

Beredskabsstyrelsen
Datavej 16
3460 Birkerød

Dato : . januar 2005
J.nr. : 051-8
Sagsbeh. : LBR, lokaltlf. 2 34 62
Org. enhed : Beredskabsenheden

Høring vedrørende EU-Kommissionens Green Paper om et European Programme for Critical Infrastructure Protection

I skrivelse af 26. november 2005 har Beredskabsstyrelsen fremsendt EU Kommissionens grønbog vedrørende et European Programme for Critical Infrastructure Protection med anmodning om bemærkninger.

Transport- og Energiministeriets departement har udsendt grønbogen i ”bred” høring hos de relevante institutioner og virksomheder under ministeriets ressort, og har modtaget svar fra: Kystdirektoratet, Danmarks Meteorologiske Institut, Naviair, DSB, Banedanmark, Øresundsbro Konsortiet, SUND & BÆLT Holding A/S, Ørestadsselskabet og HUR. Herudover er Grønbogen sendt i høring hos HTS og DTL, som vil afgive eventuelle bemærkninger direkte til Beredskabsstyrelsen.

Ved RIA-Rådsmødet den 1.-2. december 2005 blev vedtaget en række rådskonklusioner om EPCIP-programmet, og det slås 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” (teknologiske, menneskeskabte og naturskabte ulykker og katastrofer) med særligt fokus på terrorisme.

Det blev endvidere konkluderet ved RIA-Rådsmødet, at kritisk infrastrukturbeskyttelse i EU skal fremmes ved at styrke medlemsstaternes mulighed for at identificere og beskytte national kritisk infrastruktur, samt at der kræves en aktiv involvering af den private sektor. – Rådet opfordrede EU-Kommissionen til i juni 2006 at fremsætte en plan for det videre forløb.

Beredskabsstyrelsen har anmodet om, at bemærkningerne til Grønbogen gives til de enkelte kapitler, og at besvarelsen overvejes i relation til:

- Sektoransvarsprincippet
- Subsidiaritetsprincippet
- Regeringens politik for beredskabet
- Holdningstilkendegivelser vedrørende EPCIP i Danmarks non-paper og det fælles non-paper (med UK, S og NL).

Indledningsvis skal bemærkes, at med udsendelsen af en Grønbog frem for et egentligt program, er det vigtigt at der fra dansk side søges opnået størst mulig indflydelse på den videre proces, herunder at der gives den fornødne tidsmæssige ramme for at afstemme den lange række af hensyn, der nødvendigvis må indgå i et initiativ, der kan få væsentlige konsekvenser for en lang række infrastrukturejere, såvel offentlige som private.

Transport- og Energiministeriet finder, at resultatet af den igangværende proces skal respektere det beredskabsarbejde, der foregår i de enkelte medlemsstater under hensyntagen til hver relevant sektors specifikke egenskaber og indenfor det sektoransvar, som er udgangspunktet for beredskabet i Danmark.

Herudover må en proces omkring EPCIP ikke kompromittere de internationale frameworks, der allerede eksisterer indenfor de enkelte transport- og infrastrukturområder, såvel omkring regeldannelse som omkring kontrol- og varslingsystemer. – Det giver ingen merværdi, at der etableres parallelle systemer indenfor samme område. Tværtimod kan der opstå konflikt mellem nye EU-systemer, og velfungerende systemer, som allerede ligger i EU- eller andet internationalt regi.

Til de enkelte kapitler i Grønbogen kan anføres følgende:

Kapitel 3:

Forslaget til formål er uklart, idet rækkevidden af *"adequate and equal levels of protective security on critical infrastructure, minimal single points of failure and rapid, tested recovery arrangements throughout the Union"* ikke ses at harmonere med det senere erklærede princip om, at programmet skal respektere medlemsstaternes subsidiaritet på området.

I lyset af dette, er det vigtigt at få afklaret, hvorledes *"an all hazards approach with a terrorism priority"*, som efter tilkendegivelserne på RIA-Rådsmødet er det princip, der skal gælde for EPCIP-arbejdet, forholder sig til beredskabslovens § 24, og den allerede eksisterende tilgang i de enkelte sektorer til beredskabsarbejdet.

