

Dato: 22. februar 2006
CSB j.nr.: CSB j.nr. 289-009/2005
Sagsbeh.: DJM
Direkte tlf.: 45906232

Høringsnotat om EU-kommissionens grøn bog vedrørende European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)

Dette notat indeholder en beskrivelse af EU-kommissionens grøn bog vedrørende det europæiske program for beskyttelse af kritisk infrastruktur (EPCIP), Danmarks holdning samt et resume af de høringssvar som Beredskabsstyrelsen modtog i forbindelse med udarbejdelsen af Danmarks holdning.

Grøn bogen vedr. European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)

Det Europæiske Råd anmodede i juni 2004 Kommissionen om at udarbejde et program for beskyttelse af kritisk infrastruktur (EPCIP). Kommissionen udsendte i november 2005 en grøn bog, som skal give Kommissionen et grundlag for at udarbejde et udkast til et program for EPCIP. Grøn bogen lægger op til et vidtrækkende og meget ambitiøst program, som i princippet vil se på alle former for trusler (teknologiske, menneskeskabte og naturskabte ulykker og katastrofer), dog med særlig vægt på terrorisme, og som omfatter både national og europæisk kritisk infrastruktur.

Grøn bogen indeholder en række valgmuligheder/forslag vedrørende programmets indhold, omfang, tilrettelæggelse m.v. Kommissionen har oplyst, at grøn bogen vil udgøre de "ydre rammer" for det kommende program.

Grøn bogen indeholder valgmuligheder/forslag på følgende områder:

- Formål med og fokus for EPCIP
- Nøgleprincipper
- Ramme for beskyttelse af kritisk infrastruktur, herunder fælles principper, standarder, definitioner, sektorinddelinger, prioriterede områder m.v.
- EU kritisk infrastruktur
- National kritisk infrastruktur
- Ansvar og opgaver for ejere og operatører
- EPCIP støttefunktioner (CIWIN)

Det fremgår af grønbogen, at EPCIP skal ses som en "overbygning" på medlemsstaternes egen indsats vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur. Endvidere lægges der vægt på, at EPCIP skal sikre lige konkurrencemæssige vilkår ved at fastlægge et ensartet beskyttelsesniveau i EU. Samlet lægger grønbogen op til et betydeligt tættere, mere ensartet og langt mere forpligtende samarbejde om kritisk infrastrukturbeskyttelse i Europa.

Kommissionen har i grønbogen foreslået følgende nøgleprincipper for EPCIP:

- Subsidiaritet (medlemsstaterne har det primære ansvar for at beskytte kritisk infrastruktur)
- Komplementaritet (EPCIP bør komplementere eksisterende aktiviteter/initiativer vedrørende kritisk infrastrukturbeskyttelse)
- Fortrolighed (informationer skal i nødvendigt omfang klassificeres og deles med udgangspunkt i "need to know")
- Inddragelse af relevante aktører (EU institutioner, medlemsstater, den private sektor m.fl.)
- Proportionalitet (der skal være et rimeligt forhold mellem aktiviteter/initiativer og den risiko en given trussel udgør)

Fristen for medlemsstaternes bemærkninger til grønbogen var 1. februar 2006, hvorefter Kommissionen vil samle bemærkningerne, der vil udgøre et centralt bidrag til Kommissionens formulering af et forslag til et EPCIP-program, der fremsættes for Rådet i juni 2006.

Beredskabsstyrelsens bemærkninger (det konsoliderede høringssvar) til kommissionen er vedhæftet.

Danmarks holdning til Grønbogen om EPCIP

Danmarks konsoliderede høringssvar støtter det overordnede mål om at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa og bestræbelserne på at etablere EPCIP under hensyn til subsidiaritetsprincippet. Fra dansk side lægges der stor vægt på, at EPCIP kommer til at udgøre en overordnet og fleksibel ramme for det nationale og sektorspecifikke beredskabsarbejde, som fortsat bør være grundelementet i bestræbelserne på at beskytte den kritiske infrastruktur. Danmark finder, at der allerede eksisterer væsentlige nationale, bilaterale, EU eller internationale tiltag inden for de enkelte sektorer, og at tiltag i regi af EPCIP derfor bør supplere eksisterende tiltag.

