt tilstræbes fælles retningslinier for hele EU og nationale krav som vil virke konkurrenceforvridende, bør undgås.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen stiller sig positivt over for et program om beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur, og regeringen støtter derfor overordnet direktivforslaget om udpegning af europæisk kritisk infrastruktur. Regeringen finder det positivt, at det i direktivforslaget understreges, at hovedansvaret for beskyttelse af kritisk infrastruktur påhviler medlemsstaterne og ejere/operatører af kritisk infrastruktur.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at der med definitionen af europæisk kritisk infrastruktur som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater, lægges vægt på at europæisk kritisk infrastruktur skal have væsentlig grænseoverskridende effekt.

Endelig finder regeringen det positivt, at der tages hensyn til allerede eksisterende beskyttelsesforanstaltninger af såvel europæisk som international karakter, herunder særligt for så vidt angår beskyttelseskravene til operatørerne af europæisk kritisk infrastruktur. Dette ses at mindske risikoen for unødigt duplikering af eksisterende beskyttelsesaftaler på områ-

det samt mindske risikoen for unødige administrative byrder for operatører og myndigheder.

## **11. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det er regeringens forventning, at de andre medlemslande overordnet vil støtte EPCIP-direktivet, men at medlemslandene vil være delte med hensyn til omfanget af en eventuel senere udvidelse af EPCIP-direktivet til at omfatte andre sektorer end de nuværende energi- og transportsektorer.

## **12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

*Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. maj 2008 i forbindelse med den drøftelse på RIA Rådsmødet den 5.-6. juni 2008, der førte til politiske enighed om direktivet på betingelse af, at medlemsstaterne og Kommissionen i fællesskab udarbejder vejledende retningslinjer indeholdende sektorspecifikke og tværgående kriterier samt retningslinjer for disses anvendelse.*

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. november 2007 i forbindelse med den fremdriftsrapport om status for arbejdet med EPCIP-direktivet, der blev forelagt under det portugisiske formandskab, og som blev behandlet den 6.-7. december 2007 på rådsmødet for Retlige og Indre Anliggender (RIA).

Grundnotat for EPCIP-programmet er den 6. marts 2007 oversendt til Folketingets Europaudvalg samt sendt til orientering for Folketingets Retsudvalg og Folketingets Forsvarsudvalg.

Foreløbigt nærhedsnotat om EPCIP-programmet er den 12. januar 2007 fremsendt til Folketingets Europaudvalg samt sendt til orientering for Folketingets Forsvarsudvalg og Folketingets Retsudvalg.

Grundnotat for grønbog om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur er 4. januar 2006 fremsendt Folketingets Europaudvalg samt sendt til orientering for Folketingets Retsudvalg og Folketingets Forsvarsudvalg.