En forudsætning om, at EPCIP mest muligt skal minimere de negative virkninger, som krav om øgede security-foranstaltninger vil have for en sektors konkurrenceevne, må Transport- og Energiministeriet forholde sig skeptisk overfor. – Erfaringerne fra bl.a. luftfartssektoren viser, at skal et sådant princip få nogen reel virkning, vil det fordrer, at EU-Kommissionen etablerer en række kontrolforanstaltninger, som vil betyde opbygning af yderligere bureaukrati.

Kapitel 4:

Subsidiarity:

Spørgsmålet om, hvad der forstås ved *"critical infrastructure having an EU cross border effect"* ses ikke klart at fremgå af Grønbogen.

Det er endvidere interessant at se, at Grønbogen kun taler om *"responsibility and accountability of owners and operators to make their own decisions."* Der mangler ordet *"right"* eller en præcisering af, hvad der ligger i ordene *"to make their own decisions"*, da virksomhedernes mulighed for at handle i høj grad også omfatter deres ret til selv at bestemme vedrørende beredskabsforanstaltninger indenfor de rammer, der lægges af myndighederne.

Complementarity:

Komplementaritet er vigtigt, men det er vanskeligt ud fra den foreliggende definition at se, at et EPCIP-framework er forudsat at skulle respektere de forpligtelser på området for kritisk infrastruktur, som medlemsstaterne allerede har eller vil få i relation til andre internationale organisationer mv. Her nævnes alene *"community mechanisms"*, som tilsyneladende forudsættes at være underordnet EPCIP.

Confidentiality:

Udveksling af oplysninger bør kun kunne ske på et grundlag, hvor der er tale om erfaringsdeling. – Udveksling af oplysninger på *"a need to know"* basis understøtter denne tilgang.

Oprettelsen af en EU-database med fortrolig information om de enkelte medlemslandes kritiske infrastruktur er ikke acceptabelt, og der henvises her til den tilgang, der har ligget til grund for det netop afgivne svar på den konsulentundersøgelse om kritisk infrastruktur, der er iværksat af DG TREN.

Stakeholder Cooperation:

Samarbejde mellem alle relevante parter er meget vigtigt, men det er også her vanskeligt at se, hvilken rolle EPCIP skal have set i forhold til de nationale parters handlemuligheder.

Proportionality:

Man kan ikke være uenig i, at der skal være proportionalitet imellem de beskyttelsesforanstaltninger, der tages beslutning om, og den mulighed, der rent faktisk er for at beskytte en konkret infrastruktur.

Jernbaneinfrastrukturen er et typisk eksempel på en infrastruktur, som kun i begrænset grad kan beskyttes. Men det er væsentligt, at de foranstaltninger,

der besluttet, baseres på de enkelte medlemsstaters egen vurdering af behovet.

Kapitel 5:

En fælles ramme for kritisk infrastrukturbeskyttelse er vanskeligt at forene med en tilgang, der respekterer subsidiaritetsprincippet, med mindre rammen er fleksibel, og kan anvendes efter medlemsstaternes egen behovsidentifikation. Transport- og Energiministeriet er derfor enig i Grønbogens bemærkning om, at *"The scope of this framework has to be considered."*

Grønbogen omtaler selv, at der er stor forskel på de enkelte infrastrukturtyper, hvorfor en fælles tilgang for alle sektorer ikke er vejen at gå. Set i det perspektiv er det væsentligt at analysere området nærmere, før man beslutter sig for en ramme, der – selv på et begrænset niveau – vil have bindende virkning for medlemsstaterne.

Et aspekt i dette er, at har man intentioner om et bindende regelsæt, så viser erfaringen, at det bliver mindste fællesnævner, der kommer til at gælde, og så må man stille sig tvivlende overfor, om Grønbogens fokus på ensartede rammebetingelser vil have en ikke-konkurrenceforvridende effekt.

