



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.10.2022
C(2022) 7506 final

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 19.10.2022

i henhold til forordning (EU) 2019/941 om risikoberedskab i elsektoren og om ophævelse af direktiv 2005/89/EF om den risikoberedskabsplan, som Danmarks kompetente myndighed har forelagt Europa-Kommissionen

(Kun den danske udgave er autentisk)

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 19.10.2022

i henhold til forordning (EU) 2019/941 om risikoberedskab i elsektoren og om ophævelse af direktiv 2005/89/EF om den risikoberedskabsplan, som Danmarks kompetente myndighed har forelagt Europa-Kommissionen

(Kun den danske udgave er autentisk)

1. SAGSFORLØB

I henhold til artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/941 af 5. juni 2019 om risikoberedskab i elsektoren og om ophævelse af direktiv 2005/89/EF¹ ("forordningen") pålægges hver medlemsstats kompetente myndighed at udarbejde en risikoberedskabsplan ("RPP"). I henhold til forordningens artikel 10, stk. 8, skal planerne ajourføres hvert fjerde år, medmindre forholdene tilsiger hyppigere ajourføringer. Den høring mellem de kompetente myndigheder og elektricitetskoordinationsgruppen, der er omhandlet i forordningens artikel 10, stk. 4, skal gennemføres inden vedtagelsen af den pågældende RPP.

RPP'en (og ajourføringer heraf) skal bygge på de regionale elkrisescenarier, som ENTSO-E² har opstillet i henhold til forordningens artikel 6, samt de nationale elkrisescenarier, som hver kompetent myndighed skal opstille, inden RPP'en vedtages i henhold til forordningens artikel 7. Elkrisescenarierne skal opstilles med systemtilstrækkelighed, systemsikkerhed og brændstofsikkerhed for øje, og der skal bl.a. tages hensyn til ekstreme naturfarer, farer for uheld og farer for følgeskader, herunder konsekvenserne af ondsindede angreb.

Danmarks kompetente myndighed, Energistyrelsen, underrettede den 9. april 2021 elektricitetskoordinationsgruppen om sit udkast til RPP med henblik på den høring, der pålægges ved forordningens artikel 10, stk. 4. Energistyrelsen underrettede den 5. januar 2022 Kommissionen om sin endelige RPP.

Efter at have vurderet den pågældende RPP og i lyset af de kriterier, der er nævnt i forordningens artikel 11 og skabelonen i bilaget til forordningen, og efter at have hørt elektricitetskoordinationsgruppen mellem den 7. januar og den 31. januar 2022 har Kommissionen følgende bemærkninger til RPP'en.

2. KOMMISSIONENS VURDERING AF RISIKOBEREDSKABSPLANEN

Den RPP, som Energistyrelsen har forelagt, er ganske omfattende, hvad angår beskrivelsen af de nationale rammer og foranstaltninger. Heri beskrives en veletableret proces med henblik på at vurdere risici og sårbarheder, idet der lægges særlig vægt på IT/OT i de seneste år, og processen omfatter alle virksomheder i energisektoren. Der henvises også til særlige risikoberedskabskoordinatorer eller medarbejdere med ansvar for IT-risikoberedskabet, der er

¹ EUT L 158 af 14.6.2019, s. 1.

² Det europæiske net af transmissionssystemoperatører for elektricitet.

udpeget i hver virksomhed som grundlag for samarbejdet med transmissionssystemoperatøren i en krisesituation. Samarbejdet med andre myndigheder såsom politiet, politiets efterretningstjeneste og centret for cybersikkerhed belyses ligeledes i RPP.

Kommissionen ser navnlig med tilfredshed på indsatsen inden for det regionale samarbejde mellem de nordiske lande som beskrevet i afsnit 3.2 i RPP'en såsom NordAM³ og NordBER⁴ om beredskabsplanlægning og krisestyring. Kommissionen minder Danmark om, at der er behov for en yderligere indsats for at udbygge dette samarbejde i lyset af bemærkningerne i nedenstående afsnit.

Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at visse elementer i RPP'en ikke fuldt ud opfylder kravene i forordningen.

2.1. Ændring af den pågældende risikoberedskabsplan (RPP)

2.1.1. Manglende oplysninger om elkrisescenarierne

Ifølge forordningens artikel 7 opstiller hver kompetent myndighed de mest relevante nationale elkrisescenarier som minimum på grundlag af bestemte risici (sjældne og ekstreme naturfarer, farer for uheld og farer for følgeskader, herunder ondsindede angreb og brændstofmangel). Disse scenarier skal være i overensstemmelse med de regionale elkrisescenarier, som ENTSO-E har opstillet i overensstemmelse med forordningens artikel 6. De nationale og regionale elkrisescenarier danner grundlaget for den kompetente myndigheds opstilling af sin RPP, jf. forordningens artikel 10, stk. 1, og RPP'en skal indeholde et resumé af de elkrisescenarier, der er opstillet for medlemsstaten og regionen, i overensstemmelse med forordningens artikel 11, stk. 1, litra a), og punkt 1 i det tilknyttede bilag.

I RPP'en beskrives en proces, hvorved virksomheder i elsektoren udarbejder en risiko- og sårbarhedsvurdering (ROS) med en gennemgang af IT-/OT-sårbarheder og ikke-IT/OT-sårbarheder, som de forelægger Energistyrelsen. Danmarks transmissionssystemoperatør (TSO) Energinet udarbejder en fyldestgørende ROS for hele elsektoren, idet der også tages hensyn til Energinets egne risici og sårbarheder, og forelægger den for Energistyrelsen. I RPP'en opsummeres efterfølgende de mest kritiske områder, der er afdækket i ROS og fastholdt som nationale elkrisescenarier ifølge et sæt kriterier, herunder deres indvirkning baseret på indikatorer såsom LOLE⁵ og EENS⁶. Nogle af disse scenarier er beskrevet nærmere, f.eks. dem, der vedrører et cyberangreb på enheder, der er tilsluttet elnettet (f.eks. kompromitteret backup), samtidig med at oplysningerne for andre scenarier fortsat er meget generelle. Ud fra sådanne beskrivelser kan det ikke konkluderes, hvilke konkrete scenarier der er blevet simuleret, eller hvilke anslåede virkninger der er påpeget. I RPP'en nævnes også solstørme som ét af de overvejede potentielle ekstreme vejrforhold, men dette omhandles ikke senere i scenariebeskrivelsen, og det angives ikke, hvorfor dette vejrforhold ikke er relevant. RPP'en omhandler ikke scenarier for brændstofmangel, og i dette tilfælde gøres der heller ikke rede for, hvorfor de ikke ville være relevante, selv om ROS udarbejdet af Energinet tilsyneladende rummer en analyse heraf.

³ Nordic Asset Management Forum.

⁴ NordBER er et elberedskabsnet for alle nordiske energi- og elberedskabsmyndigheder og systemoperatører.

⁵ Forventet effektmangel.

⁶ Forventet ikkeforsynet energi.

Kommissionen er af den opfattelse, at den RPP, som Energistyrelsen har forelagt, må ændres for yderligere at beskrive alle de nationale og regionale scenarier, der er taget i betragtning. Disse oplysninger om de nationale scenarier er nødvendige, for at fuldstændigheden og effektiviteten af de forebyggende og afbødende foranstaltninger i RPP'en kan vurderes. Disse oplysninger er endvidere også relevante for andre medlemsstater, navnlig inden for samme region, for at forstå de potentielle virkninger og fælles udfordringer, som en række af disse scenarier kan udmønte sig i.