Danmarks høringssvar foreslår et to-delt formål med programmet:

- At fremme beskyttelsen af europæisk kritisk infrastruktur
- At styrke kapaciteten til kritisk infrastruktur beskyttelse for at hjælpe medlemsstaterne til at reducere sårbarhederne i deres nationale kritiske infrastruktur

Danmark tilslutter sig grønbogens principper men foreslår yderligere tre principper: en sektorvis tilgang, at EPCIP skal tage hensyn til enkelte industriers konkurrenceevne, samt at tiltag under EPCIP skal øge beskyttelsesniveauet for europæisk kritisk infrastruktur væsentligt. Derudover understreger Danmark betydningen af subsidiaritetsprincippet, og at kritisk infrastrukturbeskyttelse først og fremmest er et nationalt ansvar.

Med udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet finder Danmark, at national kritisk infrastruktur bør være uden for EPCIPs ansvarsområde, men at der kan ligge en nytteværdi i at udpege særlige dele af den nationale kritiske infrastruktur som europæisk kritisk infrastruktur efter aftale med de konkrete medlemsstater. Beskyttelse af den europæiske kritiske infrastruktur skal supplere de eksisterende nationale tiltag. Danmark finder, at definitionen af hvad der udgør europæisk kritisk infrastruktur bør diskuteres nøjere, og det bør konkretiseres, hvordan andre ulykker/katastrofer end terrorisme hensigtsmæssigt kan indgå i programmet.

Fra dansk side vil man arbejde for, at det i det kommende program for beskyttelse af kritisk infrastruktur kommer til at fremgå, at det er medlemsstaterne og ejerne/operatørerne, som har hovedansvaret for beskyttelsen af kritisk infrastruktur.

I grønbogen lægges der i vidt omfang op til, at det er Kommissionen skal fastlægge fælles regler. Flere af forslagene peger i retning af, at Kommissionen søger at udvide sin kompetence og handlemuligheder på et område, som primært er medlemsstaternes ansvar. Det foreslås bl.a., at det skal være muligt for Kommissionen at udpege særlige installationer og aktiver i medlemsstaterne som ”europæisk kritisk infrastruktur”, fastlægge fælles bindende regler for medlemsstaternes arbejde med kritisk infrastrukturbeskyttelse samt gennemføre EU-tilsyn med medlemsstaternes indsats. En sådan udvidelse af Kommissionens kompetence på området er man fra dansk side skeptisk overfor.

Danmark har i samarbejde med Storbritannien, Sverige, Nederlandene og Polen taget initiativ til et non-paper om processen ved implementeringen af EPCIP, som foreslår en trinvis tilgang til implementering af EPCIP.

Non-paper’et foreslår, at implementeringen opdeles i fire faser: I første fase sættes rammerne for implementering af EPCIP, herunder indsamling af oplysninger om eksisterende tiltag på national, bilateral, regional, EU og internationalt niveau. I anden fase begynder det analytiske arbejde, og rammer og metoder for EPCIP raffineres. I tredje fase udvides fokus til analyser af sårbarheder, afhængigheder, gensidige afhængigheder og beskyttelsesniveauer på europæisk niveau. I fjerde fase er EPCIP fuldt etableret.

Det fælles non-paper blev præsenteret på Kommissionens uformelle møde med medlemsstaternes EPCIP-kontaktpersoner den 16. februar 2006, hvor det fik stor og tydelig opbakning fra Kommissionen. Der var kun få bemærkninger fra de øvrige medlemsstater, men det er vurderingen, at der er generel opbakning til initiativet.

Non-paper’et er vedhæftet.