Det skal endelig bemærkes, at der på visse områder allerede findes common frameworks, som ikke må kompromitteres af nye initiativer. Her kan nævnes havnesektoren og luftfart, hvor der er fælles regler, såvel på EU-niveau, som i andet internationalt regi. – Det er uden mening at operere med to forskellige systemer for kritisk infrastruktur beskyttelse.

Kapitel 6:

Det er vanskeligt at se, at der er behov for at se, at der sker en identifikation af EU-kritisk infrastruktur. En sådan mulighed må dels åbne op for, at andre medlemslande, uafhængigt af de lande, hvori infrastrukturen forløber, kan anmode om, at denne specifikke infrastruktur betragtes som EU-kritisk, og dels at EU-Kommissionen med de rette redskaber til rådighed, uanset de berørte medlemsstaters holdning, kan udpege sådan infrastruktur.

De enkelte medlemsstater og deres respektive infrastrukturvirksomheder kan på denne måde blive underlagt nogle krav og nogle begrænsninger, som ikke harmonerer med medlemsstaternes egen – og eventuelle fælles – vurdering af den pågældende infrastruktur.

På en række områder eksisterer der velfungerende bilaterale aftaler, som regulerer beredskabet for den berørte infrastruktur, og dette bilaterale system risikerer med udpegning af EU-kritisk infrastruktur at blive sat ud af kraft.

Der lægges i Grønbogen op til, at der udpeges en slags organ, der kan udpege EU-kritisk infrastruktur. Med det foran anførte er et sådant organ

overflødig, idet det bør bero på de enkelte medlemsstaters egne (og fælles) vurderinger, om en infrastruktur har ”cross-border effekt”.

Derfor er spørgsmålet om udpegning af et voldgiftsorgan også overflødigt.

Kapitel 7

Udpegning af national kritisk infrastruktur må fortsat ske indenfor de rammer, som hidtil har været gældende, og det må være et rent nationalt anliggende.

Det er vanskeligt at se, at der er behov for ”*a single overseeing body*”. Princippet for det nationale beredskab er, at det er de enkelte sektoransvarlige, der tager vare på beredskabet.

En enhed, der skulle kunne varetage opgaven indenfor alle sektorer, vil indebære opbygning af en meget betydelig organisation, med al relevant ekspertise til rådighed. Dette er ikke i overensstemmelse med regeringens politik for beredskabet.

Kapitel 8:

Efter beredskabslovens § 24 er det den enkelte sektoransvarlige ministers opgave at sørge for, at der er de fornødne regelsæt mv., som sikrer, at sektoren har det nødvendige beredskab.

Det kan indebære regler for sårbarhedsvurderinger, risikoanalyser mv., og det må derfor anses for tilstrækkeligt (og ønskeligt), at regeldannelse omkring dette fortsat holdes på nationalt niveau.

Kapitel 9:

Etablering af CIWIN må vurderes nøje i forhold til de allerede eksisterende nationale og internationale systemer. Der er ikke behov for at oprette dublerende systemer.

I fald systemet skal oprettes, skal det ske indenfor rammerne af option (1).

Afsluttende bemærkninger

Grønbogen dokumenterer ikke på afgørende måde, at der kan opnås en merværdi med etableringen af EPCIP.

Tilgangen synes at vise, at en etablering af EPCIP ud fra de beskrevne parametre vil indebære opbygning af nyt omkostningsdrivende bureaukrati, såvel i medlemsstaterne og hos de berørte infrastrukturejere som i EU-Kommissionen.

Der er en risiko for, at fastsættelse af fælles standarder mv. vil betyde, at mindste fællesnævner vil blive gældende, hvilket ikke er acceptabelt, hverken af konkurrencemæssige grunde eller ud fra en ønsket beredskabsstandard.

Skal der fastlægges regulering af grænseoverskridende infrastruktur, bør dette som udgangspunkt ske indenfor de berørte medlemsstaters eget regi og i form af bilaterale aftaler.

Dette høringssvar er koordineret med høringssvar vedrørende energisektoren, som afgives særskilt.

Venlig hilsen

Lene B. Rasmussen
Sikkerhedschef