Kommissionen finder også, at en udførlig vurdering af krisescenarierne er særlig nødvendig grundet de dramatiske ændringer i Unionens sikkerhedssituation som følge af Ruslands invasion af Ukraine. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den RPP, som Energistyrelsen har forelagt, må ajourføres i lyset af disse omstændigheder med særlig vægt på geopolitiske risici, afhængighed af brændstoffer og andre forsyningskæder fra tredjelande (herunder muligheder for brændstofomlægning) tillige med afsmittende virkninger hidrørende fra andre sektorer til elsektoren (f.eks. øget efterspørgsel efter elektricitet til opvarmningsformål i fraværet af andre brændstoffer til opvarmning). Kommissionen minder Energistyrelsen om, at det i forordningens artikel 10, stk. 8, allerede pålægges at ajourføre RPP'en hyppigere end hvert fjerde år, hvis forholdene tilsiger det.

Kommissionen anbefaler, at beskrivelsen af scenarierne omfatter:

- En klar sammenhæng mellem de nationale og regionale scenarier, herunder antagelserne i relation til udvælgelsen og/eller afvisningen heraf.
- En beskrivelse af omfanget, herunder den nationale og regionale karakterisering af faren.
- En karakterisering af det valgte scenarie, herunder den indbyrdes afhængighed på tværs af sektorer og landegrænser, systemets oprindelige tilstand forud for den udløsende hændelse, aktiveksposering og sårbarheder (baseret på skadeskurver, hvis sådanne foreligger) samt tidshorisonten og de anvendte forudsætninger.
- En redegørelse og tidsplan for begivenheder, herunder beskrivelse af initierende hændelser og kæden af hændelser. Beskrivelsen bør omfatte håndteringsmekanismer og karakterisering af reaktionen, herunder de procedurer og foranstaltninger, der tages i anvendelse på nationalt og regionalt plan.
- Indvirkning på elsystemet og -aktiverne, herunder elektricitetsstrømme og konsekvenser. Vurderingen bør omfatte en kvantitativ analyse i form af EENS⁷/LOLE⁸-estimer og/eller andre kvantitative værdier samt mulige afsmittende virkninger på andre sektorer, f.eks. gassektoren.
- En henvisning, når det drejer sig om scenarier vedrørende cyberrisici, til en ramme, der omfatter minimumskrav og avancerede cybersikkerhedskrav, procedurer, der skal følges i tilfælde af en hændelse, en beskrivelse af roller og samspillet mellem den kompetente myndighed og de cyberspecifikke aktører såsom CSIRT⁹, CERT¹⁰ og cyberspecifikke myndigheder (under hensyntagen til sammenhængen mellem

⁷ Forventet ikkeforsynet energi (EENS) som defineret i artikel 2, stk. 1, litra e), i metoden til opstilling af de regionale elkrisescenarier, der er fastsat i overensstemmelse med forordningens artikel 5.

⁸ Forventet effektmangel (LOLE) som defineret i artikel 2, stk. 1, litra g), i metoden til opstilling af de regionale elkrisescenarier, der er fastsat i overensstemmelse med forordningens artikel 5.

⁹ Enhed, der håndterer IT-sikkerhedshændelser.

¹⁰ IT-beredskabsenhed.

sektorspecifik reaktion og nationalt niveau og EU-cyberindsatsen) og sammenhængen med cyberspecifik lovgivning.

- Klimahensyn såsom klimasårbarhed og -risici, herunder med henblik på at udforme forebyggende foranstaltninger mod de påpegede klimarisici for at mindske eksponeringen og sårbarheden over for risiciene.

2.1.2. Manglende oplysninger om regionale og bilaterale foranstaltninger med henblik på samarbejde og bistand mellem medlemsstaterne

Ifølge forordningens artikel 15 samarbejder medlemsstaterne i en solidarisk ånd om at forebygge eller styre kriser. Hvis medlemsstaterne har den tekniske formåen, tilbyder de hinanden bistand gennem regionale foranstaltninger (med medlemsstater inden for deres region) og bilaterale foranstaltninger (med medlemsstater, som de er direkte forbundet med, men som ikke tilhører samme region). Sådanne regionale og bilaterale foranstaltninger skal beskrives i RPP'en i overensstemmelse med forordningens artikel 12 og 15 og punkt 3.2, litra b), i bilaget hertil i lighed med de nationale foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at gennemføre dem i henhold til forordningens artikel 11, stk. 1, litra j).