Høringssvar fra danske myndigheder og private aktører

Før Beredskabsstyrelsen udarbejdede Danmarks høringssvar, blev grønbogen diskuteret i Koordinationsgruppen vedrørende EPCIP (KG-EPCIP)¹, samtidig med at den blev sendt i

¹ Medlemmerne af KG-EPCIP er: Beredskabsstyrelsen (formand), Energistyrelsen, Familie- og Forbrugerministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, IT- og Telestyrelsen, Miljøstyrelsen, Nationalbanken, Politiets Efterretningstjeneste, Rigspolitiet, Søfartsstyrelsen, Transport- og Energiministeriet samt Udenrigsministeriet.

skriftlig høring blandt myndighederne i Koordinationsgruppen, og der blev indhentet bemærkninger fra relevante brancheorganisationer og centrale virksomheder. Beredskabsstyrelsen modtog fire høringssvar fra myndigheder og fire høringssvar fra private aktører. Det drejer sig om Energistyrelsen, IT- og Telestyrelsen, Rigspolitiet/Politiets Efterretningstjeneste, Transport- og Energiministeriet, Dansk Industri, Handel, Transport og Service (HTS), Telekommunikationsindustrien samt North Sea Operators Committee – Denmark. Høringssvarene fra de private aktører er refereret i et bilag til Danmarks høringssvar til kommissionen.

Energistyrelsen finder, at beredskabsarbejdet også fremover primært bør være baseret på et nationalt og sektorspecifikt grundlag, herunder regulering og organisering. Formålet med EPCIP bør derfor især være at sikre en retningsbestemt fremdrift i det nationalt og sektorspecifikt baserede beredskabsarbejde. EPCIP bør være komplementær ikke blot i forhold til eksisterende EU-mekanismer, men også i relation til alle internationale mekanismer fastlagt gennem aftaler. Beredskabsarbejdet bør fokuseres til de væsentligste forhold, og fokusering og prioritering bør foretages nationalt inden for rammerne af den nationale lovgivning. Begrebet kritisk infrastruktur bør defineres mere præcist og indskrænkende i forhold til grønbogens definition, som er for vidtgående. Energistyrelsen forventer, at EPCIP kan medføre betydelige udgifter for myndigheder og virksomheder på energiområdet.

IT- og Telestyrelsen finder ikke, at der i grønbogen foreligger et overbevisende grundlag for, at det hidtidige nationale beredskabsarbejde ikke er tilstrækkelig i forhold til Kommissionens ambitioner. I princippet kan IT- og Telestyrelsen støtte ideen om et EU program til beskyttelse af kritisk infrastruktur, men styrelsen finder at telesektoren bør vurderes og udvikles selvstændigt, idet området vurderes at være mere komplekst sammensat end andre forsyningsinfrastrukturer. Området har i stor udstrækning en global karakter, der rækker ud over det europæiske område. IT- og Telestyrelsen finder, at EPCIP-arbejdet kan blive meget ressourcetrævendende for såvel myndigheder som de private aktører på it- og teleområdet. Det bør forsøges at reducere konkurrenceforvridende effekter mest muligt.

Rigspolitiet/Politiets Efterretningstjeneste finder, at formålet bør være – via fastlæggelse af ”best practice – at medvirke til at mindske medlemsstaternes sårbarhed og øge deres kapacitet i relation til infrastrukturbeskyttelse, der har betydning i en EU sammenhæng. Politiet finder det afgørende, at arbejdet inden for EPCIP foregår under fornøden iagttagelse af det arbejde, der udføres i andre internationale fora, for herved at undgå dobbeltarbejde. Politiet finder, at bindende EU-regler på dette område vil være uforeneligt med subsidiaritetsprincippet og det i Danmark gældende sektoransvar. Politiet finder, at oprettelsen af et enkelt nationalt overvågningsorgan vanskeligt vil kunne forenes med sektoransvaret i Danmark. CIWIN vil efter Rigspolitiets opfattelse ikke være egnet til udveksling af klassificerede trussels- og sårbarhedsoplysninger.