I den RPP, som Energistyrelsen har forelagt, henvises der i afsnit 3.2, litra b), til regionale og bilaterale foranstaltninger angående den nordiske SOA (systemdriftsaftalen) og SAFA (rammeaftale om synkronområde). Det fremgår endvidere, at Energistyrelsen sammen med myndighederne for de nordiske og kontinentale synkronområder vil analysere, om der bør aftales yderligere foranstaltninger, og hvilke finansielle aftaler der skal indgås. Energistyrelsen meddeler også, at Danmark i øjeblikket samarbejder med de relevante myndigheder i Tyskland og Nederlandene om et aftalememorandum som en midlertidig løsning, indtil der er etableret tekniske, retlige og finansielle ordninger. Indtil videre beskrives der i den danske RPP en række principper og tiltag, som Danmark vil tage i anvendelse.

Selv om Kommissionen glæder sig over de principper og foranstaltninger, som Danmark allerede har indført, og det igangværende arbejde med at udarbejde et aftalememorandum, lever disse ikke op til kravene i forordningens artikel 15. I mangel af yderligere oplysninger er det desuden uklart, om SOA og SAFA opfylder de krav til samarbejde og bistand, som er beskrevet i forordningens artikel 15. En systemdriftsaftale er ofte afgrænset til indholdet af netreglerne og går ikke videre end reglerne om driften, hvilket ud fra de offentligt tilgængelige oplysninger forekommer at være tilfældet for den nordiske SOA. Den vil derfor i sig selv ikke opfylde kravene i artikel 15, hvori der pålægges samarbejde og bistand med det endelige formål at beskytte den offentlige og personlige sikkerhed, hvilket rækker ud over de gængse tekniske krav i en SOA.

Efter Kommissionens opfattelse må Danmarks RPP ændres, så den omfatter og udførligt beskriver de bestemmelser, der er nødvendige for at opfylde forpligtelsen til at indføre regionale og bilaterale foranstaltninger som pålagt ved forordningen, og hvordan disse rent faktisk vil opfylde kravene i forordningens artikel 15. Opfylder sådanne bestemmelser ikke kravene i forordningen, vil det være nødvendigt at ændre RPP'en, så den indeholder de nødvendige supplerende bestemmelser (retlige, tekniske og finansielle ordninger) med henblik på at opfylde kravene i forordningen.

2.1.3. Andre manglende aspekter

I henhold til denne forordning skal:

- medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 10, stk. 1, høre en række relevante interessenter, inden de opretter deres RPP. I den pågældende RPP beskrives i overensstemmelse med punkt 5 i bilaget til forordningen, hvordan høringen i forbindelse med udarbejdelsen af RPP har fundet sted, og med hvilke resultater.
- de kompetente myndigheder jævnligt teste effektiviteten af de procedurer, der er opstillet i de regionale beskyttelsesprogrammer for at forebygge elkriser, herunder mekanismerne til udveksling af oplysninger og samarbejde, gennemførelse af simuleringer af elkriser hvert andet år og indførelse i RPP'en af en tidsplan for den regionale (og, hvis det er relevant, den nationale) reaktionssimulering af elkriser i realtid, der finder sted hvert andet år, samt aftalte procedurer og involverede aktører (artikel 12, stk. 1, litra d), og stk. 3 i forordningen samt punkt 6 i det tilknyttede bilag).

Det fremgår af den RPP, som Energistyrelsen har underrettet om, at RPP'en ikke er blevet lagt ud til høring blandt andre interessenter end Energinet. Ifølge Energistyrelsen var en sådan høring unødvendig, fordi RPP'en i vid udstrækning bygger på Energinets RPP for elsektoren, som mange interessenter har adgang til. I mangel af yderligere oplysninger ser det imidlertid ud til, at ikke alle enheder, der skal høres i henhold til forordningens artikel 10, stk. 1, har adgang til Energinets RPP. Dette gælder navnlig de relevante organisationer, der repræsenterer industrielle og ikkeindustrielle elkunders interesser. Desuden angiver RPP'en hverken, om interessenter med adgang til Energinets RPP har mulighed for at fremsætte bemærkninger, eller om og hvordan deres input er taget i betragtning.

Det fremgår af den RPP, som Energistyrelsen har underrettet om, at Energinet er retligt forpligtet til at teste RPP'en mindst en gang hvert andet år, og at Energistyrelsen også deltager i test af risikoberedskabet i nordisk sammenhæng. Der er imidlertid ikke fastsat en konkret tidsplan for nogen af disse test.

Kommissionen er af den opfattelse, at den af Energistyrelsen forelagte RPP må ændres, så den rummer de manglende oplysninger, der er anført ovenfor. I betragtning af de aktuelle ekstraordinære omstændigheder anbefaler Kommissionen endvidere, at Energistyrelsen fremskynder en eventuel tidsplan for de obligatoriske test af effektiviteten af de procedurer, der er udarbejdet i dens RPP. Disse test bør udføres så hurtigt muligt og med fokus på vinteren 2022-2023. De bør omfatte regionale og nationale foranstaltninger tillige med kommunikations- og koordinationsprotokoller i samarbejde med nabolandene i regionen. Disse test bør bidrage til at forbedre de eksisterende foranstaltninger og mekanismerne for samarbejde og kommunikation og opstille yderligere nationale og regionale foranstaltninger (sidstnævnte fortrinsvis i fællesskab med de regionale partnere).

2.2 Andre bemærkninger

Foruden de materielle bemærkninger i det foregående vil Kommissionen gerne henlede Energistirelsens opmærksomhed på nogle andre elementer i den forelagte RPP, som ikke giver anledning til juridiske betænkeligheder med hensyn til deres overensstemmelse med de elementer, der er omhandlet i forordningens artikel 13, stk. 2, litra a)-f), men som kan danne en nyttig ledetråd for den kompetente myndighed i forbindelse med ændringer af RPP'en fremover.

- Det bemærkes i RPP'en, at planerne for belastningsreduktion skal sikre ensartethed for forbrugerne. I RPP'en kunne der gøres yderligere rede for, hvordan dette kriterium blev fastlagt, og på hvilken måde det opfylder målet om økonomisk effektivitet¹¹.
- RPP'ens sammenlignelighed og læsbarhed kunne forbedres, hvis der i genopretnings- og resiliensplanen etableres en forbindelse mellem de 5 beredskabsniveauer (fra hvid til rød), der er fastsat i Danmark, og den tidlige varsling og erklæring af en elkrise, der er omhandlet i forordningens artikel 14.
- I RPP'en bør det præciseres, at Energistyrelsen underretter Kommissionen og elektricitetskoordinationsgruppen, således som det pålægges ved forordningens artikel 14 (dvs. tidlige varslinger og kriseerklæringer). I RPP'en angives det blot, at Energistyrelsen underretter de kompetente myndigheder i nabolandene, og der citeres fra nogle bestemmelser i forordning (EU) 2017/1938 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsyningsikkerheden¹².
- I RPP'en bør det i henhold til punkt 3.1, litra b), præciseres, hvilke socioøkonomiske og miljømæssige hensyn TSO'en har fastlagt samt kriterierne for beregningerne af de forebyggende og forberedende foranstaltninger.
- RPP'en bør være et selvstændigt dokument, og tillæg 1 og 2, der nævnes i RPP'en, bør derfor indføjes i RPP'en — eller i det mindste en offentlig udgave heraf, hvis disse indeholder fortrolige oplysninger.
- I RPP'en henvises der ikke til forebyggende eller afbødende foranstaltninger, som kan have en indvirkning på drivhusgasemissioner (f.eks. backup af fossil produktionskapacitet eller udbredelse af yderligere fossil kapacitet), men Kommissionen minder Energistyrelsen om, at sådanne foranstaltninger i givet fald bør angives i RPP'en. I sådanne tilfælde anbefaler Kommissionen endvidere, at risikoen/indvirkningen på drivhusgasemissionerne kvantificeres og vurderes med henblik på at fastslå, om RPP'en er i overensstemmelse med målet om klimaneutralitet.