Transport- og Energiministeriet finder ikke, at grønbogen afgørende dokumenterer, at der kan opnås en merværdi med etableringen af EPCIP. Det er vanskeligt at se, at der er behov for en identifikation af EU-kritisk infrastruktur. Etablering af EPCIP ud fra de beskrevne parametre vil indebære opbygning af nyt omkostningsdrivende bureaukrati, såvel i medlemsstaterne og hos de berørte infrastruktorejere som i EU-Kommissionen. Der er en risiko for, at fastsættelse af fælles standarder m.v. betyder, at mindste fællesnævner vil blive gældende. EPCIP skal respektere det beredskabsarbejde, der foregår i de enkelte medlemsstater under hensyn til hver relevant sektors specifikke egenskaber, og EPCIP må ikke kompromittere de eksisterende internationale frameworks. Ministeriet er skeptisk overfor, at negative virkninger for en sektors

konkurrenceevne kan minimeres, medmindre EU-Kommissionen etablerer en række kontrolforanstaltninger.

Dansk Industri støtter et EU program til beskyttelse af kritiske infrastruktur. Dansk Industri finder det positivt, at man med programmet ønsker at sikre et ensartet beskyttelsesniveau i hele EU. For at sikre harmonisering, gennemsigtighed og lige konkurrencemæssige vilkår er det af afgørende betydning, at denne type initiativer fastlægges og koordineres i EU. Det er ligeledes positivt, at der lægges op til, at programmet skal mindske de negative følger for konkurrenceevnen mest muligt. Det er meget vigtigt, at dette mål tilgodeses i videst mulige omfang, når programmets indhold skal konkretiseres.

HTS (Handel, Transport og Serviceerhvervene) finder det vigtigt, at de tiltag, der foretages for at beskytte de kritiske dele af infrastrukturen, er koordinerede og samordnede i det omfang de har en international dimension og at der er et behov for en form for koordination på EU-niveau. Man bør i hvert enkelt tilfælde nøje overveje, hvorvidt denne skal ske overhovedet, samt hvordan den skal foretages. Der eksisterer allerede internationalt samarbejde, og at det vil hverken være hensigtsmæssigt eller effektivt at opbygge et nyt organ på samme niveau. Et program for beskyttelse af kritisk infrastruktur skal fuldt ud tage hensyn til de eksisterende tiltag og specielt arbejdet i de europæiske efterretningstjenester. HTS finder at forebyggende tiltag bør deles op i tiltag mod terrorisme og tiltag mod andre trusler. Som hovedregel er beskyttelse mod terrorisme og andre trusler myndighedernes ansvar.

Telekommunikationsindustrien finder, at telekommunikation er anderledes end andre sektorer i den kritiske infrastruktur og at sektoren derfor bør blive vurderet og udviklet uafhængigt af principperne for de andre sektorer i den kritiske infrastruktur. Med telesektorens stigende differentierede natur og internationale kundeforhold bør der på teleområdet tilstræbes en harmonisering af standarder og metoder. Der er på teleområdet meget få specifikke anlæg, som selvstændigt kan udpeges som kritisk infrastruktur på europæisk plan.

North Sea Operators Committee – Denmark (NSOC-D) finder, at EPCIP kun skal rette sig mod terror, idet den eksisterende lovgivning og operatørernes beredskabsplanlægning allerede dækker andre typer trusler. Beskyttelsen af installationer fra ydre trusler er fortsat politiets eller militærets ansvar. Ejere/operatører skal være involverede fra projektets start i forhold til identifikation af kritisk infrastruktur og fastlæggelse af de kriterier, som skal anvendes i udarbejdelsen af beskyttelsestiltag. Det er uacceptabelt, hvis ejere/operatører skal bære de ekstra omkostninger, idet disse tiltag primært retter sig mod at beskytte samfundets generelle energiforsyning. CIWIN bør også alarmere operatører i realtid om trusler og varslinger.

Høringssvarene er vedhæftet.