3. KONKLUSION

På baggrund af det foregående og i lyset af forordningens artikel 13, stk. 2, litra c), konkluderer Kommissionen, at nogle elementer i den RPP, som Energistyrelsen har forelagt, ikke overholder nærmere bestemte bestemmelser i nævnte forordning.

Kommissionen anmoder Energistyrelsen om at ændre RPP'en, idet den tager behørigt hensyn til alle de betænkeligheder, som Kommissionen giver udtryk for i denne udtalelse, og underretter Kommissionen om den ændrede RPP inden for tre måneder efter modtagelsen af denne udtalelse, jf. forordningens artikel 13, stk. 3. I lyset af omstændighederne efter Ruslands invasion af Ukraine anbefaler Kommissionen at opprioritere den målrettede ajourføring af RPP, der er beskrevet i afsnit 2.1.1, testen af effektiviteten af de procedurer, der er opstillet i RPP'en, jf. afsnit 2.1.3, de manglende oplysninger om regionale og bilaterale foranstaltninger med henblik på samarbejde og bistand mellem medlemsstaterne, der er

¹¹ I artikel 11, stk. 6, litra b), i netreglerne for nødsituationer og genopretning (EUT L 312 af 28.11.2017, s. 54) fastsættes det, at foranstaltningerne indeholdt i systemforsvarsplanen skal være økonomisk effektive.

¹² EUT L 280 af 28.10.2017, s. 1.

beskrevet i afsnit 2.1.2, og den udførlige beskrivelse af de nationale elkrisescenarier, der er beskrevet i afsnit 2.1.1. Kommissionen opfordrer Energistyrelsen til at beskrive og vurdere foranstaltningerne til reduktion af gasforbruget i elsektoren i overensstemmelse med opfordringen i meddelelsen "Spar på gassen til en sikker vinter"¹³, samtidig med at elforsyningssikkerheden sikres. Kommissionen opfordrer desuden indtrængende Danmark til at tage hensyn til Rådets henstilling, som blev foreslået af Europa-Kommissionen den 18. oktober 2022, om en koordineret tilgang til styrkelse af kritisk infrastrukturens modstandsdygtighed i Unionen og navnlig resultaterne af de stresstest af kritisk infrastruktur, der er fastsat heri.

Kommissionens vurdering, der er udtrykt i denne udtalelse, berører ikke dens holdning over for Danmark for så vidt angår overensstemmelsen af nationale foranstaltninger med EU-retten, herunder også i forbindelse med overtrædelsesprocedurer, og håndhævelsen af EU-konkurrencereglerne, herunder statsstøttere reglerne.

Kommissionen offentliggør denne udtalelse. Kommissionen vurderer, at oplysningerne heri ikke er fortrolige, navnlig fordi udtalelsen vedrører en RPP, som er offentligt tilgængelig. Energistyrelsen opfordres til inden for fem hverdage efter modtagelsen af denne udtalelse at underrette Kommissionen om, hvorvidt den finder, at udtalelsen indeholder kommercielt følsomme oplysninger, som bør behandles fortroligt.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19.10.2022.

På Kommissionens vegne
Kadri SIMSON
Medlem af Kommissionen



¹³ COM(2022) 360 final.